Sylvy Jaglin

Gestion urbaine partagée à Ouagadougou

Pouvoirs et périphéries (1983-1991)

KARTHALA – ORSTOM

GESTION URBAINE PARTAGÉE À OUAGADOUDOU

Collections « Hommes et Sociétés »

Conseil scientifique : Jean-François BAYART (CERI-CNRS),
Jean-Pierre CHRÉTIEN (CRA-CNRS), Jean COPANS (EHESS),
Georges COURADE (MAA, ORSTOM),
Alain DUBRESSON (Université PARIS-X),
Henry TOURNEUX (CNRS-ORSTOM),

Directeur : Jean COPANS

Couverture : Vente d'eau à une borne-fontaine des périphéries ouagalaises (secteur 17, octobre 1990). Photo de l'auteur.

© Éditions KARTHALA et ORSTAM, 1995
ISBN (KARTHALA) : 2-86537-628-1
ISBN (ORSTOM) : 2-7099-1196-5

Sylvy JAGLIN

Gestion urbaine partagée à Ouagadougou

Pouvoirs et périphéries (1983-1991)

Éditions KARTHALA
22-24, boulevard Arago
75013 Paris

Éditions de l'ORSTOM
209-213, rue La Fayette
75010 Paris

Les photos du Hors-texte sont de l'auteur

Ouvrage publié avec le concours du ministère de la Coopération et du Développement et du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (Programme gestion urbaine, 1990).

Avant-propos

Cet ouvrage est issu d'une thèse de doctorat, soutenue en 1991 à l'Institut Français d'Urbanisme (Université de Paris VIII), dont le texte a été remanié et allégé. Les enquêtes de terrain sur lesquelles il repose se sont déroulées de 1986 à 1990 et les analyses comme les chiffres cités se réfèrent, pour l'essentiel, à la période 1983-1991. Depuis lors, la fin de l'expérience révolutionnaire, l'adoption d'une nouvelle Constitution et la signature d'un plan d'ajustement structurel ont tant bouleversé les données que la majorité des faits relatés au présent relève de l'histoire. Dans ces conditions, la genèse propre de cet ouvrage comme l'éloignement du terrain rendaient excessivement difficile une actualisation des investigations ; la réflexion, en revanche, n'a cessé de cheminer, dans le sillage de lectures et de travaux ultérieurs. Ainsi, des analyses ont été nourries d'éléments issus de thèmes de recherche nouveaux, des interprétations ont été reformulées à la lumière d'études récentes dont les références ont été réintroduites dans le texte comme dans la bibliographie finale. Si le contexte burkinabè diffère aujourd'hui radicalement de celui qui prévalait dans les années 80, la période étudiée n'en conserve pas moins une valeur exemplaire et bien des enseignements peuvent en être tirés, pour Ouagadougou et, sans doute, d'autres villes africaines.

A ses différentes étapes, cet ouvrage a bénéficié de très précieux concours et longue est la liste de ceux qui, à Paris comme à Ouagadougou, m'ont accompagnée dans sa réalisation depuis 1986 ; j'ai puisé dans leur sollicitude le courage de conduire le projet à son terme.

Michel Coquery, le premier, guida mes pas vers la terre africaine. Déterminant dans mon choix initial du thème et du terrain, son enthousiasme communicatif me fut un précieux et constant réconfort. C'est d'abord à lui que s'adressent ces remerciements.

Décisif aussi fut l'accueil des membres de l'équipe franco-burkinabè de chercheurs étudiant les périphéries ouagalaises : Emile Le Bris, Alain Marie, Annik Osmont, Ardjouma Ouattara, Jean-Pierre Ouédraogo, Marie Piron et Basilisa Sanou. En m'offrant, dès 1986, l'encadrement scientifique et la logistique d'un programme ancré, en France à l'ORSTOM, et au Burkina Faso au CNRST, une dynamique collective au sein de laquelle je pus inscrire ma propre démarche, ils ont amplement contribué à l'aboutissement de l'entreprise.

A la bienveillance de Jean-Claude Gautun, directeur du centre ORSTOM de Ouagadougou, et à celle des chercheurs et techniciens que j'y ai rencontrés, je dois d'avoir pu bénéficier du dispositif orstomien, sans installation de longue durée à Ouagadougou, ce qui facilita grandement le travail de terrain.

Les enquêtes n'auraient pu être menées à bien sans les contributions de mes collaborateurs. Je pense tout d'abord à Jean Sauré, trop tôt disparu. Guidant mon questionnement, enrichissant mes observations par ses commentaires, traduisant avec rigueur les propos échangés, il me fut, par sa patience et son efficacité, d'un inestimable concours dans l'élaboration puis l'amendement permanent du travail d'enquête. Antoine Djigma, technicien à la DGUT, fut mon premier guide dans mes longues pérégrinations en périphérie : il me fit partager sa familiarité des lieux et m'initia longuement à « sa » ville. Merci aussi à Anne-Marie Barthélémy (Université de Paris X-Nanterre), qui a contribué à la réalisation des figures.

Comment remercier tous ceux qui, par leur amitié, leur compréhension, leur aide matérielle, m'ont confortée dans ce travail ? En m'offrant le gîte et le couvert à Ouagadougou, Georges Serpantié, Pascale Maïzi, Laurent Tezenas ont aussi favorisé de fructueux échanges : le partage des impressions forgées sur « nos » terrains respectifs, les commentaires « à chaud » de l'actualité nationale ont contribué à ma découverte de l'univers burkinabè. De nombreux amis ouagalais m'ont ouvert les portes de leurs univers familiaux et de leurs cercles de connaissances ; avec eux j'ai scellé de durables attaches qui doivent beaucoup aux connivences établies, au fil des discussions, autour d'une bière et d'une pintade grillée, modestes mais succulentes agapes dont je ne me suis pas lassée... Ma reconnaissance va ainsi à David Barry, Sabné Koanda, Amina Traoré et leurs familles, comme à tant d'autres que je ne peux citer ici. Je pense aussi à tous les membres des CR, tous les enquêtés, qui se prêtèrent obligeamment à mes questions ; leur disponibilité fut source d'un immense plaisir à chacune de mes pérégrinations ouagalaises.

J'exprime enfin ma reconnaissance à mes collègues qui, à l'Institut Français d'Urbanisme et à la Documentation Française, ont manifesté compréhension et tolérance à l'égard de mes absences répétées, liées aux missions et aux contraintes du travail de rédaction. Ne ménageant ni leurs encouragements ni leur confiance, ils ont permis que soit résolues, dans les meilleures conditions possibles, les difficultés inhérentes à l'exercice de plusieurs activités et aux multiples déplacements entre Paris et Ouagadougou.

Introduction

« La poésie du bricolage lui vient aussi, et surtout, de ce qu'il ne se borne pas à accomplir ou exécuter ; il parle, *non seulement avec les choses, [...] mais aussi au moyen des choses : racontant, par les choix qu'il opère entre des possibles limités, le caractère et la vie de son auteur. Sans jamais remplir son projet, le bricoleur y met toujours quelque chose de soi. »*
Claude LEVI-STRAUSS
La pensée sauvage, Paris, Presses Pocket, 1962, p. 35.

Au milieu des années 80, lorsque débute notre travail de terrain, la notion de gestion urbaine est à la fois d'une vive actualité et d'une grande confusion [1]. Dans les expertises internationales, elle n'est encore souvent qu'un prêt-à-penser la rationalisation urbaine et une bannière idéologique de politiques opérationnelles en quête de réconciliation avec les réalités sociales urbaines des pays en développement. Elle ne parvient ni à un modèle crédible d'administration des cités, à la fois légitime et efficace, ni à une prise en compte pertinente de la vitalité des sociétés africaines, rebelles aux carcans normatifs, à l'intégration urbaine standardisée, à la promotion de citadins-contribuables répertoriés et fiscalisés. D'emblée, notre intérêt nous portait moins à l'analyse des échecs répétés de ces projets qu'à celle des dispositifs qui assurent, en dépit des carences de l'encadrement officiel comme de la crise aiguë des finances publiques, le fonctionnement des cités. Quels sont les mécanismes de l'offre en *infrastructures* [2] dans des villes fragmentées, socialement très différenciées, spatialement éclatées ? Quels sont les moyens de la régulation sociale, dans des contextes marqués par la fragilisation de services publics exsangues et submergés par une demande diversifiée ? Quelle gestion urbaine est mise en œuvre pour concilier, notamment dans les capitales, les fonctions étatiques d'encadrement et les stratégies antagoniques des collectifs citadins pour promouvoir leurs intérêts particuliers ?

Un lieu, une période

Avec 700 000 habitants [3], Ouagadougou fait certes figure de « grande ville » dans un pays encore faiblement urbanisé [4], mais il peut paraître surprenant que la modeste

1. STREN R., « An elusive concept : *urban management* in development assistance », in *Cities*, vol. 10, n° 2, May 1993, pp. 125-138.
2. Au sens où l'entend la Banque mondiale : BANQUE MONDIALE, *Rapport sur le développement dans le monde 1994. Une infrastructure pour le développement*, Washington, Banque mondiale, 1994, 268 p.
3. L'agglomération regroupait 450 000 h. au recensement de 1985 et la population citadine était estimée à 700 000 h. en 1992.
4. 17% de citadins en 1992 : BANQUE MONDIALE, *op. cit.*, p. 236.

capitale d'un Etat sahélien comptant parmi les plus pauvres, selon les statistiques internationales (PNB de 300 US$ par habitant en 1992), ait été retenue pour une étude consacrée à la gestion urbaine.

Résultant de rencontres et d'opportunités scientifiques, ce choix est partiellement fortuit, mais sa pertinence au regard du projet de recherche n'en fut pas moins soigneusement évaluée. L'ancrage « monographique » correspond classiquement à deux exigences différentes. La première renvoie à une logique d'accumulation de connaissances scientifiques actualisées. Or, si le pays mossi de l'ex-Haute-Volta a bénéficié, pendant plusieurs décennies, d'un corpus d'études rurales d'une grande richesse, en revanche, les contreparties urbaines sont demeurées éparses et embryonnaires. Dans cette optique, le choix de Ouagadougou, capitale ouest-africaine mal connue se justifiait aisément mais, réduit à ce seul apport, l'objet d'étude risquait de se révéler étriqué. Beaucoup plus décisive dans notre choix fut la seconde exigence : profondément marqué par une expérience politique originale, initiée avec le coup d'Etat du 4 août 1983, le Burkina Faso des années 80 [5] ne constituait pas seulement un captivant site d'étude d'une praxis révolutionnaire, il offrait un terrain d'observation privilégié de pratiques gestionnaires urbaines dont la signification nous semblait excéder les frontières du pays.

Bien que les villes regroupent alors moins de 13% de la population totale, elles sont au cœur de la politique révolutionnaire ; tentant de se frayer une voie originale dans le marasme économique du continent, l'Etat formule en effet un projet urbain volontariste, support de pratiques inédites au regard des moyens disponibles. Toutefois, au-delà de cette singularité, nombre des dispositifs urbanistiques expérimentés recoupent, voire anticipent, des recommandations aujourd'hui banalisées : pour être révolutionnaire, le régime n'en est pas moins confronté aux mêmes préoccupations et pressions extérieures que ses voisins [6].

Décennie de crise des villes africaines [7], caractérisée par la désorganisation des systèmes d'encadrement officiels, mais aussi de revalorisation du rôle des cités dans le développement, les années 80 voient fleurir les politiques visant à restaurer, ou à susciter, l'efficacité économique urbaine. Pour les bailleurs de fonds internationaux, celle-ci est liée à une meilleure *gestion* des villes [8], expression dont le succès engendre de nouvelles priorités.

Parmi celles-ci, les fonctions d'exploitation et les coûts récurrents du fonctionnement, longtemps négligés, s'affirment au détriment des travaux de conception et des investissements : il est donc impératif de trouver des ressources régulières. A travers les décentralisations, les collectivités locales sont partiellement

5. La période concernée - 1983-1991 - couvre les années de la Révolution démocratique et populaire puis, après l'assassinat de Thomas Sankara le 15 octobre 1987, la phase de « Rectification », conduite par Blaise Compaoré, élu Président en décembre 1991 après adoption, en juin de la même année, de la Constitution de la IVème République.

6. La Banque mondiale et le FMI n'ont-ils pas reconnu avec satisfaction que le Burkina Faso s'était, au cours de cette période, « auto-ajusté » avec un relatif succès et ce, bien avant la signature d'un programme d'ajustement structurel (PAS), au début de l'année 1991 ? Voir : *Marchés tropicaux et méditerranéens*, n° 2467, 19 février 1993, p. 468.

7. STREN R., WHITE R. (dirs.), *Villes africaines en crise : gérer la croissance urbaine au sud du Sahara*, Paris, L'Harmattan, 1993, 341 p., (coll. Villes et entreprises).

8. PROGRAMME DE GESTION URBAINE, *Prospectus révisé : renforcement des capacités de gestion urbaine pour les années 90*, Washington, New York, Nairobi, Nations Unies,1991, 39 p.

investies de cette nouvelle responsabilité : animatrices du développement [9], elles sont en effet supposées orchestrer des dynamismes catalyseurs jusqu'alors occultés par des bureaucraties technocratiques et centralisées. L'intérêt pour la gestion est aussi accompagné d'une résurgence des discours sur la « participation citadine », qui mettent deux objectifs en exergue : l'encadrement et la canalisation de potentialités sous-utilisées au profit de la gestion urbaine ; la consolidation de mécanismes sociaux favorisant l'ingénierie démocratique.

Bien des incertitudes demeurent pourtant quant aux modalités concrètes de fonctionnement de ce **triptyque gestion-décentralisation-participation** [10]. A quelle échelle décentraliser pour promouvoir le plus efficacement la gestion urbaine ? La participation des populations est-elle possible et souhaitable dans ce domaine ? Qu'entendre par participation et quelles formes lui donner ? Ces questions sont centrales dans le Burkina Faso révolutionnaire et des réponses originales leurs sont apportées.

Au cours de cette période, la capitale, longtemps concurrencée par sa rivale du sud-ouest, Bobo-Dioulasso, affirme sa primauté : les emplois salariés publics et privés y sont pour la plupart localisés ; l'armature industrielle, bien que de faible envergure, s'y étoffe ; les instances nationales et internationales qui y ont leur siège contribuent à moderniser un parc architectural longtemps resté modeste, tandis que les grands équipements sont multipliés. S'il ne l'a pas impulsée, le pouvoir révolutionnaire d'obédience marxiste, initialement incarné par le Capitaine Sankara, contribue à cette dynamique urbaine. En provoquant un véritable choc psychologique dans une société jusqu'alors dominée par la puissante chefferie mossi, il coïncide, à Ouagadougou, avec l'apparition de nouvelles dynamiques sociales, l'émergence de nouvelles stratégies politico-économiques et de nouveaux acteurs, qui modifient profondément les conditions de développement et de fonctionnement de la cité.

Chevillée aux pratiques du pouvoir d'Etat, la réussite tardive mais fulgurante de la capitale est contemporaine d'une croissance urbaine rapide (8-9% par an [11]), notamment alimentée par de puissantes vagues migratoires en provenance des campagnes, qui pose avec une grande acuité le problème de l'accueil des immigrants, auquel ne répond pas l'offre publique en logements, services et emplois. Aussi l'habitat est-il, d'emblée, un enjeu sectoriel majeur de la politique nationale de modernisation : capitale et lieu privilégié de mise en œuvre du projet urbain révolutionnaire, Ouagadougou est rapidement livrée aux bouleversements de la rénovation du centre-ville et de la régularisation foncière des périphéries, vastes aires non loties (80% des parcelles environ [12]) regroupant presque la moitié des citadins.

Cette ample opération de restructuration, à double dimension technique et politique, est accompagnée d'efforts pour concevoir des mécanismes originaux de production des équipements et de gestion des services de proximité. Pour la plupart, les procédures imaginées reposent sur le partage des charges et responsabilités gestionnaires entre les

9. VENARD J.-L., « Bailleurs de fonds et développement local », in JAGLIN S., DUBRESSON A. (dirs.), *Pouvoirs et cités d'Afrique noire : décentralisations en questions*, Paris, Karthala, 1993, p. 23.

10. Voir par exemple : JAGLIN S., DUBRESSON A., « Gérer la ville : décentralisation, participation, démocratie », in JAGLIN S., DUBRESSON A. (dirs.), *op. cit.*, pp. 295-305.

11. Plus de 9%/an entre les deux recensements de 1975 et 1985.

12. Enquête ORSTOM/IRSSH (premier passage 1986).

résidants et les acteurs institutionnels : ce sont avant tout ces formes inédites de contributions croisées, que nous appelons la **gestion partagée**, qui inspirent aujourd'hui des urbanistes et opérateurs œuvrant ailleurs en Afrique de l'Ouest [13].

Ce projet urbain révolutionnaire a pour cadre spatial une capitale redécoupée en 30 secteurs géographiques, unités politico-administratives de base dotées d'un comité de défense de la Révolution (CDR : 1983-1987) puis d'un comité révolutionnaire (CR : 1987-1991) élu par les habitants. Avec les procédures de mobilisation plurielles et multiformes des ressources citadines, ce dispositif éclaire les ambitions du pouvoir d'Etat dans l'organisation de la cité. En enserrant les populations sous-administrées des périphéries dans le double quadrillage des trames orthogonales des lotissements et des redéfinitions administratives des secteurs, en encadrant la mobilisation citadine par le réseau contrôlé des comités révolutionnaires, en canalisant les revendications urbaines dans les procédures institutionnalisées de la gestion partagée, le pouvoir central cherche les voies et moyens de consolider son assise dans une ville qui, plusieurs fois par le passé, a déjà fait et défait les gouvernements.

Replacé dans un contexte plus général de « mise à contribution » des populations, l'ensemble de ces mesures représente-t-il plus qu'une tentative d'annexion par le domaine public et les circuits de l'économie urbaine contrôlée d'une part importante de l'épargne et des dynamismes citadins ? L'émergence d'une gestion de proximité, à l'échelle des secteurs, conduit-elle à la juxtaposition de deux systèmes d'administration des services urbains, l'un centralisé et technocratique, l'autre atomisé, pragmatique et soucieux d'efficacité immédiate ? Engendre-t-elle au contraire des formes de complémentarité et de collaboration qui modifient progressivement les pratiques de l'un et de l'autre dans un syncrétisme gestionnaire en gestation ?

Supprimés, officiellement, par le référendum constitutionnel du 2 juin 1991, les CR n'ont pas survécu à la période révolutionnaire, mais leur gestion partagée a-t-elle permis un rattrapage urbanistique dans les périphéries ? La valorisation des dynamismes locaux dans les secteurs périurbains a-t-elle été accompagnée d'une redistribution spatiale des dépenses publiques qui favorise une réduction des disparités intra-urbaines ? Au-delà, a-t-elle eu des effets durables sur la gestion urbaine ?

La célérité avec laquelle furent mises en œuvre les différentes mesures et la volonté affichée de rompre avec les pratiques étatiques antérieures justifient de poser en termes de rupture la succession politique de 1983. Tel le Roi Christophe de la tragédie césairienne, exhortant son peuple à réaliser à grands ahans d'années ce que les autres ont fait à petits coups de siècles [14], le Capitaine Sankara et son équipe, révolutionnaires pressés, n'eurent de cesse que de transformer la société et de remodeler les hommes au rythme de leurs décrets. S'ils ne parvinrent que très partiellement à imposer leurs objectifs avant d'être violemment évincés, et quoi que l'on puisse penser de leur expérience politique, il est patent que le choc de 1983, en libérant les ressorts de la vitalité citadine, a suscité une éclosion de pratiques, un foisonnement de réponses

13. « Partage des responsabilités et communication dans le secteur eau et assainissement », in *Note d'information du GREA (Groupe régional de l'eau et de l'assainissement-Afrique de l'Ouest)*, n° 4, juin 1995, 6 p.
14. CESAIRE A., *La Tragédie du Roi Christophe*, Paris, Présence africaine, 1963, p. 139.

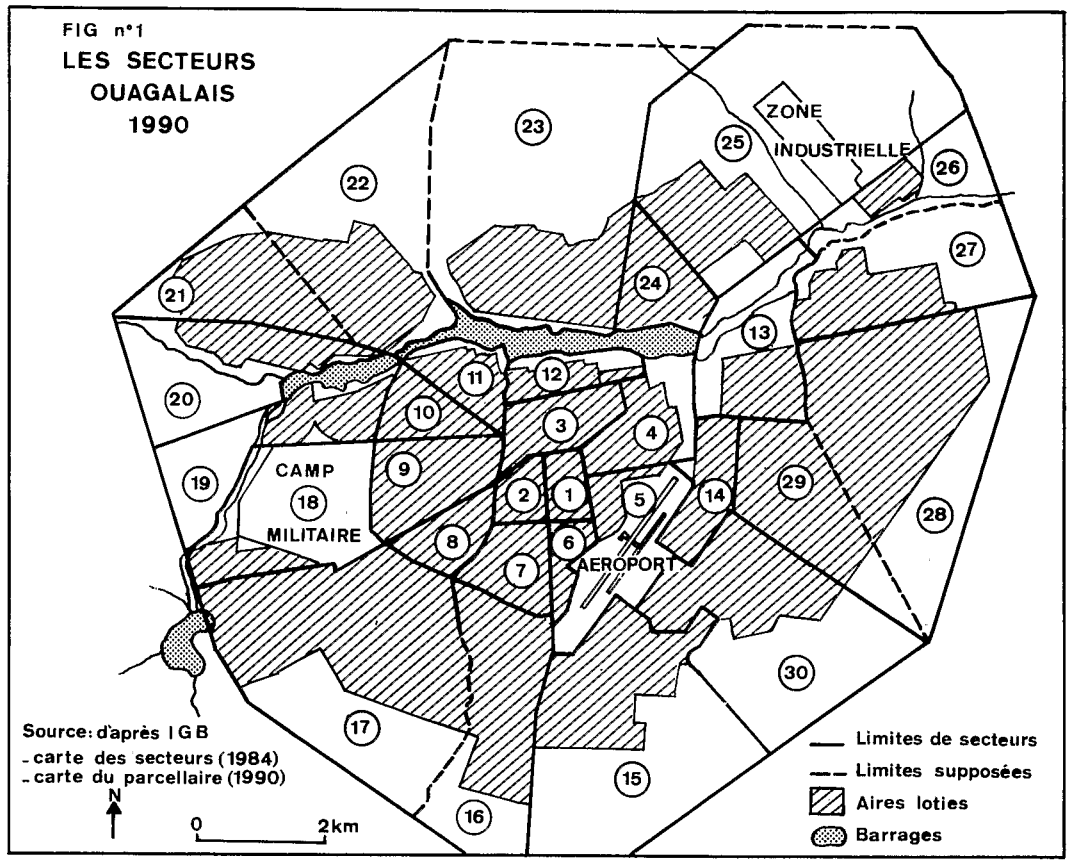


FIG n°1
LES SECTEURS
OUAGALAIS
1990
ZONE
INDUSTRIELLE
CAMP
Mmilitaire
AEROPORT
Source: d'après I G B
- carte des secteurs (1984)
- carte du parcellaire (1990)
N
0
2km
Limites de secteurs
Limites supposées
Aires loties
Barrages

citadines aux injonctions du pouvoir. Sous la forme de résistances, contournements ou réinterprétations celles-ci ont, jusque dans le domaine des stratégies patrimoniales citadines ou dans les arbitrages des conflits locaux, modifié les équilibres antérieurs.

La Révolution burkinabè nous fut ainsi une formidable opportunité scientifique, non en tant qu'objet d'étude propre, mais en tant que catalyseur d'un ensemble de processus conduisant à la réorganisation des enjeux de la gestion urbaine, à la mise en œuvre de nouveaux mécanismes de régulation sociale en ville, à l'émergence de nouveaux pouvoirs urbains, parties prenantes dans les mécanismes de production et d'équipement de l'espace mais aussi partiellement concurrents dans les dispositifs d'encadrement et de contrôle des hommes. Les réponses ou tentatives de réponse apportées dans ce cadre au problème de l'accession du plus grand nombre aux parcelles, services et équipements urbains de proximité ont une valeur d'exemple, non parce que les dispositifs sont transposables, mais parce que les préoccupations qui les ont engendrés demeurent plus que jamais d'actualité.

Gestion urbaine

Marquées par une réévaluation du rôle des villes dans le développement, accompagnées d'un renouvellement des problématiques, les années 80 sont, nous l'avons souligné, dominées par la notion de gestion urbaine qui, après les désillusions de la planification spatiale, précède et prépare celle de *gouvernance* [15]. L'usage en est officialisé en 1985 par le Programme de gestion urbaine [16], dont l'objectif est de « travailler avec les pays en développement au renforcement de la contribution que les villes peuvent faire à la croissance économique, au développement social et à l'atténuation de la pauvreté » [17]. L'augmentation phénoménale de la demande d'aide, la nécessité d'un vocable mieux adapté aux exigences de l'époque, l'introduction du politique dans les projets urbains exigent alors une grande flexibilité de définition, dont la formulation progressive est postérieure à la médiatisation du terme [18]. Habillant les composantes successives des programmes d'aide, celui-ci fédère progressivement diverses composantes [19], en fonction des préoccupations des bailleurs plus que d'une réelle progression de la pratique urbanistique dans les villes des PED. Dans un premier temps, le contenu de la notion de gestion urbaine importe donc moins que les raisons qui assurent sa diffusion et les résultantes qui s'ensuivent dans les discours comme dans les modes d'intervention.

Enclenché depuis plusieurs décennies, le processus d'urbanisation revêt désormais, aux yeux de l'opinion internationale, un caractère inéluctable qui transforme un monde de villages en un monde de villes [20]. Parallèlement à leur poids démographique, l'importance économique des agglomérations urbaines fait également l'objet d'une

15. BANQUE MONDIALE, *Governance and Development*, Washington, The World Bank, 1992, 61 p. ; BANQUE MONDIALE, *Governance : The World Bank's Experience*, Washington, The World Bank, 1994, 65 p.
16. Programme intégré regroupant la Banque mondiale, le PNUD, le CNUEH-Habitat et des organismes bilatéraux.
17. PROGRAMME DE GESTION URBAINE, *op. cit.*, p. 5.
18. STREN R., *op. cit.*, pp. 125-138.
19. PROGRAMME DE GESTION URBAINE, *op. cit.*, p. 5.
20. BANQUE MONDIALE, *Politique urbaine et développement économique : un ordre du jour pour les Années 90*, Washington, Banque mondiale, 1991, p. 20.

réappréciation : longtemps marquée par le discours « anti-urbain », l'analyse de leur rôle dans le développement est radicalement corrigée [21]. Le repositionnement des discours scientifiques engendre celui des politiques : quels concours apporter pour promouvoir et consolider ces dynamiques urbaines, alors que de nombreux appareils d'Etat sont en crise, financière et politique, que les politiques urbaines antérieures ont échoué, que les modalités classiques de l'intervention publique sont partout remises en cause ?

La réflexion est organisée autour de trois priorités : la lutte contre la pauvreté urbaine, la préservation de l'environnement et l'amélioration de la productivité urbaine. La première survient dans le sillage des politiques d'ajustement structurel. Composantes essentielles des rapports Nord-Sud, nécessaires au rétablissement des grands équilibres macro-économiques, celles-ci ont des effets mal mesurés sur les villes où sont massivement concentrés les appareils économiques, administratifs et politiques touchés ; elles sont néanmoins partout concomitantes d'une paupérisation des populations citadines et d'une tension sur les marchés de l'emploi. La deuxième priorité est liée à une meilleure connaissance des mécanismes de dégradation qu'engendre une urbanisation rapide mal contrôlée sur la santé (gastro-entérites, maladies respiratoires...) et sur les milieux de vie (érosion, inondations, épuisement ou contamination des eaux souterraines, étiolement du couvert ligneux...). La troisième priorité, centrale dans la définition des politiques urbaines, comprend deux principaux volets : des réformes institutionnelles visant les administrations locales (décentralisation et/ou affermissement des pouvoirs municipaux) et une modernisation, empruntant souvent la voie de la privatisation, des services urbains marchands (dessertes en eau et en électricité, transports, assainissement, collecte des déchets...), dont les dysfonctionnements entravent l'activité économique. La décentralisation est ainsi conçue comme un moyen d'augmenter les performances des municipalités, de démocratiser les processus de décision tout en améliorant les niveaux de perception fiscale, tandis que l'on attend de la privatisation, sous ses diverses formes [22], qu'elle permette d'offrir, aux ménages comme aux industriels, des prestations de service plus fiables et de meilleure qualité. Il faut souligner la relation étroite ainsi établie entre les capacités institutionnelles et le développement durable : que les dispositifs institutionnels (juridiques et financiers notamment) soient des variables stratégiques, conditionnant en partie l'efficacité et la productivité du fonctionnement urbain, est aisé à admettre, que les réformes des premiers entraînent, *de facto*, des effets positifs sur le second est plus incertain, que le processus ainsi mis en œuvre ait des répercussions durables pour l'ensemble des citadins demeure aléatoire.

Selon nous, la gestion urbaine a précisément pour objectif d'assurer ce dernier mécanisme. La multiplication des études, la confrontation des différents programmes, des efforts de théorisation permettent désormais de préciser son contenu. Dans certains documents récents, la gestion urbaine est ainsi définie comme l'art d'orchestrer

21. STREN R. *et al.*, *Une problématique urbaine : le défi de l'urbanisation pour l'aide au développement*, Toronto, Centre for Urban and Community Studies (Université de Toronto), 1992, chapitre 2, pp. 29-61 ; voir aussi le modèle démo-économique développé par Jean-Marie Cour : BANQUE MONDIALE, COUR J.-M., *Note on the economics of urbanization*, Washington, Banque mondiale, 1990, 15 p.

22. Pour un bon résumé, voir : « Privatization and Cities », *The Urban Age*, vol. 2, n° 4, October 1994, 24 p.

l'ensemble des politiques, programmes et projets qui contribuent à la régulation de la demande urbaine globale en infrastructures, services, logements et emplois, avec l'objectif affiché d'améliorer la productivité urbaine [23]. « Moment » dans la chaîne des interventions qui font la ville, en aval de l'élaboration des grands choix politiques de société, elle désigne dans notre travail le système d'encadrement volontariste et organisé des processus d'urbanisation des territoires (planification, affectation, équipement des sols) et d'intégration des populations (administration des dispositifs d'accès au logement, aux équipements, aux services), en conformité avec le projet social et politique étatique. Pratique institutionnelle, inscrite dans la durée, elle agrège un ensemble d'actes qui concernent l'encadrement, la régulation, le fonctionnement. Dénonciation de l'illusion techniciste, elle valorise des tâches longtemps considérées comme subalternes : la mise en œuvre (par opposition à la conception), le fonctionnement (par opposition à l'investissement) [24].

Les performances d'une telle gestion urbaine sont étroitement déterminées par trois catégories de facteurs : les dispositifs institutionnels et financiers, l'environnement politique et économique, les hommes. Dans un contexte où chacun de ces trois ensembles a connu des mutations profondes, quoique inégales, l'objectif de notre travail est de comprendre comment les bouleversements politiques, la noria des réformes institutionnelles, le renouvellement des hommes ont pesé sur la gestion urbaine ouagalaise et comment celle-ci, en retour, a engendré des repositionnements d'acteurs, motivé des recompositions de pouvoirs dans la ville.

A l'évidence, la gestion urbaine ne repose pas seulement sur la juxtaposition de filières sectorielles d'intervention, aussi efficaces soient-elles, elle commande aussi leur intégration, arbitre entre leurs contradictions opérationnelles, tranche entre leurs attributions budgétaires, notamment sur les fronts d'urbanisation, où se posent avec une égale urgence les questions de régularisation foncière, d'équipement, de fonctionnement des services. Pratique professionnelle transversale, la gestion urbaine ne peut être étudiée qu'à l'aide d'une approche holistique, transcendant la partition des savoirs et savoir-faire techniques [25].

Afin de guider le questionnement pluri-disciplinaire et de le confronter à un objet d'étude empirique, nos travaux de terrain ont privilégié, dans les périphéries de Ouagadougou, les services et équipements de proximité. Les travaux consultés considèrent souvent ces derniers sous l'angle réducteur des approches technico-institutionnelles et des analyses sectorielles. En revanche, ils abordent plus rarement les relations entre leur gestion et l'organisation des sociétés. Pourtant, éléments essentiels de valorisation des biens immobiliers, les services urbains et les équipements nécessaires à leur fonctionnement sont souvent d'importants enjeux des stratégies patrimoniales citadines ; vecteurs de promotion sociale, ils sont de fréquentes

23. DAVEY K., *Elements of Urban Management*, Washington, The World Bank, 1993, p. IX, (Urban Management Programme, Discussion Paper n° 11).

24. Cette « révolution » n'est pas propre aux pays en développement, voir : MARTINAND Cl., *Le génie urbain*, Paris, La Documentation française, 1986, 304 p., (coll. des rapports officiels).

25. Pour une réflexion sur ce sujet, voir : COING H., HENRY E., « Pour une approche transversale des services dans la gestion urbaine en pays de développement », in *Les villes, moteur du développement économique des pays du Tiers Monde : Journées internationales de Lille, 6-10 novembre 1989*, Paris, FMCU/Cités Unies Développement, 1990, communication n° AT2.09, 9 p.

revendications des collectifs résidentiels ; instruments d'exercice de pouvoir sur les individus, ils sont parfois au cœur des concurrences sociales. S'interroger sur la gestion des services urbains et celle des équipements, c'est étudier les modalités techniques et financières de leur fonctionnement, c'est aussi identifier leurs opérateurs sociaux, c'est surtout analyser les enjeux et les rapports de pouvoir, le politique. Fil conducteur dans la construction progressive d'une problématique de la gestion urbaine, la question des services et équipements permet de cerner les corrélations établies entre l'organisation spatiale de la cité, celles des divers pouvoirs à l'œuvre, et les pratiques citadines. Ainsi formulé, le questionnement trouvait dans la configuration urbaine et politique du Burkina Faso une résonance particulière.

Périphéries ouagalaises et gestion partagée [26]

Si la gestion urbaine est d'abord une initiative et une pratique institutionnelles, elle ne recourt pas seulement à des ressources institutionnalisées : dans un contexte de disette des finances publiques, mobiliser ailleurs, dans les circuits informels de l'économie marchande et domestique citadine, les moyens et compétences nécessaires à la régulation de la demande en parcelles, équipements et services est un enjeu majeur. Cette évidence fut un des premiers acquis du projet urbain révolutionnaire : c'est auprès des habitants eux-mêmes que l'Etat burkinabè réquisitionne une partie du coût de l'aménagement des périphéries. Ce constat empirique nous conduisit à orienter les investigations vers ce qui apparaissait alors comme une composante essentielle : les nouvelles modalités de coopération entre les pouvoirs publics et les populations, fondées sur le partage des charges. Cette recherche aurait dû, en toute logique, s'étendre à l'ensemble de la ville, mais dès notre première mission, en 1986, il apparaissait clairement que le rôle attribué aux collectifs infra-communaux, encadrés par les CR, affectait les périphéries beaucoup plus que les anciens quartiers centraux, relativement indifférents à la mobilisation révolutionnaire.

En restreignant ainsi le cadre géographique de notre étude, le risque était grand toutefois de conférer aux périphéries, en les individualisant, une homogénéité factice et de priver les mécanismes identifiés de bases de comparaison. Le premier obstacle nous semblait pouvoir être contourné par une analyse fine soulignant, au delà de l'originalité perceptible de ces aires périurbaines, la singularité des micro-territoires et de leurs collectifs résidentiels : plurielles, les périphéries présentaient des potentiels divers dont les paramètres devaient être pris en compte dans l'analyse de leurs contributions à la gestion partagée. Le traitement du centre-ville fut un problème plus difficile à résoudre : *a priori*, il n'y avait aucune raison pour que l'appel répété du pouvoir révolutionnaire à la mobilisation des citadins ne s'adressât pas aussi aux résidants du centre ; si leurs comportements s'avéraient durablement différents, sans doute fallait-il en rechercher les causes et les confronter aux mobiles des autres habitants. La décision de limiter les investigations aux périphéries, en dépit de ces difficultés de méthode, est issue d'une intuition et des circonstances. Nous n'entendons pas, ce faisant, leur

26. La paternité de cette expression revient à Etienne Le ROY (séminaire de DEA, séance sur les mécanismes de gestion urbaine observés dans trois villes moyennes du Sénégal, 1986).

conférer une signification géographique, mais justifier la validité de cet « espace de commodité » [27] au regard de notre projet.

A l'origine de ce choix est d'abord la spécificité, confirmée avec le temps, des comportements et faits observés dans les périphéries : la couverture totale de la ville n'aurait fait que vérifier cette évidence en alourdissant considérablement le dispositif d'enquête. La recherche d'explications à ces disparités a pu, en revanche, être conduite à l'échelle de l'agglomération, dans l'organisation macro-institutionnelle de la cité et dans la pratique du pouvoir d'Etat : nous nous sommes ainsi efforcée, tout au long du travail, de resituer les périphéries dans leur environnement et d'ancrer nos hypothèses dans leur contexte général.

La deuxième raison est tributaire des conditions matérielles de la recherche de terrain, fondée sur un travail d'enquête intensif et une observation participante, exigeante en temps. Limitée par la durée des missions successives (6 à 8 semaines), les coûts (traduction, moyen de déplacement) et les capacités d'une enquête individuelle, celle-ci ne pouvait être étendue aux CR, équipements et services des 30 secteurs urbains. Un choix était donc nécessaire entre un transect urbain ou une partition géographique centre/périphéries. Notre préférence pour la seconde solution s'appuie sur le constat, déjà évoqué, d'une localisation majoritaire des faits significatifs sur les franges urbaines et sur la réalisation, à partir de 1986, d'une enquête socio-économique, conduite par l'ORSTOM et l'IRSSH (Institut de Recherches en Sciences sociales et humaines) [28] sur le thème des enjeux des extensions urbaines à Ouagadougou. Intégrée dans ce programme, nous y avons bénéficié d'une dynamique collective, d'un encadrement et d'une logistique exceptionnels. Les résultats, traités et exploités dès 1987, constituaient une source de données inédites sur les périphéries et leurs populations, fournissant des éléments contextuels essentiels à la compréhension des pratiques de gestion partagée ; rien de tel cependant ne nous était offert pour les quartiers centraux, sur lesquels nous ne disposions guère que des données générales des recensements de 1975 et 1985. Il y avait donc un risque réel de distorsion dans l'appréhension des phénomènes observés dans l'une et l'autre partie de la ville.

L'enquête ORSTOM/IRSSH a retenu comme délimitation géographique des périphéries la couronne périurbaine, constituée des secteurs numérotés 15 à 30. Au recensement de 1985, ils regroupaient 210 771 habitants, soit 47,7% de la population totale [29]. Cette définition spatiale, qui n'est pas strictement identique à celle des quartiers d'habitat dit « spontané », a été choisie en raison de sa simplicité et des nécessités pratiques de la collecte des données. En effet, tous les documents statistiques postérieurs à 1984 ayant pour cadre les secteurs urbains, un autre découpage, en fonction des types d'habitat par exemple, aurait considérablement compliqué le travail. Cette partition est aussi celle que nous avons adoptée : mieux sans doute qu'à d'autres

27. SAUTTER G., « Quelques réflexions sur le thème : Crise ou renouveau de la géographie », rapport au Comité technique de géographie de l'ORSTOM, 1975, sans autre indication, doc. dactyl., p. 6. Voir aussi : SAUTTER G., « La discipline et son contexte : quelques réflexions sur la géographie en 1975 », in *Revue internationale des sciences sociales*, XXVII-2, 1975, pp. 245-263.

28. Institut de recherches rattaché au CNRST (Centre national de la recherche scientifique et technique) du Burkina Faso.

29. Notons cependant que l'enquête ORSTOM/IRSSH a été conçue et réalisée sur la base des résultats provisoires du recensement datant d'avril 1986 et créditant la ville d'un total de 442 223 habitants, soit un nombre légèrement supérieur à celui que fournissent les résultats définitifs (441 514).

objectifs de l'enquête ORSTOM/IRSSH, elle convenait aux exigences de notre travail car les frontières de secteurs, peu pertinentes pour certaines données socio-économiques qui leur sont antérieures, ont une signification majeure pour la gestion de proximité dont les CR sont les pivots.

Retenir les 16 secteurs extérieurs permettait d'englober la totalité de la couronne périurbaine et de sélectionner des périmètres qui avaient tous pour caractéristique, en 1986, d'être éloignés du centre-ville, d'être composés en majeure partie d'habitat dit « spontané » et d'être exclus des principales aires de desserte des services publics. Le problème le plus sérieux posé par cette sélection concernait le secteur 14 qui, bien qu'enkysté dans les quartiers péricentraux, se rattachait à la couronne périphérique par son profil socio-démographique et sa morphologie urbaine. En outre, les enquêtes de reconnaissance effectuées en 1986 confirmaient de grandes similarités dans les modalités de la gestion partagée. Toutefois, la destruction partielle de ce secteur en 1987 nous a contrainte à y abandonner nos investigations.

La définition de l'aire géographique ainsi retenue ne relevait pas plus du « misérabilisme » socio-politique des thèmes de la marginalisation que du fonctionnalisme des thèses économiques de la domination. Ni simples résidus résidentiels de l'urbanisation, ni annexes désarticulées et cloisonnées du centre-ville, les secteurs périphériques nous apparaissaient au contraire comme des espaces dynamiques, socialement novateurs et porteurs d'enjeux politiques importants : l'intensité des débats qui a entouré, en 1989, l'élection des maires des cinq nouvelles communes ouagalaises, dont quatre ont un territoire presque exclusivement constitué de secteurs périphériques, fut à cet égard un test éclairant. Décrypter les causes de cette vitalité dans l'histoire du peuplement, l'héritage urbanistique, les rapports politiques entretenus avec les autorités, l'émergence de *leaders* au sein des jeux de pouvoir, nous semblait propre à éclairer les fondements de la gestion partagée et les conditions de son épanouissement. En quoi l'éloignement géographique, la colonisation urbaine récente, la régularisation foncière massive expliquaient-ils les modalités originales de la mobilisation citadine ? Un de ses catalyseurs ne résidait-il pas dans l'aspiration des collectifs résidentiels périphériques à l'intégration urbaine par l'accession aux ressources de l'espace urbain aménagé, équipé, desservi ?

Mettre à nu les singularités des périphéries facilitait, en retour, l'analyse des résultantes de la gestion de proximité : celle-ci contribuait-elle à renforcer les solidarités spatiales ou accentuait-elle une différenciation croissante des entités infra-communales en multipliant les concurrences ? En « objectivant » les espaces périurbains ouagalais, nous avons construit un cadre d'étude ; la présentation, dans la première partie, du dispositif institutionnel qui, de l'Etat à la province, détermine le devenir gestionnaire de l'ensemble de l'agglomération, et l'analyse, dans la troisième partie, des articulations entre les dynamiques locales et nationales permettent toutefois de ne pas cacher la ville derrière ses périphéries.

Démarche et outils de l'analyse

Pour que l'exposé des conditions de la collecte des données et celui des résultats [30] ne soient pas dissociés, comme pour éviter un fastidieux exposé liminaire d'instrumentation, nous avons inséré dans le texte les éléments de la description méthodologique des enquêtes réalisées [31]. Aussi présentons-nous ici seulement quelques éléments généraux de la démarche, qui ont une pertinence pour l'ensemble du travail.

Deux écueils, de nature différente, méritent tout d'abord d'être évoqués. L'absence d'une cartographie urbaine actualisée a constitué un sérieux handicap, dont ont aussi pâti les différents services gestionnaires de la ville : une direction de l'Urbanisme travaillant sans tableau d'assemblage des lotissements achevés ou en cours, un Office national de l'eau disposant seulement d'une carte du réseau ancienne de 5 ans n'indiquant pas l'emplacement des bornes-fontaines, un Office des forages dans l'incapacité de fournir un document à jour sur les pompes urbaines en disent long sur leurs difficultés. Utilisée par la plupart des services administratifs et par nous-même, la seule carte disponible en 1987 est muette sur les aires d'habitat dit « spontané ». Il faut attendre la fin de l'année suivante pour qu'une mission aérienne permette d'améliorer la représentation spatiale de la ville et 1990 pour que, enfin, un fond de plan couvrant la totalité des périphéries en cours de restructuration fournisse une base de travail acceptable. Il résulte de cette situation, et de l'extrême difficulté à repérer de nombreux équipements dans les vastes périphéries non loties avant 1988, que notre cartographie demeure indigente.

Très différentes sont les difficultés qui résultent du travail dans une société « en état de révolution ». Sans grande incidence sur la démarche mais d'une gestion malaisée dans l'écriture, les changements de nom, d'appellation et de structures qui se succèdent dans les années 80 ne facilitent pas la clarté de l'exposé : lorsqu'elle n'est pas préjudiciable à la compréhension de la phrase, nous utilisons généralement la forme la plus récente de la désignation, toutefois, l'opposition entre Haute-Volta et Burkina Faso, CDR ou CR n'a pu toujours être évitée.

Simples symptômes pourtant, ces changements lexicaux sont beaucoup moins redoutables que la fluidité des rapports sociaux et le caractère insaisissable des configurations politiques mouvantes, dans lesquelles des acteurs fugitifs font et défont les nœuds de leurs stratégies ou tactiques. Rendre compte de phénomènes ténus et réversibles, analyser des pratiques polysémiques, rendre compte des décalages permanents entre discours et pratiques s'avèrent être des exercices périlleux. Malgré soi, l'enfermement dans des catégories lexicales caricature des faits subtils, le verrou des mots cadenasse des interprétations que l'on voudrait nuancées, l'écrit fige des manifestations labiles. Nous nous sommes efforcée de nous prémunir contre des affirmations trop définitives, sans toujours parvenir à résorber la contradiction

30. Soulignons que toutes les données monétaires exprimées en FCFA ont une parité de 1 FCFA = 0,02 FF, valeur antérieure à la dévaluation de 50% survenue au sommet de Dakar les 10 et 11 janvier 1994.

31. Cf. infra : deuxième partie, chapitre IV (I.).

permanente entre le caractère achevé du vocabulaire employé et des situations fluides traduites, parfois, de façon malhabile.

Tableau n° 1

Rappels sur les changements de désignations et de structures entre 1982 et 1991

	Avant 1983	1983-1987	Après 1987
Nom du pays	Haute-Volta	Burkina Faso	Burkina Faso
Pouvoir d'Etat	CSP Conseil du Salut du Peuple	CNR Conseil national de la Révolution	FP Front populaire
Structures populaires	-	CDR Comités de défense de la Révolution	CR Comités révolutionnaires
Direction nationale des Structures populaires	-	SGN-CDR Secrétariat général national des CDR	CNSP Coordination nationale des Structures populaires (supprimée en 1990)
Circonscriptions urbaines ouagalaises	Quartiers Préfecture	Secteurs Province	Secteurs Communes (1988) Province
Textes de loi	Ordonnance Décret Arrêté Décision	Zatu Kiti Raabo Koeega	Zatu Kiti Raabo Koeega

On peut s'interroger, en termes de méthode, sur la pertinence d'une approche qui, pour étudier la gestion urbaine, détermine d'abord un cadre géographique d'étude. Le passage par les territoires, qui ne s'impose pas d'emblée si l'on se réfère aux travaux sur la ville produits par d'autres disciplines, est-il nécessaire, novateur ? Son premier apport, nous semble-t-il, tient à ce qu'il impose le décloisonnant des logiques sectorielles dont restent prisonnières les approches techniciennes et l'ingénierie urbaine. Non que la géographie soit, par principe, plus synthétique que d'autres sciences humaines, mais l'entrée spatiale suggère de retenir tous les processus et pratiques qui, en contribuant à la gestion urbaine, modifient les conditions de l'encadrement des territoires et l'organisation des pouvoirs : c'est l'observation des acteurs qui a ainsi permis de déterminer, dans les lieux définis au préalable, les objets pertinents de l'analyse, ensuite replacés au sein de leurs logiques technique, institutionnelle ou économique respectives. Ce travail n'est donc ni une étude de la desserte en eau potable, ni une analyse des équipements sociaux de proximité : les synergies de fonctionnement, les contradictions socio-politiques et les systèmes territoriaux qu'ils engendrent à l'échelle locale nous intéressent plus que les chevillages technico-institutionnels verticaux qui en vertèbrent les filières sectorielles.

L'approche territoriale est aussi une manière d'aborder la matérialité du cadre géographique : gardons-nous d'oublier, dans nos modèles désincarnés, qu'habiter les périphéries contraint à de longs et pénibles déplacements, que de la proximité d'une borne-fontaine peut dépendre le temps dont disposent les femmes pour s'adonner à une petite activité lucrative, que le voisinage d'un équipement est aussi une formidable source de plus-value foncière et locative, que l'existence d'un bas-fond accentue, par les

risques de l'érosion régressive des entailles linéaires, la précarité d'un habitat de terre... Alors que la ville, par ses concentrations, sa transformation radicale des paysages semble occulter le « milieu naturel », les inondations, les phénomènes d'érosion, les menaces écologiques, la raréfaction de l'eau potable rappellent combien sa domestication reste fragile et imparfaite, tandis que la résistance opiniâtre des citadins aux nouvelles normes de superficie des parcelles, l'allongement des distances, l'insuffisance technique et financière des réseaux d'infrastructures pour accompagner l'urbanisation soulignent sans cesse l'actualité du débat sur l'*espace* urbain. Si, dans l'étude des services et équipements de proximité, les lieux apparaissent rarement dans leur extension, ils s'imposent toujours comme support des enjeux et comme facteur contraignant des stratégies gestionnaires qui se disputent les périphéries.

Enfin, c'est à la démarche géographique que nous devons une attention particulière aux jeux d'échelle, dont s'inspirent la confrontation des discours, pratiques et décisions à chaque échelon de pouvoir, la localisation des distorsions dans le jeu d'acteurs qui naviguent, plus ou moins habilement, entre les degrés des circuits verticaux de décision, l'identification des nœuds de déformation et d'innovation dans la transmission hiérarchique des consignes étatiques et des doléances citadines. Attentive aux lieux, aux liens qu'y tissent les hommes et leurs pouvoirs, cette approche territorialisée de la gestion urbaine cherche à la fois la profondeur historique et sociale des faits observés derrière le kaléidoscope disloqué des systèmes institutionnels et la matérialité des pratiques derrière la froide intendance des services.

Cette méthode explique que le choix des équipements et services de proximité [32] étudiés nous ait été imposé par l'observation directe et les entretiens dans les secteurs périphériques : l'analyse concerne seulement les activités qui font l'objet d'une gestion partagée de proximité, réciproquement, aucune de ces dernières n'a été exclue. Toutefois, nos investigations ont sans cesse buté sur une préoccupation omniprésente : la quête de l'eau potable. Parce que les services de distribution et redistribution d'eau potable sont des éléments fondateurs de la « décentralisation » infra-communale et qu'ils représentent la plus achevée des modalités de la gestion partagée, nous les avons érigés en paradigme. Ce choix méthodologique et le déséquilibre qui en résulte dans nos développements ne présument en rien de la nature des liens qui assurent, dans les années 80, la prééminence de la desserte en eau potable dans les dispositifs délocalisés de gestion partagée : nous serons ainsi amenée à nous interroger sur la sélection des projets, ses causes et ses correspondances avec les préoccupations immédiates des habitants. Identifier et analyser les logiques à l'œuvre dans la délimitation et la construction du champ de la gestion partagée constituent l'une des ambitions de ce travail.

Nous avons considéré comme services de proximité les activités financées et organisées par la puissance publique et/ou les collectifs d'habitants, fournissant une prestation à la collectivité locale (échelle d'un secteur) dans des domaines d'intérêt général (distribution d'eau potable et d'électricité, collecte des déchets ménagers, assainissement, services administratifs). Les équipements de proximité sont les

32. Michel Cotten évoque des « services collectifs de voisinage » dans le contexte français : COTTEN M., *Les équipements publics de quartier*, Paris, La Documentation française, 1978, p. 15 *et sq.*

installations nécessaires au fonctionnement d'un service collectif de voisinage : école primaire, crèche, dispensaire, marché, toilettes publiques, borne-fontaine... Le caractère de proximité reste ambigu cependant, dans la mesure où les différents services et équipements n'ont pas la même aire de desserte, soit en raison de leur logique interne, soit en raison de leur rareté : certains dispensaires, trop clairsemés, drainent ainsi la clientèle de plusieurs secteurs, tandis que les écoles primaires recrutent en général à une échelle infra-sectorielle. Nous avons usé du terme de *proximité* dans un sens partitif, peu précis quant à l'échelle géographique, pour signifier que l'équipement ou le service a vocation à ne desservir qu'une partie de la communauté urbaine, généralement de l'ordre du secteur, bien que celui-ci recouvre des réalités très diverses.

Le thème d'étude et les méthodes retenus nécessitaient d'agréger les ressources de diverses sciences : notre effort pour combiner les instruments de l'une ou l'autre de ces dernières répond au constant souci de ne pas dissocier notre objet d'étude de son environnement, d'en restituer tous les paramètres significatifs et d'échapper à ces études « *dans* la ville plutôt que *de* la ville » que vilipende Ulf Hannerz [33]. Cette problématique a ses exigences méthodologiques. Elle nécessite une constante complémentarité entre les différentes échelles de définition des enjeux urbains : les unes pour identifier les déterminations majeures de l'« ordre urbain », à travers les politiques officielles, les dispositifs législatifs et réglementaires étatiques, les normes imposées par les principaux bailleurs de fonds, les autres pour dévoiler les comportements sociaux du « bas », conformes aux modèles dominants ou au contraire dirigés, consciemment ou non, vers leur contournement voire leur subversion [34]. Sur le terrain, alors que notre formation universitaire nous inclinait à l'analyse géographique, d'autres approches nous sont apparues, à la longue, d'un apport fondamental. Parmi celles-ci, l'enquête anthropologique, l'observation « active » répétée et prolongée se sont révélées utiles, quoique nous n'y ayons guère été préparée.

Privilégiant les dispositifs officiels de la gestion urbaine, notre première partie repose essentiellement sur l'étude des institutions et des textes, celle des modes de financement de l'aménagement urbain. Respectant l'organisation des structures, l'approche des services y est sectorielle. Pour l'analyse institutionnelle et juridique, le rappel des techniques urbaines des réseaux, ou encore l'étude financière des budgets communaux, nous avons dû emprunter des outils qui ne nous étaient pas familiers. Sans prétendre en avoir optimalisé les virtualités, nous espérons les avoir utilisés de façon opportune.

Pour étudier les comportements des acteurs des périphéries, citadins et *leaders* des CR, nous avons manié, dans la seconde partie, des méthodes issues de l'anthropologie et de la sociologie du quotidien, centrées sur les individus et les groupes auxquels ils appartiennent, les pratiques et représentations par lesquelles les sujets négocient quotidiennement leur rapport à la société, à la culture, au milieu [35]. Par cette approche,

33. HANNERZ U.,« Problems in the Analysis of Urban Cultural Organization », in ASCHENBRENNER J., COLLINS L. (eds.), *Processus of Urbanism*, The Hague, Mouton, 1978, p. 298.

34. Voir l'analyse de processus utilisée par Etienne Le Roy : LE ROY E., *Rapport provisoire de mission effectuée au Sénégal dans la région de Thiès du 11 au 31 octobre 1984*, Paris, ORSTOM, 1985, doc. dactyl., pp. 8-9.

35. Sur cette « sociologie du quotidien », voir par exemple : BALANDIER G., « Essai d'identification du quotidien », in *Cahiers internationaux de sociologie*, vol. LXXIV, 1983, pp. 5-12.

nous nous sommes efforcée de dévoiler les modalités de l'enracinement progressif de la gestion partagée dans les collectifs résidentiels et de souligner la complexité des réappropriations sélectives pratiquées par les CR. Nous avons également tenté d'apprécier ce qui, dans la gestion de proximité, relève de compromis avec des résistances citadines et des pouvoirs résiduels, provisoirement (?) marginalisés, que n'a pu assujettir le pouvoir révolutionnaire en dépit de sa tentation hégémonique.

La primauté du génie urbain et des techniques dans la constitution du savoir opérationnel sur la ville a longtemps masqué l'apport des études de sociologie et d'anthropologie urbaines pour la compréhension des phénomènes contemporains dans les cités des pays en développement [36]. Alors que la ville y est un formidable catalyseur des modifications structurelles de la société, les méthodes de l'ingénierie y apparaissent, moins qu'ailleurs sans doute, susceptibles de résoudre les problèmes liés aux effets déstabilisateurs et déstructurants de l'urbanisation croissante des sociétés. C'est pourquoi sans doute les approches plus « humanistes » de ces dernières années, qui valorisent les composantes sociales et culturelles des réalités urbaines, tentent de réhabiliter le rôle des acteurs, décideurs institutionnels comme simples citadins, dans les mécanismes de fabrication et de fonctionnement des villes, y apparaissent particulièrement séduisantes [37].

Quinze ans se sont écoulés depuis que les coordonnateurs d'un numéro spécial des *Cahiers d'Etudes Africaines* de 1981 ont explicité et précisé les objectifs de cette démarche[38], mais le projet de travail initié par ce texte demeure d'actualité. Le recul permet aujourd'hui de mesurer son apport dans la dénonciation progressive de l'inadaptation de nombreux schémas de réflexion, des cadres normatifs fondés sur des superpositions de binômes réducteurs (moderne/traditionnel, légal/illégal, formel/informel, solvable/non solvable), définis à l'aune des représentations occidentales et peu propices au déchiffrage des réalités urbaines africaines. Débusquer tous les acteurs de la gestion urbaine, dans leur multitude et leur évanescence parfois, restituer à chacun la part de responsabilité décisionnelle et opérationnelle qui lui revient, officielle ou non, réglementaire ou pas, fut un constant souci de notre démarche.

Cette polarisation délibérée sur les groupes et individus des périphéries supposait des choix épistémologiques propres à l'anthropologie, dont elle adopte les méthodes d'observation (observation participante, entretiens semi-dirigés, dépouillement d'archives, de journaux et de tout document émanant des communautés étudiées) et le rapport au temps (longue durée et répétitivité des observations). Parce que les enquêtés, lorsqu'ils livrent des informations sur leurs comportements le font toujours en fonction de reconstructions sélectives, le risque de survalorisation ou d'omission volontaire de certains phénomènes est une constante et conduit souvent à un décalage entre « ce qui

36. MAXIMY R. de, « L'humaniste et les acteurs de l'urbain : culture, savoir et pouvoir dans une métropole du Tiers-monde, Kinshasa », in *L'espace géographique*, n° 3, 1985, p. 188

37. Citons pour mémoire les travaux du groupe de recherche urbaine en Afrique rattaché au Laboratoire de sociologie et géographie africaines du CNRS, ceux de Philippe Haeringer, de Patrick Canel sur l'habitat et, pour l'analyse des comportements migratoires : DUPONT V., DUREAU F., *Renouveler l'approche de la dynamique urbaine par l'analyse des migrations ? Essai méthodologique à partir d'expériences en Afrique de l'Ouest*, Bordeaux, CEGET/CNRS, 1988, 135 p., (Pratiques urbaines n° 4).

38. GIBBAL J.-M., LE BRIS E., MARIE A., OSMONT A., SALEM G., « Situations urbaines et pratiques sociales en Afrique », in *Cahiers d'études africaines*, n° 81-83, XXI (1-3), 1981, p. 7

est dit et ce qui est fait », pôles opposés du fonctionnement social qui demeurent cependant indissociables dans l'analyse [39]. C'est pourquoi les entretiens ont été accompagnés d'une observation ciblée (induite par notre grille d'analyse), mais aussi d'une « observation flottante » [40], attentive au surgissement de l'inattendu, à cette « gerbe de données accidentelles, de menus faits vrais qui éclair[ent] le reste », pour reprendre la belle expression de Jean-Pierre Raison [41].

L'analyse recherche ainsi le significatif plutôt que le représentatif et insiste d'avantage sur la mise en valeur des spécificités des pratiques observées que sur les phénomènes de récurrence et les analogies qui définissent l'unité des comportements sociétaux dominants. Exceptée celle de l'ORSTOM/IRSSH, les enquêtes sur lesquelles nous nous appuyons ne reposent nullement sur des échantillons représentatifs des populations étudiées : tout bilan quantitatif serait par conséquent hasardeux, mais la démarche est parfaitement valide dès lors qu'il s'agit de repérer des processus [42]. Chaque fois que cela était possible cependant, nous avons eu recours aux statistiques et enquêtes lourdes, ainsi qu'aux sources provenant d'autres disciplines, notamment pour resituer nos analyses dans leur contexte et préciser les déterminants propres de la situation étudiée.

Ayant présenté le « haut » et le « bas », nous nous efforçons, dans la troisième partie, d'en analyser les articulations et les interactions, à l'aide notamment de cette « imagination synthétisante » qu'évoque Jacques Gutwirth [43] : là réside sans doute une des difficultés majeures de la démarche adoptée. Procédant par un va-et-vient entre discours et pratiques, échelles de définition et de mises en œuvre des dispositifs, comportements codifiés et procédés parallèles, nous tentons de préciser les ancrages territoriaux des conduites, l'emboîtement des dispositifs de financement et le télescopage des mobiles individuels et collectifs autour des enjeux de la gestion partagée, sans caricaturer, nous l'espérons, des pratiques mouvantes et fluides.

L'analyse des articulations entre l'appareillage technico-juridique de l'urbanisme institutionnel et le foisonnement des pratiques de bricolage gestionnaire est ainsi au cœur de la problématique, qui n'échappe pas, en amont, au questionnement sur les vrais mécanismes de répartition du pouvoir en ville et d'allocation des ressources qui lui sont attachées, au-delà des dispositifs de la mise en scène officielle. Le champ gestionnaire n'est pas exempt, en effet, d'un métissage des pratiques : si les normes étatiques, véhiculées par la culture technico-institutionnelle dominante, s'imposent à tous comme référence, nous le montrerons, elles n'en sont pas moins réinterprétées, amendées, adaptées aux réalités quotidiennes des collectifs qui se les approprient. Comme dans d'autres domaines de la vie citadine, mieux étudiés (questions foncières [44], pratiques

39. CHEATER A., *Social Anthropology : an Alternative Introduction*, London, Unwin Hyman, 1989, p. 39.
40. PETONNET C., « L'observation flottante : l'exemple d'un cimetière parisien », in *L'Homme*, XXII (4), oct.-déc. 1982, pp. 37-47.
41. RAISON J.-P., *Les Hautes terres de Madagascar*, Paris, ORSTOM/Karthala, 1984, Introduction, p. 30.
42. PIERMAY J.-L., *Citadins et quête du sol dans les villes d'Afrique centrale*, Paris, L'Harmattan, 1993, Introduction, pp. 15-18.
43. GUTWIRTH J., « Jalons pour l'anthropologie urbaine », in *L'Homme*, XXII (4), oct.-déc. 1982, p. 17
44. BERTRAND M., *La question foncière dans les villes du Mali : marchés et patrimoines*, Paris, Karthala/ORSTOM, 1994, 326 p., (coll. Hommes et sociétés).

résidentielles [45], activités économiques [46], habitudes alimentaires [47], comportements démographiques [48]...), l'apprentissage de la norme urbanistique dominante ne se confond pas avec un processus linéaire de substitution, mais emprunte les voies tortueuses de l'hybridation.

En pionnière, l'anthropologie dynamique de Georges Balandier mit l'accent sur l'existence de décalages entre la vitrine officielle et les pratiques des sociétés urbaines africaines, insistant sur « la recherche constante de modes d'ajustement » [49]. Par la suite, d'autres études ont utilisé les ressources de l'analyse des acteurs pour mettre en évidence les résidus du contrôle normatif étatique, lieux de déploiement des résistances et tactiques citadines [50]. Utilisée dans l'étude des stratégies résidentielles, cette démarche a permis de souligner « la coexistence entre, d'une part, les normes légales codifiées par l'Etat à partir des modèles exogènes et, d'autre part, les manières de faire locales et les coutumes plus ou moins réinterprétées » [51], tandis que l'examen des compétitions foncières en ville a révélé l'émergence de normes métissées [52].

La méthode convient aussi à l'analyse de la gestion urbaine. Sans jamais négliger la domination étatique, particulièrement prégnante dans la capitale burkinabè des années 80, elle ne se contente pas d'un minutieux constat des dysfonctionnements de l'administration publique des services et équipements, dont les référents institutionnels ne suffisent jamais à déterminer l'usage réel. Au-delà, elle tente de repérer ce qui fonctionne ; de comprendre comment les différents groupes d'acteurs s'articulent autour d'enjeux de pouvoir dans le champ gestionnaire ; d'expliquer pourquoi, dans certains contextes, celui-ci est caractérisé par une absence d'acteurs patentés et une juxtaposition de pratiques diffuses, tandis que dans d'autres circonstances, il est investi par des stratégies concurrentes. Les modalités de la gestion partagée n'étant pas réductibles au volontarisme officiel, pas plus qu'elles ne sont inspirées par les rémanences populaires d'un mode de vie « traditionnel », il importe de redonner à chacun, acteurs institutionnels et stratèges improvisés, la place qu'il convient.

45. LE BRIS E., MARIE A., OSMONT O., SINOU A., *Famille et résidence dans les villes africaines (Dakar, Bamako, Saint-Louis, Lomé)*, Paris, L'Harmattan, 1987, 268 p., (coll. Villes et entreprises).

46. LABAZEE P. (dir.), *Entrepreneurs, ajustement et démocratie, Politique africaine*, n° 56, décembre 1994, 191 p. ; ELLIS S., FAURE Y.-A., *Entreprises et entrepreneurs africains*, Paris, Karthala/ORSTOM, 1995, 632 p.

47. CHALEARD J.-L., *Temps des villes, temps des vivres. L'essor du vivrier marchand en Côte d'Ivoire*, Paris, Université Paris X-Nanterre, 1994, 3 tomes, 1041 p., (Thèse de doctorat d'Etat).

48. LOCOH T., HERTRICH V. (eds.), *The Onset of Fertility Transition in Sub-Saharan Africa*, Liège, Derouaux Ordina Editions, 1994, 308 p.

49. BALANDIER G., *Sociologie des Brazzavilles noires*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1985 (2ème éd.), p. XVII.

50. GIBBAL J.-M., LE BRIS E., MARIE A., OSMONT A., SALEM G., *op. cit.*, p. 9.

51. LE BRIS E., MARIE A., OSMONT O., SINOU A., « Résidence, stratégies, parenté dans les villes africaines », in *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 25, janvier 1985, pp. 14.

52. GOISLARD C., *Urbanisation et nouvelles régulations juridiques, l'exemple de Banfora : Burkina Faso*, Paris, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, 1993, 2 tomes, 477 p. + annexes, (Thèse de doctorat).

PREMIERE PARTIE

HABITAT PERIPHERIQUE ET GESTION URBAINE INSTITUTIONNELLE : LA QUADRATURE DU CERCLE ?

Notre hypothèse étant que la rupture de 1983, en bouleversant l'ordre antérieur, a engendré des conditions propices à la métamorphose des pratiques de la ville, nous nous sommes interrogée sur les lieux d'émergence des innovations et les modalités du renouvellement de l'approche gestionnaire des services.

La datation de cette charnière pose néanmoins problème. Avec l'avènement du CNR, 1983 apparaît à l'évidence comme une rupture politique, mais ses incidences sur les villes sont plus tardives. Des textes puis des opérations d'aménagement concrétisent les projets urbains du CNR à partir de 1984, année qui pourrait apparaître comme une seconde rupture possible. A l'inverse, des éléments de continuité peuvent être soulignés : la plupart des « coups partis » avant 1983 sont maintenus, les enjeux techniques et financiers de projets mis en œuvre sous le CNR ont souvent été formulés auparavant, de nombreuses procédures ont été élaborées par les instances des précédents régimes [1]. Volontaristes et systématiques, les méthodes diffèrent néanmoins : la pratique révolutionnaire de la ville impose une accélération brutale des transformations du tissu urbain, dont les effets sur le paysage ouagalais sont manifestes dès 1984-1985. S'il n'en a pas toujours conçu les outils, s'il a subi plus que piloté la rapide croissance urbaine alimentée par d'importantes vagues migratoires en provenance des campagnes, le pouvoir révolutionnaire issu du coup d'Etat du 4 août 1983 n'en a pas moins amplement contribué à cette mue de la capitale, en orchestrant un impressionnant déploiement de programmes disparates. Aussi, par souci de simplification - sans doute abusive pour nombre d'observateurs attentifs - serons-nous amenée à opposer l'avant et l'après 1983.

Comment les différentes autorités responsables de la production et de la gestion des services urbains ont-elles réagi à cette rupture politique ? Comment s'insèrent-elles dans le projet urbain révolutionnaire ? Recherchant les lieux d'exercice du pouvoir de décision, nous nous sommes d'abord intéressée aux dispositifs officiels, en privilégiant l'analyse des institutions et des textes. La nouveauté de ceux-ci est confrontée au corpus législatif et réglementaire existant, tandis que les pratiques de celles-là sont comparées aux comportements antérieurs, pour en débusquer les éléments de permanence et de changement.

---

1. JAGLIN S, LE BRIS E., MARIE A., OSMONT A. *et al, Les enjeux des extensions urbaines à Ouagadougou (Burkina Faso) : 1984-1990*, Paris, ORSTOM, 1992, p. 302.

Deux séries de questions en résultent. La première porte sur la réorganisation générale du dispositif gestionnaire officiel, qui repose sur deux piliers : la province d'une part, au cœur des débats sur le renforcement des pouvoirs locaux, les établissements publics et les services des administrations centrales d'autre part. Le Burkina Faso des capitaines s'engage-t-il, par une politique de décentralisation, dans un processus d'affermissement de la première et de démantèlement des seconds ? La province peut-elle jouer un rôle primordial dans la redéfinition des services publics et assumer une part croissante des responsabilités dans ce domaine ?

La seconde concerne les capacités d'adaptation des établissements publics, organismes réputés bureaucratiques et peu flexibles. Comment intègrent-ils les innovations ? Comment articulent-ils les contraintes d'un projet gestionnaire, qui pour le pouvoir révolutionnaire semble être autant une technique de contrôle social qu'un dispositif d'encadrement spatial de la ville, avec leurs logiques sectorielles ?

Ces interrogations doivent être mises en perspective, dans la longue durée. Facteurs de changement et forces d'inertie s'enracinent en effet dans la profondeur historique de la ville et le devenir de la puissance mossi, appuyée sur ses chefferies, dans la stratification spatiale d'un paysage urbain reflétant les rapports entretenus par un Etat centralisateur avec ses clientèles urbaines traditionnelles, dans le divorce consommé de longue date entre un pouvoir technique prisonnier de ses normes et une urbanisation rapide hors des cadres administrés. L'histoire du peuplement, les héritages fonciers, les traditions institutionnelles, les modèles urbains mis en œuvre et les dispositifs de financement sont des éléments constitutifs du jeu économique et social lié à la production des services. Il convient par conséquent d'en rappeler les principaux déterminants, pour expliquer comment les modalités récentes de la gestion urbaine s'inscrivent dans les savoir-faire et la pensée urbanistiques forgés au cours des décennies précédentes, comment se dessinent les rapports de pouvoir autour des services et des équipements. Seule cette démarche globale permet de restituer pleinement ses dimensions sociales et politiques à une approche gestionnaire de la ville trop souvent réduite à la seule pratique technicienne.

Chapitre I.
Une laborieuse maîtrise urbanistique : Ouagadougou entre plans et réhabilitation municipale

L'aménagement de la capitale burkinabè ressortit longtemps à un classique urbanisme de plan et de lotissements, toujours insuffisant pour assurer une maîtrise institutionnelle de la croissance et du développement urbains. N'échappant pas à l'évolution générale, cette pratique est progressivement infléchie : substituant les équipements et les infrastructures au logement, préférant l'organisation gestionnaire à la planification, les projets des années 80, impulsés par des bailleurs extérieurs, reflètent plus le lent processus international d'apprentissage, avec ses engouements et ses modes, que l'évolution des réponses empiriques aux problèmes spécifiques de l'urbanisme Ouagalais.

C'est au regard de cet héritage, de ces modes de « faire la ville » empilant les influences exogènes successives, que doit être appréciée la triple rupture de 1983 : rupture quant au rapport jusqu'alors entretenu par le pouvoir mossi avec la ville ; rupture quant aux méthodes de planification et de gestion urbaine ; rupture enfin quant aux *credos* de l'urbanisme institutionnel.

I. L'émergence d'une capitale au Royaume des Mossi

Le Burkina Faso est un pays sans tradition urbaine. Malgré la densité du peuplement sur le plateau central, malgré le rayonnement du puissant empire mossi et de son Roi, Ouagadougou, capitale d'un pouvoir politique fort, ne fut longtemps qu'un gros bourg villageois [1]. Sans doute faut-il voir dans cette particularité un effet spatial des structures de la société mossi, dominante dans le pays.

Peuple guerrier venu du sud, du royaume Gambaga dans le Ghana d'aujourd'hui, les Mossi conquièrent des territoires de l'actuel Burkina Faso au XV^{ème} siècle et soumettent par la force les populations paysannes autochtones (Fulse, Kalamse, Kamboinse, Kibisi et Ninisi). De cette histoire est née une dichotomie fondamentale,

1. Sur l'histoire de Ouagadougou : SKINNER E. P., *African Urban Life : The Transformation of Ouagadougou*, Princeton, Princeton University Press, 1974, 487 p. ; POUSSY M., extraits de *Histoire urbaine de Ouagadougou*, Ouagadougou, documents non publiés, pag. mult. ; JAGLIN S., *Pouvoirs urbains et gestion partagée : équipements et services de proximité dans les périphéries*, Paris, Institut Français d'Urbanisme (Université de Paris VIII), 1991, pp. 26-32, (Thèse de doctorat).

celle que traduit éloquemment Michel Izard dans le titre de son ouvrage *Gens du pouvoir, gens de la terre* [2]. Les descendants du fondateur de la dynastie mossi sont les gens du pouvoir, seuls détenteurs du *naam*, à la fois fondement théorique, symbole et légitimation de l'exercice d'un pouvoir sur les hommes au sein du royaume (*Mogho*). Claudette Savonnet-Guyot rappelle que le *naam* est « beaucoup plus que la force, c'est le droit. La conviction que tous les *Moose*, descendants de Wedraogo, ont vocation à exercer un commandement et à devenir des chefs » [3]. La puissance des lignages augmentant avec la proximité du lignage royal, c'est la généalogie qui détermine la hiérarchisation politique des chefs (*Naba*, pl. *Nanamse*) au sein du *Mogho*, conçu comme une société unitaire et segmentée [4]. Ces détenteurs du *naam* règnent sur un peuple hétérogène, au sein duquel se chevauchent des lignes de clivage : aux diversités ethniques initiales se superposent en effet la distinction entre conquérants et conquis ainsi que les classements spécifiques des catégories professionnelles. Le pouvoir d'intégration du système politique mossi a cependant permis une fusion progressive de tous ces éléments : leur réunion constitue aujourd'hui le peuple mossi, dans son acception la plus large.

Une autre conséquence importante de l'histoire spécifique de cette conquête réside dans la coexistence fondamentale de deux pouvoirs principaux : d'une part le pouvoir politique, prérogative longtemps exclusive des descendants des premiers conquérants, d'autre part le pouvoir sur la terre, resté aux autochtones, premiers occupants dont les droits fonciers et religieux ont été respectés [5]. Un strict code d'allégeance règle l'interdépendance de ces deux pouvoirs : si tout nouveau *Tengnaba* (chef de village et détenteur du commandement politique), quel que soit son rang dans la pyramide politique, doit obtenir du *Tengsoba* (maître du sol) le sacrement de la terre, ce dernier ne peut procéder aux sacrifices rituels sans l'autorisation du *Naba* [6]. « A leur divinité, *Tenga*, les gens de la terre demandent la pluie, c'est-à-dire la prospérité [...] Aux gens de la terre, les *Moose* demandent la légitimation de leur pouvoir, car, étrangers au territoire sur lequel ils exercent celui-ci, ils ne peuvent s'adresser à *Tenga* que médiatement » [7] : cet équilibre entre gens du pouvoir et gens de la terre est, sans doute, une des données explicatives de la force et de la longévité du royaume mossi ; il a permis de structurer un ensemble hétérogène en une unité soudée autour du *Mogho Naba*, même si cette alliance ne fonctionne pas sans heurts.

Retenons de ces brefs rappels historiques que l'exercice d'un pouvoir somme toute considérable n'a cependant jamais permis aux rois mossi d'accéder à une puissance financière égale à celle de leurs puissants voisins (le royaume Ashanti au sud ou l'empire soudanais du Songhaï). Paradoxalement, ce pouvoir absolu est un pouvoir

2. IZARD M., *Gens du pouvoir, Gens de la terre : les institutions politiques de l'ancien royaume du Yatenga (Bassin de la Volta Blanche)*, Paris, Editions de la Maison des sciences de l'homme, 1985, 594 p.

3. SAVONNET-GUYOT C., *Etat et sociétés au Burkina : essai sur le politique africain*, Paris, Karthala, 1986, p. 91, (coll. Hommes et sociétés).

4. IZARD M., *op. cit.*, p. 21.

5. En réalité, ainsi que le démontre Michel Izard, la situation est plus complexe et juxtapose souvent trois catégories de chefs : les détenteurs du *naam*, les maîtres de la guerre et les chefs de terre : IZARD M., *op. cit.*, chapitre sur la « Société *mooga* » : pp. 19-41.

6. KABORE V. G., *Organisation politique traditionnelle et évolution politique des Mossi de Ouagadougou*, Paris, CNRS ; Ouagadougou, CVRS, 1966, pp. 112-113, (Recherches voltaïques ; n° 5).

7. IZARD M., *op. cit.*, p. 19.

lacunaire : doté d'une pensée politique forte, il n'a pas élaboré de réflexion économique [8].

Les dynasties mossi ont certes « mis au travail » paysans et forgerons pour se procurer les denrées alimentaires et les armes dont elles avaient besoin ; elles ont certes attiré et utilisé les artisans, prélevé des taxes sur les commerçants (Yarsé, Dioula, Haoussa) [9] pour renforcer et étendre les réseaux d'un puissant Etat en gestation [10], mais elles n'ont exercé qu'un contrôle très partiel sur la production. D'ordre essentiellement rituel, les relations entre le monde du pouvoir et celui de la terre ne permettaient pas au roi de tirer de substantielles ressources du second, tandis que les paysanneries, maîtresses de l'espace nourricier, échappaient largement aux prélèvements coutumiers [11]. En outre, le système fiscal du royaume n'étant pas très développé, les revenus des chefs politiques provenaient surtout de dons et de taxes commerciales irrégulières [12]. C'est pourquoi Michel Izard souligne que « la concaténation travail-production-marchandise est un impensé du pouvoir, dont procède la séparation entre la sphère du politique et celle de l'économique, les passages de l'un à l'autre n'étant jamais institutionnellement aménagés que comme fondements matériels d'une symbolique de la relation du pouvoir au sacré » [13]. N'ayant jamais été en mesure de procéder à une accumulation de richesses, le pouvoir mossi fut sans doute beaucoup plus un pouvoir sur les hommes qu'un pouvoir sur les biens.

Cette tradition de séparation des pouvoirs politique et économique n'est d'ailleurs pas dénuée d'un certain mépris du premier pour le second. Les manifestations ostentatoires de la richesse ont toujours été mal perçues en pays mossi, les chefs eux-mêmes ne vivant guère mieux que la majorité de leurs sujets. C'est peut-être aussi ce goût de l'austérité et de la sobriété, assorti de l'obligation pour les sujets de ne pas égaler en apparence la prospérité du *Naba*, qui n'a pas permis aux fortunes accumulées notamment par les commerçants d'être réinvesties dans de riches constructions urbaines, dont l'opulence eût pu être jugée déplacée. C'est peut-être enfin dans cette « disjonction entre pouvoir et richesse [laquelle] marque que le pouvoir se suffit à lui-même, qu'il y a presque liaison directe entre détention du pouvoir et jouissance » [14], qu'il faut chercher une des explications à l'indigence urbaine du royaume mossi : sans véritable lieu d'accumulation ni plaque tournante commerciale majeure, l'empire n'a pu donner naissance à une structure urbaine développée, en dépit du rayonnement de l'étape caravanière ouagalaise dans tout le Soudan occidental, dès avant la colonisation.

II. L'improbable équilibre : les contradictions du développement urbain

Décrite au 19ème siècle comme un ensemble de hameaux dispersés autour d'un noyau central, comprenant la résidence royale et le marché, mais reliés à lui par une

8. *Ibid.*, p. 561.
9. SKINNER E. P., *Les Mossi de la Haute-Volta*, Paris, Les Editions internationales, 1972, p. 250, (coll. Nouveaux horizons).
10. Sur cette notion d'Etat : SAVONNET-GUYOT C., *op. cit.*, p. 114.
11. *Ibid.*, pp. 122-123.
12. SKINNER E. P. (1972), *op. cit.*, p. 277.
13. IZARD M., *op. cit.*, p. 562.
14. *Ibid.*, p. 562.

multitude de pistes [15], Ouagadougou est alors une inscription spatiale du maillage hiérarchique par lequel le pouvoir enserre les individus dans une rigoureuse dépendance, la distribution géographique des quartiers, résidences des serviteurs et ministres du Roi, témoignant du lien établi entre eux. La croissance ultérieure de la cité n'altère pas fondamentalement cette logique administrative et politique de contrôle [16], corroborée par un des rites de la cérémonie d'intronisation du *Mogho Naba*, qui soumet sa légitimation à une visite dans chacun des quartiers de la ville, afin d'y être proclamé souverain et d'y recevoir le serment d'allégeance des chefs, mossi ou non [17]. En 1984, les conséquences de cette structuration du pouvoir traditionnel urbain, impliquant puissance des chefs de quartiers et indépendance relative de leurs « territoires » coutumiers, sont encore tellement prégnantes qu'elles apparaissent comme une menace au gouvernement révolutionnaire, dont une des premières mesures vise à briser l'organisation ancestrale de contrôle des personnes et des biens dans la capitale.

Les Français découvrent cette capitale du royaume mossi à la fin du XIX^{ème} siècle : « Lorsque le capitaine Voulet, en 1896, après avoir dispersé les quelques milliers de cavaliers envoyés par le *Morho-Naba* pour lui barrer la route, arriva dans Ouagadougou, il dut certainement chercher la *ville*. Des villages épars dans la plaine, à peine plus nombreux que dans les autres parties du populeux pays mossi qu'il venait de parcourir, représentaient aux yeux du chef de l'expédition française la capitale tant vantée du *Morho-Naba* » [18]. Commence alors une nouvelle ère pour la ville qui devient la base militaire et le centre administratif des colons dans le territoire voltaïque puis, en 1904, un chef-lieu de cercle dans la colonie du Haut-Sénégal-Niger. Elle comprend alors environ 8 000 habitants. Espace marginal dans l'ensemble colonial francophone, la Haute-Volta ne bénéficie que lentement et chichement des financements et des efforts d'équipement de la métropole. Servant surtout de réservoir de main-d'œuvre pour les régions de plantation plus prospères de Côte-d'Ivoire, elle est profondément marquée par une hémorragie humaine dont les traces perdurent.

A. D'un urbanisme de conquête à l'abandon : 1896-1947

La première « opération d'urbanisme » à Ouagadougou est un accident de l'histoire : furieux de la résistance opposée par le *Mogho Naba* et ses sujets, le lieutenant Voulet ordonne l'incendie d'une grande partie de la ville, notamment du *Natenga* (résidence royale) et de ses plus proches quartiers [19]. C'est ensuite sur les cendres mêmes du palais que les Français construisent un vaste camp militaire et aménagent les terrains de parade. Ils logent également les soldats africains et leurs familles dans l'ancien quartier des pages, Bilibambili, tout proche mais séparé du quartier blanc par le camp et un

15. SKINNER E. P. (1974), *op. cit.*, p. 19 ; Capitaine BINGER L., *Du Niger au Golfe de Guinée par le pays de Kong et le Mossi*, Paris, Hachette, 1892 (nouv. éd. en 1980 par la Société des Africanistes/Musée de l'Homme), Tome 1, p. 460 ; « Ouagadougou : chef-lieu de la Haute-Volta », in *Renseignements coloniaux et documents*, supplément à *L'Afrique française*, n° 1, janvier 1921, p. 3.

16. Pour une analyse, voir : DEVERIN-KOUANDA Y., *Le corps de la terre. Moose de la région de Ouagadougou : représentations et gestion de l'environnement*, Paris, Université Paris I-Panthéon Sorbonne, 1992, vol. 1, p. 486 *et sq.*, (thèse de doctorat).

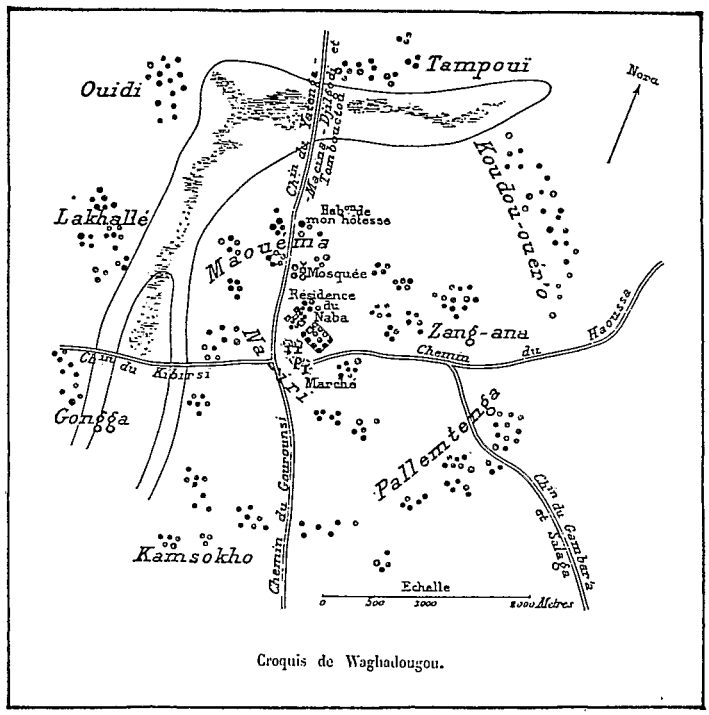
17. SKINNER E. P. (1972), *op. cit.*, p. 104.

18. *Renseignements coloniaux et documents, op. cit.*, p. 3.

19. SKINNER E. P. (1974), *op. cit.*, p. 23.

Fig. n° 2

Ouagadougou vue par Le Capitaine Binger en 1888



Croquis de Waghadougou.

Source : BINGER (Capitaine Louis), *Du Niger au Golfe de Guinée par le pays de Kong et le Mossi*, Paris, Hachette, 1892 (nouv. éd. en 1980 : Société des Africanistes Musée de l'Homme), tome II, p. 397.

vaste *no man's land* qu'occupent, beaucoup plus tard, les emprises ferroviaires de la RAN (Régie Abidjan-Niger). De cet événement procède la localisation du camp militaire en centre-ville, qui apparaît aujourd'hui comme une aberration urbanistique. L'arrivée des Pères Blancs en 1901 est un autre élément de structuration de la ville : autour de la mission, construite sur un terrain donné par le *Mogho Naba* [20], près du palais et au sud du camp militaire, sont fondés les « Quartiers saints ».

Il faut cependant attendre la création de la Haute-Volta et le choix de Ouagadougou comme capitale du territoire en 1919 pour que la ville connaisse un essor relatif dont Edouard Hesling, lieutenant-gouverneur arrivé en novembre de la même année, est le principal instigateur. Il fait tracer les premières rues, délimiter des espaces résidentiels et commerciaux, construire quelques équipements (un hôpital, une école, un nouveau marché), réalisés en briques de terre séchées au soleil (banco) ; c'est alors que Ouagadougou devient *Bancoville*. Avant l'effort de cadastrage de 1927, réalisé par le géomètre Le Bot [21], ces premières opérations d'urbanisme sont effectuées sans réel plan d'aménagement, sous la direction d'un service rudimentaire de travaux publics créé en 1920.

Aux côtés du pouvoir laïc, les missionnaires contribuent à l'équipement de la cité dans les deux domaines de la santé et de l'éducation. Ouverte dès 1902, l'école confessionnelle des Pères Blancs est le premier établissement scolaire à Ouagadougou, tandis que leur dispensaire, devenu clinique ophtalmologique en 1931, est reconnu d'utilité publique par le gouverneur général [22]. Par la suite, les congrégations religieuses confirment leur rôle de pourvoyeuses de services de santé et d'éducation dans la ville noire : s'étant très tôt partiellement substituées aux autorités publiques pour identifier la « demande » en services publics des populations citadines et définir une politique d'offre, elles conservent une place éminente, notamment dans les espaces urbains périphériques.

Le décret du 4 décembre 1926 transformant Ouagadougou en commune mixte marque finalement son accession au rang de ville (Bobo-Dioulasso, la deuxième ville du pays, obtient également ce statut). Ce régime, défini par le décret du 13 décembre 1891 puis réformé par l'arrêté général du 27 novembre 1929, la désigne comme un organisme propre doté de la personnalité civile : elle est dirigée par un administrateur-maire français, nommé par le gouverneur et assisté d'une commission municipale.

La crise de 1930 vient cependant brutalement enrayer cet essor ; le budget de la Haute-Volta, équilibré jusqu'alors, accuse un déficit d'un million de francs en 1932 [23]. Ces difficultés financières, les pressions des planteurs de Côte d'Ivoire et celles de l'Office du Niger conduisent, le 5 septembre 1932, au démantèlement de la colonie de Haute-Volta : « l'on fit intervenir des considérations économiques dont la principale fut la nécessité de créer un mouvement de populations vers la Côte d'Ivoire... Or, il est incontestable que s'il y eut des avantages économiques, ils ont profité essentiellement

20. *Ibid.*, p. 124 et p. 151.
21. SISSAO Cl., « Ouagadougou et les centres urbains du Burkina Faso », in DULUCQ S., GOERG O. (dirs.), *Les investissements publics dans les villes africaines 1930-1985 : habitat et transport*, Paris, L'Harmattan, 1989, p. 71, (coll. Villes et entreprises).
22. BENOIST J.-R. de, *Eglise et pouvoir colonial au Soudan français : administrateurs et missionnaires dans la boucle du Niger (1885-1945)*, Paris, Karthala, 1987, p. 156 et p. 408.
23. *Ibid.*, p. 351.

aux sociétés de plantation qui trouvèrent dans le travail forcé une source de main-d'œuvre taillable et corvéable à merci » [24]. Avec l'arrivée du rail à Bobo-Dioulasso en janvier 1934, qui met les populations voltaïques et notamment celles du plateau mossi densément peuplé, à quelques jours des aires d'arboriculture caféière et cacaoyère de Côte d'Ivoire, l'ex-Haute-Volta s'affirme comme un réservoir de main-d'œuvre. Ouagadougou perd sa fonction de capitale et un arrêté de 1936 supprime son statut de commune mixte, entraînant la disparition du budget communal. Les services administratifs émigrent vers la Côte d'Ivoire ; sans entretien, les bâtiments publics ne résistent pas aux hivernages successifs et tombent en ruine. La ville végète ; les activités diminuent, l'usine d'huile d'arachide et l'usine électrique sont démontées en 1932 ; la population décline jusqu'à 10 500 habitants en 1931 [25].

Les incidences de cette marginalisation spectaculaire de Ouagadougou sont considérables. Un observateur note ainsi en 1949 que « durant ces quinze années, des changements se sont opérés dans d'autres territoires : Abidjan, qui n'existait pas, a été reconstruite et est aujourd'hui l'une des plus belles villes de la côte ; Bamako s'est agrandie et modernisée. En Haute-Volta même, seule Bobo-Dioulasso, terminus du chemin de fer, offre aujourd'hui, et mieux que Ouagadougou, l'allure d'une ville » [26].

B. La renaissance et les grands travaux : 1947-1960

Le rôle du *Mogho Naba* est déterminant dans les négociations qui conduisent à la reconstitution de la Haute-Volta, le 4 septembre 1947, autour de la capitale historique mossi, au détriment de Bobo-Dioulasso [27]. Favorisée par le retour des services administratifs et de leurs personnels, Ouagadougou connaît alors une spectaculaire renaissance ; sa population double entre 1945 et 1954, mais « il faut tout faire. Il ne s'agit pas seulement d'améliorer, d'agrandir, il s'agit de construire « pour de vrai » cette fois » [28]. Avec le commerce, les administrateurs trouvent une justification aux efforts budgétaires : « La situation géographique de Ouagadougou est un des atouts principaux de la ville en ce qui concerne son rôle économique : à mi-chemin entre le pays des forêts et le Sahel, elle est un centre important de transit de la cola, ainsi qu'un passage important de bétail. Ouagadougou est, en outre, un centre de départ pour les manœuvres émigrants vers la basse côte ou la Côte de l'Or » [29]. Dès lors, les crédits arrivent de la métropole pour transformer *Bancoville* et l'aménager, ce qui signifie d'abord construire des logements à ses fonctionnaires et salariés [30].

Comme ailleurs en effet, l'urbanisme colonial est ici une politique de l'habitat fondée sur deux volets s'adressant, l'un à l'élite sociale, populations européennes progressivement élargies aux fonctionnaires, l'autre à la main-d'œuvre africaine,

24. « Haute-Volta : crédits pour le rééquipement », in *Journal officiel de la République française : Débats de l'Assemblée de l'Union française*, n° 41, 22 juin 1949, pp. 766-767.
25. *Ibid.*, p. 766.
26. *Ibid.*, p. 766.
27. Elliot SKINNER mentionne ainsi une visite du roi mossi à Abidjan pour plaider la cause de Ouagadougou et obtenir que la résidence de l'administrateur y soit localisée : SKINNER E. P. (1974), *op. cit.*, p. 34. Voir aussi : SAVONNET-GUYOT C., *op. cit.*, pp. 129-136.
28. « Haute-Volta : crédits pour le rééquipement », *op. cit.*, p. 766 et p. 770.
29. *Chroniques d'Outre-mer*, n° 8-9, août-septembre 1952, p. 38.
30. *Ibid.*

accueillie et fixée dans les centres économiques [31]. Pour la seconde sont effectués des lotissements [32] et, dès 1952, le centre-ville est presque entièrement tramé. Pour la première, l'Office central des habitations économiques (OCHE) propose d'abord des logements clés-en-main, localisés dans les quartiers de Bilibambili, Paspanga et Camp fonctionnaire, puis, à partir de novembre 1954, des prêts individuels qui connaissent un « éclatant succès » [33]. Avant d'être disloqué en 1957, l'office reçoit 581 demandes qui émanent de particuliers et de Sociétés de prévoyance pour le compte de leurs adhérents ; ses activités demeurent néanmoins marginales et très sélectives : sur les 190 prêts accordés, 152 le sont à des fonctionnaires [34].

Tableau n° 2

Evolution de la population de Ouagadougou 1904-1962

Année	Africains	Européens	Total
1904	-	-	8 000
1914	19 332	12	19 344
1919	19 000	75	19 075
1926	12 015	223	12 238
1931	10 500	268	10 768
1936	14 050	150	14 200
1945	17 639	161	17 800
1948	19 360	340	19 700
1953	-	-	32 077
1962	56 605	1 347	57 952

Source : Compilation à partir de divers documents. Notamment : *Recensement démographique de la ville de Ouagadougou (résultats provisoires)*, Ouagadougou, direction de la Statistique et des Etudes économiques, 1962, p. 9 et p. 13.

Parallèlement, la cité est modernisée et équipée, grâce aux financements du FIDES (Fonds d'investissement pour le développement économique et social) : transformation des marigots du nord de la ville en réservoirs et mise en place d'un dispositif d'adduction d'eau à partir de l'usine de captage, installation d'une nouvelle centrale électrique et d'un réseau de distribution, premiers travaux de bitumage des rues, aménagement du marché central, construction de l'abattoir municipal, édification d'un collège et d'un nouvel hôpital, réalisation d'un complexe administratif avec les premiers immeubles à étages, modernisation du terrain d'aviation, dont la France veut valoriser « l'importance stratégique », et arrivée du chemin de fer en 1954 [35]. A la fin de la période coloniale, Ouagadougou prend enfin les allures paysagères d'une ville, certes encore modeste (37 678 habitants en 1951 et 57 952 en 1962), mais qui devient commune de plein exercice en 1955, avec son premier maire élu.

31. *Chroniques d'Outre-mer*, n° 32, février 1957, p. 35.
32. Pour la chronologie des lotissements, voir : SOME B., *La restructuration des quartiers spontanés à Ouagadougou : l'expérience de Wagadogo-Nonsin*, Lyon, Université de Lyon II, 1982, pp. 9-10, (DESS d'urbanisme).
33. *Chroniques d'Outre-mer*, n° 32, février 1957, p. 35.
34. SISSAO Cl., *op. cit.*, p. 75.
35. *Chroniques d'Outre-mer*, n° 8-9, août-septembre 1952, p. 38 ; *Chroniques d'Outre-mer*, n° 38, septembre-octobre 1957, p. 34.

L'indépendance modifie toutefois profondément les conditions de l'urbanisation ouagalaise, sans que changent les procédures. Les rythmes de production du sol constructible, des infrastructures et des équipements qui furent ceux de l'urbanisme colonial jusqu'en 1960 répondaient à une croissance démographique et spatiale modeste ; des témoignages rapportent ainsi qu'il fallut contraindre la population africaine à venir occuper des parcelles vacantes dans les quartiers résidentiels populaires [36]. Disqualifiée par un afflux migratoire sans précédent, cette production ne parvient pas, au cours des 20 années suivantes, à endiguer la progression des périphéries horizontales de cases en banco. Rien mieux que cette formidable revanche de *Bancoville*, surnom que les grands travaux des années 50 s'étaient efforcés de faire oublier, ne symbolise la faillite de la politique urbaine post-coloniale.

C. L'accélération de la croissance urbaine et l'expansion des périphéries non loties : la revanche de *Bancoville*

Localisée au centre du plateau mossi, que singularise un habitat rural concentré en gros villages de 2 000 à 5 000 habitants, Ouagadougou comptait 172 661 habitants en 1975, elle atteint 441 514 habitants en 1985, soit pratiquement la moitié de la population urbaine burkinabè (47%) et 5,54% de la population totale d'un pays qui demeure faiblement urbanisé (12,5%).

La part des natifs, qui représentent 45,4% des citadins ouagalais en 1975 et 51,8% en 1985, s'accroît. Ce processus semble indiquer un rééquilibrage entre le taux d'accroissement naturel de la ville et les apports migratoires dans une croissance démographique dont la progression annuelle s'est nettement accélérée entre les deux recensements, passant de 7,6%/an à 9,8%/an [37]. Les migrations en provenance des régions rurales proches demeurent certes importantes, la saturation démographique du plateau mossi se traduisant notamment par la conjonction entre de fortes densités [38] et des taux de croissance démographique relativement faibles [39], mais l'exutoire ivoirien tend à amenuiser les effets de l'exode rural sur les villes burkinabè et notamment sur la capitale. Cette dernière demeure néanmoins le principal pôle d'attraction du pays comme en témoigne l'enquête démographique du PNUD dans 14 provinces du pays pour les populations desquelles Ouagadougou constitue, avec 30% des migrations internes, la première destination des mouvements nationaux (suivie de Bobo-Dioulasso avec 28,4%) [40].

---

36. POUSSY M. (1975), « Ouagadougou, capitale de la Haute-Volta (Esquisse historique et sociologique) », in *Notes et documents voltaïques*, n° 8(4), juillet-septembre 1975, p. 37.

37. Remarquons que les limites de l'agglomération ont été légèrement modifiées entre 1975 et 1985 afin d'englober 7 villages de la périphérie. Ceux-ci comptaient 7 815 habitants en 1975, ce qui porte la population ouagalaise de 1975 dans les limites actuelles de la ville à 180 476 habitants : le taux d'accroissement annuel est alors de 9,4% sur la période.

38. 40 à 90 h/km2 en général, 56 à 90 h/km2 dans la couronne proche de la capitale : COUREL M-F., COUREL A., LARDINOIS R., « La population de la Haute-Volta au recensement de décembre 1975 », in *Les Cahiers d'Outre-mer*, n° 125, janvier-mars 1979, pp. 50-51.

39. SIRVEN P., « Démographie et villes au Burkina Faso », in *Les Cahiers d'Outre-mer*, n° 159, juillet-septembre 1987, p. 269.

40. AMANI M., *Enquête démographique*, Ouagadougou, ministère de la Planification et du Développement populaire/PNUD, 1986, p. 60.

Tableau n° 3

Evolution de l'urbanisation au Burkina Faso : 1961 - 1985

	1961	1975	1985
Population totale	4 460 000	5 638 203	7 976 057
Taux d'accroissement annuel	-	1,58%	3,53%*
Population urbaine**	120 000	362 610	935 667
% de la population totale	≈ 0,028	6,40%	12,50%
Ouagadougou	57 952	172 661	441 514
Taux annuel d'accroissement	-	7,58%	9,84%
% de la population totale	1,30%	3,06%	5,54%
% de la population urbaine totale	≈ 50%	47,62	47,19
Indice de primauté***	≈ 1	1,50	1,90

* L'INSD conteste ce taux et propose celui de 2,68%/an.
** Suivant les critères retenus par l'INSD : 5 villes en 1975 et 13 en 1985.
*** Rapport de la première ville (Ouagadougou) à la seconde (Bobo-Dioulasso).
Remarque : les chiffres de 1960/61 sont approximatifs (l'enquête démographique de 1960/61 ne prenait pas en compte Ouagadougou et Bobo-Dioulasso ; le recensement de Ouagadougou date de 1962).

Sources : d'après INSEE, CLAIRIN P., *Enquête démographique par sondage en République de Haute-Volta 1960 -1961*, Paris, INSEE, 1970, p. 26 ; INSEE, *Recensement démographique : Ouagadougou 1961-1962. Résultats définitifs*, Paris, INSEE, 1964, p. 13 ; INSD *Recensement général de la population. Décembre 1975. Résultats définitifs*, Ouagadougou, INSD, 1978, 2 tomes ; INSD, *Recensement général de la population du 10 au 20 décembre 1985. Résultats définitifs*, Ouagadougou, INSD, 1989.

Tableau n° 4

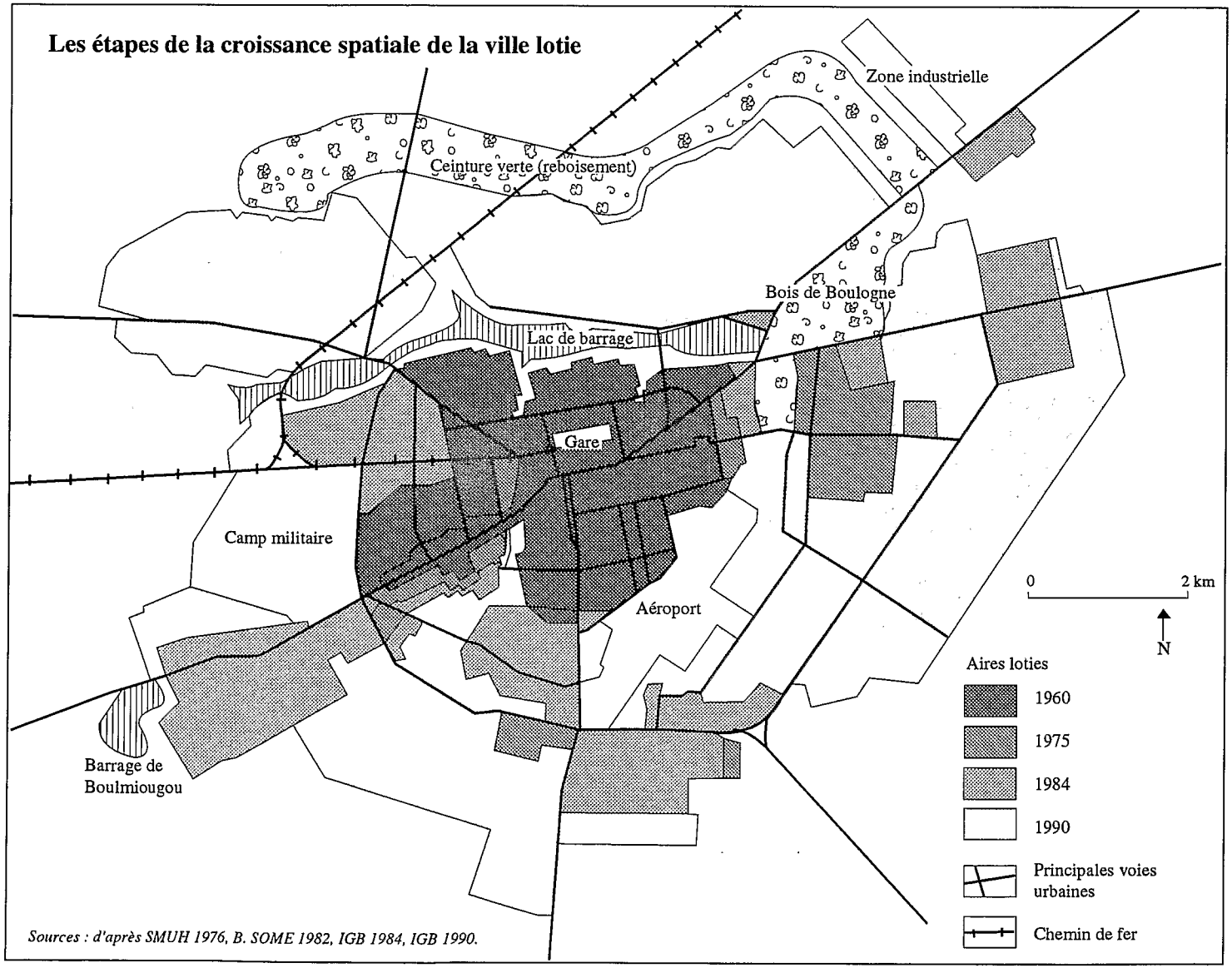
Structure de la population du Kadiogo en 1985

	Province du Kadiogo *	Agglomération ouagalaise
Total	459 826	441 514
Effectifs masculins	239 016	230 123
Effectifs féminins	220 810	211 391
Tranches d'âge		
0 - 6	107 444	102 886
7 - 14	91 801	87 716
15 - 19	53 766	52 091
20 - 29	93 401	90 861
30 - 44	70 569	68 033
45 - 49	13 015	12 384
Plus de 50	29 101	26 823
Non déclaré	729	720

* Kadiogo-urbain (Ouagadougou) et quelques villages (Kadiogo-rural) comportant 18 312 habitants.

Source : INSD, *Recensement général de la population 1985. Structure par âge et sexe des villages du Burkina Faso. Deuxième édition*, Ouagadougou, INSD, 1989, p. 119.

Fig n°3


Les étapes de la croissance spatiale de la ville lotie
Zone industrielle
Ceinture verte (reboisement)
Bois de Boulogne
Lac de barrage
Gare
Camp militaire
Aéroport
Barrage de Boulmiougou
0
2 km
N
Aires loties
1960
1975
1984
1990
Principales voies urbaines
Chemin de fer
Sources : d'après SMUH 1976, B. SOME 1982, IGB 1984, IGB 1990.

carten°4

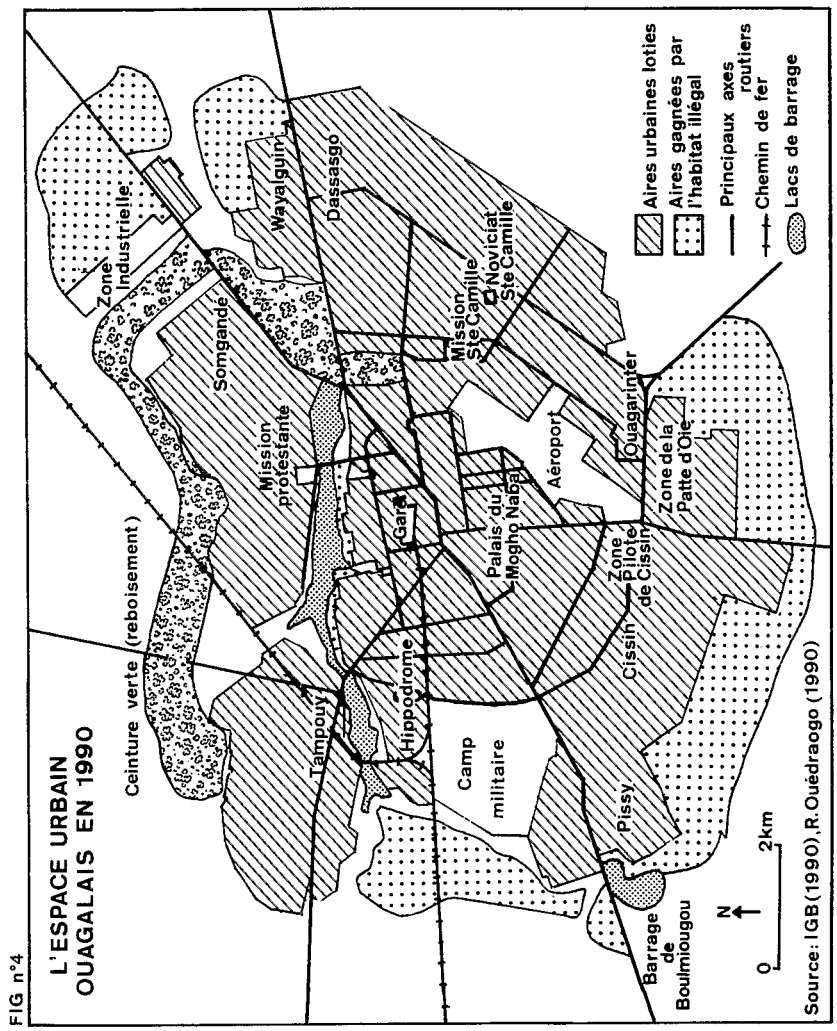
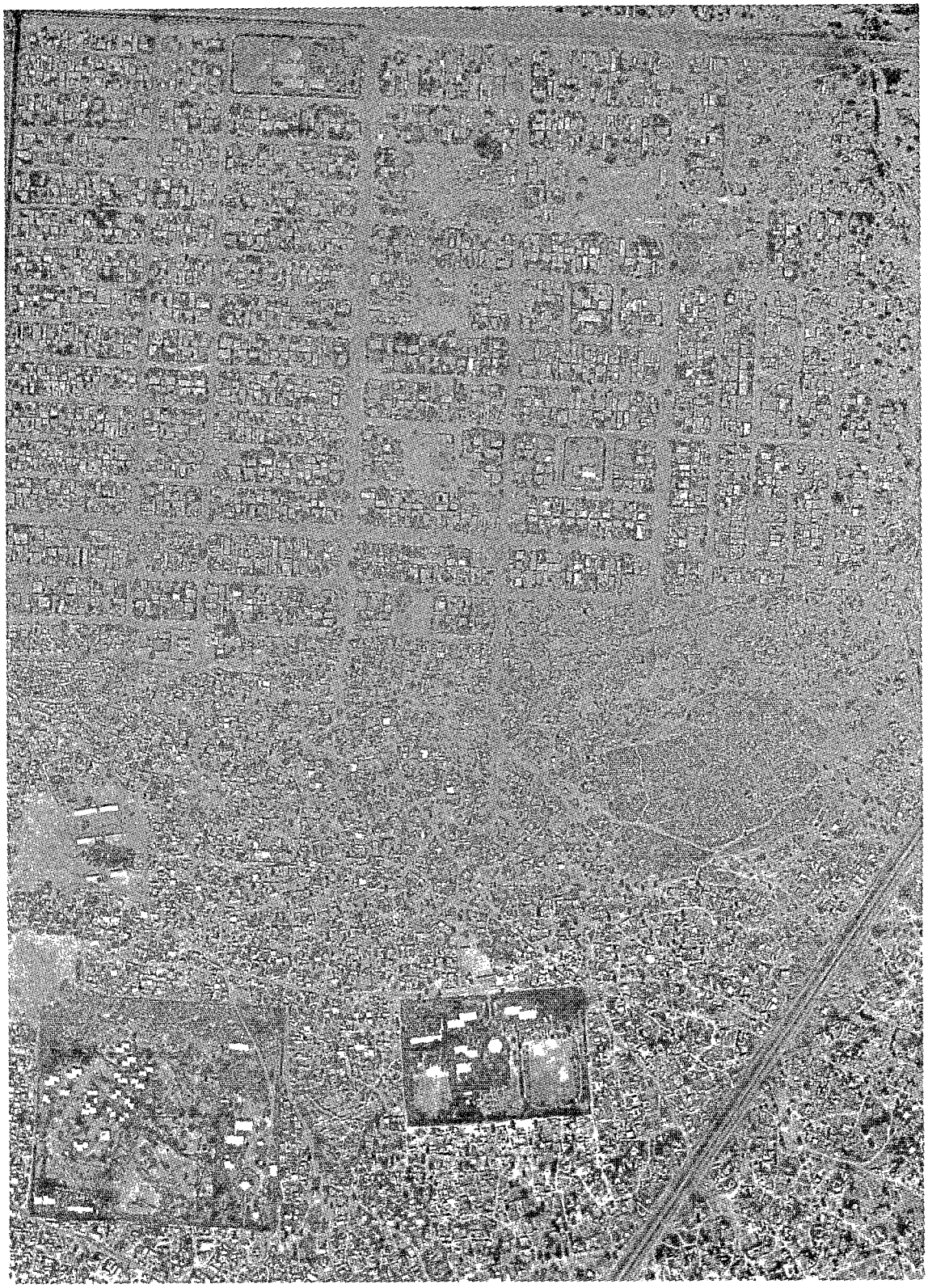


FIG n°4
L'ESPACE URBAIN
OUAGALAIS EN 1990
Ceinture verte (reboisement)
Zone Industrielle
Somgandé
Wayalguin
Dassasgo
Mission protestante
Tampouy
Hippodrome
Gare
Palais du Mogho Naba
Mission Ste Camille
Noviciat Ste Camille
Aéroport
Ouagarinter
Zone de la Patte d'Oie
Zone Pilote de Cissin
Cissin
Camp militaire
Pissy
Barrage de Boulmiougou
N
0
2km
Aires urbaines loties
Aires gagnées par l'habitat illégal
Principaux axes routiers
Chemin de fer
Lacs de barrage
Source: IGB(1990), R.Ouédraogo (1990)

Fig. n° 5

Tissu urbain en périphérie de Ouagadougou : aires loties et non loties du secteur 29



Source : mission aérienne n° 88095-B novembre 1988 au 1/10 000

Tableau n° 5

Evolution de la part des lotissements dans la superficie urbanisée de Ouagadougou entre 1970 et 1980

	1970		1980	
	Superficie	%	Superficie	%
Lotissements	1 450 ha	50,9%	1 960 ha	28,6%
Quartiers non lotis	1 400 ha	49,1%	4 900 ha	71,4%
Total	2 850 ha	100,0%	6 860 ha	100,0%

Tableau n° 6

Répartition des populations et des surfaces urbaines en fonction des modes d'occupation du sol et des densités à Ouagadougou en 1985*

	POPULATION		SUPERFICIES URBAINES	
	Effectifs	%	Superficies	%
ZONES LOTIES				
densités brutes				
< 50 hab/ha	82 425	18,9	1 825	17,8
Densités brutes				
50 à 90 hab/ha	108 150	24,8	1 514	14,7
Densités brutes				
> 90 hab/ha	47 400	10,9	316	3,1
ZONES SPONTANEES ET LOTIES NON EQUIPEES				
Densités brutes				
< 25 hab/ha	198 240	45,4	6 608	64,4
TOTAL	436 215	100,0	10 263	100,0

* Tableau réalisé à partir des résultats provisoires du recensement de 1985.

Source : LAHMEYER INTERNATIONAL, *Approvisionnement en eau de la ville de Ouagadougou. Etude de faisabilité. Données de base : version définitive*, Ouagadougou, Lahmeyer International / ONEA, 1986.

La spectaculaire extension des quartiers périphériques d'habitat dit « spontané » [41] est une des manifestations spatiales de la croissance démographique rapide de Ouagadougou, dont les pouvoirs publics perdent la maîtrise au lendemain de l'indépendance. En effet, de 1960 à 1980, 1 040 ha sont aménagés dans le cadre des opérations publiques de lotissement, lequel reste le principal instrument de l'urbanisme institutionnel, mais cette production de terrains à bâtir ne parvient pas à satisfaire la demande des quelque 200 000 nouveaux citadins, dont l'habitat demeure très consommateur d'espace en dépit des recommandations réitérées des urbanistes en faveur d'une densification significative de l'occupation du sol. Aussi les périphéries non loties, déjà très étendues au début des années 70, représentent-elles, avec 4 900 ha, près des trois quarts de la superficie urbaine en 1980.

41. Expression controversée sur laquelle nous reviendrons dans les pages suivantes.

Une dichotomie marquée oppose alors un centre partiellement équipé et des périphéries ignorées, où la possibilité d'accéder à la propriété immobilière, dans les conditions de précarité juridique imposées par une situation foncière irrégulière, a pour revers un éloignement croissant des équipements et services urbains. En modifiant les limites administratives de la ville, le recensement de 1985 entérine cette expansion, corollaire d'une urbanisation très fluide qui, sur un site il est vrai sans obstacles majeurs, favorise la tentation du laisser faire.

D. Sur la notion d'habitat spontané

La référence à l'« habitat spontané » ouagalais, notion ambiguë, requiert quelques éclaircissements. L'expression est d'usage courant parmi les citadins qui, sous une forme substantivée, n'hésitent pas à l'employer pour désigner sans discrimination toutes les aires urbaines n'appartenant pas au centre loti : « j'habite en spontané » sonne comme le sésame des aspirants ouagalais, qui signifient ainsi leur désir d'assimilation à la ville et/ou d'accession à la propriété immobilière tout en dénonçant l'incapacité de la filière publique à les intégrer dans le giron privilégié des quartiers légaux. L'emploi de ce terme n'est ni un parti pris idéologique, ni une acceptation de l'ostracisme juridique officiel vis-à-vis de ces quartiers : il renvoie à une expression populaire banalisée que traversent à la fois le souffle subversif d'un défi et l'espoir démesuré d'une reconnaissance citadine qui viendrait enfin concrétiser le « rêve urbain ».

Ce constat ne dispense ni d'en éclairer les *a priori* et les sous-entendus, ni d'en dénoncer les utilisations abusives. Ainsi, le discours des autorités à l'égard d'un habitat spontané supposé porteur de tous les maux de la ville, témoigne d'une rhétorique dépréciatrice qui procède de deux artifices. Le premier consiste à assimiler l'habitat spontané à la délinquance urbaine, à une sorte d'illégalité irréductible qui caractériserait non seulement l'accès au sol, mais l'ensemble des comportements des habitants introduits « frauduleusement » dans la ville. Par un amalgame généralisateur, ces derniers se trouvent ainsi entièrement projetés dans la sphère de l'irrégulier, ce qui s'avère inexact puisqu'en 1986 près de 42% des chefs de ménage des périphéries non loties ont un emploi répertorié dans l'économie dite moderne, tandis que 29% de ceux qui résident illégalement sur les berges sud du barrage n° 2 occupent un emploi dans l'administration ou les services [42]. Quoique cette donnée ne soit qu'un indicateur très partiel du degré d'intégration des populations urbaines, elle permet d'inférer que les résidants des aires d'habitat spontané ne sont pas, dans leur ensemble, des marginaux. Ce premier niveau de généralisation et d'assimilation entre le statut illégal de la tenure foncière et le mode d'intégration économique dans la société urbaine apparaît par conséquent caduc.

Le deuxième artifice utilisé par les autorités consiste à ne voir dans l'habitat spontané qu'un sous-produit de la spéculation foncière. Manifestation ostensible du

42. OUEDRAOGO R., *L'occupation spontanée du sol à Ouagadougou : le cas des abords du barrage n° 2*, Lomé, EAMAU, 1990, p. 35-37, (mémoire de fin d'étude, option urbanisme).

Tableau n° 7

Activités des chefs de ménage des périphéries ouagalaises selon leur aire d'habitat (lotie ou non lotie) en 1986

Types d'activités	Zones loties	Zones non loties
Agriculture	14,2%	16,7%
Activités "informelles" (artisanat, commerce, services)	26,0%	34,3%
Emplois "modernes" (industrie, commerce, services, armée)	46,0%	41,7%
Etudiants	7,4%	3,4%
Inactifs	6,4%	3,9%
Total	100,0%	100,0%

Source : ORSTOM/IRSSH (premier passage 1986).

Tableau n° 8

Activités des chefs de ménage de la zone d'habitat illégal au sud du barrage n° 2 (1989)

Types d'activités	Effectifs	%
Emplois administratifs et de service	94	28,66
Agriculture	82	25,00
Artisanat	64	19,51
Petit commerce	35	10,67
Inactifs	53	16,16
Total	328	100,00

Source : OUEDRAOGO R., *L'occupation spontanée du sol à Ouagadougou : le cas des abords du barrage n° 2*, Lomé, EAMAU, 1990, p. 37, (mémoire de fin d'étude, option urbanisme).

contournement de la loi, l'urbanisation incontrôlée n'est pourtant pas réductible aux comportements spéculatifs, mais cet habillage idéologique permet, en amplifiant et en dramatisant le problème de l'habitat spontané, de préparer les mesures radicales de restructuration mises en œuvre à partir de 1984.

Est qualifié de spontané tout ce qui est juridiquement illégal, comme à Abidjan, quelles que soient les caractéristiques économiques et physiques des constructions [43]. Cet attribut désigne exclusivement le statut du sol, confirmant ainsi la primauté de la question foncière dans la problématique de l'habitat [44]. Cet habitat spontané est surtout localisé dans les périphéries de Ouagadougou (secteurs 15 à 30) dont il couvre la quasi totalité de la surface à l'exception de quelques enclaves loties à Zogona, Patte d'Oie, Pissy, Cissin et Kossodo. Toutefois, il existe aussi dans un ancien quartier jadis

43. ANTOINE Ph., DUBRESSON A., MANOU-SAVINA A., *Abidjan «côté cours»*, Paris, Karthala/ORSTOM, 1987, pp. 127-128.

44. DURAND-LASSERVE A., TRIBILLON J.-F., « La production foncière et immobilière dans les villes des pays en développement », in *Hérodote*, n° 31, 4ème trimestre 1983, p. 13.

excentré puis intégré dans la ville en position péri-centrale (le secteur 14, victime de sa situation stratégique et détruit en 1987 [45]) et occupe une étroite bande de terre au sud du barrage n° 2, déclarée inconstructible en raison des risques d'inondation et des difficultés de l'assainissement [46].

Ces quartiers présentent des physionomies disparates bien que l'on y trouve beaucoup de constructions en banco habitées par des populations à bas revenus : dans les aires non loties, en 1986, 66% des bâtiments sont ainsi en banco simple avec toiture de tôle (la proportion s'élève à 97% si l'on ajoute les constructions en banco amélioré). Toutefois, si ce matériau est généralement le fait du pauvre, il ne peut être exclusivement considéré comme un signe de précarité. En effet, sur les chantiers des nouveaux lotissements, de nombreux attributaires reconstruisent en banco, généralement amélioré [47]. Par ailleurs, une enquête réalisée dans différents quartiers urbains montre, en 1985, que banco simple et banco amélioré continuent de caractériser l'ensemble de la ville « populaire » (87,1% des constructions), avec un pourcentage croissant du second en fonction de l'ancienneté du quartier.

L'habitat spontané ouagalais est donc caractérisé par l'association d'un matériau local (la terre), sans que ce dernier lui soit spécifique, et de produits importés dont le plus coûteux reste la tôle : c'est pourquoi, interrogés sur la taille de leur logement ou le montant de leur investissement immobilier, les habitants répondent spontanément par le nombre de tôles, ce référent étant à la fois une indication de surface et une estimation de base du coût de la construction. Toutefois, ces quartiers abritent aussi des résidants plus fortunés, fonctionnaires, commerçants, voire même ministres... Des villas dissimulées derrières de hautes clôtures surplombent ainsi de modestes parcelles, dont les disparités peuvent être saisies à travers le montant des investissements consentis.

Une ventilation sommaire des patrimoines immobiliers montre qu'ils ne varient guère en fonction du statut foncier dans les catégories inférieures et moyennes, en revanche, la tranche supérieure présentant des constructions d'une valeur de plus de 300 000 FCFA est sensiblement plus importante dans les aires loties, ce que confirme également la proportion de maisons comportant 4 pièces et plus sur ces parcelles légalement acquises. Toutefois, les données concernant l'habitat spontané au sud des barrages, plus ancien puisqu'il débute dans les années 60, semblent indiquer qu'à une différenciation croissante de la valeur des constructions avec le temps s'ajoute un processus de consolidation progressive du patrimoine qui tend, dans la durée, à amoindrir les différences avec le bâti des aires loties adjacentes. Or, l'habitat spontané périphérique est récent dans son ensemble : lors de l'enquête en 1986, 67,1% des ménages interrogés sont arrivés sur leur parcelle après 1983 ; ils n'ont donc guère eu le temps de constituer d'importants patrimoines.

Ces propriétés de valeurs très inégales n'ont en commun que d'avoir été obtenues par des filières de production du cadre bâti non contrôlées par la puissance publique et d'appartenir à des espaces urbains qui, en raison de leur marginalisation juridique, sont

45. Sur cette opération, voir : LAFONTAINE S., *La destruction d'un quartier populaire ouagalais : étude du parcours des familles déguerpies*, Créteil, Université de Paris XII-Val-de-Marne, 1990, 111 p, (mémoire de maîtrise).

46. OUEDRAOGO R., *op. cit.*, 90 p.

47. Voir l'exemple de la trame d'accueil du secteur 28 : LAFONTAINE S., *op. cit.*, pp. 49-50.

Tableau n° 9

Répartition du bâti en fonction de la nature des matériaux de construction utilisés : périphéries ouagalaises 1986 (en % de bâtiments)

Murs / Toiture	Banco	Banco amélioré	Brique cuite	Parpaing	Total
Secco	5,7	0,2	0,0	0,0	5,9
Terre	0,9	0,0	0,0	0,0	0,9
Tôle	**66,2**	**23,0**	0,4	3,0	**92,6**
Ciment	0,2	0,0	0,0	0,0	0,2
Tuile	0,4	0,0	0,0	0,0	0,4
Total	**73,4**	**23,2**	0,4	3,0	100,0

Source : ORSTOM/IRSSH (premier passage 1986).

Tableau n° 10

Typologie de l'habitat illégal au sud du barrage n° 2 (1989)

Types de bâti	Nombre de bâtiments	%
Habitat "moderne"		
- De standing : béton + parpaing + toit en terrasse	150	17,56
- Economique : fondations en béton + murs en parpaing ou terre stabilisée + toit de tôle	90	10,54
Habitat "traditionnel"		
- Banco amélioré	308	36,07
- Banco simple	306	35,83
Total	854	100,00

Source : OUEDRAOGO R., *op. cit.*, p. 41.

Tableau n° 11

Types de constructions selon les aires d'habitat à Ouagadougou en 1985

Matériaux utilisés	ZONE D'HABITAT			
	Centrale	Périphérie		Moyenne
		Lotie	Non lotie	
Banco simple	38,2	54,2	68,8	54,1
Banco amélioré	41,7	30,6	27,4	33,0
Parpaing	13,1	11,6	2,3	8,9
Autre	7,0	3,6	1,5	4,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : LAHMEYER INTERNATIONAL, *Approvisionnement en eau de la ville de Ouagadougou. Etude de faisabilité. Document de référence : version définitive*, Ouagadougou, Lahmeyer International / ONEA, 1986.

Tableau n° 12

Montant des investissements réalisés sur les parcelles des périphéries ouagalaises suivant leur statut foncier en 1986 (en % de parcelles)

Coût du bâti (FCFA)	Zones loties	Zones non loties
< 100 000	13,3%	14,6%
100 à 200 000	11,7%	16,4%
200 à 300 000	5,6%	14,8%
> 300 000	43,3%	25,2%
Non précisé	26,1%	29,0%
Total	100,0%	100,0%

Source : ORSTOM/IRSSH (premier passage 1986).

Tableau n° 13

Nombre de pièces réalisées sur les parcelles des périphéries ouagalaises selon leur statut foncier en 1986 (en % de parcelles)

Nombre de pièces sur la parcelle	Zones loties	Zones non loties
1	6,1%	9,9%
2	21,1%	27,6%
3	19,5%	23,8%
4	21,1%	16,4%
5 et plus	32,2%	22,3%
Total	100,0%	100,0%

Source : ORSTOM/IRSSH (premier passage 1986).

Tableau n° 14

Montant des investissements réalisés sur les parcelles de la zone d'habitat illégal au sud du barrage n° 2 (1989)

Montant de l'investissement total (millions de FCFA)	Nombre de parcelles	%
≤ 0,5	34	10,72
0,6 à 1,5	148	46,69
1,6 à 3	78	24,61
3,1 à 6	33	10,41
6,1 à 9	11	3,47
9,1 à 12	4	1,26
> 12	9	2,84
Total	317	100,00

Source : OUEDRAOGO R., *op. cit.*, p. 44.

Tableau n° 15

Coûts moyens des matériaux de construction d'une maison en banco simple sur une trame d'accueil (secteur 28) : 1988

Surface de 18 m2		Premier cas (1)	Deuxième cas (2)
1 200 briques	19 fûts d'eau de 200 litres	570 FCFA*	3 325 FCFA**
	Terre	Gratuite	10 000 FCFA
16 tôles	2 400 FCFA l'unité	Récupérées 0	Achetées 38 400 FCFA
Porte (tôle avec cadre en bois)	10 000 FCFA l'unité	Récupérée 0	Achetée 10 000 FCFA
Fenêtres (tôle avec cadre en bois)	6 500 FCFA l'unité	Récupérées 0	Achetées 13 000 FCFA
Total		570 FCFA	74 725 FCFA

* Fûts d'eau achetés directement à la borne-fontaine 30 FCFA l'unité.
** Fûts d'eau achetés à un revendeur 175 FCFA l'unité.
(1) : ce premier propriétaire a récupéré tous les matériaux de son ancienne habitation, à l'exception de la terre obtenue par creusement d'une fosse sur place et partiellement sur don de l'Etat, et les a transportés sur sa nouvelle parcelle : il faudrait donc ajouter au prix de ceux-ci le coût du transport, qui ne figure pas dans l'enquête citée. Cet investissement apparaît comme la solution minimaliste de la réinstallation.
(2) : ce deuxième propriétaire a tout acheté pour construire sa nouvelle maison : ses dépenses correspondent à l'investissement moyen consenti pour la construction d'un premier module de 2 pièces en banco simple nécessaire à la réinstallation de la famille.

Source : LAFONTAINE S., *La destruction d'un quartier populaire ouagalais : étude du parcours des familles déguerpies*, Créteil, Université de Paris XII-Val-de-Marne, 1990, p. 57, (mémoire de maîtrise).

dépourvus d'infrastructures et de services jusqu'au milieu des années 80. Y vivre n'a cependant pas la même signification pour un salarié, avec un revenu modeste mais stable permettant d'acheter des services privés, et pour un agriculteur ou artisan sans ressources régulières. Dans le premier cas, la non-conformité au regard de la norme foncière étatique est compensée par une bonne intégration dans les systèmes de consommation et dans le marché du travail urbains, donc par un solide enracinement dans le mode de vie citadin ; dans le second, les habitants cherchent les moyens de remédier aux déficiences de leur environnement urbain dans un mode de vie néo-rural et perpétuent des activités et des modes de consommation hérités de leurs parcours villageois antérieurs.

S'il existe bien un clivage soigneusement entretenu par la puissance publique entre le légal et l'illégal, il n'est pas vécu de la même façon par les protagonistes et d'autres lignes de partage permettent de mieux appréhender le paysage urbain et sa dynamique. La séparation entre les citadins en situation de grande précarité économique et ceux qui bénéficient de revenus satisfaisants ne suit pas celle qui délimite l'habitat spontané de l'habitat légal ; le recours à l'une ou l'autre des filières de production (auto-construction assistée par un tâcheron, appel aux services d'un artisan ou d'une entreprise patentée) répond à des raisons qui diffèrent de celles qui ont présidé au choix du statut foncier ; les stratégies qui ont conduit à une installation dans un périmètre non loti ne présentent aucune homogénéité susceptible de fonder un regroupement arbitraire de leurs acteurs aux logiques et aux objectifs souvent divergents.

Quelles sont les raisons de l'extension spatiale de l'habitat spontané ? L'insuffisance de la production foncière publique est à l'évidence un des facteurs de la formation d'aires urbanisées hors lotissement légal, mais elle n'en explique nullement les formes. La dévolution des droits d'usage relevait, à l'origine, exclusivement des chefs de terre, descendants des premiers occupants du sol, mais elle est, au moins depuis les années 70 si l'on en croit Marcel Poussy, une prérogative de tous les chefs coutumiers sans distinction, voire même de certains chefs de famille qui, en raison de leur établissement ancien dans un quartier et de leur autorité sociale, se sont arrogés ce droit [48]. Aussi l'extension de l'habitat spontané, inscrite dans le substrat social urbain qui sert de cadre à la définition des relations des communautés entre elles et au positionnement des individus au sein de la société citadine [49], apparaît-elle comme un sous-produit de la démultiplication des autorités responsables de la gestion des terres. Outre à satisfaire la demande croissante des exclus des lotissements, celles-ci cherchent à « placer » leurs dépendants et clients, contribuant ainsi à accélérer le processus de colonisation urbaine du sol.

Initialement, cette stratégie répond moins à une « faim de terre » qu'à une conception quasi militaire d'occupation du terrain. Des manifestations virulentes de ce phénomène perturbent le déroulement de deux projets de la Banque mondiale à la fin des années 70, lorsque les chefs coutumiers des quartiers concernés exigent que soient d'abord servis leurs dépendants, dont ils présentent d'impressionnantes listes : leur revendication ne renvoie ni à un besoin matériel immédiat, ni même à un objectif spéculatif de capitalisation foncière, mais au souci de maintenir dans le quartier un ordre social dont la configuration a jusqu'alors garanti leur puissance et leur autorité, et que menace l'arrivée massive d'« étrangers » sur le site. En percevant ce risque, les chefs coutumiers de Cissin font preuve d'une étonnante perspicacité et, parallèlement, d'un remarquable sens de l'adaptation aux nouvelles conditions de régulation des forces sociales. Cette juste appréciation de l'obsolescence de leurs pratiques antérieures les pousse à tenter une ultime parade contre ce qui n'est pas seulement une dépossession foncière, mais une désagrégation de leurs systèmes de contrôle sur les hommes. Ce faisant, ils se montrent plus avisés que ces « hôtes mystifiés » que décrit Jean-Luc Piermay à propos de Mbuji-Mayi, qui « n'ont pas compris que certaines règles coutumières risquaient de devenir caduques en milieu urbain. Pour eux, ils devaient nécessairement commander les nouveaux arrivants, augmenter leur nombre, et donc leur pouvoir. Ils ont cédé gratuitement ce qui, pour eux, était l'équivalent de droits d'emphytéose, comme ils faisaient auparavant ; ils ont cru que le sol continuait à leur appartenir, et se sont sentis trahis quand les réfugiés ont revendu les parcelles » [50]. Les Bakwanga ont cru que leur pouvoir continuait de passer par la terre, les chefs mossi ont senti, plus ou moins confusément, qu'il reposait sur le contrôle des hommes.

Ce mode d'obtention coutumière de la terre est important jusqu'en 1974 : caractérisé par la prégnance des liens sociaux autant que par des mécanismes de cession des terres,

48. POUSSY M. (1975), *op. cit.*, p. 28.

49. Sur la relation entre espace et autorité, voir : GRUENAIS M.-E., « Territoires autochtones et mise en valeur des terres », in CROUSSE B., LE BRIS E., LE ROY E. (dirs.), *Espaces disputés en Afrique noire : pratiques foncières locales*, Paris, Karthala, 1986, p. 291.

50. PIERMAY J.-L., « Naissance et évolution d'une ville post-coloniale : Mbuji-Mayi (Zaïre) », in CROUSSE B., LE BRIS E., LE ROY E. (dirs.), *op. cit.*, p. 135.

Tableau n° 16

Mode d'obtention des parcelles suivant les années : périphéries ouagalaises (1986)

Années	Attribution par l'Etat	Achat	Attribution coutumière	Héritage	Don	Total
< 1965	0,0	9,3	**32,4**	23,2	35,1	100,0
1965 - 1974	6,8	20,8	**36,2**	8,6	27,6	100,0
1975 - 1979	7,9	**47,2**	15,8	4,0	25,1	100,0
1980	9,4	**57,8**	11,3	3,2	18,3	100,0
1981	0,0	**56,1**	7,3	3,7	32,9	100,0
1982	14,5	**53,3**	3,3	6,7	22,2	100,0
1983	19,0	**57,1**	4,8	3,2	15,9	100,0
1984	**83,8**	6,5	2,0	1,9	5,8	100,0
1985	**92,1**	1,3	1,3	3,1	2,2	100,0
1986	**93,2**	0,0	6,8	0,0	0,0	100,0
Situation en 1986*	25,7	28,4	16,4	7,8	21,7	100,0

* Répartition des parcelles des périphéries en 1986 suivant les modes d'attribution antérieurs.

Source : ORSTOM/IRSSH (premier passage 1986).

Tableau n° 17

Prix des parcelles en fonction du mode d'obtention : périphéries ouagalaises (1986)

	0	de 1 à 10 000	de 10 000 à 25 000	de 25 000 à 26 000*	de 26 000 à 100 000	≥ 100 000	Total
Attribution par l'Etat	11,4	3,3	1,7	**80,5**	3,1	0	100
Achat	0	3	15,4	8,9	**54,8**	17,9	100
Attribution coutumière	**74,1**	12,8	5,3	2,1	5,7	0	100
Héritage	100	0	0	0	0	0	100
Don	100	0	0	0	0	0	100

* Cette tranche a été retenue en fonction du montant du versement initial dû par les attributaires dans les lotissements publics, sur lesquels nous reviendrons dans la deuxième partie.

Source : ORSTOM/IRSSH (premier passage 1986).

Tableau n° 18

Superficies des parcelles en fonction des modes d'attribution : périphéries ouagalaises (1986)

Superficies des parcelles (m2)	Attribution par l'Etat	Achat	Attribution coutumière	Héritage	Don
< 250	4,2	17,1	16,9	12,3	27,5
250 - 349	50,2	22,3	26,4	28,3	18,6
350 - 449	31,6	21,1	8,8	22,5	22,6
450 - 549	8,1	13,4	10,1	9,4	10
550 - 749	4	13,9	10,1	12,3	8,4
≥ 750	1,9	12,2	27,7	15,2	12,9
Total	100	100	100	100	100

Source : ORSTOM/IRSSH (premier passage 1986).

il maintient une cohérence du marché foncier qui inscrit tout nouveau citadin à la fois dans un espace physique et dans un espace social régulé par l'autorité coutumière. Etudiant les parcours des déguerpis du secteur 14, vieux quartier péri-central spontané, Sandrine Lafontaine rapporte ainsi que tous les chefs de ménage interrogés y avaient obtenu leur terre gratuitement auprès d'un chef coutumier et que tous avaient symboliquement marqué leur allégeance par de menus cadeaux, un coq, du tabac, des noix de cola, du sucre dont certains avaient pris la forme d'un « tribut » annuel [51].

Néanmoins, 26% des chefs de ménage ont aussi acheté leur terre aux autorités coutumières, lesquelles, en assimilant le principe de la relation mercantile, préparent les mécanismes marchands qui se généralisent au début des années 70, accompagnés d'une spirale inflationniste et d'une spéculation foncière en rapide expansion [52]. Si les dons et héritages continuent de représenter un quart des nouvelles acquisitions jusqu'en 1984, la part des obtentions gratuites tend globalement à diminuer. Le montant des achats, qui représentent plus de 50% des acquisitions entre 1974 et 1984, s'établit alors dans une fourchette comprise essentiellement entre 26 000 et 100 000 FCFA pour des superficies allant, dans 40% des cas, de 250 à 450 m^2. Dans ces conditions, le succès foudroyant des lotissements publics à partir de 1984 n'est guère surprenant : certes les terrains ne sont pas viabilisés, mais ceux des chefs coutumiers ne l'étaient pas plus, et les prix sont d'autant plus « raisonnables » que l'Etat ne semble guère pressé d'exiger plus que le versement de la taxe initiale, d'un montant de 25 000 FCFA [53]. En outre, la dépendance à l'égard de l'administration urbaine est moins aliénante que celle qui liait le chef coutumier à ses clients dans les rapports d'allégeance antérieurs.

Ainsi, une typologie des modalités de la production d'habitat illégal doit dissocier deux principales catégories de logiques : l'acquisition d'un lot pour une installation résidentielle réelle et l'achat d'une parcelle-alibi pour poser ses marques dans l'attente du lotissement. La seconde procède avant tout d'une stratégie « spéculative » : la possession d'un patrimoine urbain ou le titre de « propriétaire foncier » étant souvent assimilés au statut de résidant, critère retenu dans les opérations de lotissement pour être inscrit sur les listes d'attributaires de parcelles, les habitants anticipent sur les opérations de lotissement en réalisant un investissement minimal sur un terrain qu'ils ont acquis auprès d'un chef coutumier. Les bâtiments construits, connus sous le nom de *pigeonniers*, témoignent alors d'une acquisition foncière que n'accompagne pas nécessairement un projet d'occupation des lieux. On trouve engagées dans cette stratégie toutes les couches sociales de la ville, à l'exception sans doute des deux extrêmes, celles du « haut », à qui des circuits plus fructueux et moins incertains sont accessibles, et celles du « bas », qui ne peuvent pas s'offrir le « luxe » d'un risque. Cette occupation spontanée, qui n'est pas encore de l'habitat, connaît un essor rapide à partir de 1984 en raison de la mise en œuvre du lotissement systématique des périphéries : elle produit un paysage semi-urbain désolé, hérissé de bicoques abandonnées dont n'ont été généralement réalisés que les murs. On le trouve particulièrement développé dans la moyenne et lointaine périphérie et il appartient de ce fait au futur de la ville : insérant le

51. LAFONTAINE S., *op. cit.*, pp. 14-15
52. POUSSY M., *op. cit.*, p. 37.
53. Le prix d'un lot est théoriquement de 300 FCFA/m2, avec un apport initial de 25 000 FCFA et un versement du solde en 5 annuités.

long terme dans leur stratégie d'intégration urbaine, les ménages s'inscrivent « dans les rangs » plusieurs années à l'avance.

La résidence effective dans une aire non lotie répond à des préoccupations plus diverses et produit des morphologies urbaines plus hétérogènes. Citons tout d'abord un cas de figure qui renvoie, sous une forme plus sophistiquée, à la catégorie précédente qu'elle pousse à son terme dans un contexte d'aisance familiale plus grande : afin d'asseoir plus sûrement leurs droits à une parcelle, nombre de ménages procèdent à une « délocalisation » des noyaux élémentaires de la famille. Tout chef de famille « propriétaire » d'un lot étant un candidat légitime à l'attribution, les épouses, les fils aînés, les dépendants majeurs, ont été distribués dans les périphéries proches et lointaines sur des lots acquis dans le marché parallèle, afin d'obtenir un statut d'ayant droit lors des recensements ultérieurs. Ceci explique en partie un taux exceptionnellement bas de 1,09 ménage par parcelle en 1986, dont on peut penser qu'il résulte « d'une stratégie délibérée de dispersion - essaimage des membres adultes du groupe familial que l'on place comme pseudo-propriétaires sur les parcelles déjà possédées par la famille ou que l'on charge d'occuper les parcelles nouvellement acquises comme s'ils en avaient été eux-mêmes les acquéreurs » [54]. Remarquons que ce micro-patrimonialisme connaît une spécialisation géographique récente, liée aux hasards de la distribution des aires loties et équipées en périphérie : celles-ci sont en effet « parasitées » par un habitat illégal qui, comme dans le cas du lotissement de la Patte d'Oie au secteur 15, adopte par mimétisme leur trame et leur configuration au point de se fondre avec elles [55]. Bien que la parcelle soit ici aménagée pour la vie familiale, son occupation demeure temporaire, l'objectif ultime étant d'accéder au lotissement officiel.

Egalement temporaire est la résidence irrégulière de certains ménages appartenant aux couches moyennes de la population. Ceux que nous avons rencontrés arguaient des nécessités de la constitution d'une épargne, réalisée en économisant sur le coût d'un logement austère pendant quelques années, afin de préparer l'accession à un quartier de meilleur standing ou la construction d'une villa spacieuse, « en dur », dans un quartier nouvellement loti. Pour pouvoir réunir les fonds nécessaires à la future installation, la solution du spontané est alors préférée à la location en centre-ville, plus coûteuse.

Enfin, les installations conçues comme définitives sont le fait de deux catégories de population opposées. La première regroupe tous ceux qui n'ont pas d'autres solutions, les pauvres pour qui l'exil en périphérie et la marginalisation juridique constituent la seule façon d'intégrer géographiquement la ville. On y retrouve ainsi tous ceux que leurs faibles moyens financiers excluent à la fois des opérations de lotissement et du marché locatif.

La seconde est composée de ceux qui ont les moyens d'imposer leur choix. Plus significatives à cet égard sont les stratégies adoptées par les ménages aisés habitant les rives sud du barrage n° 2. Les avantages de cette localisation sont évidentes - proximité du centre-ville, site agréable (vue sur le lac, verdure et fraîcheur) si les moyens de son

54. JAGLIN S., LE BRIS E., MARIE A., OSMONT A. *et al.*, *Les enjeux des extensions urbaines à Ouagadougou : rapport final*, Paris, ORSTOM, 1992, p. 128.
55. *Ibid.*, p. 153.

aménagement sont donnés (assainissement et protection contre les moustiques), possibilité d'extension des réseaux (voirie, réseaux d'eau et d'électricité) - et attisent les convoitises. Aussi quelques familles disposant de bons revenus, peu soucieuses d'être délogées, ont-elles mis en œuvre les ressources de leur capital social pour obtenir, en dépit de leur statut foncier illégal, un titre de propriété officiel (22% des ménages sur l'ensemble de la zone [56]) : ce processus de légalisation *a posteriori*, exceptionnel à Ouagadougou, témoigne d'une confiance relative dans la loi de l'antériorité et du fait accompli lorsqu'elle est supportée par une confortable assise matérielle.

Tableau n° 19

Statut foncier dans la zone d'habitat illégal au sud du barrage n° 2 (1989)

	Effectifs	%
Occupation avec titre de propriété	68	21,79
Occupation sans titre de propriété	244	78,21
Total	312	100,00

Source : OUEDRAOGO R., *op. cit.*, p. 41.

Composante secondaire des thèmes centraux de nos enquêtes, cette recension des causes et des formes de l'habitat spontané ouagalais ne prétend nullement à l'exhaustivité : il faudrait, pour étayer nos propos dans ce domaine, un travail de terrain plus vaste en même temps que plus détaillé et précis, notamment sur la composition des ménages acteurs dans ces aires urbaines et sur leurs comportements. Néanmoins, les travaux épars et lacunaires déjà réalisés sur ce thème comme nos propres enquêtes attestent de la diversité des mécanismes constitutifs de l'habitat spontané ouagalais, qu'illustrent le large éventail des catégories de population qui ont recours à ce mode d'accès à la propriété, la variété des stratégies à l'œuvre, l'hétérogénéité quantitative et qualitative des investissements immobiliers et, par conséquent, celle des paysages urbains produits. Incontestablement, la propriété foncière reste « la condition d'une véritable citadinité et l'affirmation la plus tangible d'une ascension sociale » [57], mais elle n'a pas la même urgence pour tous et n'implique ni les mêmes sacrifices ni les mêmes enjeux.

Seule caractéristique transversale, l'illégalité juridique par rapport à la norme institutionnelle en est aussi le critère déterminant. Elle constitue notamment la principale justification à l'absence d'une offre publique de services de proximité, ainsi que le souligne le bouleversement des comportements qui accompagne la régularisation foncière de ces aires urbaines après 1983.

L'exemple ouagalais exige de nuancer le « pacte foncier » décrit par Jean-François Tribillon : « Rien n'est moins spontané qu'un quartier spontané, car sa naissance et son développement résultent nécessairement d'un pacte tacite ou explicite entre l'administration étatique, les instances municipales et les chefs de terre périphériques [...] Ce pacte paraît pouvoir s'écrire ainsi : l'administration reconnaissant son incapacité

56. OUEDRAOGO R., *op. cit.*, p. 41.
57. DURAND-LASSERVE A., *L'exclusion des pauvres dans les villes du Tiers-monde*, Paris, L'Harmattan, 1986, p. 69.

à créer de nouveaux quartiers populaires, autorise autrui à la relayer à condition que ces nouveaux quartiers ne puissent faire obstacle à la création ultérieure de quartiers résidentiels légaux » [58]. Si cette explication rend sans doute assez bien compte des mécanismes de production de l'habitat spontané ouagalais pendant la période de laisser faire qui s'étend de 1960 à 1984, elle ne permet pas de comprendre ceux qui prévalent depuis. Les lotissements massifs entrepris à Ouagadougou à partir de 1985 et l'acharnement mis dans la destruction systématique des bases de la chefferie coutumière ne permettent pas d'envisager ici une alliance objective entre les propriétaires fonciers et l'Etat. Beaucoup des attributaires ne s'étant pas acquittés auprès de ce dernier du prix total de leur parcelle (80,5% avaient payé les 25 000 FCFA en 1986 mais 3,1% seulement le reste) on ne peut pas même imputer, mécaniquement, au coût de l'accès au lotissement le rejet en périphérie de nouveaux « pauvres ». Le bourgeonnement de l'habitat spontané aux franges des lotissements procède d'une réponse rationnelle des citadins à la nouvelle configuration des rapports de force, tout comme il a constitué par le passé une solution calculée à l'inadéquation de l'offre publique en terrain ; en ce sens, il est la manifestation d'un mouvement réfléchi de réinterprétation et de réappropriation des dispositions officielles normalisant l'accès au sol.

Cette analyse s'oppose au « mythe de l'auto-construction », dénoncé aussi par les auteurs de *Construire la ville africaine*, qui accrédite l'idée d'un *homo urbanicus* africain incapable de concevoir et d'organiser au sein de ses propres structures sociétales « une production rationnelle de l'habitat » [59]. Sans exclure les tactiques circonstancielles, les pratiques observées relèvent souvent de stratégies inscrites tantôt dans des filières foncières visant exclusivement l'accès au sol, tantôt dans des projets plus vastes de renforcement des assises familiales : période d'épargne permettant une réintroduction « triomphale » dans la ville lotie [60] ; essaimage des ayants droit pour affermir le réseau familial sur le territoire urbain ; constitution d'un patrimoine foncier, jouant le rôle d'épargne et de sécurité pour des ménages qui n'ont aucun besoin immédiat de terres ; micro-accumulation domestique des ménages aux revenus modestes, avec ou sans projet de spéculation locative. Ces pratiques corroborent « l'image d'une fabrication soutenue de la ville et de ses quartiers, selon des mécanismes conflictuels » [61], mais délibérés et organisés en fonction de stratégies à moyen et long terme. Faut-il pour autant abandonner la notion d'habitat spontané ?

« Que l'on fait de soi-même, sans être incité ni contraint par autrui » [62] : si la notion d'habitat spontané renvoie à l'indépendance conquise par les citadins dans leurs rapports aux mécanismes officiels et codés de production foncière, elle qualifie correctement au moins certaines des pratiques sous-jacentes au phénomène et elle est aussi pertinente que celle parfois proposée d'« urbanisation non planifiée » [63], qui

58. TRIBILLON J.-F., « La clientèle foncière de l'Etat », in *Terres des uns, villes des autres : questions foncières et pratiques urbaines en Afrique*, Bordeaux, CEGET/CNRS, 1984, p. 125, (Pratiques urbaines ; n° 1).

59. CANEL P., DELIS Ph., GIRARD Ch., *Construire la ville africaine : chroniques du citadin promoteur*, Paris, Karthala/ACCT, 1990, pp. 10-11.

60. Nous avons suivi plusieurs itinéraires de ce type, dont l'un a conduit directement le ménage, dont le chef fut un moment ministre, d'une périphérie sans eau à une villa confortable, construite en partie grâce aux économies réalisées au cours des austères années de résidence dans un quartier excentré et dépourvu d'équipements.

61. CANEL P., DELIS Ph., GIRARD Ch., *op. cit.*, p. 11.

62. *Petit Robert*, édition 1989, p. 1856.

63. Voir par exemple CANEL P., DELIS Ph., GIRARD Ch., *op. cit.*, p. 15.

mériterait tout autant que soit explicitée l'autorité de référence (les lotisseurs clandestins ne « planifient-ils » pas leurs opérations de démembrement de vastes patrimoines fonciers ?). En revanche, le mot spontané utilisé comme synonyme d'une absence de volonté n'a évidemment pas de sens dans ce contexte, sauf à accepter le mythe précédemment évoqué. Prenons garde également de nuancer le propos car s'il est essentiel d'insister sur l'éventail des « choix » possibles dans les stratégies foncières citadines, ce dernier est extrêmement réduit pour certains ménages. Nécessité économique, « luxe du petit » ou « caprice » du riche, l'habitat illégal n'est spontané que si ce terme caractérise les formes d'une opiniâtre conquête urbaine, les « figures libres » d'une invention quotidienne de la ville.

Au-delà de la mosaïque d'intentions et de résultats, les citadins se reconnaissent pourtant dans le pragmatisme calculateur qui aiguillonne l'occupation illégale des franges urbaines : renvoyant à une matrice de comportements reconnus et pratiqués par un large spectre de la population, celle-ci mérite une expression fédératrice qui en rétablisse l'unité. Quoique réductrice, la notion d'habitat spontané utilisée par les Ouagalais restitue un peu de cette solidarité face à l'acquisition foncière sur laquelle s'accordent tous les citadins : elle préserve un fil conducteur au milieu des effets de dispersion provoqués par la multitude d'acteurs et de logiques individuelles déployée autour de la question foncière.

Vouer aux gémonies, après l'avoir usé, un vocabulaire certes connoté mais dont on ne peut passer sous silence l'ancrage dans l'imaginaire populaire et le vécu citadin africains relève, à bien des égards, du snobisme « scientifique » : que l'on critique la pensée qui a sous-tendu l'apparition de ce terme est une chose, que l'on remette en cause la réinterprétation qu'en font certains gouvernements à leur profit est méritoire, mais que l'on bannisse ce vocabulaire parce qu'il ne correspond plus aux modes en vigueur dans les communautés de chercheurs occidentaux, procède d'un ethnocentrisme arbitraire. Cette expression a aujourd'hui une histoire à Ouagadougou, elle correspond à des comportements sociaux et des paysages urbains identifiés et reconnus par la population. Lorsque nous l'employons, c'est dans cette signification « vernaculaire », au même titre que celle d'habitat illégal, sans pour autant méconnaître ses limites. Ne risque-t-on pas de se couper des sociétés que l'on prétend étudier en n'y suivant pas l'histoire propre des mots que l'on y a parfois imprudemment introduits ? A quoi servirait d'utiliser une nouvelle expression pour désigner l'habitat spontané si l'on ne peut se faire comprendre du simple citadin ?

III. Les *credos* de l'urbanisme institutionnel : péripéties d'une lente maturation

Privilégiant la normalisation des techniques d'aménagement de l'espace et de maîtrise de la croissance urbaine, l'urbanisme institutionnel n'a que tardivement placé les équipements et les services urbains au cœur des préoccupations, dominées par les enjeux du logement. Si la planification urbaine demeure un cadre d'analyse et d'intervention, elle est aujourd'hui relayée par la gestion urbaine dans l'arsenal idéologique et technique des interventions sur la ville. Cette évolution est accompagnée et favorisée par un autre glissement, qui témoigne d'un déplacement des priorités du

logement vers les infrastructures et les services urbains, indice d'un profond renouvellement des problématiques de l'urbanisme au Burkina Faso comme dans l'ensemble des pays en développement.

A. La planification spatiale : de l'utopie au discrédit

Ouagadougou ne dispose, à l'indépendance, que d'un vieux document cartographique dressé en 1928. Prévoyant d'« aérer » la ville par des « zones d'isolement » non loties, afin de renforcer le zoning fonctionnel urbain et séparer nettement les quartiers africains du cœur de la cité, le plan d'aménagement de 1940, proposé par l'administrateur Louveau, est en effet rapidement abandonné [64], tandis que l'élaboration du plan d'intérêt général, imposé à Ouagadougou et Bobo-Dioulasso par une décision du Comité de l'urbanisme et de l'habitation aux colonies [65], d'abord confiée à l'urbaniste Crouzat en 1949, puis successivement à Lopez, Pelissier et au service des Travaux publics de l'AOF [66], ne progresse pas, bien que la nécessité s'en fasse cruellement sentir [67].

Après l'étude d'urbanisme de 1961 et le schéma de structure de 1973, restés sans effets [68], le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) de Ouagadougou, adopté en mai 1986 [69], met l'accent sur la nécessaire densification de l'habitat et l'urgence d'une solution radicale à l'expansion des aires d'habitat spontané, en proposant la régularisation foncière de 5 000 ha entre 1985 et 1990, puis le lotissement progressif et total avant l'an 2000. S'il affiche un objectif classique de « développement balancé et contrôlé de la ville », les moyens suggérés pour y parvenir paraissent, à bien des égards, irréalistes.

Outre le coût de l'hectare aménagé - 2 436 000 FCFA en raison des normes d'équipement retenues, soit un budget total de plus de 14 milliards de FCFA -, les incertitudes liées à la programmation des infrastructures pour accompagner la croissance spatiale de la ville entravent singulièrement la crédibilité du document. Il est significatif à cet égard que les experts chargés, depuis, d'étudier l'approvisionnement en eau de Ouagadougou, se soient affranchis de ses directives, dont ils soulignent les insuffisances dès les premières lignes de leur rapport [70].

---

64. DAO O., *Ouagadougou : étude urbaine*, Montpellier, Université de Montpellier III, 1972, p. 114, (Thèse de 3ème cycle).

65. POINSOT J., SINOU A., STERNADEL J., *Les villes d'Afrique noire : politiques et opérations d'urbanisme et d'habitat entre 1650 et 1960*, Paris, ministère de la Coopération et du Développement/Documentation française, 1989, pp. 177-178, (coll. Analyses et documents).

66. SISSAO C., *op. cit.*, p. 72.

67. *Chroniques d'Outre-mer*, n° 8-9, août-septembre 1952, p. 38.

68. ARNAUD, ROURE, VEDRENNE, *Aménagement urbain à Ouagadougou et Bobo-Dioulasso*, Paris, SMUH, 1961, p. 4 ; SEURA, *Schéma de structure de la ville de Ouagadougou*, 15 juillet 1973. Sur la critique de ce dernier : BEEKER C., *Ouagadougou 1980-'90 : perspectives de l'aménagement. Document de travail n° 2*, Ouagadougou, direction de l'Urbanisme et de l'Architecture, 1979, pp. 3-13, doc. dactyl.

69. HASKONING. Ingénieurs conseils et architectes, *Ouagadougou 2000 : schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme*, Ouagadougou, DGUTC, 1984 et 1985 (éd. révisée). Adopté par le Kiti n° 86-180 CNR.PRES.ME du 14 mai 1986 (*JOBF*, n° 21 du 22 mai 1986, p. 357).

70. LAHMEYER INTERNATIONAL, *Approvisionnement en eau de la ville de Ouagadougou : étude de faisabilité. Données de base. Version définitive*, Ouagadougou, Lahmeyer International/ONEA, 1986, pag. mult.

Tableau n° 20

Coûts estimatifs d'un hectare de lotissement (prévision du SDAU 1985)

	Coûts moyens par hectare (FCFA)
Levé topographique de l'état des lieux	20 000
Elaboration du plan de lotissement et des plans de VRD	150 000
Implantation des bornes	35 000
Ouverture de la voirie principale	450 000
Réalisation des caniveaux de drainage	1 100 000
Adduction d'eau potable et installation des bornes-fontaines	265 000
Imprévus (5%)	116 000
Total	2 436 000

Source : HASKONING. Ingénieurs conseils et architectes, *Ouagadougou 2 000 : schéma directeur et d'urbanisme. Edition révisée*, Ouagadougou, DGUTC, 1985, n. p.

Si le schéma directeur d'urbanisme paraît mal articulé avec la réalité urbaine et économique de Ouagadougou [71], le document complémentaire, intitulé schéma d'aménagement de la banlieue de Ouagadougou (SABO), destiné à canaliser le développement périphérique de la ville, l'est sans doute plus encore [72]. Il affiche trois ambitions : définir l'emploi des sols de la zone d'influence de Ouagadougou, restaurer l'équilibre écologique de la région, maintenir les populations rurales dans les villages environnants [73]. Instrument de cette politique, le développement de villages-centres répartis dans un rayon de 20 à 50 km de la capitale, relayés par des villages dits d'extension, semble toutefois être un parti peu réaliste : surestimant le pouvoir de rétention des centres ruraux et des activités agricoles telles que le maraîchage, il sous-évalue au contraire l'ampleur des stratégies foncières conduites, dans les périphéries ouagalaises, par les citadins comme par les villageois des campagnes limitrophes. Le projet laisse aussi en suspens le problème du partage des infrastructures et des ressources en eau : comment équiper ces villages-centres alors que les financements ne suffisent déjà pas à l'immédiate périphérie de la ville, comment les alimenter en eau alors que les ressources souterraines sont limitées et le réseau ouagalais saturé ?

Inachevés, ignorés, déconnectés de leur environnement institutionnel, politique et économique, les plans qui se succèdent après 1961 n'ont que peu d'effets sur la pratique opérationnelle, tandis que les autorités poursuivent, à côté, un urbanisme de projets pour répondre, ponctuellement, aux demandes catégorielles de leur base sociale citadine. Privilégiant les mécanismes fonciers de la croissance spatiale et le logement dans leur approche de l'espace urbain, ces documents sont peu attentifs à la

71. OSMONT A., « La Banque mondiale et les politiques urbaines nationales », in *Politique africaine*, n° 17, mars 1985, p. 63.

72. OUEDRAOGO M., VALEA P., « Une proposition de maîtrise de la croissance urbaine : le SABO », in LE BRIS E., GIANNITRAPANI H. (dirs.), *Maîtriser le développement urbain en Afrique subsaharienne : Actes du colloque international de Ouagadougou, 1er - 5 octobre 1990*, Paris, ORSTOM, 1991, pp. 552-561.

73. DGUTC, *Schéma d'aménagement de la banlieue de Ouagadougou. Etudes socio-économiques*, Ouagadougou, DGUTC, 1985, p. 5.

structuration du territoire par les réseaux et les équipements, moins encore à la desserte des citadins en services de proximité.

L'histoire de l'urbanisme burkinabè se confond ici avec celle de l'urbanisme africain et reproduit, avec une désolante conformité, les insuffisances et errements relevés ailleurs. En toute logique aussi, les difficultés rencontrées y entraînent critiques, discrédit des plans et désarroi des techniciens. Face à cette faillite, qualifiée parfois de crise [74], les techniques urbanistiques évoluent, moins sous l'effet d'une pression endogène que sous l'influence des opérateurs et bailleurs extérieurs dont les maîtres mots sont aujourd'hui : rentabilité et « replicabilité ». Les gourous de la Banque mondiale en ont décidé ainsi, l'engouement est aux projets « bancables » et Ouagadougou passe, elle aussi, dans les années 70, à l'heure des projets urbains, opérations de parcelles assainies limitées à l'échelle d'un quartier et d'une « population-cible » de bas revenus, puis, dans les années 80, à celle des programmes de réhabilitation des infrastructures et de mobilisation des ressources locales. Si le SDAU demeure la référence et le cadre de la gestion de la croissance urbaine, l'urbanisme passe progressivement d'une approche essentiellement prospective et directive, préparant le sol au devenir futur de la ville en anticipant son développement, à une approche plus modeste de « management » des emprises urbaines existantes.

B. Télescopage des générations de projets d'habitat

1/ Du logement clef en main au parcellement

Prolongeant les options de l'urbanisme colonial, l'administration voltaïque s'efforce pendant 20 ans de préserver deux volets dans la politique publique d'habitat. L'offre en logements est alors essentiellement le fait de la SIV (Société immobilière de la Volta) relayée, à partir de 1975, par la SOPROGIM (Société de promotion et de gestion immobilière). Avant d'être fondues en 1984, ces deux sociétés publiques ne produisent qu'une centaine de logements, que leur prix moyen réserve aux plus nantis [75].

Négligeable, cette catégorie de « produits » n'est pas même suffisante pour satisfaire la demande des fonctionnaires, frappés par les dispositions de 1966 puis de 1972 réduisant considérablement le nombre des bénéficiaires d'indemnités de résidence ou d'allocations de logements administratifs [76] ; aussi des lotissements de « standing » lui sont-ils substitués : Gandin (122 parcelles en 1963), la Rotonde (140 lots en 1967). Réalisé en 1972 pour accueillir les hauts-fonctionnaires, l'aménagement de la Zone du Bois, à la sortie est de la ville, s'inscrit également dans ce processus : outre l'acceptation d'un rigoureux cahier des charges, l'octroi des 200 parcelles réservées aux agents de l'Etat impose aux concessionnaires le versement d'une somme de 150 000 FCFA à un fonds de viabilisation, destiné au financement des travaux d'édilité [77]. L'administration

74. STREN R., WHITE R. (eds), *Villes africaines en crise : gérer la croissance urbaine au sud du Sahara*, Paris, L'Harmattan, 288 p., (Villes et entreprises).
75. *Sidwaya*, 22 mai 1984.
76. Circulaire n° 33 PRES.MFC du 21 septembre 1966. Décret n° 329 PRES.MFC du 2 septembre 1966 (*JORHV*, n° 39, 29 septembre 1966, pp. 455-456) ; *JORHV*, n° 18, 4 mai 1972, p. 267.
77. Arrêté n° 183 MFC.DOM du 17 mars 1972 (*JORHV*, n° 12, 23 mars 1972, pp. 187-188).

ne garantit donc même plus les travaux d'équipement des lotissements publics. Réalisés avec des normes inférieures, un plan en damier et des lots de 25x25 m, les deux autres lotissements de Zogona (1971-1972) et de la Patte d'Oie (1978) sont aussi à destination d'une clientèle politique étatique que la colonisation avait habituée à plus de largesses ; ils tentent de réconcilier les fonctionnaires avec un pouvoir qui n'a plus guère les moyens de les entretenir et que l'indépendance comme l'austérité budgétaire laissent un peu orphelins : les plus riches à la prestigieuse Zone du Bois, les cadres moyens à la Patte d'Oie...

Ces quelques tentatives ponctuelles n'infirment en rien la faillite de la puissance publique dans ses desseins de gestion de l'espace urbanisé. N'ayant pu endiguer l'extension de la ville spontanée, laquelle incite des observateurs à parler « d'équilibre par le bas » [78], l'Etat s'efforce, tant bien que mal, de préserver l'équilibre d'une configuration socio-politique dans laquelle les salariés, et notamment les agents de l'administration, constituent ses alliés traditionnels [79], mais dont les craquements, perceptibles dans la succession des coups d'Etat à partir de 1980, montrent la fragilité.

Tardivement, de nouveaux intervenants prennent le relais des opérateurs traditionnels de l'habitat au Burkina Faso : les Pays-Bas pour la coopération bilatérale, le PNUD et la Banque mondiale pour les instances internationales. Entérinant l'échec des politiques nationales, ces institutions initient des opérations pilotes de seconde génération (trames d'accueil et périmètres restructurés), dont l'objectif est de produire des terrains à bâtir sommairement équipés, en assurant une réduction et un recouvrement des coûts. Au Projet habitat, piloté par le PNUD de 1973 à 1977 sur le site de Cissin, succède en 1978 le Premier projet de développement urbain sous les auspices de la Banque mondiale, chacun apportant son lot d'innovations et de problèmes irrésolus [80].

En premier lieu, les réformes visent la simplification et l'accélération des procédures de lotissement dont les étapes, régies par les dispositions de la loi 77/60/AN du 12 juillet 1960, s'échelonnaient sur une durée moyenne de cinq ans : suppression des nombreuses navettes entre les commissions locales et nationales d'urbanisme, abandon de l'enquête *commodo et incommodo*, acquisition rapide du terrain par l'Etat et dédommagement des propriétaires coutumiers par rétrocession de parcelles à l'issue de l'opération, redéfinition des étapes du lotissement ou de la restructuration. Cette dernière toutefois se révèle insuffisante. Dans l'opération de restructuration de la Banque mondiale par exemple, l'avance de 25 000 FCFA exigée avant l'attribution, le délai d'expropriation limité à 3 mois et l'absence de dispositif d'accueil pour les familles déguerpies entre le moment de l'expulsion et celui du recasement, constituent un mécanisme d'exclusion supplémentaire, cumulatif avec la sélection économique résultant des conditions financières de l'attribution. Si elles favorisent une simplification salutaire des procédures et une vulgarisation nécessaire des acquis techniques concernant les montages de projets, si elles témoignent de l'évolution des

78. REXCOOP/GRAIN, *Chaînes de production et appropriation de l'habitat dans les PED. Rapport de synthèse*, Paris, REXCOOP, 1984, p. 229.

79. OTAYEK R., « Quand le tambour change de rythme, il est indispensable que les danseurs changent de pas », in *Politique africaine*, n° 28, décembre 1987, p. 117.

80. Pour une description de ces opérations : JAGLIN S., *op. cit.*, pp. 86-101.

idées concernant le logement des bas revenus, ces opérations restent en deçà du seuil quantitatif qui leur permettrait de jouer le rôle de pilotage qu'annonce leur nom : alors que tous les regards sont tournés vers Cissin et que la politique officielle de lotissement produit 510 ha aménagés, les quartiers non lotis progressent de 3 500 ha supplémentaires (1970 - 1980).

Les innovations portent ensuite sur les caractéristiques formelles des parcellaires. Pour amorcer la nécessaire densification des quartiers résidentiels, la superficie des lots est sensiblement réduite (325 m^2 à Cissin), en dépit des protestations de la population habituée à des parcelles de 500 à 600 m^2, y compris en centre-ville. La recherche d'une méthode de restructuration respectueuse de l'habitat préexistant à Cissin-restructuré est en revanche un échec : désapprouvant la trame irrégulière et le tissu urbain hétérogène auxquels elle conduit, les habitants détruisent volontairement leurs anciens bâtiments afin de réorganiser l'espace intérieur des parcelles [81].

Le calcul du prix de cession des lots nourrit une autre réflexion, qui repose sur deux paramètres : la définition de la « population-cible » et la détermination des normes d'équipement. Le contentieux sur l'indemnisation des « vrais » propriétaires coutumiers, pour lequel l'arbitrage du *Mogho Naba* est requis, et la revente des lots par plus de la moitié des attributaires initiaux [82], contrecarrent les intentions initiales du projet Cissin-pilote de ne sélectionner que des candidats aux revenus mensuels inférieurs à 36 000 FCFA. Quant au Premier projet de développement urbain, dont le volet concernant les travaux d'édilité est beaucoup plus appuyé [83], son dérapage est dû pour l'essentiel aux normes d'infrastructure et d'équipement retenues. Fixé à 370 FCFA pour les résidants détenteurs de droits coutumiers et 470 FCFA/m^2 pour les autres, après de tumultueuses négociations, le prix unitaire des parcelles ne permet pas d'assurer le recouvrement des coûts, correspondant pour les trois quarts aux travaux de viabilisation. L'abandon de ce principe ne permet pourtant ni de préserver la priorité des ménages aux revenus inférieurs à 100 000 FCFA [84], ni de garantir les remboursements individuels, les couches moyennes ne s'avérant pas meilleurs payeurs que les autres [85].

La « participation » des populations est aussi un objectif explicite de ces opérations, dans lesquelles l'obtention de la sécurité de la tenure foncière doit enclencher une dynamique de mobilisation pour la consolidation des patrimoines immobiliers privés et pour l'aménagement des espaces publics [86]. Toutefois, ses manifestations ne sont nulle part convaincantes, à l'exception de l'expérience de la Caisse populaire de Cissin, encadrée par un expert des Nations Unies : système horizontal de collecte et de

81. BEEKER C., *L'aménagement des quartiers d'habitat spontané à Ouagadougou. Burkina Faso*, Amsterdam, Institut de planification et de démographie, 1990, doc. multigr., p. 5.

82. KIBTONRE G., *Projet habitat : une étude d'évaluation exhaustive du projet 5 ans après sa réalisation*, Ouagadougou, PNUD, 1981 ; PFISTER F., « Housing Improvement and Popular Participation in the Upper Volta », in *Habitat International*, vol. 6, n° 1- 2., 1982, p. 212.

83. Pour une description détaillée du projet : BIRD, *Rapport d'évaluation d'un projet de développement urbain en Haute-Volta*, Ouagadougou, Banque mondiale, 1978, pp. 12-16.

84. Plafond fixé par l'arrêté n° 13 MTP.IS. du 4 mars 1982 (*JORHV*, n° 10 du 11 mars 1982, p. 203).

85. Une étude datée de 1984 mentionnait ainsi qu'une infime partie des ménages avait correctement versé les 3 000 FCFA mensuels à la mairie : *Programme d'aménagement des zones d'habitat spontané de la ville de Ouagadougou : coopération bilatérale Haute-Volta - Pays-Bas*, Ouagadougou, DGUTC, 1984, doc. non publié, p. 7.

86. OUEDRAOGO O. D., « Participation populaire à l'amélioration de l'environnement : le projet de Cissin », in *Environnement africain*, vol. II, n° 1-2, 1976, p. 132.

redistribution de l'épargne des ménages à bas revenus, la Caisse permet la construction d'un moulin à céréales, dont la gestion se révèle légèrement excédentaire par la suite, et l'aménagement d'un marché, qui connaît un rapide succès. En revanche, ses tentatives d'amélioration de la desserte en eau potable demeurent vaines [87], comme le sont celles qui tentent de promouvoir de nouveaux comportements en matière de gestion des espaces publics, dont la prise en charge collective conserve un caractère exceptionnel [88]. En dépit de ce succès limité, l'opération du PNUD, érigée en modèle, demeure emblématique. Elle continue d'inspirer les opérateurs - « la sécurité de la tenure sur une parcelle reconnue par la municipalité, l'accès à une eau potable raisonnablement accessible à pied, l'ouverture de voies en terre, utilisables par les bus et camions privés, donnent aux populations un important stimulant pour améliorer l'aménagement de leur parcelle comme leur quartier » [89] - et ses réminiscences sont sensibles jusque dans les lotissements « commandos » de la période récente.

Enfin, le Premier projet de développement urbain amorce l'incorporation de composantes plus nettement constitutives d'une gestion urbaine globale. Même si certaines d'entre elles, et notamment le programme de formation et d'assistance technique [90], n'ont eu que des effets très limités, l'acquis demeure d'une approche gestionnaire plus transversale. Le « management » urbain se substitue à une vision exclusivement sectorielle, centrée sur l'habitat, et focalise l'attention sur la rationalisation institutionnelle et la réorganisation de l'administration fiscale municipale [91]. L'intervention des pouvoirs publics est alors dirigée prioritairement vers la politique foncière, l'équipement des quartiers, l'organisation et la gestion des services urbains. A Ouagadougou, cette nouvelle approche, où dominent pragmatisme et réalisme prudent, est d'abord incarnée par le « modèle » que propose, au début de la décennie 80, la coopération hollandaise.

2/ Syncrétisme et pragmatisme : le modèle « Naba »

Défini dans un protocole d'accord en 1982, le projet des Pays-Bas, d'un montant de 5 millions de florins, propose une méthode d'aménagement de l'ensemble des aires d'habitat spontané à Ouagadougou [92]. Le constat de départ est simple : les 22 500 parcelles loties, d'une superficie moyenne de 500 m^2 chacune, abritent environ 175 000 personnes sur les 250 000 que comporte la ville ; si la croissance démographique urbaine se maintient, il faudra accueillir environ 200 000 citadins supplémentaires au

87. KATAN R., *De quoi se mêlent les urbanistes ?*, Le Paradou, Editions Actes/Sud, 1979, pp. 62-63, (coll. espace - temps) ; Décret n° 75-136 PRES.MF du 15 avril 1975 (*JORHV*, n° 17 du 24 avril 1975, pp. 294-298).

88. DEVERIN-KOUANDA Y., « Gestion des espaces collectifs : pratiques ouagalaises », in LE BRIS E., GIANNITRAPANI H. (dirs.), *op. cit.*, p. 193.

89. BEEKER C., *Human Settlements and Sustainable Development : Conflicting Issues in African Cities*, Amsterdam, Institute of Planning and Demography, 1990, doc. non publié, p. 4.

90. SETAME, *Haute-Volta : politique d'urbanisation des centres secondaires*, Paris, ministère de la Coopération ; Ouagadougou, ministère du Plan et de la Coopération, 1980, p. 3.

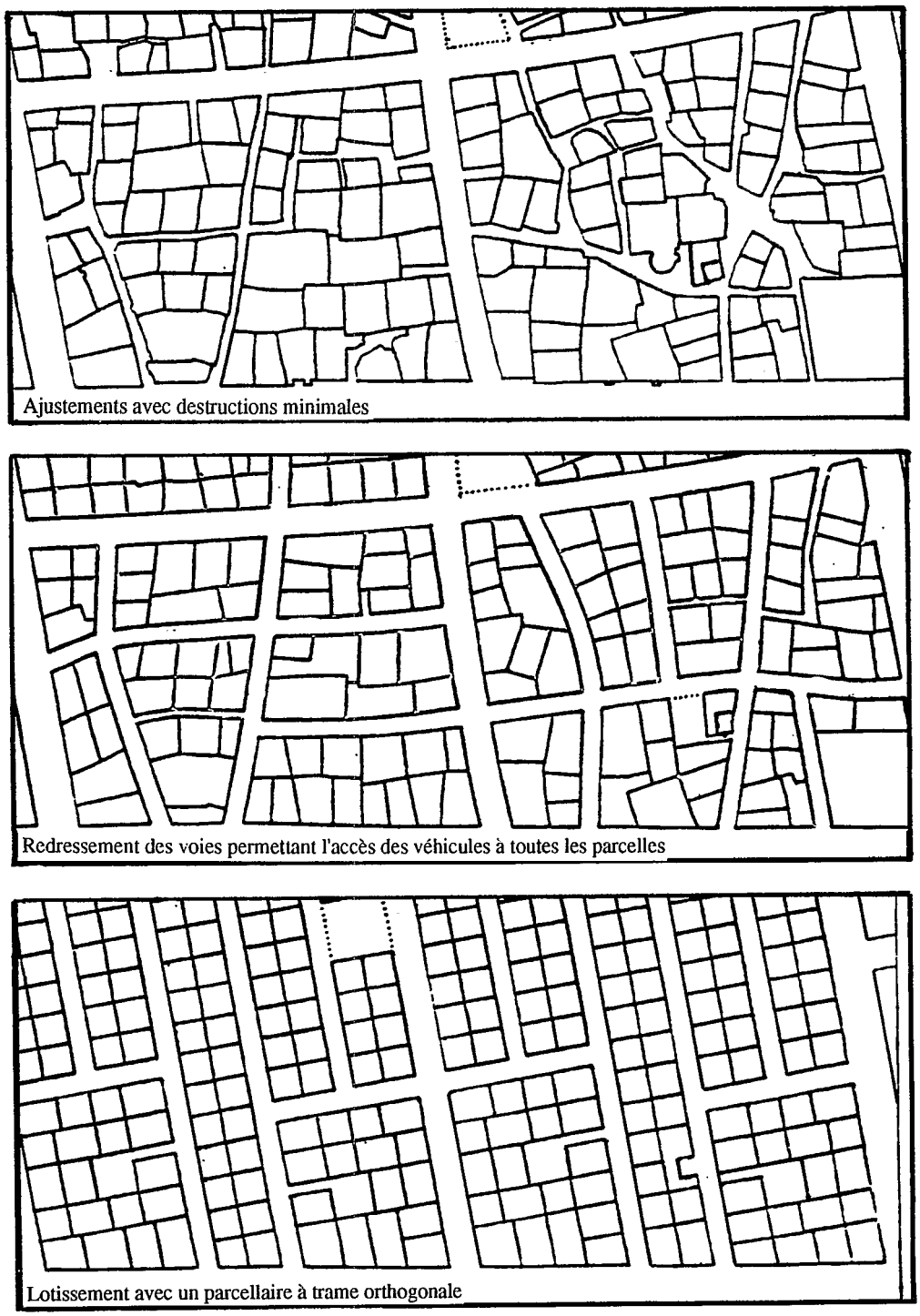
91. BIRD, *op. cit.*, p. 9.

92. DIRECTION GENERALE DE L'URBANISME, DE L'ARCHITECTURE ET DE L'HABITAT, *Protocole d'accord pour la restructuration des quartiers spontanés de la ville de Ouagadougou*, Ouagadougou, DGUAH, 1982, 2 p.

Fig. n° 6

Les trois options de la restructuration des aires d'habitat spontané

(périmètre de Wagadogo - Nonsin)



Source : B. SOME, 1982. 0 60m

cours des 10 années suivantes. Il est donc nécessaire de produire rapidement, par la restructuration ou le lotissement, quelque 50 000 parcelles et de plafonner les superficies unitaires à 300 m^2 afin d'obtenir une moyenne minimale de 20 lots/ha [93].

Dans les aires déjà habitées, la restructuration conduit au bornage des lots, au redressement des voies et à la délimitation des réserves pour les futurs équipements et espaces verts. Conformément aux désirs des habitants, révélés après enquête [94], la trame adoptée est orthogonale et rend des évictions inévitables : les déguerpis sont prioritaires au moment des attributions et réinstallés dans leur quartier dans la mesure du possible. Les habitants disposent ensuite d'un an pour reconstruire dans les limites de la nouvelle parcelle : ce délai doit faciliter, pour les bâtiments promis à la démolition, la récupération éventuelle des matériaux (banco, tôles, ouvertures). En raison des faibles ressources des pouvoirs publics, responsables des travaux d'infrastructure et des équipements collectifs, seules l'ouverture de la voirie primaire et secondaire et la desserte en eau potable à partir de forages ont été programmées, le reste devant être réalisé graduellement. La méthode de restructuration proposée limite ainsi les destructions de patrimoine, maintient les familles sur place et ménage une progression modeste de l'équipement des quartiers régularisés : la procédure retenue est baptisée MAP (méthode d'aménagement progressif) [95]. Testée sur un site de 260 parcelles au quartier Larlé-extension, elle est ensuite élargie à d'autres secteurs, Wagadogo, Nossin, Gounghin sud et Tampouy, permettant ainsi de dégager environ 30 000 parcelles.

Si les objectifs affichés sont proches de ceux du Premier projet de développement urbain, la démarche adopte néanmoins une autre logique par un renversement des séquences de l'opération, la priorité étant donnée à la régularisation foncière plus qu'à la viabilisation des terrains. En réponse à une revendication pressante des habitants en effet, l'attribution des lots, moment juridique clé de l'opération, débute dès que les bornes permettent de matérialiser le parcellaire. Les urbanistes postulent cependant que, « recasées », les familles participeront ensuite plus volontiers à la réalisation des équipements et infrastructures, en concertation avec les autorités des quartiers et les pouvoirs publics [96].

Des enquêtes d'évaluation ultérieures démontrent que le différé d'un an accordé entre l'attribution de la nouvelle parcelle et le transfert résidentiel effectif peut être respecté par la plupart des ménages : à Larlé-extension, 75% des familles ont ainsi évacué les espaces publics au bout de huit mois. La reconstruction du logement sur la parcelle dépend évidemment des moyens du ménage et de l'ampleur des destructions, mais les plus modestes des anciens « propriétaires » - le devenir des locataires et hébergés est en revanche beaucoup plus aléatoire et leur suivi plus difficile - ont

93. BEEKER C., *Human Settlements and Sustainable Development...*, *op. cit.*, p. 4.

94. Dans l'enquête réalisée en 1979, 74% des habitants se prononcèrent pour le plan en damier, acceptant ainsi le déplacement d'environ 70% des constructions existantes. Informés des conséquences de ce choix sur leur patrimoine immobilier, les citadins affirmèrent ainsi leur attachement au parcellaire existant ailleurs à Ouagadougou et leur volonté d'atténuer les différences de taille entre parcelles, inévitables dans les autres modèles. Voir BEEKER C., *op. cit.*, p. 5.

95. Pour une description de la procédure : GUIEBO J., « La réhabilitation des quartiers d'habitat spontané : l'expérience du Burkina Faso », in IFU, ARRU, ENPC, *La Maîtrise d'ouvrage urbaine : actes du séminaire international de Tunis, 15-17 novembre 1988*, Tunis, ARRU, 1990, pp. 171-178 ; SANOU B., *op. cit.*, 64 p. ; BEEKER C., *L'aménagement des quartiers d'habitat spontané...*, *op. cit.*, 30 p.

96. BEEKER C., *op. cit.*, p. 6.

apparemment tous réussi, avec pour l'essentiel les matériaux récupérés de leur ancienne habitation, à ériger un nouveau toit familial bien que celui-ci reste modeste, les surfaces bâties ne dépassant pas 45 m^2 dans 26% des parcelles en 1988 [97].

Outre cette progressivité raisonnée, l'originalité du projet réside dans son montage financier. Si le principe d'un strict mécanisme de récupération des coûts d'aménagement demeure, avec le souci de conduire à la constitution d'un Fonds d'aménagement urbain (FAU), la contribution financière des ménages est exigée après la réinstallation et comporte deux éléments distincts :

- un versement forfaitaire de 45 000 FCFA, dont 25 000 FCFA à payer dans les trois mois suivant l'attribution ;
- une redevance de 200 FCFA/m^2 à régler en cinq ans, permettant d'obtenir un titre de jouissance, le permis urbain d'habiter [98].

La reproductibilité de l'opération est en principe assurée par le recouvrement du seul montant forfaitaire, qui correspond à une estimation du coût de l'aménagement sommaire des terrains (établissement du plan de lotissement et bornage, attribution des parcelles, ouverture et nivellement des voies primaires et secondaires, alimentation en eau à partir de bornes-fontaines ou de forages). Les fonds ainsi collectés dans le FAU sont destinés dans un premier temps au renouvellement du capital donné par les Pays-Bas, puis à la « replicabilité » de l'opération à Ouagadougou comme dans le reste du pays.

Des modifications ultérieures plafonnent le forfait à 25 000 FCFA, tandis que la redevance est réévaluée à 300 FCFA/m^2, mais les attributaires n'acquittent, dans leur très grande majorité, que l'acompte de 25 000 FCFA : 92% à Gounghin sud, 76% à Nossin, 79% à Tampouy en 1987, les ménages réfractaires n'étant pas toujours les plus démunis [99]. Cet apport initial, dont les études préalables avaient estimé qu'il pouvait être supporté sans difficulté majeure par 95% des ménages [100], se révèle ainsi raisonnable. Quel recouvrement permet-il cependant d'assurer ?

Minorant sensiblement les premières estimations, un expert hollandais calcule le coût unitaire d'aménagement des parcelles à 20 000 FCFA en 1990 [101]. Sa démonstration s'appuie sur les résultats d'une évaluation du programme, effectuée par une commission mixte néerlando-burkinabè, établissant qu'à la fin de l'année 1988 les investissements réalisés dans le cadre de ces opérations s'élèvent à 583 582 279 FCFA pour 29 689 parcelles, soit un coût unitaire moyen de 19 656 FCFA. A cette même date, 16 516 attributaires ont payé l'acompte de 25 000 FCFA, soit un total de 412 916 207 FCFA : les ménages ont ainsi, en quatre ans, remboursé 70% des investissements de départ consentis dans le cadre de la MAP [102].

Sur les procédures comme sur le montage financier, la MAP permet d'appréciables avancées. Deux autres de ses objectifs sont en revanche plus controversés. L'élaboration d'un cadastre sommaire, dont la finalité première est la gestion du sol urbain, est un échec sur lequel nous reviendrons. La mobilisation des chefs

97. *Ibid.*, p. 11 et p. 16.
98. GUIEBO J., *op. cit.*, pp. 175-176.
99. BEEKER C., *op. cit.*, p. 19.
100. *Programme d'aménagement des zones d'habitat spontané..., op. cit.*, p. 9.
101. BEEKER C., *op. cit.*, p. 25.
102. *Ibid.*, p. 26.

traditionnels pour assurer une partie de l'encadrement et susciter autant que contrôler la mobilisation populaire - d'où le nom originel donné à cette méthode de « modèle *Naba* » [103] - a été oubliée. Néanmoins, la restructuration « à la hollandaise » marque de façon prépondérante la capitale, tant par les paysages qu'elle y ordonne que par les méthodes qu'elle y applique et, quoique dotée d'un habillage idéologique révisé, elle inspire très directement les auteurs des lotissements « commandos » postérieurs. A travers elle, la pratique urbanistique révolutionnaire bénéficie de méthodes d'aménagement déjà expérimentées et mûries : une filiation que sa volonté de rupture a trop masquée.

3/ Le Second projet urbain : une chance pour la gestion locale ?

L'originalité des options urbaines révolutionnaires et l'énorme effort consenti pour lotir l'entière périphérie de la capitale après 1983 ne doivent pas faire oublier cependant, qu'ailleurs, la pratique dominante s'appuie d'une part sur des projets urbains, circonscrits et « bancables », d'autre part sur des approches de la ville plus globales. Celles-ci sont issues d'une réflexion sur la rentabilité des investissements en milieu urbain (réflexion qui s'étend d'ailleurs aussi largement aux pays occidentaux [104]), partiellement impulsée par les difficultés liées à la crise économique mondiale. Constatant qu'un urbanisme, aussi sophistiqué soit-il, ne peut donner de bons résultats en l'absence d'institutions responsables efficaces, de personnel compétent, de pouvoirs locaux forts, de trésoreries municipales saines et de banques de données fiables, elles valorisent la notion de gestion urbaine. Evoquée par le Premier projet de développement urbain celle-ci, au Burkina Faso, n'apparaît comme une composante principale que dans le Second projet de la Banque mondiale.

Tandis que les Nations Unies poursuivent leur mise au point des méthodes de restructuration testées à Cissin à travers un nouveau Projet habitat concernant trois villes secondaires (Gaoua, Fada et Léo) [105], la Banque affirme son intention de concentrer ses efforts et investissements sur les deux principales villes, Ouagadougou et Bobo-Dioulasso, jugées plus susceptibles de produire les « effets d'entraînement économique » attendus. Ses études sur une stratégie globale de développement urbain dans ce pays reprennent sur ce point les réflexions de F. Amiot qui, en 1982, avait déjà émis des doutes sur « l'efficacité » des projets portant sur les centres semi-urbains [106] et partagent l'idée que les richesses sont en ville et produites par la ville, aussi bien au niveau de l'économie générale qu'à l'échelon individuel des ménages. A l'instar de

103. BEEKER C. (1979), *op. cit.*, pp. 21-22.

104. MARTINAND Cl., *Le génie urbain : rapport au ministre de l'Equipement, du Logement, de l'Aménagement du territoire et des Transports*, Paris, La Documentation française, 1986, 304 p.

105. CNUEH, *Fonds de roulement pour l'amélioration des établissements humains dans les centres urbains secondaires/ Burkina Faso*, Kenya, monographies du CNUEH pour l'Année internationale du logement des sans abri, [c. 1988], 8 p. ; pour une analyse de ces projets, voir : GANNE B., ILBOUDO E., « L'aménagement urbain à l'épreuve du quotidien : retour sur deux opérations-pilotes du PNUD au Burkina Faso », in *Politique africaine*, n° 34, juin 1989, pp. 89-102.

106. AMIOT F., *Elément d'un diagnostic sur les problèmes urbains en Haute-Volta : rapport de mission du 24 au 29 mai 1982*, Ouagadougou, Banque mondiale, 1982.

l'étude REXCOOP/GRAIN de 1984 [107], le diagnostic de F. Amiot s'efforce de démontrer que l'extension des aires d'habitat spontané à Ouagadougou résulte plus du laxisme de la gestion foncière officielle et de l'inertie administrative que des difficultés économiques des habitants [108]. Le problème réside donc, soulignent les divers travaux, dans la mobilisation des ressources locales pour contribuer au développement de la ville. Doivent être privilégiés les outils qui servent cet objectif, en insistant sur l'amélioration de la productivité des citadins et la valorisation des potentialités économiques des milieux urbains « populaires ». Formulées par les experts de la Banque, les recommandations portent sur l'abandon des politiques sectorielles du logement, le retrait des organismes publics de la construction immobilière, le renforcement des pouvoirs publics dans un rôle de « catalyseur » du marché du logement, axé sur les infrastructures primaires, les équipements et les services qui leur sont liés, l'administration foncière, le crédit immobilier, l'offre en matériaux de construction, le secteur privé du bâtiment.

Fidèle à la philosophie fondatrice de cette politique, le projet de la Banque au Burkina - supporté par des crédits IDA et dont les dernières études préalables ont été rendues au printemps 1989 - en reproduit les dynamiques et les ambiguïtés. Le rapport de faisabilité mentionne en effet que le projet « s'attache à mettre en place les moyens d'un entretien efficace et permanent des infrastructures urbaines à Ouagadougou et Bobo-Dioulasso » et ajoute que les tâches ainsi concernées sont de la responsabilité des institutions municipales [109]. Le projet insiste particulièrement sur la rationalisation réglementaire et financière des activités communales, en appui de laquelle viennent des efforts de formation et un important travail de rédaction de documents, des manuels notamment. Trois composantes s'y rattachent : l'amélioration de la gestion, la mobilisation des ressources et la création d'un système d'information urbain. Le volet réhabilitation des infrastructures reste cependant prépondérant et comporte, outre des réalisations de voirie urbaine, des travaux d'entretien des voies et caniveaux. Est enfin pris en considération le renforcement du service de collecte des ordures ménagères.

Tel quel toutefois, le contenu du projet répond mal aux objectifs annoncés. Les bénéficiaires en sont officiellement les institutions communales, or, la seule autorité urbaine compétente est à Ouagadougou la province : la confusion n'est pourtant jamais explicitée dans le rapport et il n'est rien dit non plus de la création des cinq nouvelles communes en 1988 et de leur place dans la maîtrise d'ouvrage urbaine. Ces incertitudes sur le contexte institutionnel sont pour le moins étonnantes : un accord de principe a-t-il été conclu entre la Banque et le Burkina Faso sur une maîtrise d'ouvrage provinciale ? Que devient dès lors la réforme communale ? Le contrat envisage-t-il au contraire un réel renforcement des communes urbaines ? Mais on voit mal apparaître les lignes de force du rééquilibrage entre province et communes, dont la gestion patrimoniale comme financière reste singulièrement opaque.

---

107. REXCOOP/GRAIN, *Chaînes de production et appropriation de l'habitat dans les PED. Rapport de synthèse*, Paris, REXCOOP, 1984, pp. 81-85

108. AMIOT F., *op. cit.*

109. GROUPE HUIT, BCEOM, BANQUE MONDIALE, *Second projet de développement urbain : mobilisation des ressources et renforcement des infrastructures municipales*, Paris, Groupe huit, 1989, tome 1, p. 3.

Par ailleurs, le projet présente une acception très restrictive des infrastructures urbaines en réservant à la réhabilitation des infrastructures routières urbaines et des caniveaux plus des trois quarts du financement. Certes l'objectif essentiel est celui d'un rétablissement de la maîtrise d'ouvrage municipale, et ni l'eau ni l'électricité ou le téléphone ne sont de compétence locale, mais comment s'inscrivent ces réseaux urbains et leur gestion dans le projet ? La prépondérance du volet infrastructure routière est-elle, comme le suggère le rapport [110], de nature à affermir le rôle des pouvoirs publics dans la gestion urbaine si les moyens ne leur sont pas donnés d'initier, coordonner, encadrer les actions des autres responsables des grands réseaux et services urbains ? L'incertitude qui caractérise la réorganisation du service de collecte des déchets est évocatrice de la faiblesse institutionnelle de la collectivité locale et de son pouvoir de revendication limité : « le transfert des compétences de la collecte des ordures vers un service centralisé, l'ONASENE [111], a créé au cours de l'étude une telle confusion que le retrait du Projet de cette composante a été envisagé » [112]. Bien que les propositions portent sur la restructuration d'un service communal et l'érection de l'ONASENE en un organe de conseil et de contrôle, l'*establishment* burkinabè ne semble guère disposé à obtempérer. La réfection des rues du centre-ville est probablement un facteur de développement des activités économiques, elle dynamise sans doute les petites entreprises nationales avec lesquelles les marchés ont été passés, elle n'est, nous semble-t-il, qu'un élément accessoire de l'affermissement des instances locales dans la gestion urbaine.

Le Second projet urbain de la Banque mondiale abandonne ainsi définitivement les préoccupations liées à la production du logement au profit de celle des infrastructures. En insistant sur les réformes institutionnelles et la formation des hommes, il promeut une rationalisation des modes d'intervention publics. Ce modèle dominant influence le comportement des intervenants extérieurs au Burkina Faso. Il comporte aussi, comme nous le verrons, de surprenantes convergences avec les options urbaines du régime révolutionnaire issu du coup d'Etat du 4 août 1983 : mobilisation de ressources locales, meilleure participation de tous aux charges du développement économique par l'amélioration du recouvrement des impôts et la redéfinition des assiettes fiscales, auto-financement maximal de l'aménagement urbain par les citadins eux-mêmes... On ne peut toutefois ignorer aussi de profondes divergences sur des points importants (construction des cités révolutionnaires, déguerpissements massifs) ou taire les contradictions des logiques sous-jacentes. Par sa pratique néanmoins, l'Etat révolutionnaire parvient à une paradoxale réussite : combiner certains des préceptes des bailleurs de fonds avec l'objectif partiellement contradictoire de remodeler profondément la cité, rêve démiurgique qui, depuis la colonisation, fondait les projets urbains et que l'on pouvait croire abandonné.

110. *Ibid.*, p. 7.
111. Office national des services d'entretien, de nettoyage et d'embellissement.
112. *Ibid.*, tome 2, p. 645.

Chapitre II
Une ville à gérer : en quête d'une maîtrise d'ouvrage locale

Lieu privilégié de l'affirmation de l'Etat, terrain de convergence de multiples interventions étrangères, la capitale burkinabè conserve dans ses paysages, comme dans les règles d'urbanisme en vigueur, l'empreinte de logiques bureaucratiques inégalement maîtrisées par les administrations centrales. Reste que la coordination de cet ensemble disparate d'interventions et la gestion quotidienne de la ville relèvent de la collectivité locale : la faiblesse de l'urbanisme étatique est-elle tempérée par la cohérence de l'encadrement administratif local ? Plus directement confrontée aux sollicitations de la population comme aux contraintes opérationnelles, la municipalité est-elle un vecteur d'innovation dans la gestion urbaine ? Assure-t-elle un relais efficace entre les technocrates et les citadins, alors que l'absence d'un pouvoir local élu constitue à l'évidence une grave lacune du dispositif de gouvernement de la cité ?

Opportunément ranimée par les projets urbains de dernière génération et la réforme « décentralisatrice » du pouvoir révolutionnaire, la collectivité locale représente successivement deux instances différentes : la mairie jusqu'en 1983, la province ensuite, qui hérite de l'ensemble des responsabilités municipales. Dans ce chapitre, et bien que l'emploi de deux termes différents prête à confusion, nous serons amenée, selon les années, à évoquer des fonctions communales ou provinciales pour désigner le même échelon de responsabilités.

I. La municipalité en dépit de l'Etat

Si le marasme institutionnel et économique des Etats ouest-africains a récemment permis aux communes de trouver une nouvelle vigueur dans le sillage des programmes de réhabilitation municipale, une définition claire de leurs fonctions et de leurs articulations avec les autres échelons déconcentrés ou décentralisés n'en est, pour autant, pas toujours assurée. *Leader* en ce domaine, la Banque mondiale soutient le renforcement des pouvoirs locaux face aux dinosaures étatiques, sans toujours parvenir à modifier sensiblement le rapport de force : des résultats inverses sont parfois obtenus,

lorsqu'elle interpose entre eux des structures *ad hoc* court-circuitant les collectivités locales [1].

De quelles communes parle-t-on ? L'Afrique francophone présente peu d'exemples de municipalités légitimées par le suffrage de citadins-électeurs, façonnées par une connivence entre les élites locales, tant politiques qu'entrepreneuriales, et susceptibles de promouvoir le développement urbain dans le respect de l'intérêt général [2]. Municipalités frondeuses tôt bâillonnées après les indépendances ou communes décharnées des récentes décennies, les villes doivent encore peu à l'action de leurs autorités locales. Faute 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 » [3], le fonctionnement des cités est souvent bloqué par les interférences mal contrôlées de pouvoirs concurrents.

Altérée par la substitution d'une délégation spéciale nommée, ébranlée par des nominations arbitraires de magistrats locaux sans avenir, dépourvue de moyens, la municipalité ouagalaise se défend peu contre la prégnance d'un pouvoir d'Etat omniprésent et n'assume que très partiellement sa fonction de maître d'ouvrage, diluée entre un pouvoir de décision au sommet - le plus souvent présidentiel - et des « empires » sectoriels incontournables mais incapables de coordonner leurs actions ou de produire une vision cohérente de la ville.

A. Une légitimité municipale récente ou les tentations du centralisme

1/ L'expérience démocratique

Avec l'obtention du statut de commune de plein exercice, Ouagadougou retrouve en 1955 une vie municipale suspendue depuis 1936. Dotée d'un conseil municipal élu, qui « règle par ses délibérations les affaires de la commune » [4] et d'un vaste domaine de compétence théorique, la commune n'exerce cependant que des fonctions fort limitées.

Les efforts du conseil municipal élu en 1956 portent essentiellement sur des travaux de voirie et l'édification de grands équipements : des crédits sont votés pour le revêtement de plusieurs rues, l'électrification de quartiers centraux, la construction d'un marché couvert et d'un hôtel de ville. Le souci de donner une meilleure apparence à la ville et de réfuter son humiliante réputation de *Bancoville* semble être au cœur des préoccupations des édiles [5].

Très politisée cependant, la gestion municipale devient rapidement le théâtre d'affrontements et un prétexte pour les ambitions nationales du maire et de ses conseillers. Par leurs activités partisanes, ceux-ci s'aliènent, au cours de l'année 1959,

1. LAIDI Z., *Enquête sur la Banque mondiale*, Paris, Fayard, 1989, pp. 91-92.
2. Voir : BLANDA S., *De la décentralisation aux décentralisations : mise en perspective des processus en œuvre au Sénégal, Mali, Niger, Burkina Faso, Côte d'Ivoire et Bénin*, Paris, Université Paris X-Nanterre, 1995, 160 p. + annexes, (mémoire de DEA).
3. OSMONT A., « Maîtrise d'ouvrage urbaine et financement de l'urbanisation en Tunisie », in LE BRIS E., GIANNITRAPANI H. (dirs.), *Maîtriser le développement urbain en Afrique subsaharienne : Actes du colloque international de Ouagadougou, 1er-5 octobre 1990*, Paris, ORSTOM, 1991, pp. 497-498.
4. Loi n° 55-1489 du 18 novembre 1955 (*JO de l'AOF*, n° spécial 2796 du 29 novembre 1955, pp. 1953-1958).
5. SKINNER E. P., *African Urban Life : the Transformation of Ouagadougou*, Princeton, Princeton University Press, 1974, p. 414.

les membres du Conseil de gouvernement, dont le président, Maurice Yaméogo, prononce la dissolution du conseil municipal et démet le maire pour « incompétence en matière fiscale » [6]. Une délégation spéciale chargée d'administrer la cité désigne Joseph Conombo pour exercer les fonctions de maire jusqu'à l'indépendance, le 5 août 1960. Membre de l'Assemblée de l'Union française et fondateur en 1955, avec Henri Guissou, du PSEMA (Parti social pour l'émancipation des masses africaines), ce dernier préserve l'ascendant de l'administration coloniale, à laquelle est lié son parti. Il est reconduit en décembre 1960, après de nouvelles élections municipales remportées par l'UDV-RDA [7]. Cependant, l'expérience municipale est de courte durée puisque le Colonel Lamizana, en janvier 1966, dissout à son tour le conseil municipal, remplacé par une délégation spéciale.

Avec le statut de municipalité, le rôle de capitale historique du royaume mossi et la vocation de capitale moderne du nouvel Etat-Nation, Ouagadougou concentre trois catégories d'autorités aux intérêts divergents (les chefs, les responsables locaux et les dirigeants nationaux). Les incohérences issues du fonctionnement superposé de ces trois pouvoirs fondent, d'après Elliot Skinner, la faillite de l'expérience municipale ouagalaise [8]. Sa démonstration porte cependant surtout sur la rivalité entre le pouvoir municipal et le pouvoir national. Interprétant le coup d'Etat du 3 janvier 1966, il rapporte que « les habitants de Ouagadougou avaient accompli ce qu'ils s'étaient proposés de faire - remplacer un gouvernement national dont les politiques globalement leur semblaient porter préjudice à leur municipalité » [9]. Le Colonel Lamizana sait à son tour tirer les leçons de cette démonstration de force, menaçante pour la suprématie du nouvel Etat, en imposant à nouveau le régime de la délégation spéciale et la nomination du maire (décret n° 44 PRES.IS.DI.C. du 1er février 1966). Une décennie de rivalités se solde ainsi par le musellement du pouvoir local : tandis que la cité ouagalaise affirme sa prééminence dans l'espace national, ses instances gestionnaires sont privées d'autorité et la vie municipale s'estompe derrière les enjeux étatiques.

2/ L'effacement du pouvoir local

Institutionnellement, les communes voltaïques continuent de fonctionner au cours des années 60 et 70 selon les principes instaurés par le colonisateur dans la loi de 1955, bien que la suppression des procédures électorales leur ait ôté le pouvoir de jouer réellement un rôle important dans la vie politique et administrative locale. Il y a pourtant des velléités de réformes. En 1973, une loi électorale relative aux conseils municipaux prévoit de renouer avec la tradition démocratique et de mettre fin aux pouvoirs des délégations spéciales des sept communes du pays [10] ; elle n'est cependant jamais appliquée. Puis l'ordonnance du 2 juillet 1974 redéfinit les circonscriptions administratives du pays (départements, sous-préfectures, arrondissements, communes et villages). L'existence de la commune (dont il n'est fait mention que dans l'article 4)

6. *Ibid.*, p. 425.
7. Section voltaïque du RDA.
8. SKINNER E. P., *op. cit.*, pp. 405-437.
9. *Ibid.*, p. 436. Traduit par nous.
10. Loi n° 7-73 AN. du 6 juin 1973 (*JORHV*, n° 31 du 26 juillet 1973, pp. 414 - 415).

est réaffirmée, sa personnalité morale et son autonomie financière confirmées, mais le texte renvoie à une loi organique sans autre précision [11]. Il accorde en revanche un rôle prépondérant au préfet, fonctionnaire nommé par décret en Conseil des ministres et administrateur du département qui, à titre exceptionnel et « jusqu'à nouvel ordre », relève de la hiérarchie militaire (article 66) [12]. En vertu d'un texte complétant en 1979 la liste des communes de plein exercice, le nombre de ces dernières passe à 21 fin 1982.

Ouagadougou relève du régime général jusqu'en 1976, à l'intérieur des limites d'un périmètre urbain de 153 km^2, précisé en 1966[13] mais d'une façon qui semble encore très approximative en 1979 [14]. Chef-lieu du département du Centre, elle est alors administrée par le préfet, personnage clé du dispositif institutionnel local qui « exerce le pouvoir hiérarchique sur l'ensemble du personnel public dans son département [...] veille au maintien de l'ordre, en s'appuyant sur la force publique dont il a la disposition [...] a la charge de la mise en place du plan national de développement [...] » et dont plusieurs textes renforcent l'autorité entre 1974 et 1981 [15].

C'est en 1976, seulement, que le statut particulier de la capitale est précisé : seize ans ont ainsi été nécessaires pour qu'un texte sanctionne les limites de ses compétences communales. Cette mesure s'inscrit dans une intense activité législative qui, entre 1974 et 1977, correspond à la reprise en main du pays par le Général Lamizana. La Deuxième République s'est éteinte en février 1974 en raison du blocage des institutions et du pourrissement général du climat social, le dysfonctionnement de la machine démocratique voltaïque, enrayée par les luttes entre factions et les rivalités de personnes, ayant paralysé le pays [16]. Face à la déliquescence de l'appareil d'Etat, le Général Lamizana proclame l'ère du Renouveau national, qu'accompagnent des efforts pour « assainir » la situation sociale et politique en revalorisant des valeurs telles que la discipline, la rigueur ou le goût de l'effort ; la remilitarisation de nombreuses fonctions procède de cette démarche [17].

C'est dans ce cadre qu'interviennent la refonte de certaines institutions et la réforme administrative. Parmi les mesures les plus importantes, retenons la réorganisation de l'administration territoriale, la création de nouveaux départements confiés aux préfets militaires et la redéfinition des modes de désignation des chefs de villages [18]. Que l'élaboration de ces textes, qui remanient pour la première fois une organisation administrative et territoriale instaurée sous la colonisation, procède d'une thérapie de choc pour remobiliser les populations au sein de structures « voltaïsées » est peu douteux, mais les gouvernements du Renouveau cherchent surtout à accroître l'efficacité de leur contrôle institutionnel et territorial.

---

11. Ordonnance n° 74-45 PRES.IS.DI du 2 juillet 1974 (*JORHV*, n° 29 du 11 juillet 1974, p. 475).
12. *Ibid.*, p. 478.
13. Arrêté n° 385 du 17 décembre 1966 (*JORHV*, n° 52 du 29 décembre 1966).
14. Voir la remarque concernant ce problème dans : BEEKER C., *Ouagadougou 1980-'90 : perspectives de l'aménagement du territoire*, Ouagadougou, direction de l'Urbanisme et de l'Architecture, 1979, p. 17.
15. CABANIS A., MARTIN M., « L'administration locale en Haute-Volta de 1962 à 1983 », in *Administration et développement au Burkina Faso*, Toulouse, Presses de l'Institut d'Etudes Politiques, 1987, p. 27.
16. SAVONNET-GUYOT C., *op. cit.*, p. 162.
17. *Ibid.*, p. 163.
18. Respectivement : Ordonnance n° 74-45 PRES.IS.DI du 2 juillet 1974 (*JORHV*, n° 29 du 11 juillet 1974, pp. 475-481), Ordonnance n° 74-40 PRES.IS.DI du 7 juin 1974 (*JORHV*, n° 26 du 20 juin 1974, pp. 415), Décret n° 74-149 PRES.IS.DI.CH du 16 mai 1974 (*JORHV*, n° 23 du 30 mai 1974, pp. 354-355).

Ouagadougou, siège et symbole du pouvoir national, n'échappe pas à ces remaniements. Une ordonnance du 20 juillet 1976 lui confère un statut spécial : « La ville de Ouagadougou est une collectivité territoriale à statut particulier ayant des compétences de nature communale », et stipule que le conseil de la Ville, le conseil consultatif, composé de techniciens désignés en Conseil des ministres, et le préfet, nommé par décret en Conseil des ministres et sous tutelle du ministre de l'Intérieur et de la Sécurité, administrent la ville [19]. Le rôle du conseil de la ville, théoriquement éligible, est toutefois dénaturé par les articles 21 et 22 du titre VI concernant les mesures transitoires, qui prévoient que l'ancienne délégation spéciale prend le nom de conseil spécial et demeure chargée de l'administration de la commune. En dépit d'une formule qui reprend globalement les termes de l'article 9 de la loi de 1955 et lui confère la charge de régler « par ses délibérations les affaires qui sont de la compétence de la ville » (article 5), le conseil spécial est bridé par une étroite tutelle, tandis que le préfet est confirmé dans son rôle d'administrateur de la capitale, au point que Jean André Diallo, premier préfet de Ouagadougou, est aussi président du conseil spécial de la ville, charge normalement dévolue à un membre du conseil de la ville élu.

D'importantes restrictions à l'autonomie financière de la commune sont également maintenues. Des dispositions donnent à l'autorité de tutelle le droit de réduire ou de supprimer les dépenses facultatives de la commune pour renforcer les lignes de crédits obligatoires [20] et l'ordonnance de 1976 prévoit que, pour certains travaux prioritaires d'intérêt général, « les crédits nécessaires à la part de financement incombant à la ville peuvent être inscrits d'office à son budget par décret » (article 15). Un décret de février 1978, remaniant le régime financier et comptable des communes, impose que le budget préparé par l'ordonnateur et discuté par le conseil municipal soit approuvé par l'autorité de tutelle (article 7), laquelle est habilitée à diminuer de façon autoritaire les dépenses facultatives si elle le juge nécessaire (article 5) [21]. Avec des ressources limitées, la municipalité est ainsi cantonnée dans le fonctionnement routinier de quelques services urbains (entretien des bâtiments publics et de la voirie municipale, construction des équipements de proximité, collecte des déchets ménagers). Commune de statut particulier, la capitale est profondément marquée par la prépondérance du délégué du gouvernement et le contrôle tatillon du ministère de l'Intérieur et de la Sécurité [22].

La réorganisation administrative de la ville est complétée par une division du territoire communal en 10 secteurs, définis d'après les anciens quartiers qui « conservent leur autonomie en tout ce qui n'est pas contraire aux dispositions du présent décret » [23]. Le centre de la ville, dans sa composante traditionnelle (Palais du *Mogho Naba*) et moderne (centre commercial et administratif) forme le secteur 1. La zone résidentielle et la Rotonde, héritières des quartiers blancs coloniaux, constituent le secteur 2. Autour, la couronne des quartiers populaires anciens est répartie en 4 secteurs (du nord-est au sud-est) tandis que les espaces périphériques se partagent en 3 vastes

19. Ordonnance n° 76-12 PRES.IS du 20 juillet 1976 (*JORHV*, n° 32 du 5 août 1976, pp. 542-544).
20. Article 20 de la loi n° 55-1489, *op. cit.*, p. 1956.
21. Décret n° 76-56 PRES.MIS.MF du 21 février 1978 (*JORHV*, n° 12 du 23 mars 1978, pp. 183-188).
22. BOCKEL A., « Le statut des capitales », in IIAP, *Gestion urbaine et ressources financières des grandes villes : exemples africains*, Paris, IIAP, 1988, p. 55, (Dossiers pédagogiques ; 19).
23. Décret n° 76-382 PRES.IS.DGI du 15 octobre 1976, article 2 (*JORHV*, n° 44 du 28 octobre 1976, p. 786).

circonscriptions aux frontières mal définies, autour des noyaux villageois de Tampouy, Pissy, Cissin, Dassasgo, Wayalguin, Somgandé, Wentenga, Kalgondin.

Ce découpage en secteurs, volonté technocratique d'organisation d'une ville approchant les 175 000 habitants, reste formel. Les secteurs, sans nom et désignés par des numéros, dépourvus d'identité et de signification, sont escamotés et ne figurent sur aucune carte officielle : la commune demeure l'échelle d'exercice du pouvoir institutionnel, tandis que les fonctions d'encadrement du corps social urbain sont assurées à l'échelon inférieur des quartiers, où les chefs coutumiers conservent leur pouvoir.

Le président Maurice Yaméogo s'est pourtant efforcé de museler ces derniers en les écartant des centres du pouvoir politique moderne afin, notamment, d'éviter la reproduction du « 18 Brumaire » du *Naba* Kougri, démonstration de force destinée à intimider l'assemblée territoriale en 1958 [24]. Toutefois, sa politique d'élimination par extinction progressive est un échec : la suppression de la rémunération des chefs et l'interdiction de leur remplacement (textes de 1962, 1964 et 1965) privent l'administration d'auxiliaires indispensables et ces mesures ne peuvent être appliquées dans le pays mossi, « où les chefferies étaient si fortement implantées et depuis si longtemps qu'elles étaient pour toute administration, quelle qu'elle fût, une courroie de transmission irremplaçable » [25]. Le gouvernement du Général Lamizana, prenant le contre-pied de cette stratégie d'affaiblissement, tente de réhabiliter la chefferie en lui restituant ses privilèges antérieurs. S'attachant de nouveaux alliés politiques parmi les notables, il espère aussi gagner les campagnes et rétablir un meilleur encadrement fiscal des populations [26].

Dépossédée, « en haut », des prérogatives que lui dispute l'administration étatique, concurrencée, « en bas », par les pouvoirs coutumiers investis de fonctions d'administration et de régulation sociale, la municipalité est, pendant deux décennies, un piètre agent de la gestion locale, déconnecté des citadins. Ces derniers participent donc peu à l'aménagement urbain : sans prise sur la mairie, ils ne sont guère mieux mobilisés à l'échelle des quartiers où les interventions collectives sont rares. Est-ce parce que la hiérarchie coutumière mossi, instrument de commandement et d'unification [27], se substitue aux initiatives citadines ? L'autorité incontestée des chefs traditionnels, leur rôle éminent dans l'encadrement de la ville, dispensent-ils les habitants d'organiser collectivement leurs revendications et d'inventer des remèdes aux déficiences urbanistiques des quartiers ?

3/ Discours et pratiques de la décentralisation après 1983

La Révolution de 1983 aurait dû infléchir l'histoire communale au Burkina : un discours politique très décentralisateur l'annonçait. Difficiles à concilier, la réforme de l'Etat, affermi et modernisé, et une pratique autoritaire de la « décentralisation » [28],

24. SAVONNET-GUYOT C., *op. cit.*, p. 141.
25. *Ibid.*, p. 153.
26. *Ibid.*, p. 157 ; CABANIS A., MARTIN M., *op. cit.*, p. 22.
27. KABORE G., *Organisation politique traditionnelle et évolution politique des Mossi de Ouagadougou*, Paris, CNRS ; Ouagadougou, CVRS, 1966, p. 29, (Recherches voltaïques ; 5).

souvent comprise comme une déconcentration territoriale de l'administration et parfois contrecarrée par une centralisation fonctionnelle des grands services urbains, ont cependant tôt conduit à des contradictions et produit un décalage manifeste entre les faits et le Verbe officiel.

• Le temps des bouleversements... et des incertitudes

En 1983 comme en 1974 et 1976, la réforme de l'administration territoriale accompagne un projet politique que caractérise une volonté de rupture et d'instauration d'un ordre national nouveau. Urgente, la nécessité de son propre affermissement conduit l'Etat révolutionnaire à reconquérir les structures administratives en instaurant de nouvelles instances révolutionnaires, notamment les CDR, et en imposant son personnel, fonctionnaires d'Etat à la « morale » sûre et à l'engagement politique inconditionnel. Ce faisant, il tente de briser la logique de domination des anciens pouvoirs, qui s'exerçait par l'intermédiaire des clientèles et des réseaux territoriaux d'implantation ancestrale. Premières victimes de cette politique, les chefs coutumiers sont touchés par des mesures contre la « féodalité », certaines symboliques (suppression de la gratuité de l'électricité dont jouissait le *Mogho Naba* [29]), d'autres plus importantes, qui s'attaquent aux attributions politiques et administratives des chefs ainsi qu'à leurs rémunérations.

En 1983, la division du territoire national en 25 provinces et 119 départements, puis un an plus tard en 30 provinces et 250 départements [30], va dans ce sens. En resserrant considérablement le maillage administratif, ce nouveau découpage permet un meilleur encadrement des campagnes, dont il supprime « l'ancienne organisation territoriale en fiefs électoraux au profit des politiciens réactionnaires » [31], et tente de consolider le processus d'intégration nationale par la constitution d'un appareil bureaucratique solidement arrimé au pouvoir central [32]. L'ordonnance du 14 novembre 1983 apporte les éléments décisifs de la réorganisation territoriale qui retient quatre niveaux de circonscriptions administratives : la province, le département, la commune et le village [33]. Elles sont administrées par un pouvoir populaire local (conseil révolutionnaire) qui désigne en son sein un organe exécutif permanent (bureau) et par un représentant disposant de compétences politiques et administratives très étendues. Ce dernier, toutefois, n'est élu qu'à l'échelon inférieur de la pyramide (délégués de village ou de secteur de commune), les maires et préfets de département étant nommés par le ministre de l'Administration territoriale et les hauts-commissaires par le président

28. Sur la définition de ce terme, voir par exemple : PRATS Y., *Décentralisation et développement*, Paris, Editions Cujas, 1973, p. 6, (coll. Bibliothèque de l'Institut international d'Administration publique, n° 2) ; HYDEN G., *No Shortcuts to Progress : African Development Management in Perspective*, London ; Ibadan ; Nairobi, Heinemann, 1983, p. 85.

29. Dépêche de l'Agence France Presse, 24 janvier 1984.

30. Ordonnance n° 83-12 CNR.PRES du 15 septembre 1983 (*JORHV*, n° 38 du 22 septembre 1983, pp. 992-993) et Ordonnance n° 84-55 CNR.PRES du 15 août 1984 (*JOBF*, n° 34 du 23 août 1984, pp. 838-839).

31. Cité dans : BOIS de GAUDUSSON (J. du), « Révolution voltaïque et réforme de l'administration territoriale », in *Année africaine 1983*, Paris, Editions A. Pédone, 1985, p. 112.

32. Cette stratégie est commune à de nombreux pays. Voir par exemple : ANTOINE Ph., DUBRESSON A., MANOU-SAVINA A., *Abidjan «côté cours»*, Paris, Karthala/ORSTOM, 1987, p. 49.

33. Ordonnance n° 83-21 CNR.PRES.IS du 14 novembre 1983 (*JORHV*, n° 51 du 22 décembre 1983, pp. 1319-1320).

du conseil national de la Révolution (CNR). Dans ce dispositif aux articulations hiérarchiques incertaines, d'inévitables discordances se multiplient entre les « professionnels » de l'appareil politico-administratif, directement assujettis à l'autorité étatique, et les élus des CDR géographiques, instances polyvalentes investies de pouvoirs et de compétences considérables.

Politiquement, les CDR ont pour charge d'« exercer le pouvoir d'Etat sous la responsabilité directe du Conseil national de la Révolution » (article 52) et constituent « la cellule de base du pouvoir démocratique et populaire » (article 53), mais le texte leur attribue également des fonctions de régulation sociale. Dans les villages, les tâches de collecteur ambulant sont confiées aux délégués des CDR, transfert qui prive la chefferie d'une partie de ses revenus ; ils héritent aussi du rôle de conciliateur en matière civile et commerciale [34]. En réalité, dans les campagnes au moins, l'autorité morale des chefs et leur assise sociale ne sont guère contestées par les CDR. A une résistance passive des populations succède en effet une réappropriation des structures populaires par les autorités coutumières, qui y placent descendants et alliés.

La situation est toutefois différente dans les communes, dont les délégations spéciales sont dissoutes en décembre 1983 [35] et les territoires divisés en secteurs disposant chacun d'un CDR géographique. Ceux-ci forment ensemble une assemblée populaire appelée conseil révolutionnaire municipal, dont le président élu porte le nom et exerce les fonctions de maire (article 57). Ils doivent assurer l'animation des structures administratives communales et établir des relais permanents entre la population et le pouvoir municipal. Situés à l'articulation entre les sphères politique, administrative et technique, ils sont en principe les instruments de pilotage privilégiés de la politique gouvernementale. Le texte de l'ordonnance reste flou cependant sur les modalités d'articulation et de fonctionnement des différentes instances juxtaposées sur les territoires communaux.

Ouagadougou est théoriquement administrée selon ce schéma après avoir été divisée en 30 secteurs à l'intérieur de limites territoriales reprécisées [36]. Spécifique toutefois, la capitale est soumise à des mesures d'exception et, plus que partout ailleurs, le redécoupage administratif y est expressément conçu contre les chefferies, dont il démantèle les réseaux d'influence en les privant de leurs assises territoriales traditionnelles. L'hebdomadaire *Carrefour africain* titre éloquemment, « Des secteurs pour se défaire des féodaux », un article qui souligne que ces mesures tendent à transformer les villes en « communes révolutionnaires débarrassées de l'emprise féodale » des chefs coutumiers [37]. Le texte de loi, qui prend soin de délimiter chacun des nouveaux secteurs à l'aide des voies « frontalières », énumère aussi précisément les portions des anciens quartiers désormais regroupées dans une même unité urbaine de base. A titre d'exemple, le secteur 2 est défini comme comprenant « une partie de la Cité de la Caisse nationale de sécurité sociale, la cité BCEAO, Bilbalogho, une partie de Peuloghin, Saint-Julien, Saint-Jean Baptiste et une partie de Samandin », tandis que

34. *Ibid.*, articles 9 à 16.
35. Décret n° 83-266 CNR.PRES.IS du 23 décembre 1983 (*JORHV*, n° 52 du 29 décembre 1983, p. 1361).
36. Décret n° 83-264 CNR.PRES.IS du 23 décembre 1983 (*JORHV*, n° 52 du 29 décembre 1983, pp. 1354-1358).
37. *Carrefour africain*, n° 814 du 20 janvier 1984, pp. 26-31.

Figure n° 7

Trois générations d'organisation territoriale au Burkina Faso

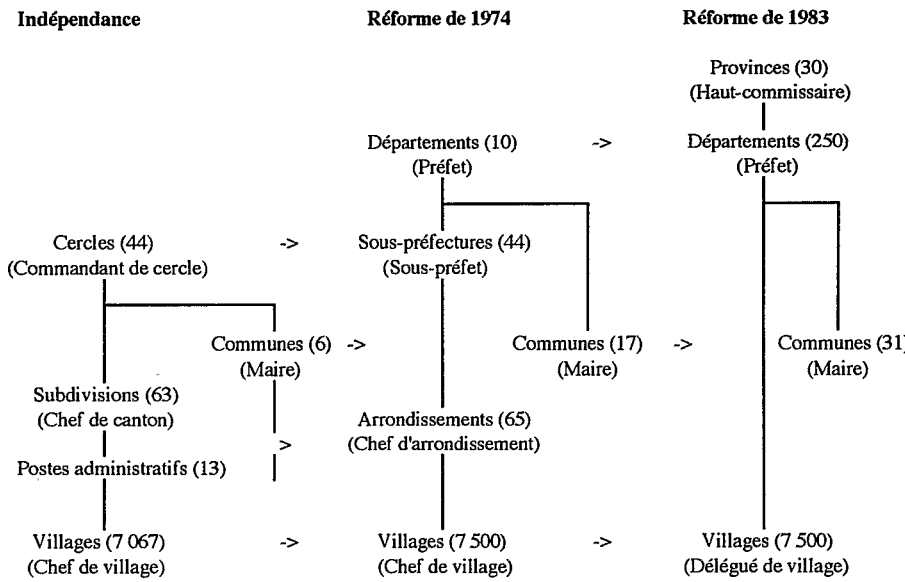


Tableau n° 21

Pyramide administrative telle que définie par la réforme de l'administration territoriale de 1983

Circonscription territoriale	Organe du pouvoir révolutionnaire	Représentant
Etat	CNR (Conseil national de la Révolution) SGN (Secrétariat général national des CDR)	Président du CNR Secrétaire général
Province	CRP (Conseil révolutionnaire provincial) Exécutif : PRP (Pouvoir révolutionnaire provincial)	Haut-commissaire
Département	CRD (Conseil révolutionnaire départemental) Exécutif : Comité départemental	Préfet
Commune	CRM (Conseil révolutionnaire municipal) Exécutif : BCC (Bureau de coordination communale)	Maire
Village ou secteur de commune	CDR (Comité de défense de la Révolution) Exécutif : bureau du CDR	Délégué

Source : Ordonnance n° 83 - 21 CNR.PRES.IS. du 14 novembre 1983 (*JORHV*, n° 51 du 22 décembre 1983, pp. 1319- 1323).

Fig. n° 8

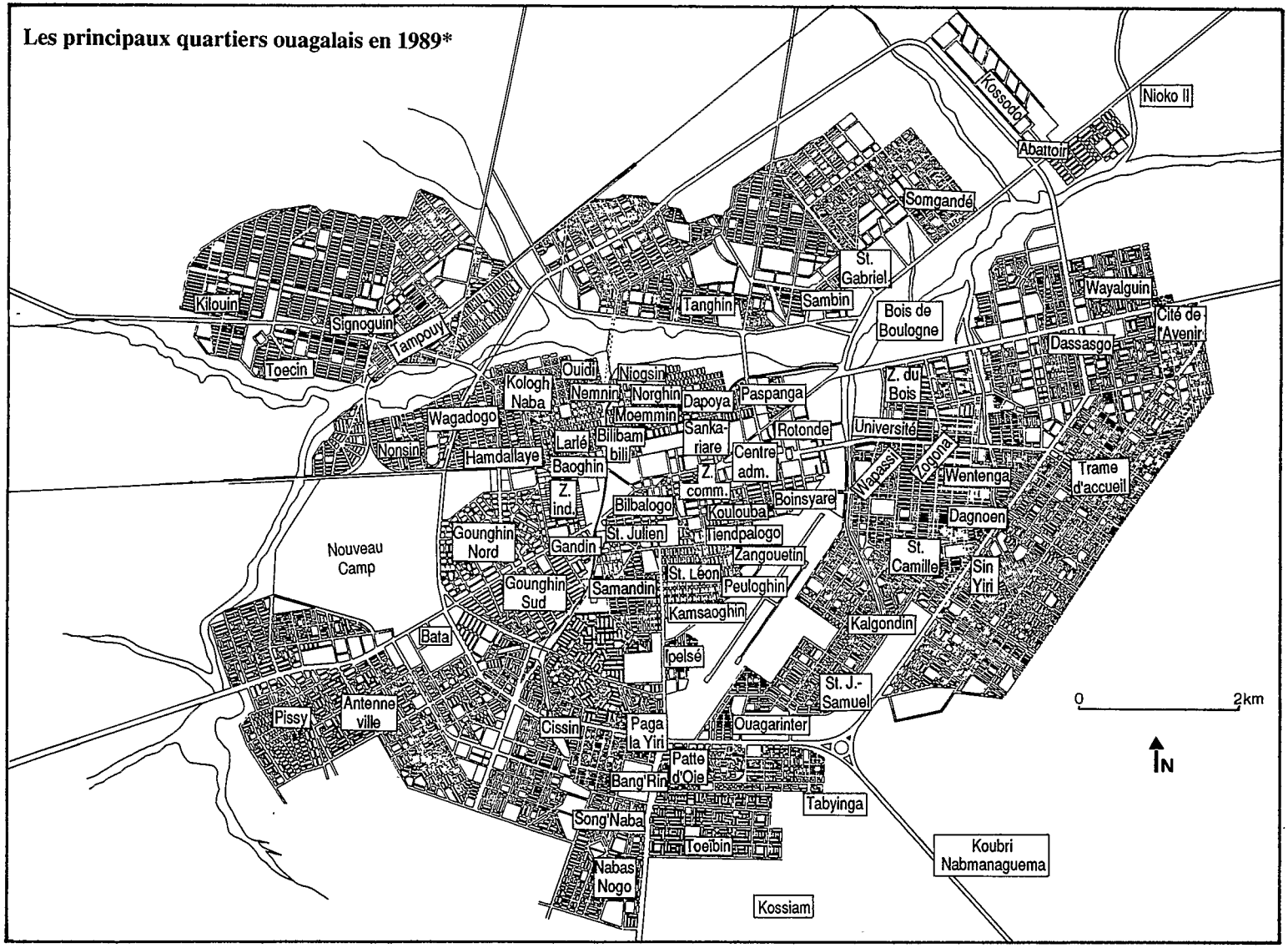
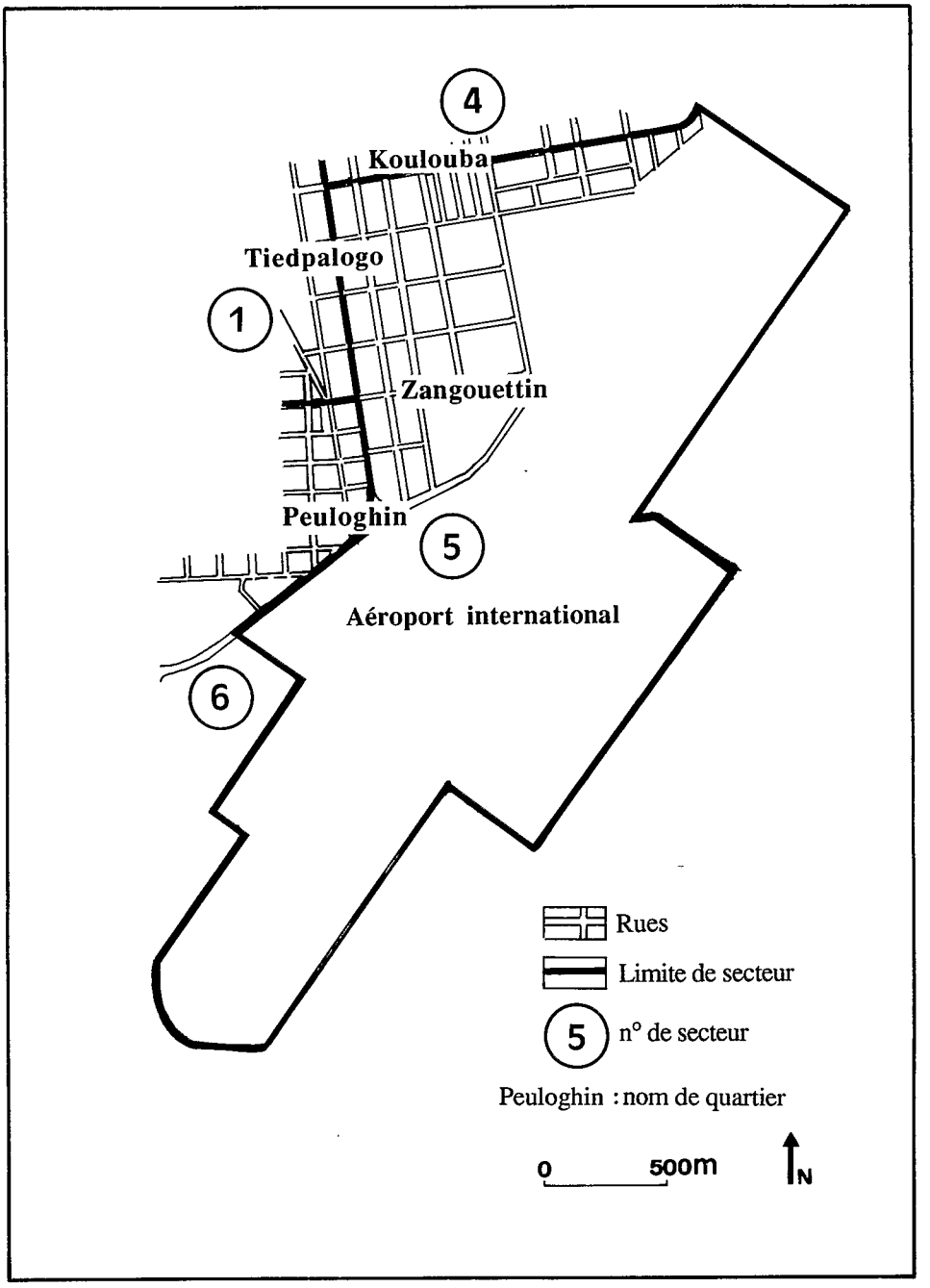

Les principaux quartiers ouagalais en 1989*
Kossodo
Nioko II
Abattoir
Somgandé
St. Gabriel
Sambin
Tanghin
Bois de Boulogne
Wayalguin
Cité de l'Avenir
Dassasgo
Z. du Bois
Université
Kilouin
Signoguin
Tampouy
Toecin
Ouidi
Niogsin
Kologh Naba
Nemnin
Norghin
Dapoya
Paspanga
Wagadogo
Moemmin
Sanka-riare
Rotonde
Nonsin
Hamdallaye
Larlé
Bilibam bili
Centre adm.
Baoghin
Z. comm.
Wapassi
Kotona
Wentenga
Trame d'accueil
Z. ind.
Bilbalogo
Boinsyare
Koulouba
Dagnoen
Nouveau Camp
Gounghin Nord
Gandin
St. Julien
Tiendpalogo
Zangouetin
St. Camille
Sin Yiri
St. Léon
Gounghin Sud
Samandin
Peuloghin
Kamsaoghin
Kalgondin
Bata
Ipelsé
St. J.-Samuel
Pissy
Antenne ville
Cissin
Paga la Yiri
Ouagarinter
Patte d'Oie
Bang'Rin
Tabyinga
Song'Naba
Toetbin
Koubri Nabmanaguema
Nabas Nogo
Kossiam
0
2km
N

Fig. n° 9

Superposition des anciens quartiers et des secteurs géographiques de 1983 l'exemple du secteur 5



Source : Décret n° 83-264 du 23 décembre 1983.

le secteur 5 comprend « une partie de Koulouba, une partie de Peuloghin, une partie de Tiendpalogo, Zangouettin et l'aéroport international » [38]. Dépeçant méthodiquement les anciens quartiers, le pouvoir espère ainsi redistribuer les pouvoirs locaux à son profit : les CDR, élus dans chacun des 30 secteurs, sont entre 1983 et 1987 les seules instances infra-communales officiellement reconnues par les autorités publiques.

Le statut particulier de Ouagadougou se lit également dans le télescopage des circonscriptions territoriales : la disparition du département entre la province du Kadiogo, constituée d'un chef-lieu (Ouagadougou) et de 10 villages, et la commune introduit un hiatus dans la hiérarchie des pouvoirs révolutionnaires. En outre, commune et province sont ici administrées par un seul personnage, le haut-commissaire, nommé par le président du CNR et représentant direct de l'Etat, qui se substitue au préfet et au maire. Mesure d'exception, ce dispositif « provisoire et transitoire » perdure néanmoins jusqu'en 1989, en dépit d'une première réforme communale sans lendemain. Jean-Baptiste Lansomdé, haut-commissaire de la province, n'est pas dupe toutefois de ces tergiversations et ne se fait guère d'illusions sur l'indépendance de la capitale : « La vraie particularité de cette province est qu'il y a la direction politique, le gouvernement révolutionnaire et toutes les directions centrales. Ce qui signifie qu'au niveau des décisions, le haut-commissaire étant très proche de ses supérieurs hiérarchiques, il convient forcément qu'il y ait une coordination des actions » [39].

Le pouvoir populaire est incarné par un conseil révolutionnaire communal de 270 membres. Constitué des responsables des 30 CDR géographiques de la ville, il assure une représentation inégale des secteurs urbains, qui mandatent un nombre équivalent de délégués en dépit de poids démographiques très disparates. Son fonctionnement est par ailleurs confus, la pratique infirmant progressivement les prérogatives que lui octroie la loi. Privé de l'élection du maire comme du vote du budget, adopté trop tard, il ne parvient pas à assumer la gestion malaisée des deux fonctions ambivalentes des CDR. L'une, en tant que relais du pouvoir central, les cantonne dans un rôle d'encadrement ; l'autre, en tant que représentants élus, en fait des instruments de polarisation des actions collectives. L'équilibre trouvé entre ces deux fonctions par les CDR enquêtés dans les périphéries ouagalaises résulte plus des individus et de leur personnalité que d'un effet de structure même si, sur le long terme, la spécialisation gestionnaire des CDR (puis des CR après 1987) marginalise progressivement leurs fonctions de purs relais politiques. Le compromis est instable à l'échelle du conseil révolutionnaire communal, confiné dans des tâches subalternes.

L'essentiel de la gestion municipale est en réalité assumé de 1984 à 1987 par le Bureau de coordination communale, organe politique fonctionnant comme conseil restreint du haut-commissaire et relais des décisions du CNR. Canal de transmission entre les CDR géographiques et le pouvoir provincial, c'est par son intermédiaire que les responsables des secteurs établissent des relations avec les services dont ils ont besoin, tels que l'Inspection primaire ou la direction provinciale de la Santé ; en retour, c'est par l'entremise du Bureau de coordination communale que le haut-commissaire, responsable dans sa circonscription de l'application des directives politiques

38. Décret n° 83-264, *op. cit.*, p. 1355.
39. *Carrefour africain*, n° 983 du 17 avril 1987, p. 11.

gouvernementales, maintient son contrôle sur les activités des CDR. Instrument de commandement, le Bureau n'offre pas aux collectifs citadins l'arène de débats et de confrontations qu'il est censé proposer [40].

Une autre assemblée enfin, celle des 30 délégués de secteur, assure la coordination horizontale des activités entre les secteurs géographiques de la ville. Les délégués s'y informent de leurs expériences respectives, de leurs difficultés et de leurs projets. Si cette instance ne semble pas avoir favorisé la cohérence des différentes initiatives populaires, elle sert néanmoins de forum d'information et de discussion : instruits des initiatives de leurs voisins, les délégués n'ont pas ménagé leurs commentaires dans nos entretiens. Que ces échanges aient exacerbé la concurrence entre les secteurs plutôt qu'établi une solidarité entre eux n'est cependant guère douteux et, à notre connaissance, aucune action concertée d'envergure n'a été réalisée en commun.

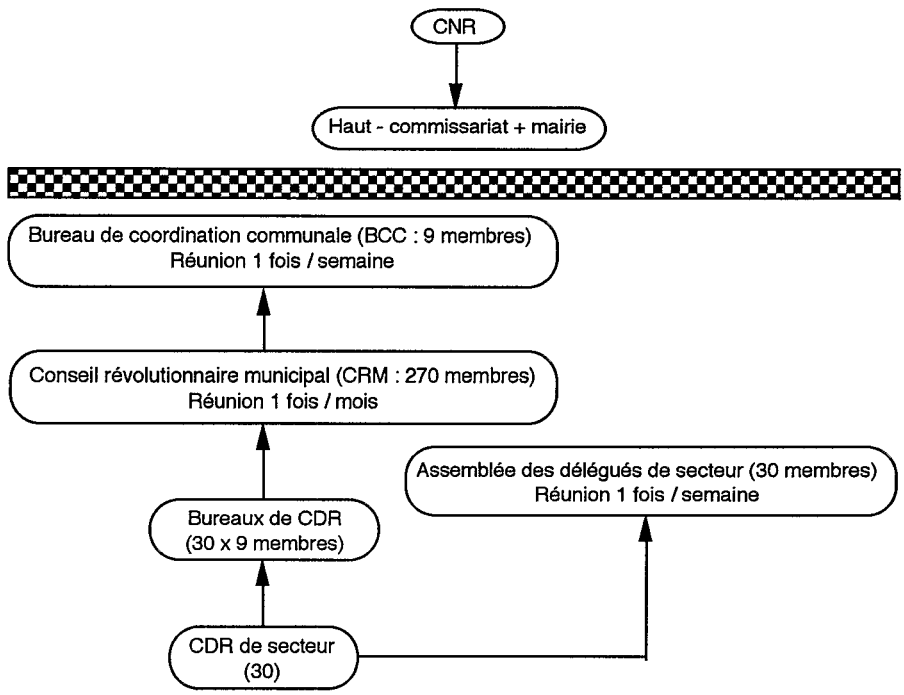
L'imprécision des textes - l'ordonnance de 1983 consacre seulement 6 brefs articles aux communes qui ne précisent ni le rôle des maires, ni l'étendue des attributions du conseil révolutionnaire communal, ni le statut spécifique de Ouagadougou - les dissensions entre le Bureau de coordination communale et le conseil révolutionnaire communal [41], l'opacité du fonctionnement des différentes instances altèrent le pouvoir provincial, que domine la figure solitaire du haut-commissaire [42].

Stratégique, sa charge est, dans la province du Kadiogo, accablante : ployant sous le poids du travail administratif, en permanence sollicité par les groupes politiques qui se disputent le territoire ouagalais, son titulaire est particulièrement exposé, comme l'atteste la succession rapide des responsables provinciaux après 1983. Cette instabilité résulte en partie d'un enchevêtrement de fonctions délicates. Représentant l'Etat, il relève du Président et du ministre chargé de l'Administration territoriale (article 28 de l'ordonnance n° 83-21) ; responsable et coordonnateur des services provinciaux, mais aussi intermédiaire entre le gouvernement et les structures populaires, il est au cœur des arbitrages entre les départements techniques ministériels, les différents services extérieurs et le Secrétariat national général des CDR. Les rôles respectifs n'ayant pas été suffisamment précisés, il est confronté à de nombreux conflits de compétence, sans toutefois que sa place dans l'appareil politique et administratif de l'Etat ne lui permette de prendre clairement parti. Ainsi, les CDR requièrent son appui pour les représenter auprès de l'administration urbaine, tandis que celle-ci cherche auprès du haut-commissariat le dernier rempart légal contre les tentatives d'immixtion du Secrétariat national général des CDR dans tous les domaines de la vie citadine, où il concurrence les opérateurs spécialisés. Outre le lourd cumul des fonctions de maire et de haut-commissaire, la proximité du pouvoir central et la particularité du profil socio-politique de la capitale (qui concentre presque 50% des fonctionnaires du pays et un fort pourcentage de ses habitants syndiqués et politisés) confèrent au premier magistrat de la cité un pouvoir important mais précaire [43].

40. Entretien au haut-commissariat : 14 février 1989.
41. Des allusions à ces dysfonctionnements nous ont été faites lors de plusieurs entretiens avec des responsables du haut-commissariat sans toutefois que nous ayons pu en identifier clairement la nature.
42. Sur le rôle du haut-commissaire voir : CARBASSE J.-M., « Le haut-commissaire », in *Administration et développement au Burkina Faso, op. cit.*, pp. 35-45.
43. *Ibid.*, p. 44.

Figure n° 10

Organisation administrative de Ouagadougou : 1983



La réforme de 1983 ne permet donc pas de desserrer l'étau étatique sur Ouagadougou. Devançant les velléités contestataires des CDR en cours de constitution, le Conseil national de la Révolution a, dès les premières semaines de son existence, destitué le maire Georges Mensah [44] et, craignant que ne lui échappe le contrôle politique de la capitale, placé à sa tête des sympathisants, jeunes cadres militaires puis civils comme Alfred Conombo, co-fondateur de l'Inter-CDR en octobre 1983 [45], qui « trébuche » par la suite sur un détournement de plusieurs dizaines de millions de FCFA. Infléchissant singulièrement le rapport de force en faveur du pouvoir central et de son urbanisme, cette tutelle sourcilleuse lamine le poids institutionnel des CDR, vecteurs des stratégies des collectifs résidentiels qui les ont élus. Confrontés à ce décalage entre leurs pouvoirs réels dans les quartiers urbains et l'insignifiance de leur influence sur le devenir de la ville, les CDR hésitent quelques années entre le refus d'assumer leur rôle, ce qui sape le dispositif d'encadrement imaginé par le CNR, et le contournement qui permet de forger, dans la souplesse de processus non codifiés, l'efficacité et la légitimité de nouvelles compétences.

Cette fragilité du dispositif est néanmoins masquée, dans un premier temps, par l'apparente cohésion de l'assemblage politico-administratif et l'autorité de son pilote

44. MARTENS L., MEESTERS H., *Sankara, Compaoré et la Révolution burkinabè*, Anvers, EPO, 1989, pp. 94-95, (EPO Dossier international).

45. L'Inter-CDR est une organisation de masse créée le 3 octobre 1983 pour contrecarrer le PAI et la LIPAD : MARTENS L., MEESTERS H., *op. cit.*, p. 96.

local, le haut-commissaire : interprète de l'Etat dans les opérations d'aménagement de la cité, ce dernier peut ainsi imposer ses directives sans susciter de franches contestations, en dépit de l'impopularité des déguerpissements qui précèdent, par exemple, la destruction des quartiers centraux. Dès 1986, cependant, les failles apparaissent avec l'affaiblissement du pouvoir central. A la résistance passive des populations répond alors le « laxisme » des CDR, d'abord compréhensifs à l'égard des résidants rétifs à l'opération *Ville blanche* [46], puis agents actifs du refus d'appliquer les normes de construction prescrites en 1987. Rétroactives, ces nouvelles règles d'implantation des maisons d'habitation imposent un retrait par rapport aux quatre clôtures (trois mètres par rapport à la rue et un mètre minimum par rapport aux limites de mitoyenneté) [47] et la destruction des bâtiments non conformes. Prônant le rejet des mots d'ordre, « les structures populaires réclamaient de plus en plus que ceux qui les prennent viennent les expliquer sur le terrain s'ils les croient applicables. Ce fut notamment le cas des décisions relatives aux constructions dans les centres urbains, qui faisaient obligation de respecter un lot de contraintes fantaisistes avec effet rétroactif (...). Les CDR géographiques de Ouagadougou, invités par le ministère de l'Equipement à organiser l'explication des dites mesures dans les secteurs, invitèrent à leur tour ceux qui les avaient prises à venir dans les secteurs les expliquer eux-mêmes » [48]. L'impopularité des mesures, mais surtout la déliquescence du pouvoir d'Etat, permettent dès lors aux CDR d'accompagner la désobéissance civile, parfois de la conduire.

• Le temps de la régularisation : cinq communes sous haute surveillance

Complétant la réforme de 1983, la réorganisation politique et administrative de la province du Kadiogo, en 1988/1989, est tout aussi inachevée. Elle débute, à nouveau, par un redécoupage administratif : Ouagadougou est divisée en 5 communes qui constituent, ensemble, la province du Kadiogo. Une première version de ce projet avait été élaborée par le CNR et proposée dans un Kiti du 5 mars 1987 [49]. Celui-ci étendait le territoire communal aux villages périphériques et, tenant compte de ces nouvelles limites, le fractionnait en 42 secteurs regroupés en 5 communes étoilées qui, à l'exception de celle de Baskuy, rejetée au nord des barrages, comprenaient à la fois une portion du centre-ville, lieu privilégié d'implantation des emplois et activités, et une vaste frange périurbaine. Mais les contestations soulevées par ce projet et les dissensions survenues dans les plus hautes sphères gouvernementales retardèrent l'exécution du projet, virtuellement suspendu après les événements d'octobre 1987 [50].

46. Il s'agissait de peindre à la chaux blanche les clôtures et façades ce qui, pour une concession, impliquait l'achat d'environ 2 pots de chaux de 25 kg à 3 520 FCFA l'unité, soit 7 040 FCFA par famille, somme importante au regard du revenu moyen.

47. Kiti n° AN IV 279/CNR/EQUIP paru dans *Carrefour africain*, n° 983 du 17 avril 1987, p. 18.

48. FRONT POPULAIRE, *Memorandum sur les événements du 15 octobre 1987*, Ouagadougou, s.n., 1988, p. 23.

49. Kiti n° AN IV-305/CNR/MATS du 5 mars 1987 (*JOBF*, n° 11 du 12 mars 1987, pp. 244-246).

50. Entretiens avec les responsables provinciaux (secrétaire général et chef de la division administrative du haut-commissariat) : 14 et 15 février 1989.

Sur le fond, cependant, l'entreprise n'est pas abandonnée et elle renaît, avec un nouveau Kiti, en novembre 1988, modifié par un second en juillet 1989 [51] : 30 secteurs urbains, qui conservent leurs précédentes limites, et 17 secteurs villageois sont répartis entre 1 commune centrale et 4 communes périphériques très hétérogènes, tant du point de vue de leur population - de 256 000 habitants pour la commune centrale à 40 000 pour la commune de Signoguin en 1988 selon nos estimations - que de leur patrimoine urbanistique et économique. Initialement prévue, la renumérotation des secteurs à l'intérieur de chaque commune est par la suite abandonnée, bien que les détails en aient été fixés par le haut-commissaire du Kadiogo en avril 1989 [52].

Les justifications qui accompagnent cette réforme reprennent les discours antérieurs : « Cette réorganisation met fin au gigantisme de l'ex-commune de Ouagadougou qui faisait de la province du Kadiogo une entité complexe à la gestion malaisée. Elle permettra une meilleure administration de ces nouvelles entités en favorisant l'intégration des secteurs à la vie des communes » [53]. L'argumentaire insiste avec exagération sur la taille et l'étendue de l'ancienne circonscription, amplifiant leurs conséquences sur l'éloignement croissant d'une fraction importante de la population citadine, mal desservie par les organes provinciaux. Il dénonce ensuite la confusion des rôles entre préfet, maire et haut-commissaire, laquelle aurait entravé la maîtrise de la croissance urbaine, le développement de services publics adéquats et d'infrastructures sur l'ensemble du territoire de l'agglomération. Replaçant la réforme dans le projet révolutionnaire, il ajoute que la centralisation excessive du pouvoir a contrarié la mobilisation et la participation des habitants dans le cadre des structures populaires qui, contraintes d'en constamment « référer au haut-commissaire de la province pour la moindre activité » [54], auraient été confrontées à un allongement considérable des circuits de décision.

Plus que la restauration de pouvoirs communaux indépendants, les dirigeants proposent d'inaugurer un forum ouvert à l'expression des communautés urbaines. Les 5 conseils révolutionnaires communaux, organes délibérants, sont établis en fonction de la réorganisation des structures populaires qui, en octobre 1987, remplace les CDR par les CR [55]. Chaque secteur urbain élit 3 CR, dépendant de 3 unions nationales : celle des jeunes (UNJB), celle des femmes (UFB) et celle des anciens (UNAB). A l'échelon du secteur, les CR élisent chacun un bureau composé de 7 membres pour les jeunes (un délégué et des responsables à la formation politique et civique, à l'information et la propagande, aux activités socio-économiques, aux activités culturelles, aux activités sportives, à la trésorerie), de 6 membres pour les femmes (le sport et les affaires culturelles sont regroupés) et de 5 membres pour les anciens (la formation politique et civique disparaît). Les membres des 3 bureaux CR de base forment le conseil révolutionnaire de secteur (CRS).

---

51. Kiti n° AN VI 0062/FP/MAT du 2 novembre 1988 (*JOBF*, n° 44 du 3 novembre 1988, p. 1038) ; Kiti n° AN VI 0315 FP/MAT du 6 juillet 1989 (*JOBF*, n° 27 du 6 juillet 1989, pp. 1193-1196).

52. *Carrefour africain*, n° 1073 du 7 avril 1989, p. 6.

53. « Compte rendu du Conseil des ministres du 29 juin 1988 », in *Carrefour africain*, n° 1045 du 1er juillet 1988, p. 32.

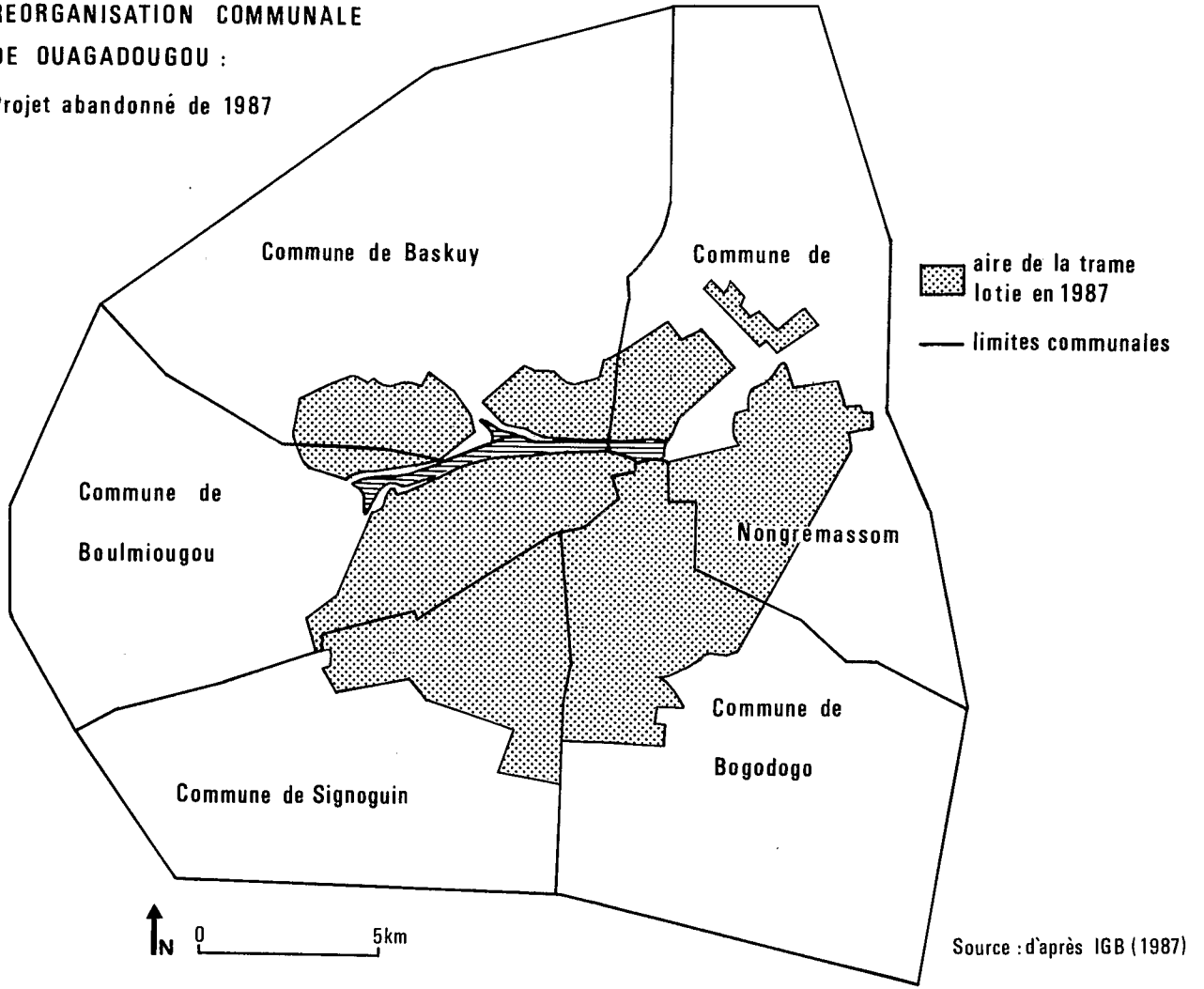
54. Sur cet argumentaire, voir l'éditorial du *Carrefour africain* , n° 1045 du 1er juillet 1988, p. 7.

55. Zatu n° AN V 0007/FP du 16 mars 1987 (*Carrefour africain* , n° 1030 du 18 mars 1988, p. 12) ; CNSP, *Statut général des Comités révolutionnaires*, Ouagadougou, CNSP, 1989, 32 p.

Fig. n° 11

REORGANISATION COMMUNALE DE OUAGADOUGOU :

Projet abandonné de 1987



Source : d'après IGB (1987)

Fig. n° 12

REORGANISATION COMMUNALE

DE OUAGADOUGOU : 1988

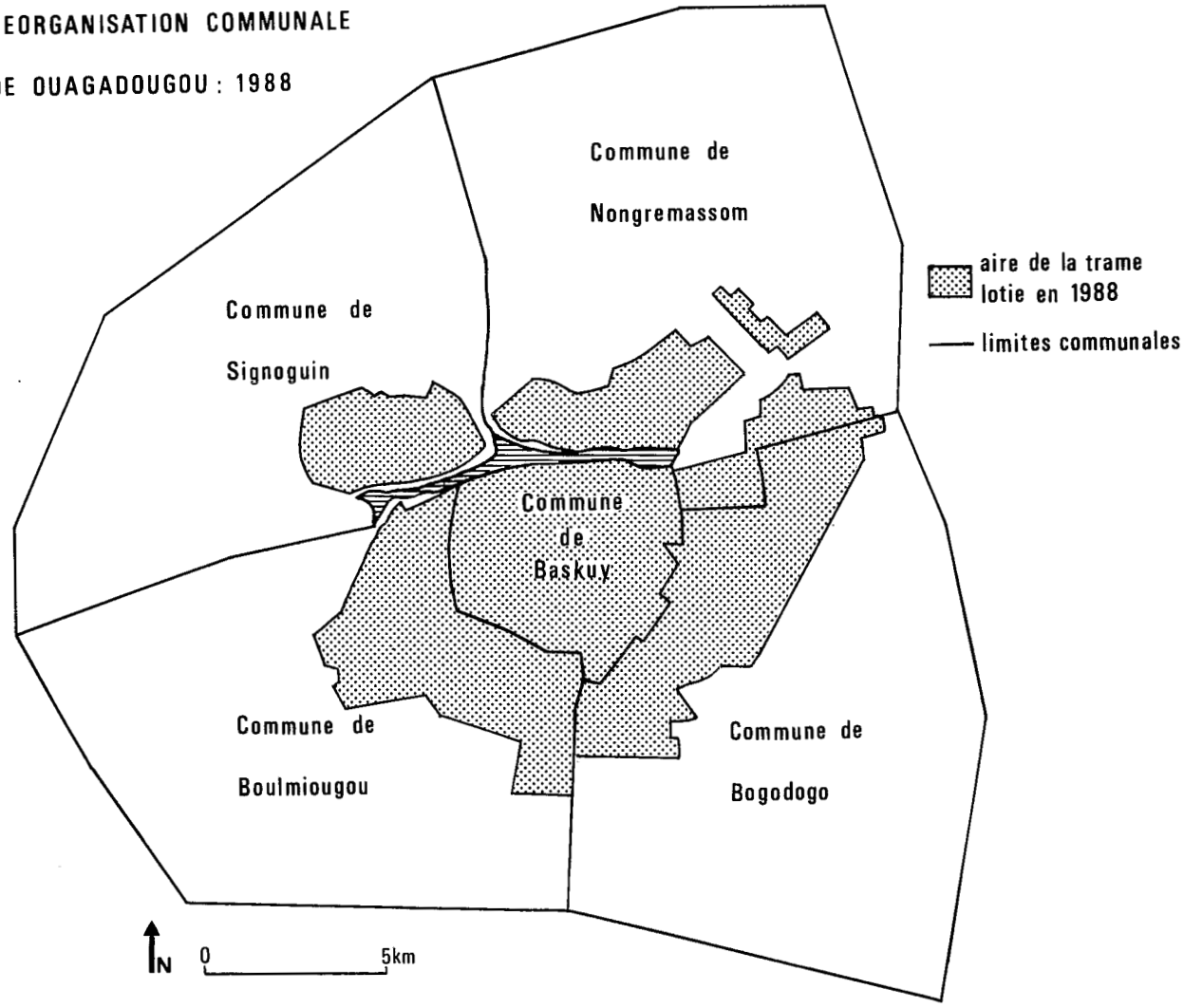


Tableau n° 22

Estimation de la population des communes de Ouagadougou : 1988*

Baskuy		Nongremassom		Signoguin		Boulmiougou		Bogodogo	
Secteurs	Pop.	Secteurs	Pop.	Secteurs	Pop.	Secteurs	Pop.	Secteurs	Pop.
1	13 240	13	15 490	20	5 664	16	33 330	14	34 266
2	11 479	23	31 296	21	5 400	17	38 160	15	23 040
3	10 398	24	13 546	22	17 783	18	5 364	28	20 509
4	15 184	25	6 629			19	17 453	29	30 089
5	25 902	26	2 205					30	17 013
6	13 863	27	11 833						
7	23 583								
8	21 603								
9	31 011								
10	34 210								
11	27 640								
12	27 714								
Autres**	197								
Total urbain	256 024	Total urbain	80 999	Total urbain	28 847	Total urbain	94 307	Total urbain	124 917
		Villages	Pop.	Villages	Pop.	Villages	Pop.	Villages	Pop.
		Sakoula	1 144	Silmiougou		Sandogo	1 381	Balkoui	2 890
		Polesgo	1 079	Basséko	3 408	Zongo	1 788	Yamtenga	-
		Nioko II***	-	Bissighin	1 354	Zagtouli	3 783		
		Doumtenga	-	Yaguema	-	Boassa	-		
		Sogoden	971	Dar-Salam	-				
				Kamboinsé	6 468				
Total commune	256 024	Total commune	84 193	Total commune	40 077	Total commune	101 259	Total commune	127 807

* Ces estimations, calculées à partir des résultats du recensement de 1985 sur la base d'un taux de croissance démographique annuel moyen de 9,8%, ne constituent qu'un repère car les croissances réelles des différentes aires urbaines sont probablement fort différentes, notamment entre le centre-ville et les périphéries, en raison des bouleversements liés au lotissement de ces dernières.

** Le personnel diplomatique burkinabè des ambassades est comptabilisé par le recensement dans la population ouagalaise résidante.

*** Le recensement de 1985 ayant été réalisé avant le nouveau découpage des communes, les résultats pour la province du Kadiogo ne comptabilisaient pas les villages rattachés en 1988 à la ville : nous n'avons donc pas leurs chiffres de population mais nous les indiquons pour mémoire.

Source : d'après INSD. Direction de la démographie, *Recensement général de la population 1985. Résultats définitifs*, Ouagadougou, INSD, 1989, pp. 119- 120, fasc. non publiés.

A l'échelon communal, l'ensemble des comités révolutionnaires d'une même union constitue une sous-section, laquelle élit un bureau de même composition que celui des structures de base. Un conseil révolutionnaire communal (CRC) composé du maire, des membres des bureaux des sous-sections des unions nationales et des délégués des conseils révolutionnaires de secteur, est doté d'un bureau comprenant un président (le maire), un vice-président et des responsables chargés de l'organisation, de la formation politique et civique, de l'information et la propagande, des activités socio-économiques,

des activités culturelles et sportives et de la trésorerie. Ces délégués, à l'exception du maire, sont élus pour deux ans [56].

Le principe de cette réorganisation complexe est de mettre un terme à la confusion des pouvoirs provinciaux et communaux et, par la nette séparation de leurs responsabilités respectives, de restituer aux citadins un contrôle sur les services publics : « La nouvelle réorganisation de la province présente [...] de nombreux avantages. Le premier est sans doute la décentralisation des services. Chaque commune devrait disposer d'un minimum de services publics pour satisfaire les besoins des populations » [57]. Dans ce dispositif, le haut-commissariat conserve théoriquement les tâches de planification et d'encadrement concernant l'ensemble de l'agglomération, tandis que les 5 communes prennent en charge, sur leur territoire, les services « à même de résoudre les problèmes immédiats des populations » (article 17 du texte de 1989). Cet agencement formel est cependant contrecarré par le dispositif gestionnaire existant : en effet, à l'exception des services administratifs, la « décentralisation » n'a guère de sens puisque les grands services urbains relèvent d'établissements publics nationaux dont le démantèlement n'est pas envisagé. On peut certes espérer que cette réforme communale prépare de futurs transferts et observer qu'elle permet la déconcentration de fonctions administratives élémentaires, mais la « décentralisation » à proprement parler s'applique à un champ très circonscrit : expédition des actes d'état civil, services sociaux et régies de recettes [58], auxquels on peut ajouter, au vu de la pratique, la gestion du régime des autorisations concernant de petites activités économiques (établissement d'un commerce ou d'une station service, ouverture d'une buvette, vente de bois par exemple).

Par ailleurs, la « décentralisation » est doublement menacée par des dispositions législatives et des contraintes économiques. Les premières procèdent de mesures transitoires, qui disposent notamment que les maires sont nommés en Conseil des ministres et non élus par la population [59]. Outre que cette clause est contraire aux principes de la décentralisation, elle a aussi pour effet d'imposer aux conseils révolutionnaires communaux une personnalité nommée par le pouvoir central, ce qui verrouille, à l'échelon des secteurs, la formation de contre-pouvoirs. L'installation des premiers maires, le 10 mars 1989, illustre l'importance de cette mesure dérogatoire. Le gouvernement demande aux CR de la capitale de proposer 2 candidats par commune, mais les prétendants retenus par les secteurs, à la suite d'intenses conciliabules, ne plaisent guère aux autorités de l'Etat chargées de « trier » les postulants. Aussi celles-ci imaginent-elles un stratagème pour contourner la difficulté, en demandant aux CR d'ajouter 2 noms supplémentaires sur leur liste, afin d'élargir le choix. La nomination définitive des 5 maires procède ainsi d'un jeu subtil de pressions, traduction d'un ajustement entre la prudente tentative de défiance des conseils locaux pour imposer leurs candidats et la détermination du pouvoir d'Etat pour conserver le contrôle

56. Directive n° AN VI 009/FP/CNSP du 19 décembre 1988 et Directive n° AN VI 0014/FP/CNSP du 17 mars 1989 (*Carrefour africain*, n° 1071 du 24 mars 1989, p. 14).
57. *Carrefour africain*, n° 1045 du 1er juillet 1988, p. 7.
58. Activités dont la décentralisation est imposée par l'article 15 du Raabo n° AN VI 0017 MAT/SEFB/CNSP du 12 janvier 1989, p. 4.
59. Article 14 du Kiti n° AN VI 0315 FP/MAT du 6 juillet 1898 (*JOBF*, n° 27 du 6 juillet 1989, pp. 1194).

politique des instances communales de la capitale. Le compromis qui en résulte résume en partie l'esprit de la « décentralisation » engagée.

D'autres dispositions amputent les attributions du conseil révolutionnaire communal, concurrencé par le conseil révolutionnaire provincial, à qui la loi réserve toutes les affaires « d'intérêt provincial » : les investissements et les projets d'urbanisme concernant plus d'une commune, les services de voirie, la construction, l'aménagement et l'entretien des voies urbaines, la collecte des déchets, la délivrance des autorisations d'exploitation des taxis, la gestion de la dette provinciale, le budget de la Province [60]. La possibilité est ainsi offerte à la province de faire prévaloir une interprétation maximaliste de ses responsabilités, afin de préserver son contrôle sur les services stratégiques qui structurent l'espace de la ville, nécessitent des arbitrages politiques fondamentaux et, surtout, peuvent bénéficier d'importants investissements étrangers [61].

Dotées de compétences modestes, souffrant de carences en personnel et moyens, les communes ouagalaises ne sont cependant pas toutes également dépourvues. Les principales ressources sont regroupées dans la commune centrale, tandis que les communes périphériques n'ont guère que des problèmes à gérer : les infrastructures y sont sommaires ou inexistantes, les services urbains rares, les activités économiques réduites. Le maire de la commune de Bogodogo reconnaît, dans son discours d'investiture, l'ampleur de sa tâche : « Je mesure le poids de cette charge à la tête d'une jeune commune où presque toutes les infrastructures de base sont à construire... » [62], tandis que celui de la commune de Signoguin avoue que sa circonscription est « encore dépourvue de certaines infrastructures : électricité, adduction d'eau, écoles » [63]. Qui assumera les fonctions de régulation et d'arbitrage entre les municipalités ? En fonction de quels critères ? Certes, il a été suggéré que les communes les mieux loties devraient aider les autres [64], mais selon quelles dispositions ? S'il est prévu que les délibérations et règlements des conseils révolutionnaires communaux ne peuvent être contraires à ceux du conseil provincial (article 9 du texte de 1989) et que, pour les projets provinciaux intéressant les communes, les conseils communaux sont « obligatoirement consultés » (article 11), en revanche, les textes sont muets sur les mécanismes de la coopération inter-communale ou de la redistribution horizontale entre les instances citadines, que ne règlent nullement les dispositions budgétaires du texte de 1989.

En principe, les communes élaborent et gèrent un budget autonome distinct de celui de la province. Cette disposition suppose qu'elles aient des ressources propres : or, aucune mesure n'a été prise pour leur transférer partiellement des revenus provinciaux (impôts locaux, patentes et taxes de marché, vignettes, timbres) ; au contraire, des mesures transitoires ont tôt réglementé la tutelle financière du haut-commissariat sur les 5 communes. Chacune d'entre elles confectionne un avant-projet de budget soumis à la délibération de son conseil révolutionnaire communal, puis le transmet au haut-

60. *Ibid.*, article 18, pp. 1194-1195 ; Article 4 du Raabo n° AN VI 0017 MAT/SEFB/CNSP du 12 janvier 1989 (p. 2).

61. Un accord de prêt a ainsi été signé en octobre 1989 avec la Banque mondiale, dans le cadre du Second projet urbain, dont la part de financement réservée aux infrastructures routières est prépondérante. D'un montant de 22,2 millions de dollars et d'une durée de 40 ans, il servira à financer l'amélioration du fonctionnement de l'administration municipale et les infrastructures de Ouagadougou et Bobo-Dioulasso (*Marchés tropicaux*, 3 novembre 1989).

62. *Sidwaya*, n° 1243 du 31 mars 1989, p. 4.

63. *Sidwaya*, n° 1240 du 28 mars 1989, p. 3.

64. Editorial de *Carrefour africain*, n° 1045 du 1er juillet 1988, p. 7.

commissaire du Kadiogo, qui élabore un avant-projet de budget provincial débattu en session budgétaire du conseil révolutionnaire provincial. Après son adoption, le haut-commissaire délègue les crédits de fonctionnement et d'investissement attribués à chaque commune ; chaque maire est ordonnateur délégué des sommes ainsi allouées [65]. Dans cette phase, qualifiée de transitoire, le budget reste donc provincial : les communes dépendent des délégations de crédits et des rétrocessions de ressources du haut-commissariat, qui dispose ainsi d'un pouvoir discrétionnaire absolu sur leur fonctionnement.

Retenons que la confusion de l'architecture administrative, l'absence de textes précis, les ambiguïtés et les interférences qu'elles entraînent quant aux compétences respectives des différentes instances, exposent les communes à l'arbitraire provincial et étatique. S'il y a, dans une certaine mesure, un « rapprochement de l'administration et des administrés », l'amélioration des fonctions d'encadrement et d'exécution qui en résulte est envisagée par l'Etat comme un instrument de son propre affermissement et non comme l'outil d'une autonomisation communale.

En témoigne le parti initial de la réforme d'ériger 5 nouvelles communes plutôt que d'étudier les conditions politiques et économiques de restauration d'une municipalité dotée de ressources suffisantes pour assumer le plein exercice de ses compétences. En l'écartelant entre 5 mairies, cette réorganisation administrative fragmente l'assise du pouvoir communal, banalise ses prérogatives et affaiblit sa capacité de négociation. Outre que la « décentralisation » demeure largement théorique compte tenu des pouvoirs conservés par le haut-commissariat, ses modalités expriment une réticence fondamentale des autorités étatiques à l'égard de la consolidation des autorités locales, compromettant ainsi, sur le court terme au moins, l'objectif annoncé d'un renversement du rapport de forces au profit de ces dernières [66].

Cette contradiction entre le discours et la pratique du pouvoir a aussi des incidences sur le rôle attribué aux structures populaires dans la gestion municipale. D'une part, la vacuité de l'instance municipale et les discontinuités de la hiérarchie des pouvoirs urbains institutionnels contreviennent à une insertion efficace dans les circuits décisionnels locaux des initiatives émanant des comités révolutionnaires, astreints à une tutelle directe du haut-commissariat. D'autre part, la confusion institutionnelle permet bien des ajustements à l'échelle infra-communale : contournant les procédures officielles et la voie hiérarchique, les plus dynamiques d'entre les CR profitent des incertitudes du tandem provincialo-communal pour s'approprier, entre le licite et l'illicite, de nouveaux moyens d'action.

65. Articles 22 à 28 du Kiti n° AN VI 0315 FP/MAT du 6 juillet 1898 (*JOBF*, n° 27 du 6 juillet 1989, p. 1195).

66. De nouveaux textes modifient l'organisation de la province du Kadiogo à partir de 1991. Le premier, entérinant la suppression des structures révolutionnaires, se contente de remplacer les conseils révolutionnaires communaux par des délégations spéciales, organes délibérant des 5 communes ouagalaises (Arrêté conjoint n° 91-282/MAT/MFP du 11 décembre 1991, in *JOBF*, n° 2 du 9 janvier 1992, pp. 34-35). Le second instaure 5 arrondissements, correspondant aux 5 anciennes municipalités, et une commune de Ouagadougou, administrée par un maire qui assume aussi les fonctions de haut-commissaire de la province du Kadiogo : Loi n° 005/93/ADP du 12 mai 1993 (6 p.). Sur le fond cependant, bien des incertitudes demeurent, voir : BLANDA S., *Fonctions et fonctionnement des mairies de Ouagadougou : contribution à l'étude de la décentralisation au Burkina Faso*, Paris, Institut Français d'Urbanisme (Université Paris VIII), 1994, 79 p. + annexes, (mémoire de maîtrise).

B. Les fonctions communales : une peau de chagrin

Opérateur mal doté, quoique craint par le pouvoir d'Etat, la collectivité territoriale locale n'est pas dépourvue de fonctions dans l'administration quotidienne de la ville. Piètre organisatrice néanmoins, elle a maintes fois révélé son inexpérience et son incompétence, affirment certains hauts responsables, dans la conception et la gestion des services comme dans l'arbitrage des conflits urbains. Fragile, elle n'a pu résister à des dépossessions répétées qui ont conduit à l'éclatement de la maîtrise d'ouvrage urbaine entre divers intervenants publics et privés. Ni le plus riche ni le plus influent d'entre ces partenaires, l'autorité locale préserve à grand peine un champ de compétence disputé.

1/ Une expérience gestionnaire limitée

La notion d'intérêt général a une fausse évidence. Elle est liée, en France et dans les pays influencés par la tradition du droit public français, à celle de souveraineté nationale et est historiquement au cœur de l'évolution qui a conduit au développement des services publics. Elle demeure problématique dans des pays où l'Etat interventionniste, hérité de la colonisation, a quelque peine à s'imposer comme instrument du consensus social et ne parvient ni à garantir l'égalité d'accès aux services publics ni à préserver les administrations des déséquilibres qui, dans une dynamique d'entropie commune à de nombreux appareils publics africains, conduisent à une prédominance de l'organisation sur la fonction. Elle l'est plus encore à l'échelon local lorsque l'affirmation récente des instances municipales s'inscrit dans un glissement vers le « bas » de la prédation et instaure un mode de partage compensatoire des prébendes bureaucratiques pour des élites nationales déclassées ou en surnombre. La fragilité des fondements idéologiques du service public dans les pays africains explique, avec les difficultés économiques, nombre des dysfonctionnements de la gestion des services urbains locaux.

Les premières tentatives de la municipalité ouagalaise pour instaurer des règles d'urbanisme et faire prévaloir des normes d'occupation de l'espace contrôlées par ses services furent très controversées. Ainsi en fut-il par exemple des mesures sanitaires qui, en interdisant la culture des céréales dans les cours, visaient à diminuer la prolifération des moustiques et suscitèrent de nombreuses protestations. A finalité urbanistique et fiscale, l'obligation de construire en matériaux durables souleva l'indignation, tandis que le creusement des premiers canaux d'assainissement mécontenta les riverains qui se plaignirent que les excavations fragilisaient leurs murs de briques. Plus tard, les efforts pour organiser la collecte des ordures ménagères se heurtèrent encore à de fortes résistances : un conseiller municipal ayant proposé d'instituer une taxe sur chaque chef de ménage pour améliorer la collecte, une polémique s'engagea pour savoir si le chef de ménage était celui de la famille nucléaire ou le chef de l'unité de résidence. Faute d'accord, la mesure fut rejetée [67]. Même lorsque

67. SKINNER E. P., *op. cit.*, pp. 419-420.

la sauvegarde de la salubrité publique fut en question, le conseil municipal ne réussit pas toujours à imposer son point de vue, comme l'illustrèrent les incidents d'août 1964. Un ravin traversant Ouagadougou, aujourd'hui canalisé, était alors à l'origine de nombreux problèmes d'assainissement (débordements, multiplication des moustiques). La municipalité avait proposé de construire un canal, dont le financement serait intégré dans un prêt en cours de négociation entre le FEDOM (Fonds d'entraide et de développement pour l'Outre-mer) et l'Etat. Ce dernier n'ayant jamais reversé sa part à la municipalité, celle-ci, lors des inondations de l'hivernage de 1964, tenta de se disculper dans un communiqué radiophonique en reportant sur le gouvernement la responsabilité du sinistre. Cet incident provoqua une grave crise politique et le gouvernement saisit cette occasion pour réaffirmer la prédominance de la « raison d'Etat » sur celle de la mairie de Ouagadougou [68].

Si la vie municipale ne se résume pas à ces anecdotes, celles-ci évoquent clairement la médiocrité des responsabilités locales. La définition de ces dernières résulte cependant autant des pratiques et des habitudes que des dispositions législatives. Inspirée des textes français existants, la loi de 1955 confiait en effet aux communes ouest-africaines francophones des compétences assez larges. Elle prévoyait notamment que les municipalités assumaient, au titre des dépenses obligatoires, l'entretien et le nettoiement de la voirie urbaine et des places publiques, la gestion des grands services publics : l'éclairage public, le service des eaux, les marchés, halles et abattoirs, la lutte contre les incendies (article 29) [69]. Sans remettre fondamentalement en cause ces principes, l'ordonnance voltaïque de 1976 restreint les responsabilités communales dans certains domaines puisqu'elle postule que l'Etat veille, « avec la participation de la ville », au fonctionnement de certains grands services d'intérêt général comme l'éclairage public, le service de la grande voirie et le service d'hygiène (article 20) [70]. Ces dispositions sont restées en vigueur jusqu'à l'instauration des 5 nouvelles communes en 1988 et constituèrent donc le cadre d'exercice de l'activité municipale, puis provinciale, jusqu'à cette date.

Dans la pratique, deux attributions principales mobilisent la plus grande part des ressources de la province : le service d'état civil (décentralisé à l'échelle des secteurs après 1984), complété d'autres fonctions administratives telles que l'authentification des documents officiels ; le service des Voiries, dont les fonctions ont été transférées, après la disparition de ce service en 1986, à la Division économique du haut-commissariat. Cette dernière constitue le principal instrument de la gestion urbaine locale. Outre l'entretien des voies, la signalisation routière, la construction et la maintenance des bâtiments administratifs, les Voiries puis la Division économique ont aussi en charge la construction et l'équipement des écoles, l'équipement des bâtiments sanitaires relevant de la province, l'aménagement et la gestion des marchés, des places publiques et des buvettes, la délivrance des autorisations, par exemple nécessaires pour les panneaux publicitaires. Elles sont aussi responsables du pavoisement et de la préparation des

68. *Ibid.*, pp. 427-428.
69. Loi n° 55-1489, *op. cit.*, p. 1957.
70. Ordonnance n° 76-12, *op. cit.*, p. 544.

manifestations officielles. Les espaces verts et squares en revanche relèvent du ministère de l'Environnement et du Tourisme.

Ces activités communales constituent la seule exception notoire au modèle de déconcentration des services publics au Burkina Faso, hérité de la colonisation, puisque ce sont les seuls secteurs d'activité décentralisés au niveau d'une collectivité territoriale dont ils dépendent entièrement et exclusivement pour leur personnel, leurs ressources et leur organisation [71]. Les autres services locaux (santé et enseignement notamment) fonctionnent sur le territoire urbain et desservent la population citadine mais dépendent des ministères correspondants (nomination et rémunération du personnel, programmation des activités). Leurs dépenses sont assumées par le budget de l'Etat tandis que leur gestion sur les lieux des prestations est assurée par les administrations délocalisées des ministères concernés.

Dans le champ de compétences qui lui incombe, la province consacre l'essentiel de ses ressources au maintien des niveaux de service existants. Faute d'un budget d'investissement suffisant, ses initiatives en matière de travaux neufs, d'infrastructures et d'équipements sont en revanche très limitées, de sorte que le déséquilibre entre le centre-ville équipé et les périphéries urbaines tend à se perpétuer. Même ainsi, l'état des bâtiments publics laisse très souvent à désirer tandis que le matériel de fonctionnement fait cruellement défaut (les tables et les livres dans les écoles, le matériel de bureau dans la plupart des services...). Une étude rapporte que certains employés n'y reçoivent pour toute dotation qu'un stylo à bille par trimestre ! [72] Mettant en valeur la situation matérielle critique des écoles publiques et des conditions de travail difficiles, les rapports de rentrée pour l'année scolaire 1988-1989 dans les cinq inspections primaires de Ouagadougou sont fort instructifs sur ce plan : les bâtiments, peu entretenus, sont en mauvais état ; les latrines sont inexistantes ou en nombre insuffisant (plus d'une quinzaine d'écoles publiques ne disposent d'aucune installation sanitaire même sommaire en 1988) et les cantines trop rares ; le mobilier défectueux (tables-bancs) ne suffit plus pour des classes surchargées [73]. Les rapports font aussi état du manque de matériel didactique et de l'aide apportée par les parents pour l'achat des fournitures scolaires (notamment les livres) que les écoles sont dans l'impossibilité de fournir. Tous les directeurs d'écoles témoignent d'une surcharge de leurs classes à la rentrée 1988 (qui a conduit à l'adoption du système de la double vacation) comme à celle de 1989 : faute de constructions nouvelles en quantité suffisante, les classes ont des effectifs pléthoriques (souvent 70 à 80 élèves) et dans certaines d'entre elles les élèves doivent s'asseoir à trois par table [74].

Peu efficace dans ses domaines de compétence, l'autorité locale est totalement absente de certaines fonctions urbaines importantes : la maîtrise foncière et urbanistique en général (le décret n° 85-317 du 7 juin 1985 transfère aux commissions

71. SYRACUSE UNIVERSITY, *L'administration des revenus locaux au Burkina Faso : résumé final de l'analyse et recommandations*, Syracuse, Maxwell School of Citizenship and Public Affairs, 1986, p. 250.
72. SYRACUSE UNIVERSITY, *op. cit.*, p. 267.
73. DIRECTION DE L'ENSEIGNEMENT DU PREMIER DEGRE, *Situation de l'enseignement du premier degré au 1er janvier 1988*, Ouagadougou, ministère de l'Enseignement de base et de l'alphabétisation de masse, 1988 ; et *Rapports de rentrée 1988-1989* des cinq circonscriptions de Ouagadougou, direction provinciale de l'Education nationale du Kadiogo.
74. *Carrefour africain*, n° 1056 du 7 octobre 1988, pp. 11-16 ; n° 1101 du 20 octobre 1989, pp. 17- 22.

provinciales la responsabilité d'initier et de gérer les opérations d'aménagement urbain [75]) ; la conception et la gestion des réseaux (voirie, eau, électricité, etc.) ; la programmation et la gestion des services sanitaires et sociaux (sauf les latrines publiques) et des services scolaires. L'éclairage public et le balayage des rues ont été récemment cédés à des offices publics. Aucun dispositif institutionnel ne prévoyant l'établissement de relations contractuelles systématiques entre le haut-commissariat et les établissements publics chargés de la gestion des réseaux d'eau et d'électricité, la ville intervient marginalement dans les politiques sectorielles affectant ces services urbains marchands. Cette déficience de la maîtrise d'ouvrage urbaine provinciale, aggravée par les carences de la coordination entre les établissements centralisés responsables des services publics, provoque incohérences (écoles et dispensaires construits sans que l'extension du réseau d'eau ait été prévue, lotissements tramés mais non équipés) et dysfonctionnements (lotissement de zones où l'extension excessive des canalisations d'eau nuit à la qualité de la desserte en raison de la baisse de pression et des coupures). Enfin, financés avec l'aide de bailleurs étrangers, les grands équipements urbains relèvent de l'initiative ministérielle ou présidentielle.

Les administrations centrales interviennent ici en terrain conquis, sans toujours tenir compte des intérêts propres de la collectivité locale. Il en résulte de nombreux problèmes, parmi lesquels un manque de cohérence dans la juxtaposition des projets et l'absence de suivi d'une politique de développement urbain flottant au gré des initiatives d'une maîtrise d'ouvrage urbaine disloquée. La seule régulation actuellement possible est paradoxalement celle qui se résout au sommet, à l'échelon de décision le plus centralisé, lorsque l'Etat est lui-même partie prenante du projet (c'est notamment le cas dans les « Cités révolutionnaires »), mais elle éclipse alors totalement l'autorité locale, évincée de la négociation directe entre l'Etat et ses établissements publics. Cette procédure, qui souligne le rôle subalterne de la province dans la gestion urbaine, n'est toutefois une réponse satisfaisante à aucun des trois problèmes soulevés par la défaillance de l'autorité locale : la carence de l'encadrement administratif, la dispersion et la confusion des responsabilités, l'absence d'une politique urbaine écartelée par un urbanisme de projet sans visée intégratrice.

2/ Les paradoxes des mesures récentes ou les démons du démantèlement local

Plus surprenantes que la faiblesse chronique des moyens d'intervention de la province et la médiocre envergure de ses compétences sont les options récentes du pouvoir d'Etat qui, non content de circonscrire les compétences locales dans le champ étriqué qui a été le leur depuis plus de trente ans, leur a « confisqué » un certain nombre de fonctions pour les confier, le plus souvent, à des établissements publics nationaux spécialisés.

Cette dépossession de la province, ressentie avec amertume par certains de ses cadres, affecte ses revenus et ses fonctions. Au titre des premiers, évoquons le transfert

75. Voir notamment les articles 2, 5 et 27 du décret n° 85-317 CNR.PRES.EQUIP du 7 juin 1985 (*JOBF*, n° 27 du 4 juillet 1985, pp. 676-678).

au ministère de la Santé du produit de la délivrance des carnets de vaccination, qui avait pourtant contribué depuis 1986 à l'évolution positive des revenus des services municipaux, et celui des taxes sur la publicité à la direction de la Publicité. Notons aussi que les taxes d'abattage ne sont plus versées directement à la province, laquelle réclame en vain à l'abattoir frigorifique, détenteur d'un monopole sur cette activité, le reversement qui lui est dû. Rappelons encore que les droits prélevés sur le Grand marché reconstruit reviennent désormais à la SOGEMAB (Société nationale de gestion des marchés du Burkina), créée en 1985. Soulignons enfin que le transfert de certaines compétences a été accompagné de la création de redevances nouvelles bénéficiant aux établissements publics destinataires : les frais pour « services rendus assainissement » [76] en 1985 profitent à l'Office national de l'eau et de l'assainissement (ONEA) - alors que l'attribution des responsabilités en ce domaine n'a guère été clarifiée par l'arrêté [77] - tandis que la redevance pour l'éclairage public a été établie au bénéfice de la Société nationale d'électricité [78]. Pourquoi ne pas avoir instauré ces taxes en faveur de la province ?

Ainsi s'amorce un « démantèlement fonctionnel » des instances locales auquel, il est vrai, les défaillances de la ville ont fourni un prétexte. Explicite à cet égard est la nouvelle solution institutionnelle choisie pour la gestion de l'éclairage public. Celle-ci relevait auparavant de la ville mais, de 1976 à 1983, elle a été financièrement assumée par la SONABEL (Société nationale d'électricité du Burkina), la municipalité n'ayant pu en régler les factures [79]. Aussi, en 1984, le gouvernement décide-t-il par décret de confier ce service à la SONABEL au profit de laquelle il crée un Fonds d'éclairage public, alimenté par une redevance de 1 FCFA prélevée sur le prix de vente de chaque kilowattheure. Ce fonds doit permettre de financer l'extension des réseaux électriques d'éclairage public, la maintenance de ces réseaux et l'entretien des feux de circulation sur l'ensemble du territoire national [80]. Le comité de gestion investi du contrôle de ce fonds ne comprend cependant même pas un représentant de la province bien que Ouagadougou soit, avec Bobo-Dioulasso, la principale localité à bénéficier d'éclairage public et de feux de circulation... En revanche, aux côtés d'agents de la SONABEL apparaissent des représentants de l'Equipement (à la présidence du comité), des Ressources financières et de l'Administration territoriale, marquant ainsi le renforcement du contrôle de ces derniers sur la gestion urbaine de la capitale.

En 1985 est aussi créé un compte d'affectation spéciale intitulé « Travaux de bitumage des rues de la ville de Ouagadougou » consacré à l'exécution financière et comptable des opérations de bitumage de la voirie : son administration est confiée au ministère de l'Equipement [81], marginalisant ainsi le rôle du service technique des Voiries de la ville. Celui-ci perd également la gestion du service de collecte des déchets

76. Formule utilisée dans le Raabo n° 69 CNR.REFI.EAU du 17 octobre 1985 (*JOBF*, n° 44 du 31 octobre 1985).
77. Entretien au haut-commissariat : 1er mars 1989.
78. Décret n° 84-525 CNR.PRES-EQUIP du 14 décembre 1984 (*JOBF*, n° 51 du 20 décembre 1984).
79. Entretien au haut-commissariat : 28 septembre 1990.
80. Décret n° 84-525 CNR.PRES-EQUIP du 14 décembre 1984, *op. cit.*
81. Décret n° 85-146 CNR.PRES.MRF du 6 mars 1985 (*JOBF*, n° 12 du 21 mars 1985).

urbains, que reprend un établissement public de l'Etat, créé en 1987 sous le nom de DINASENE [82] puis d'ONASENE.

Ces mesures politiques récentes participent, en contradiction totale avec les discours du pouvoir, d'une érosion progressive de l'autorité locale et d'un affermissement des « démembrements » de l'Etat. Ce faisant, les dirigeants nationaux confortent leur autorité sur la province, pour en sanctionner l'incompétence (cas du service de ramassage des ordures ménagères ou de l'éclairage public) ou pour en capter certains revenus (rétrocession de la délivrance des carnets de vaccination au ministère de la Santé, transfert de la gestion du Grand marché à une société nationale).

Comment interpréter les sinuosités de la « décentralisation » burkinabè ? Rappelons que celle-ci s'inscrit dans un vaste mouvement de réformes administratives qui, dans de nombreux pays d'Afrique subsaharienne, rompent avec des situations antérieures caractérisées par une forte centralisation consubstantielle à la construction des Etats-nations [83]. Ces politiques dites de « décentralisation », fréquemment accompagnées de mesures d'austérité imposées dans le cadre des ajustements macro-économiques, répondent à trois principaux objectifs. Le premier manifeste le souci de délocaliser une partie des charges de la régulation des tensions sociales afin de desserrer l'étau bridant les Etats et justifier ainsi le désengagement progressif de ceux-ci dans un certain nombre de fonctions d'encadrement des sociétés. Le second traduit l'ambition de capter localement de nouvelles ressources financières, auparavant mobilisées dans des circuits infra-institutionnels. Le troisième enfin exprime la recherche d'échelles « d'applicabilité » des projets plus opératoires. Cette quête de l'échelle locale est légitimée par la redécouverte des vertus supposées des liens de proximité, lesquels faciliteraient à la fois l'émergence du consensus, un meilleur contrôle des gouvernés sur les gouvernants, une participation accrue des populations enfin.

Ces différentes composantes sont, à des degrés divers, reprises dans la réforme burkinabè, qui valorise les notions de mobilisation et d'investissement humain : « La commune n'est certainement pas la trouvaille miraculeuse qui changera la province du Kadiogo. Mais elle se présente aujourd'hui comme un instrument de mobilisation, de développement et d'intégration » [84]. En fournissant aux citadins des structures pour s'exprimer, ce dispositif vise à solidariser ceux-ci avec le projet urbain étatique, lequel réaliserait ainsi de substantielles économies et gagnerait en efficacité, sans concéder aux autorités locales les moyens de leur autonomisation. La mise en œuvre de ce « système mixte d'administration locale » [85] ne se conçoit ni au risque des pouvoirs d'Etat ni au risque de la « modernisation » sociale, ambition essentielle du projet révolutionnaire. C'est pourquoi elle maintient les dispositions antérieures réglant la sujétion des pouvoirs locaux à l'autorité centrale et conduit même, lorsque des

82. Direction nationale des services d'entretien, de nettoyage et d'embellissement.

83. Sur ces réformes, voir notamment : JAGLIN S., DUBRESSON A. (dirs.), *Pouvoirs et cités d'Afrique noire : décentralisations en questions*, Paris, Karthala, 1993, 308 p. ; STREN R., « Les collectivités locales urbaines en Afrique », in STREN R., WHITE R. (dirs.), *Villes africaines en crise. Gérer la croissance urbaine au sud du Sahara*, Paris, L'Harmattan, 1993, pp. 32-49, (coll. Villes et entreprises).

84. Editorial de *Carrefour africain*, n° 1045 du 1er juillet 1988, p. 7.

85. MAWHOOD Ph., « Decentralisation and the third world in the 1980s », in *Planning and Administration*, vol. 14, n° 1, Spring 1987, p. 13.

contraintes organisationnelles et économiques semblent disqualifier l'autorité locale, à une « décommunalisation » des services urbains au profit d'organismes para-étatiques.

Instaurant une déconcentration politico-administrative que n'accompagnent ni un réel partage du pouvoir entre les échelons territoriaux ni un transfert de ressources correspondant, la réforme administrative burkinabè ne tranche guère sur les autres « décentralisations » africaines, à l'exception notable de la Côte d'Ivoire [86] : pas plus que celles-ci elle n'engendre une véritable consolidation politique des pouvoirs locaux. En introduisant plus de souplesse et de transparence dans les dispositifs de gestion locaux, elle apparaît surtout comme une opportunité de « lubrifier » les circuits administratifs grippés des bureaucraties centrales et d'assurer ainsi une régulation des tensions sociales amplifiées par les difficultés économiques. En dernier ressort, de nombreuses caractéristiques de la réforme, notamment son apparent inachèvement, ne résultent-elles pas des tentatives étatiques pour capturer les « profits » de cet encadrement renforcé de la société citadine et affermir, *in fine*, le pouvoir central ?

II. Le financement de la gestion urbaine : où trébuchent les instances locales

Plus encore que les résistances de la tutelle étatique, l'insuffisance des compétences disponibles [87], l'absence de personnel qualifié, la pénurie de ressources financières et la médiocrité des bases économiques communales freinent l'affirmation du pouvoir local [88]. Toutes les nouvelles collectivités locales africaines achoppent sur cette dernière difficulté et les vaines tentatives des autorités ouagalaises pour affirmer leur pouvoir gestionnaire illustrent clairement le caractère stratégique de l'autonomisation des bases financières dans la recomposition d'une réelle maîtrise d'ouvrage locale.

Les dépenses effectuées dans la capitale ne sont toutefois pas réductibles au seul budget local, dont il faut préciser la fonction au sein de dispositifs généraux de financement singularisés par une affirmation croissante des investissements urbains d'une part (alors que les campagnes abritent toujours près de 90% des Burkinabè), une subordination considérable de ces derniers aux apports de capitaux extérieurs d'autre part.

A. L'affirmation des priorités urbaines dans le sillage de l'aide extérieure

Jusqu'au démantèlement de la Haute-Volta en 1932, la part des investissements publics urbains reste faible bien qu'en hausse régulière (6,6% du total des dépenses,

86. Sur l'originalité de la réforme ivoirienne, voir : CANEL P., « L'expérience communale de Côte d'Ivoire », in *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 28, octobre 1985, pp. 111-119 ; DUBRESSON A., « Réforme communale et gestion des villes *de l'intérieur* en Côte d'Ivoire », in LE BRIS E., GIANNITRAPANI H. (dirs.), *op. cit.*, pp. 237-248 ; DUBRESSON A., JAGLIN S., *Gérer la ville du Prince : le difficile exercice communal à Yamoussoukro (Côte d'Ivoire)*, Paris, ORSTOM/CEGAN/IFU, 1993, 64 p., (rapport de mission en Côte d'Ivoire).

87. BANQUE MONDIALE, *Rapport sur le développement dans le monde 1983*, Washington, Banque mondiale, 1983, p. 116.

88. Voir par exemple OREWA G. O., « Local Self-Government : Developments in Anglophone Africa », in *Planning and Administration*, vol. 14, n° 1, Spring 1987, p. 39 ; BANQUE MONDIALE-ISTITUTO ITALO-AFRICANO, *Strengthening Local Governments in Sub-Saharan Africa*, Washington, The World Bank, 1989, 139 p., (An EDI Policy Seminar Report, n° 21).

dont 4,8% pour Ouagadougou) ; elle concerne presque exclusivement l'amélioration des conditions d'installation de la petite communauté européenne (75 personnes en 1919 et 268 en 1931) et, surtout, l'organisation d'une administration (environ 45% des investissements sont destinés à la construction et l'entretien des bâtiments publics) [89].

La fin de la deuxième guerre mondiale et la reconstitution de la Haute-Volta en 1947 inaugurent une nouvelle période, marquée par d'importants travaux d'équipement, que facilitent les dispositions de la loi du 30 avril 1946 instaurant de nouveaux dispositifs de financement par le FIDES et la CCFOM, et un accroissement sensible des investissements urbains dans les dépenses totales du pays (11% en moyenne de 1948 à 1960). Cet effort caractérise les plans de développement, notamment celui de 1953 - 1957 qui consacre 40% de ses dépenses d'investissement aux villes. Ouagadougou, où sont alors réalisés les réseaux de distribution d'eau et d'électricité, la construction de l'hôpital, du palais du gouvernement, d'un collège... en concentre à elle seule presque la moitié.

La proportion des montants engagés dans les villes et à Ouagadougou en particulier ne cesse par la suite de s'amplifier. Ainsi, de 1965 à 1967, les travaux d'équipement urbain représentent un investissement public moyen de 9 416 FCFA par citadin, contre 666 FCFA en milieu rural (rapport de 1 à 14), tandis que le plan cadre de 1967-1970 consacre en moyenne 33 200 FCFA par Ouagalais et seulement 3 040 FCFA par villageois, soit 11 fois moins [90]. Au total, entre 1967 et 1976, environ 52% des dépenses publiques ont été affectés aux villes, dont plus de la moitié à Ouagadougou (53,8%) [91], qui bénéficie ainsi de son statut de capitale : siège du pouvoir politique national et centre historique de la puissante chefferie mossi, elle est le principal réceptacle des efforts d'investissement publics.

Si la colonisation a laissé une capitale pourvue en infrastructures et équipements de base, elle ne lui a guère donné les moyens de pourvoir seule à leur extension et leur modernisation que le budget de la collectivité locale ne suffit pas à financer : d'après l'analyse rétrospective de Claude Sissao, la part des dépenses communales dans les investissements urbains de 1967 à 1976 n'aurait été que de 1,2% ! [92] En terme de taux de population urbaine desservie et de qualité de service, la période post-coloniale est marquée par une détérioration progressive du niveau global d'équipement de la ville.

Comme dans d'autres secteurs économiques [93], c'est ici l'aide extérieure qui prend en charge une part disproportionnée de ces financements. Après une décennie de désintérêt, les capitaux étrangers affluent avec la grande sécheresse climatique de 1973 [94] et la pompe financière ainsi amorcée entretient par la suite d'importants flux à destination du Burkina Faso, où les décaissements annuels atteignent en moyenne le

89. Pour l'analyse des investissements publics urbains jusqu'en 1960, voir le travail de SISSAO C., « Ouagadougou et les centres urbains du Burkina Faso », in DULUCQ S., GOERG O. (dirs.), *Les investissements publics dans les villes africaines 1930-1985 : habitat et transport*, Paris, L'Harmattan, 1989,pp. 70-86.

90. OUEDRAOGO M.-M., « Premières priorités des politiques urbaines confrontées à une croissance rapide : le cas du Burkina Faso », in *Congrès africain de Population, Dakar : 7-12 novembre 1988*, Liège, UIESP, 1988, vol. 2, p. 4.2.21.

91. SISSAO C., *op. cit.*, p. 84.

92. *Ibid.*

93. MARCHAL J.-Y., « Brève histoire du développement économique de la Haute-Volta », in *Economie et humanisme*, n° 265, mars/juin 1982, p. 54.

94. BANQUE MONDIALE, *Haute-Volta : investissement dans les ressources humaines. Memorandum économique*. Washington, Banque mondiale, 1983, p. 50, (Rapport n° 4040-UV).

montant du budget national. Cette situation de dépendance, que soulignait la Banque mondiale en 1983 [95], a notamment pour conséquence de faire fonctionner les administrations publiques comme des têtes chercheuses de capitaux extérieurs. Les contraintes de cette quête permanente et leurs effets sur les choix et logiques de développement sont très prégnants à Ouagadougou : entre 1973 et 1989, quelque 24 projets d'importance, concernant tous les secteurs de l'urbanisme, ont ainsi été financés dans le cadre de programmes d'aide multi- et bilatéraux.

La diversification des aides extérieures et de leurs provenances, qu'accentue l'intervention croissante dans le secteur urbain des ONG et de la coopération décentralisée, renforce cette tendance. Peu spectaculaires, ces formes d'assistance représentent néanmoins un enjeu et un ferment de compétition pour les populations citadines dont elles financent, à l'échelle des quartiers, un nombre toujours plus important d'équipements de proximité.

Tableau n° 23

Evolution de la dette publique extérieure du Burkina Faso

En millions de $

1970	1980	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
21	330	398	407	496	616	794	805	756	834

Sources : Indicateurs du développement dans le monde, extraits de : BANQUE MONDIALE, *Rapport sur le développement dans le monde*, Washington, Banque mondiale, 1983 à 1990.

Tableau n° 24

Evolution des budgets nationaux burkinabè (prévisions)

En milliards de FCFA

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Recettes intérieures	40,2	42,3	47,9	54,2	57,6	69,6	68,9	86,0	90,3	100,5	98,2
Dépenses	40,2	47,4	52,0	57,9	62,7	76,7	83,6	98,6	96,3	107,2	109,6
Bilan	0,0	-5,1	-4,1	-3,7	-5,1	-7,1	-14,7	-12,6	-6,0	-6,7	-11,4

Sources : BANQUE CENTRALE DES ETATS DE L'AFRIQUE DE L'OUEST, *Statistiques économiques et monétaires*, n° 338 de mai 1985 (p. 21) et n° 386 d'octobre 1989 (p. 21) ; *Marchés tropicaux et méditerranéens*, 2 mars 1990, p. 627.

C'est notamment pour contrecarrer l'une des résultantes de cette dépendance à l'égard des financements extérieurs, l'augmentation continue du déficit du budget national dans les années 80, que le gouvernement du Capitaine Sankara s'engage dans une politique de stricte austérité à partir de 1985. Sa principale composante vise la réduction du poids des traitements et salaires des fonctionnaires qui représentent alors en moyenne 50% des dépenses totales de l'Etat. Parmi ces mesures draconiennes, citons la réduction des indemnités des fonctionnaires de 25 à 50% ; un accroissement de la pression fiscale (notamment sur les bénéfices commerciaux et les revenus locatifs) ; l'abandon d'un mois de paye pour les salariés les mieux rémunérés ; une retenue de 2 500 FCFA/mois sur la bourse des étudiants [96]. En dépit de son impopularité auprès

95. *Ibid.* Voir aussi WOLFSON M., *Mise en œuvre des programmes d'aide et capacité administrative en Haute-Volta (proposition pour une méthode d'évaluation)*, Paris, OCDE, 1981, 33 p.

96. GAULME F., « De la Haute-Volta au Burkina Faso : la face cachée de la révolution », in *Marchés tropicaux et méditerranéens*, 22 mars 1985, p. 685.

des salariés et des citadins, cet « effort populaire d'investissement » est reconduit l'année suivante - retenue sur les salaires de 5 à 12% et diminution des indemnités cumulées de 50% - sans toutefois modifier la dynamique du déséquilibre [97].

De cette situation nationale, il faut retenir que la dépendance financière burkinabè a des répercussions très importantes sur les choix urbains déterminés, dans une large mesure, par la disponibilité de fonds extérieurs. Par ailleurs, la pénurie financière de l'Etat ne permet pas d'envisager à brève échéance un effort budgétaire important en direction des collectivités locales, enjointes de mobiliser leurs ressources propres. Les effets de cette double contrainte pèsent particulièrement sur la capitale, en raison de la disharmonie ancienne entre les besoins d'une population croissante et la médiocrité de ses ressources.

B. La dégradation des capacités financières locales

Si les dépenses d'investissement nécessaires à l'équipement de la capitale ne peuvent être assumées par le budget local, les dépenses courantes de gestion sont à peine mieux assurées face à la détérioration sensible des revenus. Cet appauvrissement, qui n'est pas spécifique à la capitale burkinabè [98], résulte à la fois de la conjoncture économique difficile de la décennie 80, qui engendre un déclassement économique général des citadins, des mesures d'austérité imposées par les gouvernements révolutionnaires aux salariés et citadins, d'une médiocre exploitation institutionnelle des ressources locales enfin. Dans le cadre de la « décentralisation », seule cette dernière donnée a été véritablement prise en compte, de façon tout à fait analogue à celle qui résulte des recommandations de la Banque mondiale par exemple, exhortant les pays africains à mieux mobiliser les revenus locaux potentiels (dont seuls 22% étaient réellement collectés à cette échelle en Afrique de l'ouest francophone en 1983 [99]). Diverses mesures, parfois concurrentes, ont ainsi été prises pour améliorer les mécanismes de prélèvement et affiner l'appareil fiscal de la ville : cette rationalisation des comptes, si elle ne lève pas l'hypothèque de la pauvreté urbaine et de l'étroitesse des bases économiques locales [100], causes majeures du déficit des trésoreries publiques [101], n'en reste pas moins nécessaire, ainsi que l'illustre l'analyse des budgets ouagalais.

1/ Des recettes insuffisantes confrontées à une « évasion » croissante

- Les années 60 et 70 : un difficile apprentissage

Les difficultés financières de la commune ne sont pas récentes. Le prétexte utilisé pour démettre le premier maire en 1959 était déjà celui de son incompétence financière

97. *Bulletin de l'Afrique noire*, n° 1438 du 26 janvier 1989, p. 4.
98. Voir par exemple YOU N., MAZURELLE J., « The impoverishment of large francophone West African cities is not an inevitability », in *Planning and Administration*, vol. 14, n° 2, Autumn 1987, pp. 14-26.
99. COCHRANE G., *Policies for Strengthening Local Government in Developing Countries*, Washington, The World Bank, 1983, p. 5, (World Bank Staff Papers ; 582).
100. HAUCHECORNE P., *Les investissements industriels à Ouagadougou et Bobo-Dioulasso (Burkina Faso) : une inversion hiérarchique ?*, Paris, Université Paris X-Nanterre, 1993, 80 p. + annexes, (mémoire de maîtrise).
101. Sur cette question, voir par exemple : DUBRESSON A., JAGLIN S., *op. cit.*, 64 p.

et les erreurs gestionnaires des années 70 sont à plusieurs reprises imputées à l'insuffisance de ses ressources par le conseil municipal. Au-delà de ces alibis, deux périodes peuvent être clairement identifiées : alors que le budget de la ville augmente notablement de 1954 à 1963, marquant un engagement croissant de la commune dans les affaires locales, il décroît l'année suivante en raison des mesures d'austérité économique prises par le gouvernement, puis connaît une évolution irrégulière qu'accompagne un retrait sensible de l'autorité locale, relayée par l'Etat dans l'urbanisme ouagalais.

Le principal poste de dépenses au cours des deux décennies qui succèdent à l'indépendance concerne les travaux publics ; les efforts budgétaires en faveur des services urbains sont en revanche très médiocres [102], ce qui explique partiellement les manifestations syndicales de 1965 réclamant des écoles, des services de santé, du travail pour les jeunes... Pour l'essentiel, les autres dépenses concernent les frais de personnel (40 à 60%). Les ressources, composées de taxes sur les propriétés immobilières, de taxes municipales et d'amendes [103], sont très nettement insuffisantes et la décennie est surtout marquée par les efforts du conseil municipal pour augmenter et diversifier ses revenus. En 1973 est ainsi créée une taxe de balayage de 50 FCFA/an/m. linéaire de façade dans les zones résidentielles et commerciales, où la mairie assure le balayage de la voie publique et l'enlèvement des ordures, et de 25 FCFA/m. linéaire de façade, dans les zones traditionnelles, pour la collecte des déchets ménagers [104]. D'importantes résistances empêchent cependant l'application du texte, annulé dès le 27 septembre suivant.

La même année, de nouvelles taxes font pourtant leur apparition en série. Les voitures funéraires (350 FCFA dans la commune, jusqu'à 6 000 FCFA en dehors), les carnets de vaccination (200 FCFA), les ambulances des maternités (100 FCFA dans la commune, 300 FCFA à l'extérieur), les mélangeurs d'essences sur la voie publique (6 000 FCFA/an), le transport du fumier (de 200 à 1 500 FCFA), les tranchées sur les chaussées bitumées (10 000 FCFA), la fourrière (600 FCFA/24 heures pour les porcs et les ânes), les kiosques de boisson (600 FCFA/mois pour les mobiles, 1 200 pour les fixes), les charrettes (vignette annuelle de 4 000 FCFA) et enfin les chiens (500 FCFA/an) sont ainsi imposés. En 1976 vient le tour des charrettes à eau, taxées 2 000 FCFA/an, puis en 1977 apparaît une taxe de voirie fixée à 200 FCFA...

Ces nouvelles taxes ne remédient pas à la disette financière municipale, mais elles traduisent d'intéressants efforts pour affiner l'arsenal fiscal local et fournissent en outre de précieux indices sur le développement de certaines activités urbaines (imposition en 1973 des serveurs-mélangeurs d'essence pour les « deux-temps » liée à la multiplication des vélomoteurs ; taxation des charrettes à eau en 1976 dont le parc accompagne l'essor du service de revente d'eau à domicile).

102. DAO O., *Ouagadougou : étude urbaine*, Montpellier, Université de Montpellier, 1972, p. 301, (Thèse de 3ème cycle).
103. Arrêté n° 82 MIS. MF. du 20 mars 1975 (*JORHV*, n° 16 du 17 avril 1975, p. 263).
104. Arrêté n° 225 IS. DI. C. du 27 juillet (*JORHV*, n° 33 du 9 août 1973, p. 468).

Tableau n° 25

Ouagadougou : évolution de quelques budgets municipaux annuels entre 1954 et 1977

Année	Montant (FCFA)
1954	52 000 000
1957	72 042 650
1959	100 977 250
1961	267 769 630
1962	237 273 435
1963	315 393 709
1964	314 367 006
1975*	493 612 000
1976	379 769 100
1977	347 534 718

* A partir de cette date : budgets primitifs

Sources :
- De 1954 à 1964 : Skinner E. P., *African Urban Life : the Transformation of Ouagadougou*, Princeton, Princeton University Press, 1974, p. 422.
- A partir de 1975 : *Journal officiel de la République de Haute-Volta.*

Tableau n° 26

Budget ouagalais de 1964

Dépenses ordinaires (145 millions de FCFA)
- 40,0% : voirie
- 20,7% : administration
- 6,2% : marchés
- 6, 0% : développement industriel
- 4,1% : cérémonies, embellissement de la ville
- 23,0% : autres

Dépenses extraordinaires (99 millions de FCFA)
- 48% : nouvelles constructions (extension de l'hôtel de ville, pavage du marché, électrification des rues, édification de dispensaires et d'écoles, adductions d'eau, etc.)
- 24% : achat de véhicules
- 20% : lotissements de Koulouba et Gounghin

Source : SKINNER. E. P., *op. cit.*, p. 423.

Tableau n° 27

Ventilation des principales dépenses dans les budgets municipaux de Ouagadougou : 1961-1966

	Voirie	Marchés, abattoirs, eau, electricité	Santé	Enseignement
1961	37,0%	12,0%	6,0%	0,4%
1962	40,8%	12,0%	4,8%	0,5%
1963	57,0%	8,8%	2,8%	0,7%
1964	24,9%	8,0%	3,0%	1,6%
1965	25,7%	6,8%	3,7%	1,6%
1966	18,4%	6,0%	4,8%	2,6%

Source : DAO O., *Ouagadougou : étude urbaine*, Montpellier, Université de Montpellier, 1972, p. 301, (Thèse de 3ème cycle). Ces pourcentages sont calculés par Oumarou DAO à partir de budgets municipaux dont les montants varient sensiblement de ceux fournis dans le précédent tableau.

La diversification de l'éventail fiscal n'est toutefois pas accompagnée d'un effort suffisant pour renforcer l'efficacité du système de collecte, qui demeure très aléatoire. Les fonctions de collecteur ambulant, réglementées en 1966, sont mal vues par la population qui se déjoue facilement de la surveillance des agents, tandis que de nombreux commerçants ambulants et des conducteurs échappent à la fiscalité communale [105]. Témoignage de ces difficultés, une commission *ad hoc* est chargée, en 1974, « d'analyser les problèmes relatifs aux difficultés que rencontre actuellement la commune de Ouagadougou dans sa gestion financière » [106]. Sans succès.

• Les années 80 : confirmation des déficiences

Depuis sa création, en 1984, la province du Kadiogo a hérité du budget de la ville [107]. Selon les périodes, le budget local est donc celui de la municipalité ou de la province ; néanmoins, ce glissement d'échelle préserve une nomenclature et des rubriques fiscales analogues. Avant 1988, aucun texte ne précise la spécificité de cette province-capitale par rapport au cadre général de l'ordonnance du 14 novembre 1983 [108]. Les documents ultérieurs sur la division communale et la réorganisation administrative et budgétaire de la province du Kadiogo [109] apportent toutefois quelques précisions : leurs dispositions budgétaires transitoires prévoient que les 5 communes fonctionnent à partir de crédits délégués par le haut-commissaire. Ordonnateur du budget provincial, celui-ci confectionne une synthèse des 5 avant-projets communaux puis assure l'arbitrage entre les différentes propositions (articles 22 à 28 du Kiti de 1989), conservant ainsi sur les communes un pouvoir éminent.

Nous n'avons pu cependant apprécier les enjeux de cette dépendance financière communale car les informations budgétaires dont nous disposons, qui couvrent les années 1980 à 1987, sont antérieures à cette réforme. Pour cette période, la difficulté de l'analyse résulte de la médiocre fiabilité des documents comptables, dont les interprétations sont confrontées à trois principales difficultés. Tout d'abord, des anomalies et erreurs d'écritures procédant de la transcription manuelle des opérations ou du traitement incorrect des données émaillent les documents. Ensuite, les comptes administratifs existants, qui reprennent l'ensemble des opérations de recettes et dépenses d'un exercice, ne sont pas toujours accompagnés de budgets supplémentaires, qui sont nécessaires pour assurer la liaison avec l'exercice précédent (restes à recouvrer, admissions en non valeur) et suivre les rectifications du budget primitif, le seul à être voté dans les années 80. Enfin, de nombreuses carences dans les séries (les comptes administratifs n'ont pas été établis entre 1979 et 1985 et le dernier compte de gestion exploitable en 1986 était celui de 1982) rendent les interprétations et les comparaisons

105. SKINNER E. P., *op. cit.*, p. 423-424.
106. Décret n° 74-366 PRES.IS.DI.C (*JORHV*, n° 40, 26 septembre 1974, p. 691).
107. Ordonnance n° 84-55 CNR.PRES du 15 août 1984 (*JOBF*, n° 34 du 23 août 1984, pp. 838-839).
108. Voir par exemple le titre III déterminant les ressources - articles 64 à 66 - et les charges - articles 67 à 71 - du budget provincial : Ordonnance n° 83-21 CNR.PRES.IS du 14 novembre 1983 (*JORHV*, n° 51 du 22 décembre 1983, pp. 1319-1323).
109. Kiti n° AN VI 0315 FP/MAT du 6 juillet 1989 (*JOBF*, n° 27 du 6 juillet 1989, p. 1195) ; Arrêté conjoint n° 91-282/MAT/MFP du 11 décembre 1991 (*JOBF*, n° 2 du 9 janvier 1992, p. 35).

problématiques [110]. Ainsi, nous n'avons pu expliquer la hausse brutale et considérable entre le montant des recettes dans les budgets de 1980 à 1985 analysés par le Groupe Huit et celui que mentionnent les comptes administratifs de 1986 et 1987 fournis par les services provinciaux. Si l'on s'en tient à ces seules sources, les recettes totales auraient enregistré une fulgurante progression, de 685,4 millions de FCFA en 1985 à 3 630,5 millions de FCFA en 1986 (quoique moindre, un écart important demeure dans les exercices courants : 460,8 millions de FCFA en 1985 et 1 118,9 millions de FCFA en 1986). Faute d'une explication plausible (encore faudrait-il, pour comprendre l'évolution, que les catégories statistiques soient strictement comparables, or les confusions sont fréquentes entre les recettes cumulées et les recettes propres de l'exercice courant), nous consacrerons l'analyse diachronique à la première moitié de la décennie [111], tandis que les données de 1986 et 1987, fournies à titre indicatif, ne seront exploitées que pour apprécier, dans le cadre d'une année comptable, le poids respectif des différentes catégories de recettes ou de dépenses.

En 1982-1983, la moyenne des revenus locaux au Burkina Faso était d'environ 435 FCFA/habitant (approximativement le même, en francs constants, que celui de 1977) et celui des 18 communes disposant d'un poste comptable de 1363 FCFA/habitant. Ce dernier fléchit par la suite et enregistre, au milieu de la décennie, une baisse de 25% par rapport à celui de 1977 [112]. Ouagadougou - 45,7% des revenus communaux totaux - accompagne ce déclin puisque ses ressources, qui stagnent en valeur absolue, évoluent 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). Le revenu moyen par tête, qui était de 2 517 FCFA en 1977, n'est plus que de 1 572 FCFA en 1985. Face à des besoins croissants, cette érosion ne peut qu'enrayer le processus d'affermissement du pouvoir local, sauf si l'apparent « redressement » des deux années suivantes, 7 579 FCFA/hab. en 1986 et 5 952 FCFA/hab. en 1987, se révélait durable.

Autant que cette indigence, l'extrême fluctuation des contributions locales entrave l'exercice gestionnaire [113]. Cette instabilité financière résulte en partie de la structure des multiples taxes locales héritées de la période précédente : complexité de l'administration, difficultés de définition des assiettes, coût de la réévaluation des biens imposables, fiabilité incertaine des prévisions de recettes et insuffisance des moyens disponibles pour le recouvrement amplifient la médiocrité du suivi fiscal.

Le système fiscal local comprend des impôts et taxes émis par voie de rôle, des taxes « municipales » ainsi que des revenus assis sur les usages du domaine et les services provinciaux.

---

110. Sur l'ensemble de ces difficultés, voir : GROUPE HUIT, BCEOM, BANQUE MONDIALE, *Second projet de développement urbain : mobilisation des ressources et renforcement des infrastructures municipales : rapport de l'étude de factibilité*, Paris, Groupe huit, 1989, tome 2, pp. 170-175.

111. Les principales sources sur lesquelles nous nous appuyons pour les données financières de la période 1980-1985 sont les suivantes : ANIZON A., *Etude comparée de la fiscalité locale de villes africaines : Antananarivo, Bamako, Bujumbura, Conakry, Ouagadougou*, Paris, IIAP, 1987, 72 p., (Dossiers pédagogiques ; n° 16) ; GROUPE HUIT, BCEOM, BANQUE MONDIALE, *op. cit.*, 3 tomes, 714 p. + 329 p. ; SYRACUSE UNIVERSITY, *op. cit.*, XII-305 p. ; TAGOURNET B., PALACIO G., *Projet de développement urbain : finances municipales. Ouagadougou, Bobo-Dioulasso*, s. l., Banque mondiale, 1984, 89 p. ; YOU N., MAZURELLE J., *op. cit.*, pp. 14-26.

112. SYRACUSE UNIVERSITY, *op. cit.*, pp. 31-32.

113. *Ibid.*, p. 43.

Tableau n° 28

Ouagadougou : évolution des recettes locales entre 1976 et 1987

En millions de FCFA

	1976	1977	1978	1979	1980	1981
En francs courants	360	511	371	374	513,8	663,3
Variation annuelle	-	41,9	-27,4	0,8	37,4	29,1
En francs constants 1980	-	-	-	-	513,8	603
Variation annuelle	-	-	-	-	-	17,4
	1982	**1983**	**1984**	**1985**	**1986***	**1987***
En francs courants	721,5	634,4	738,7	685,4	3 630,5	3 131,0
Variation annuelle	8,8	-12,1	16,4	-7,2	429,7	-13,7
En francs constants 1980	596,3	476,6	504,5	425,6	-	-
Variation annuelle	-1,1	-20,1	5,8	-15,6	-	-

* Données fournies à titre indicatif.

Sources : SYRACUSE UNIVERSITY, *op. cit.*, p. 42 ; GROUPE HUIT, BCEOM, BANQUE MONDIALE, *Second projet de développement urbain : mobilisation des ressources et renforcement des infrastructures municipales : rapport de l'étude de factibilité*, Paris, Groupe huit, 1989, p. 176 et p. 180 ; Comptes administratifs provinciaux 1986 et 1987.

Figure n° 13

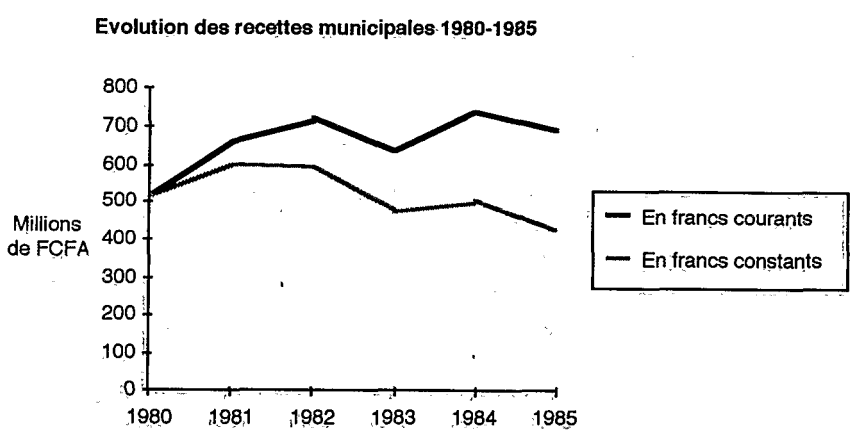


Tableau n° 29

Evolution du revenu fiscal par habitant à Ouagadougou (1977-1987)

En FCFA

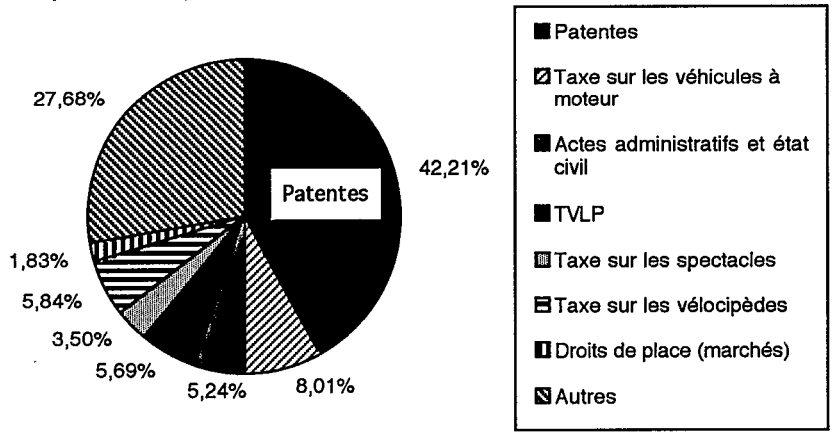
	1977	-	1980	1981	1982
Population (en milliers)	173	-	276	303	332
Per capita en f. courants	2 517	-	1 862	2 189	2 173
Per capita en f. constants 1980	-	-	1 862	1 990	1 796
	1983	**1984**	**1985**	**1986***	**1987***
Population (en milliers)	363	398	436	479 **	526 **
Per capita en f. courants	1 748	1 856	1 572	7 579	5 952
Per capita en f. constants 1980	1 313	1 268	976	-	-

* Données fournies à titre indicatif.
** Estimation d'après un taux de croissance démographique constant depuis 1980 de 9,84%/an.

Sources : SYRACUSE UNIVERSITY, *op. cit.*, p. 42 ; GROUPE HUIT, BCEOM BANQUE MONDIALE, *op. cit.*, p. 180 ; Comptes administratifs provinciaux 1986 et 1987.

Figure n° 14

Principales composantes des recettes de fonctionnement provinciales (CA de 1987 : exercice courant)



Les impôts et taxes sur rôle peuvent être répartis en quatre catégories : l'impôt sur le revenu (Impôt forfaitaire sur le revenu - IFR) ; l'impôt sur les activités (patentes) ; les impôts sur les valeurs locatives (la contribution immobilière, la taxe sur la valeur locative des locaux d'habitation - TVLH, la taxe sur la valeur locative des locaux professionnels - TVLP, les biens de mainmorte, les centimes additionnels) ; les autres taxes (de voirie, de balayage, sur les armes, sur les chiens, sur le bétail).

Les taxes « municipales » concernent certains biens (véhicules à moteur et vélocipèdes) et diverses activités (spectacles, publicités, jeux). S'y ajoute la grande variété des produits perçus sur l'usage du domaine et des biens municipaux : droit de place sur les marchés, droit de stationnement, droit d'occupation du domaine public, produit de la location des propriétés communales...

Enfin, différentes prestations de service engendrent la vente de timbres fiscaux (droit d'expédition d'actes administratifs et d'état civil) ou la perception de redevances (cession des livrets de vaccination [114], visites sanitaires, utilisation de l'abattoir [115], désinfection de locaux, location de matériel communal comme les engins de génie civil ou les camions de vidange, frais médicaux et scolaires).

La première moitié de la décennie est marquée par une stagnation des revenus qui affecte toutes les catégories d'impôts et taxes, à l'exception notable des produits de l'exploitation. Parmi ceux-ci, les revenus issus des droits d'expédition d'actes administratifs et d'établissement des documents d'état civil enregistrent une remarquable progression, qu'expliquent notamment la systématisation de la carte d'identité et le transfert de ces tâches aux secteurs, où les TPC (Tribunaux populaires de conciliation) héritent de la charge de travail afférente sans bénéficier des droits, jalousement conservés par la province

Hormis cette catégorie particulière de recettes municipales, l'évolution générale n'est guère encourageante. Les patentes, qui représentent plus du tiers des revenus de l'exercice courant, progressent lentement en deçà de leur rentabilité théorique car l'absence de révision régulière des taux et d'actualisation des classes de chiffres d'affaire engendre une sous-imposition des activités économiques les plus importantes et les plus dynamiques [116]. Aussi la réévaluation des barèmes de patente constitue-t-elle, avec la création d'une taxe urbaine sur tous les ménages résidants, l'une des propositions du Second projet urbain pour améliorer les finances locales [117].

D'un apport plus modeste, les impôts fonciers présentent les mêmes déficiences : bas taux d'imposition, assiette approximative et identification des contribuables incertaine (une sous-estimation de la matière imposable de l'ordre de 50 à 60% paraît vraisemblable [118]) et taux de recouvrement très médiocres (35% pour la taxe sur les valeurs locatives des habitations et 55% pour la taxe sur les valeurs locatives des locaux professionnels en 1985 [119]). Une importante progression de ces revenus semble

114. Récemment rétrocédée au ministère de la Santé.
115. Avant que les redevances de l'abattoir ne soient cédées à un établissement public.
116. ANIZON A., *op. cit.*, p. 36.
117. GROUPE HUIT, BCEOM, BANQUE MONDIALE, *op. cit.*, p. 302.
118. ANIZON A., *op. cit.*, p. 28. Cette proportion nous a été confirmée par la division financière du haut-commissariat : entretien du 28 septembre 1990.
119. *Ibid.*, p. 29.

Tableau n° 30

Ouagadougou : évolution des principales recettes du budget local (1980-1987)

En millions de FCFA courants

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986*	1987*
Patentes	182,7	236,9	219,5	231,4	329,6	256,3	474,3	472,2
Impôts fonciers **	56,9	77,6	78,6	58,2	80,9	74,5	133,6	153,4
Taxe sur les véhicules à moteur	55,6	57,3	60,5	68,7	61,9	73,7	86,8	89,7
Taxe sur les vélocipèdes	36,8	39,7	31,9	25,6	33,4	31,0	25,1	65,4
Droits de place (marchés)	48,8	65,0	59,3	35,5	38,4	28,7	21,3	20,5
Impôt forfaitaire sur le revenu (IFR)	19,7	27,0	20,7	16,7	14,4	12,4	39,6	44,7
Taxe sur les spectacles	19,8	31,9	34,7	27,0	21,2	17,0	36,4	39,1
Actes administratifs et état civil	18,4	25,9	34,6	32,5	27,6	72,6	63,7	58,6

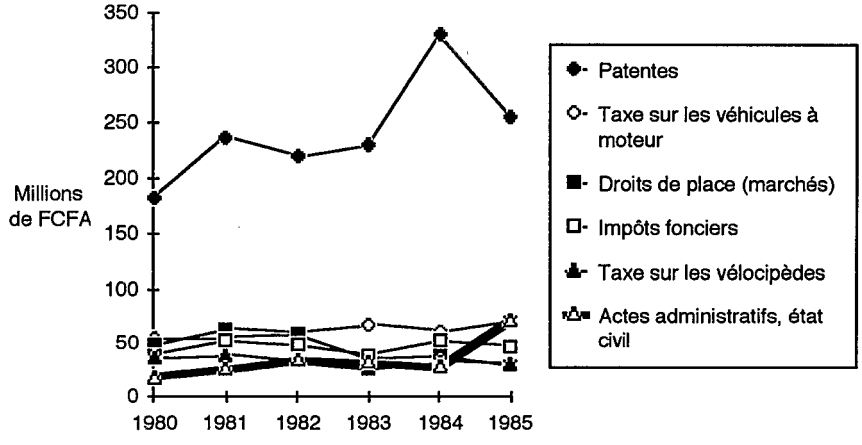
* Données fournies à titre indicatif.

** Contribution mobilière, taxes sur la valeur locative des locaux à usage professionnel et d'habitation, taxe sur les biens de mainmorte, centimes additionnels.

Sources : d'après GROUPE HUIT, BCEOM, BANQUE MONDIALE, *op. cit.*, pp. 249-252 ; Comptes administratifs provinciaux 1986 et 1987.

Figure n° 15

Evolution des principales recettes municipales de 1980 à 1985



donc possible, notamment en améliorant la proportion des résidants imposés dans les périphéries où l'adressage, l'évaluation des biens et le repérage cadastral sont encore inexistants. C'est pourquoi le CNR puis le Front populaire se sont efforcés d'établir une liste des habitations et de leurs occupants, ainsi qu'un fichier informatique des attributaires de parcelles ; c'est également un des enjeux du Second projet urbain qui promeut, comme le veut désormais la « doctrine » gestionnaire de la Banque mondiale, la réalisation d'un cadastre [120].

Inquiétante aussi est la baisse très significative des droits perçus sur les marchés. Sensible dès 1983, elle s'accélère après la démolition du marché central en 1985 en raison de la relocalisation temporaire des commerçants en lointaine périphérie (secteur 16), puis du transfert de la gestion du marché central reconstruit à un groupement d'intérêt économique, Rood Woko [121], auquel succède en 1988 la SOGEMAB, Société de gestion des marchés burkinabè. Chargée de l'exploitation du marché, celle-ci collecte des droits d'occupation très sensiblement majorés afin de rembourser l'Etat burkinabè, attributaire initial du prêt de la CFD mais qui a, depuis, bénéficié d'une remise de dette. Cette mesure prive la ville de ressources et d'une importante fonction car, dépossédée de la gestion du plus grand marché de la capitale (2 600 emplacements officiels environ), elle perd le contrôle des commerçants et d'un équipement « productif » [122] : devant le nombre des demandes insatisfaites depuis l'ouverture en janvier 1989, la CFD décidait en juin 1990 d'accorder un nouveau prêt, d'un montant de 10 millions de francs français, pour aider la SOGEMAB à financer les travaux d'aménagement de 614 nouveaux emplacements [123].

Les pertes enregistrées sur le marché central n'expliquent cependant pas la médiocrité des recettes sur les autres marchés, qui provient des mauvaises conditions de collecte des droits (abonnements mensuels de 400 et 600 FCFA ou taxes quotidiennes de 15 à 25 FCFA proportionnels à l'ampleur de l'étal [124]). Effectuée par 7 collecteurs jusqu'en 1988, celle-ci n'est guère mieux assurée l'année suivante, en dépit d'un renfort de 17 agents affectés à la Trésorerie [125]. A cette évasion fiscale sur les marchés officiels s'ajoute en outre le fait que les commerçants des périmètres commerciaux aménagés dans les périphéries, après 1984, ne sont pas répertoriés. Spoliée des bénéfices de la dynamique commerciale foraine, la province n'assure pas l'aménagement des nouveaux marchés sans pour autant garantir le fonctionnement correct des anciens, dont les charges récurrentes d'approvisionnement en eau, d'assainissement et de nettoyage excèdent ses possibilités.

120. « L'enregistrement : le débat continue », in *Villes-Horizons 2 000*, vol. 13, n° 8, octobre 1989, p. 1. Voir aussi : « La réforme de l'impôt immobilier urbain », in *Villes-Horizons 2 000*, vol. 11, n° 5, juin 1987, pp. 1-4.

121. Kiti n° 86-23 du 6 février 1986 (*JOBF*, n° 8 du 13 février 1986, p. 99).

122. Sur cette question voir : TESTA J.-P., « Intervention de la Caisse centrale de coopération économique en matière de reconstruction des marchés en Afrique », communication au colloque *Grandes métropoles d'Afrique et d'Amérique latine, Toulouse, 27-29 novembre 1991*, fascicule de l'atelier 4, pp. 164-173. Sur la gestion du marché voir : GALISTINOS A., *Les enjeux du grand marché de Ouagadougou : logiques spatiales de la structure commerciale du Rood Woko*, Paris, Université Paris X-Nanterre, 1993, 199 p. + annexes, (mémoire de maîtrise).

123. *Marchés tropicaux*, 1er juin 1990, p. 1549.

124. Une délibération du Conseil spécial de la ville de Ouagadougou a réévalué en 1981 le montant des droits de marché, inchangés depuis : Arrêté n° 7 CMRPN-IS-MF-DGI-DCP du 16 janvier 1981 (*JORHV*, n° 4 du 22 janvier 1981, pp. 34-35).

125. Entretien à la division financière du haut-commissariat : 28 septembre 1990.

Fig. n° 16

LES MARCHES URBAINS A OUAGADOUGOU (1990)

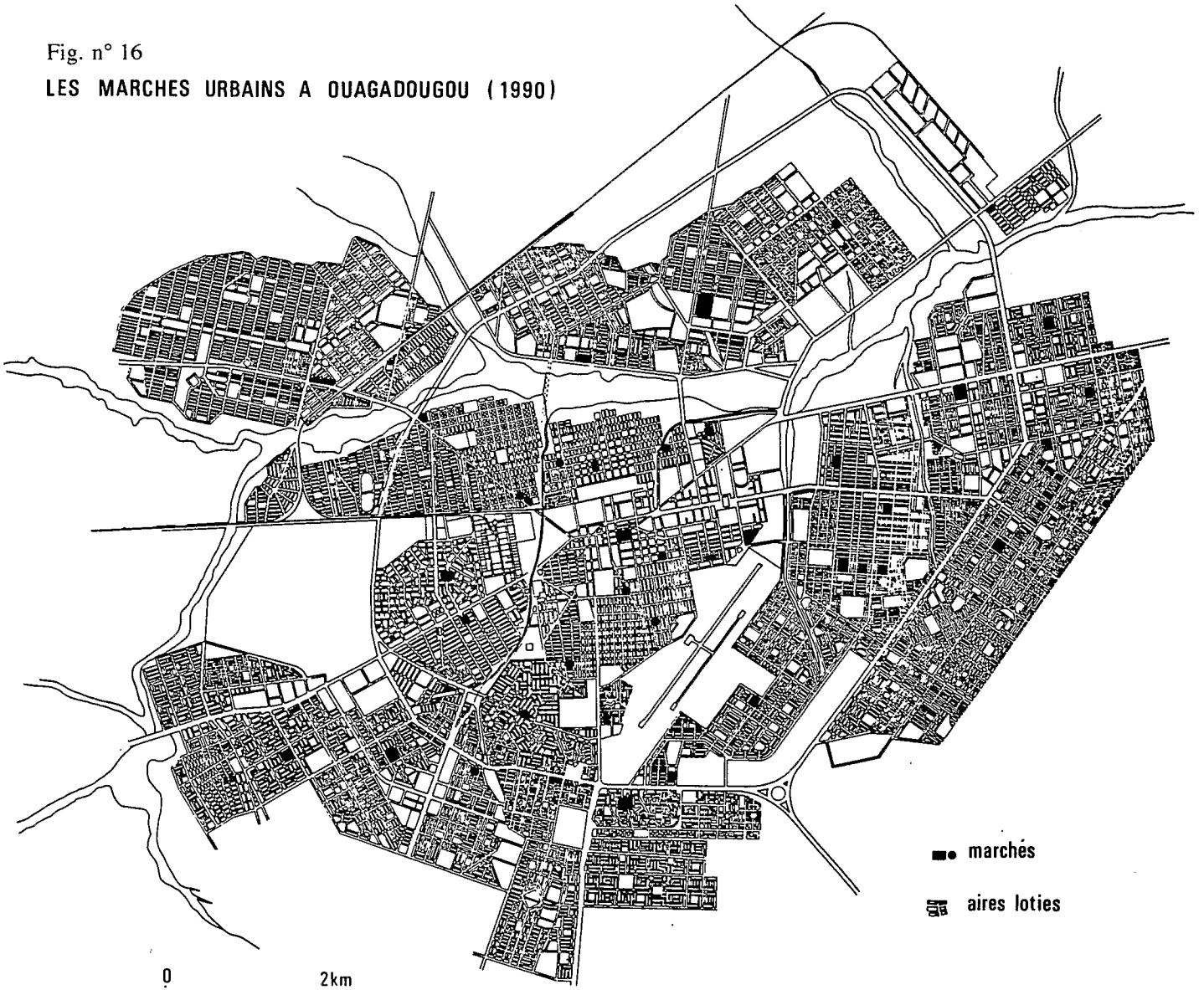


Tableau n° 31

Liste des marchés officiels*

Nom du marché	n° du secteur	Nom du marché	n° du secteur
Marché de cycles	1	Larlé	11
Bilbalogo (fruits)	2	Zogona	13
Sangare Yaar	3	Gare routière	15
Zabré Daga	5	Patte d'oie	15
Zangouettin	5	Cissin (Zone pilote)	16
Samandin	7	Tanghin (bétail)	23
Samandin	7	Dassasgo	28
Gounghin	8	Mabig Yaar	29
Gounghin	9	Wentenga	29
Baskuy	10		

* Liste fournie en février 1989 par la Trésorerie de Ouagadougou.

Tableau n° 32

Recettes provinciales provenant des marchés (en millions de FCFA courants)

Recettes	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
- budgétées	48	48	48	50	50	50	25	30	23,5	20,9
- effectives	27,7	46,1	59,3	35,5	38,4	28,7	25,1	23,5	21,1	14,2

Source : DENIAU P., *Evaluation rétrospective du projet de reconstruction du marché central de Ouagadougou*, Paris, CCCE, 1991, 88 p.

Dernier exemple enfin des inadéquations de la fiscalité municipale : tandis que les taxes sur les véhicules à moteur croissent lentement, les taxes sur les cycles se maintiennent en volume (36,8 millions de FCFA en 1980 et 31 millions de FCFA en 1985) mais enregistrent un net fléchissement du revenu par habitant (respectivement 133 FCFA et 71 FCFA), alors qu'une diminution globale du parc des engins est improbable en dépit des difficultés économiques.

Cette érosion des recettes, qui semble corrélée à une évasion fiscale amplifiée, résulte notamment de la sous-administration [126] croissante des populations citadines, notamment dans les extensions périphériques récentes [127]. Grande pauvreté de moyens et méconnaissance de la base imposable se conjuguent pour limiter considérablement l'efficacité des services fiscaux. En témoignent par exemple les prévisions de recettes approximatives des budgets primitifs, notamment pour les revenus des impôts sur rôles dont l'évaluation est compliquée par les difficultés d'émission et de recouvrement [128].

Pour de nombreux experts, l'affermissement des pouvoirs locaux, indissociable du renforcement de leurs bases financières, requiert avant tout que leur soient donnés les instruments de maîtrise de leur appareil fiscal. C'est aussi la position de nombreux intervenants à Ouagadougou, nationaux et étrangers, qui soulignent que l'augmentation et la stabilisation des revenus locaux ne pourront être obtenues que dans le cadre d'une

126. Sur ce terme, voir : COOPERATION ET AMENAGEMENT, *Groupe de travail sur la maîtrise du développement urbain dans les PED. Conclusions*, Paris, ACA, 1982, p. 8.

127. La population résidante de ces quartiers périphériques illégaux aurait ainsi été sous-évaluée par le recensement de 1975 : SIRVEN P., « Démographie et villes au Burkina Faso », in *Cahiers d'Outre-Mer*, n° 40 (159), juillet-septembre 1987, p. 280.

128. GROUPE HUIT, BCEOM, BANQUE MONDIALE, *op. cit.*, p. 180.

rationalisation de l'administration fiscale [129]. Leur analyse repose sur des évidences empiriques (l'existence de ressources locales mal mobilisées dans les circuits officiels) et des solutions pragmatiques (affiner l'appareil fiscal pour capter ces ressources et améliorer les capacités d'intervention locales). Il ne serait pas difficile d'y adhérer si elle n'omettait deux paramètres de taille. Sans doute des ressources existent-elles en ville, mais elles sont mal distribuées et la majorité des citadins demeure pauvre [130] : prélever sur de bas revenus sans prévoir des mécanismes de redistribution n'a guère de chances de consolider notablement les administrations urbaines mais risque d'aggraver les inégalités. En outre, en l'absence de services publics, les ménages ouagalais consacrent des sommes importantes à l'achat de services privés : l'augmentation des impôts locaux leur garantira-t-elle une meilleure desserte ou la province apparaîtra-t-elle seulement comme un prédateur mieux armé ? Dans ce dernier cas, une organisation fiscale plus efficace suffira-t-elle à surmonter les réticences citadines face à des prélèvements dont ils comprennent rarement la finalité et l'opportunité ? Les incidences fiscales de cette méfiance à l'égard d'une administration locale lointaine et peu soucieuse de « rendre des comptes » sont d'autant plus perceptibles à Ouagadougou depuis 1983 que, parallèlement, d'autres filières de gestion urbaine contrôlées par les CR canalisent à l'échelle des secteurs, plus ou moins bien il est vrai, des ressources qui font défaut aux autorités patentées. Sans nier la nécessité des refontes institutionnelles, sans doute faut-il s'interroger sur ces modalités hétérodoxes de mobilisation des richesses citadines.

2/ Des dépenses de fonctionnement et d'investissement en régression

De façon prévisible, les dépenses de la province sont modestes. Par habitant, elles déclinent en francs constants, attestant des difficultés croissantes de la ville à assumer les investissements et la gestion des services publics locaux, dont est exclue une frange grandissante de la population. Le début de la décennie 80 est en outre marqué par une dégradation de l'équilibre entre les postes de dépenses (fonctionnement et investissement), les bouleversements politiques nationaux, les refontes administratives qui s'en sont suivies et la mise en place des CR en 1983-1984 ayant suscité une prudente réserve dans les programmes de financement et bloqué les investissements. Une balance plus satisfaisante semblait rétablie après 1986, puisque 63% des dépenses leur étaient alors consacrés et 66% l'année suivante. Des informations ultérieures portant sur des documents budgétaires encore provisoires attestaient de proportions similaires : 65% en 1989 [131], 67% dans le budget prévisionnel de 1990 [132]. Si cette

129. SYRACUSE UNIVERSITY, *op. cit.*, p. 279 ; TAGOURNET B., PALACIO G., *op. cit.*, p. 19 et p. 27.

130. En 1985, le revenu annuel moyen des ménages ouagalais s'établissait à 782 000 FCFA (soit 65 000 FCFA/mois) et le revenu annuel médian à 576 000 FCFA (48 000 FCFA/mois) : GROUPE HUIT, BCEOM, BANQUE MONDIALE, *op. cit.*, p. 422. Le SMIG horaire était alors de 114 FCFA (soit environ 18 000 FCFA/mois pour une semaine de 40 heures) : BANQUE CENTRALE DES ETATS DE L'AFRIQUE DE L'OUEST, *op. cit.*, p. 117.

131. Entretien à la division économique du haut-commissariat : 28 février 1989.

132. Ce montant aurait été presque totalement consacré à la réfection de voies urbaines : entretien à la division financière du haut-commissariat (28 septembre 1990).

tendance se révélait exacte, elle témoignerait d'une évolution relativement satisfaisante des dépenses en dépit de leur modicité globale.

Pour être d'un montant acceptable, les dépenses de fonctionnement n'en recèlent pas moins de préoccupantes faiblesses. La comparaison entre la modestie des différentes catégories de dépenses de fonctionnement et l'importance relative des frais de personnel permanent (toujours plus de 60%) montre en effet une distorsion entre les effectifs d'agents mobilisés et les prestations réellement offertes : ce constat traduit la faible productivité des services locaux et un « gonflement » artificiel du personnel provincial [133]. Pléthore relative et sous-encadrement ne sont pourtant pas contradictoires puisqu'on recensait à peine une dizaine d'agents de rang A ou B sur un total de 448 agents en 1985 ce qui, compte tenu de la faiblesse des rémunérations, de la précarité des statuts et de l'absence de perspectives de carrière, n'est guère étonnant [134].

Les autres ressources affectées au fonctionnement sont largement accaparées par les dépenses de gestion et d'entretien du matériel roulant : dans le chapitre 60, le poste « combustibles, carburants et lubrifiants » représente à lui seul 50% des dépenses, tandis qu'au chapitre 63, la maintenance des véhicules et matériel de transport justifie du quart des dépenses en 1987. L'ampleur relative de ces dépenses explique la dissension qui oppose l'ONASENE à la division économique du haut-commissariat. En 1987, le premier a hérité du service de ramassage des ordures ménagères et des véhicules affectés à cette tâche. Faiblement doté cependant, il utilisait toujours en 1989 les installations, la main-d'œuvre et parfois le carburant du garage provincial, précédent responsable de ce service, suscitant les récriminations de celui-ci : les charges financières induites éclairent les enjeux de la querelle [135].

Les dépenses d'investissement enfin, d'un montant de 658 millions de FCFA en 1986, 731 millions de FCFA en 1987 et 668 millions de FCFA prévus en 1990, sont ventilées entre trois grands chapitres : la voirie (incluant les ouvrages d'art et les caniveaux), les équipements de quartier (écoles, maternités, marchés, mairies-commissariats, salles de cinéma), les branchements aux réseaux d'eau et d'électricité des installations publiques.

A la fin des années 80, une part importante des investissements est absorbée par la réfection des rues bitumées, la construction des commissariats-mairies (à un coût unitaire voisin de 20 millions de FCFA) et leur équipement en mobilier et en véhicules (une dizaine de « bâchées » en tout) dans le cadre de la réforme administrative.

Peu représentatifs des efforts réalisés dans le domaine de l'éducation primaire, les financements inscrits dans les budgets de la deuxième moitié de la décennie au registre des constructions d'établissements correspondent en fait à la partie provinciale de l'investissement laquelle complète, dans le cadre d'un montage sur lequel nous reviendrons, les contributions citadines.

133. ANIZON A., *op. cit.*, p. 16.
134. Cette situation était dénoncée par un des maires de Bobo-Dioulasso en 1989 : SANOU B., communication à la session d'échange *Décentralisation et gestion urbaine : Bordeaux, 4-13 décembre 1989*, doc. non publ., p. 3.
135. Entretien au haut-commissariat : 28 février 1989.

Tableau n° 33

Ouagadougou : structure des dépenses locales par habitant de 1980 à 1987

En FCFA courants

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986*	1987*
Population (en milliers)	276	303	332	363	398	436	479**	526**
Frais de personnel	792,4	836,6	812,0	778,8	713,3	617,0	509,8	462,7
Autres dép. de fonction.	376,4	486,5	509,9	465,3	284,4	224,8	284,6	248,7
Dépenses d'investissem.	339,1	309,6	363,3	127,8	14,6	152,8	1 374,2	1 389,8
Total des dépenses	1 507,9	1 632,7	1 685,2	1 371,9	1 012,3	994,6	2 168,6	2 101,2

* Données fournies à titre indicatif.
** Estimation d'après un taux de croissance démographique constant depuis 1980 de 9,84%/an.

Sources : d'après GROUPE HUIT, BCEOM, BANQUE MONDIALE, *op. cit.*, pp. 181-182 ; Comptes administratifs provinciaux de 1986 et 1987.

Figure n° 17

Structure des dépenses municipales évolution de 1980 à 1985

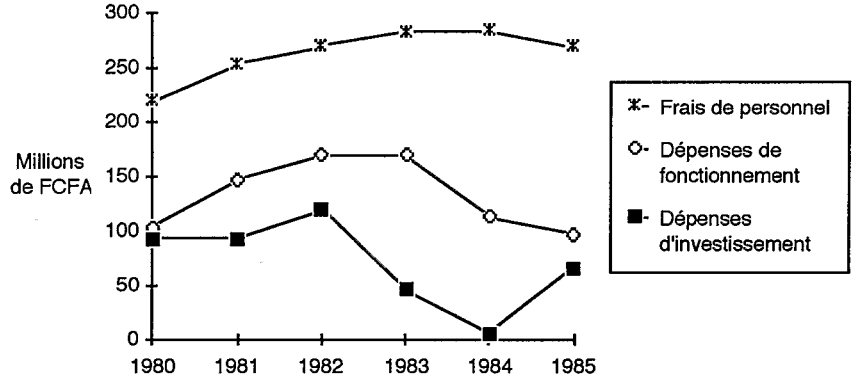


Figure n° 18

Structure des dépenses municipales par habitant en 1980 et 1985

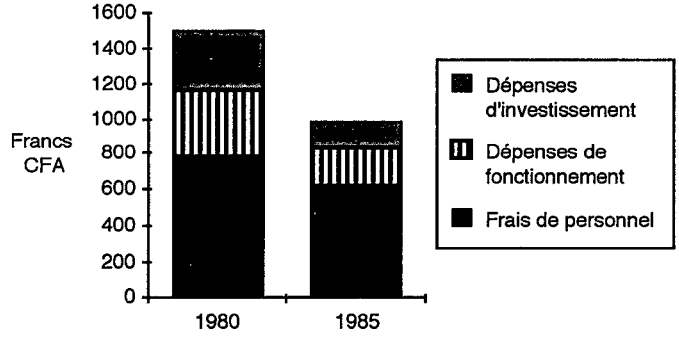


Figure n° 19

Structure simplifiée des dépenses totales de la province (CA de 1986 et 1987)

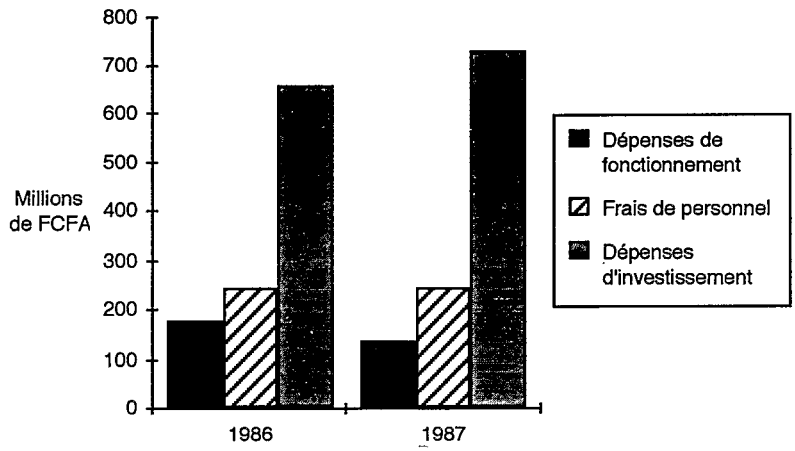


Tableau n° 34

Ouagadougou : évolution des dépenses de fonctionnement entre 1976 et 1987

En millions de FCFA courants et en %

	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Frais de personnel	-	-	-	-	218,7	253,5
%					*67,8*	*63,2*
Denrées et fournitures	-	-	-	-	43,9	74,5
%					*13,6*	*18,6*
Trav. et serv. extérieurs	-	-	-	-	32,9	43,5
%					*10,2*	*10,9*
Autres dépenses	-	-	-	-	27,1	29,4
%					*8,4*	*7,3*
Total	**290,0**	**480,0**	**312,0**	**341,0**	**322,6**	**400,9**
%	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*
	1982	**1983**	**1984**	**1985**	**1986***	**1987***
Frais de personnel	269,6	282,7	283,9	269,0	244,2	243,4
%	*61,4*	*62,6*	*71,5*	*73,3*	*64,2*	*65,0*
Denrées et fournitures	77,7	72,4	41,2	32,5	57,1	52,2
%	*17,7*	*16,0*	*10,4*	*8,9*	*15,0*	*14,0*
Trav. et serv. extérieurs	52,8	62,5	52,9	36,7	50,7	50,8
%	*12,0*	*13,9*	*13,3*	*10,0*	*13,3*	*13,6*
Autres dépenses	38,8	34,0	19,1	28,8	28,5	27,8
%	*8,9*	*7,5*	*4,8*	*7,8*	*7,5*	*7,4*
Total	**438,9**	**451,6**	**397,1**	**367,0**	**380,5**	**374,2**
%	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*

* Données fournies à titre indicatif.

Sources : D'après SYRACUSE UNIVERSITY, *op. cit.*, pp. 206-207 ; GROUPE HUIT, BCEOM, BANQUE MONDIALE, *op. cit.*, pp. 181-182 ; Comptes administratifs provinciaux de 1986 et 1987.

Figure n° 20

Structure des dépenses de fonctionnement de la province (CA de 1987 : exercice courant)

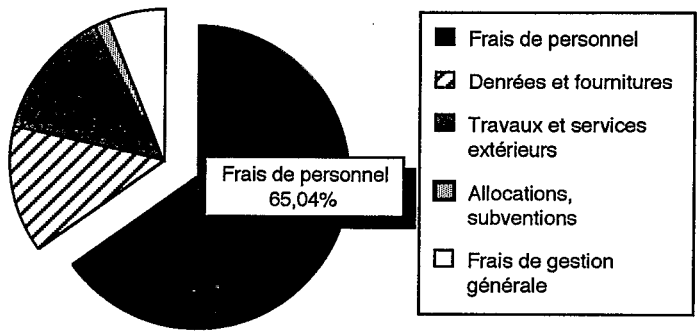


Tableau n° 35

Ventilation des dépenses d'investissement de la province : détail (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**

Source : compte administratif provincial 1987.

Enfin, les sommes exceptionnelles consacrées à la construction de 5 salles de cinéma rappellent le rôle spécifique joué dans l'animation du Septième Art par Ouagadougou, capitale subsaharienne du cinéma, avec l'organisation tous les deux ans d'un festival international (FESPACO [136]) au succès croissant. Pour affirmer cette tradition, le pouvoir révolutionnaire a favorisé un certain nombre d'initiatives en faveur de la production cinématographique : outre une salle moderne et climatisée, de nature à attirer les spectateurs qui font la renommée internationale d'un festival, plusieurs « salles » de plein air ont été construites dans les périphéries urbaines, afin d'accueillir toute l'année la clientèle locale. Achevées pour le FESPACO de février 1989, ces dernières ont aussi profité de la projection de certains films en compétition, permettant au public burkinabè le plus modeste de participer à l'événement.

Pour être significatif, l'effort en faveur des équipements sociaux et administratifs de proximité décelable après 1986 ne doit masquer ni la prépondérance des dépenses de voirie ni, surtout, un singulier « empêchement » à dépenser [137]. En effet, tandis que la ville, notamment dans ses franges périurbaines, souffre d'un important sous-équipement et d'un déficit en services publics, les budgets provinciaux présentent d'étonnants et persistants excédents depuis 1980. A ceci, il faut ajouter qu'en 1986 et 1987 les investissements réalisés sont inférieurs aux prévisions (par exemple 903,7 millions de FCFA engagés contre 1 474,8 millions de FCFA de crédits ouverts en 1987).

A cette apparente difficulté à mobiliser les recettes, on peut proposer plusieurs explications. Selon nos interlocuteurs, elle résulterait d'une administration prudente, encouragée par la politique gouvernementale d'austérité des années 80 [138]. Certes la gestion parcimonieuse imposée dans la fonction publique, qui valut au Burkina révolutionnaire les surprenantes félicitations d'instances internationales qui les interprétèrent comme l'anticipation d'un ajustement structurel, ont dû peser sur les pratiques provinciales, sans toutefois justifier l'ampleur et la récurrence des excédents de trésorerie. Plus vraisemblablement, ceux-ci résultent d'une part du poids excessif des recettes sur exercices antérieurs (plus du tiers des recettes de chaque exercice de 1980 à 1985 et plus des deux tiers les deux années suivantes selon les documents consultés) dont l'évaluation incertaine des cumuls bride les prévisions de dépenses et, d'autre part, de la dépendance des collectivités locales vis-à-vis du Trésor public, en raison du principe d'unicité de caisse. Fréquent dans les pays d'Afrique francophone, celui-ci confie au Trésor public la gestion des fonds de l'Etat comme des collectivités locales : les dépenses du premier étant prioritaires, il arrive fréquemment que les secondes soient privées de leurs recettes. Cet artifice de la « bourse commune », qui perpétue la sujétion locale, et la méconnaissance de la situation fiscale par les services compétents, qui justifie les écarts entre prévisions et recettes réelles, expliquent certaines au moins des contradictions de la gestion budgétaire ouagalaise au regard des déficiences urbanistiques.

136. FESPACO : festival panafricain du cinéma de Ouagadougou.
137. TAGOURNET B., PALACIO G., *op. cit.*, p. 66.
138. Entretien à la division financière du haut-commissariat : 28 septembre 1990.

Tableau n° 36

Les excédents budgétaires dans les comptes de gestion (1980-1985) et les comptes administratifs (1986-1987) de Ouagadougou

En millions de FCFA courants

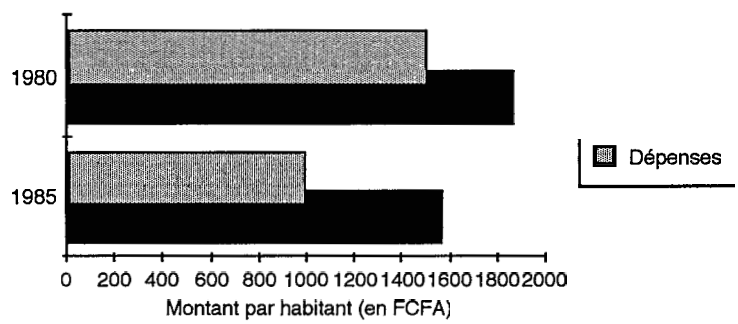
	Recettes	Dépenses	Excédents
1980	513,8	416,2	97,6
1981	663,3	494,7	168,6
1982	721,5	559,5	162,0
1983	634,4	498,0	136,4
1984	738,7	402,9	335,8
1985	685,4	433,6	251,8
1986*	3 630,5	1 038,7	2 591,8
1987*	3 131,0	1 105,3	2 025,7

* Données fournies à titre indicatif.

Sources : D'après GROUPE HUIT, BCEOM, BANQUE MONDIALE, *op. cit.*, pp. 176 *et sq.* ; Comptes administratifs provinciaux 1986 et 1987.

Figure n° 21

Rapport entre recettes et dépenses municipales par habitant en 1980 et 1985



Sans l'escamoter, il convient enfin de nuancer l'apparent rééquilibrage en faveur des périphéries suggéré par l'inventaire des dépenses en 1986 et 1987 [139]. Ainsi que nous l'avons souligné, les investissements et services locaux ne sont que très partiellement redevables des dépenses provinciales, complétées ou supplantées dans certains secteurs par des dépenses nationales et extérieures qui continuent de privilégier les quartiers centraux. Par ailleurs, cette redéfinition de l'allocation géographique des revenus locaux est trop récente pour effacer les disparités héritées, qu'illustrent par exemple les contrastes saisissants de la répartition des infrastructures, des équipements et des services entre les secteurs populaires du centre et ceux des périphéries [140]. Pionnière dans la prise en compte des franges urbaines, la province, entravée par l'inertie des déséquilibres antérieurs comme par les contraintes de l'exercice gestionnaire contemporain, n'a guère les moyens de sa politique.

139. Selon certaines données, ce rééquilibrage semble plus marqué au début des années 90. Voir : BLANDA S., 1994, *op. cit.*, p. 69.

140. Cf. deuxième partie, chapitre I (II.).

Cette remarque peut être généralisée. Confronté à l'indigence de ses revenus et aux médiocres compétences de son personnel, concurrencé par d'autres acteurs, contrarié par les verrous législatifs, le pouvoir local n'a pas obtenu du pouvoir d'Etat révolutionnaire des moyens institutionnels suffisants pour animer la gestion urbaine. Sans être insignifiante, la réforme décentralisatrice achoppe à la fois sur l'étroitesse des bases économiques locales et sur une insuffisante capacité gestionnaire des revenus. Désabusé, un des maires de Bobo-Dioulasso abjurait les instances nationales, en 1989, d'accorder leurs actes à leurs paroles en transférant aux communes les compétences et ressources nécessaires [141].

Apparemment, ce n'est pas d'une réforme institutionnelle à peine esquissée que procèdent l'intense mobilisation ouagalaise des années 80 et les recompositions de pouvoirs qu'elle engendre. La « décentralisation » proprement dite n'explique pas les modalités nouvelles de prise en charge de la demande sociale urbaine qui reposent sur des partenaires recrutés dans une sphère élargie d'intervenants, des relations centre-périphéries fondées sur le marchandage et la négociation plus que le commandement, des procédures contractuelles de gestion.

Avant d'écarter toute influence des réformes institutionnelles dans les dynamismes actuels de la production et de l'organisation des services publics, il reste cependant à analyser des acteurs - directions ministérielles et surtout établissements publics - qui, ces dernières années, ont souvent conforté leur rôle gestionnaire au détriment du pouvoir local.

141. SANOU B., *op. cit.*, p. 5 et p. 7.

Chapitre III.
La gestion sectorielle et ses acteurs institutionnels

Corollaire du faible encadrement municipal, le poids du dispositif institutionnel centralisé est une des caractéristiques de la gestion urbaine ouagalaise. Permet-il de préjuger des comportements qu'adoptent les différentes administrations et sociétés publiques chargées de l'urbanisme et des services ? Face aux contraintes gestionnaires, ne constate-t-on pas au contraire une grande diversité des capacités d'adaptation et d'innovation des différents *démembrements* de l'Etat ? C'est à cette inégale souplesse et à ses déterminants, plus qu'à la centralisation, qu'est consacré ce chapitre dont l'objectif est d'apprécier les opportunités d'ajustement entre l'offre institutionnelle et la demande citadine en services.

I. Croissance urbaine et maîtrise foncière : des enjeux disputés

La dispersion des différentes compétences de l'urbanisme entre des administrations aux intérêts et objectifs partiellement contradictoires est une constante de l'histoire ouagalaise, dont elle reflète les perpétuels conflits entre les acteurs qui se disputent la ville. Loin de lever ces ambiguïtés, l'immixtion permanente du pouvoir politique dans les décisions s'est souvent traduite par des choix arbitraires et par une instabilité administrative. Théâtre de ces luttes et concurrences feutrées, la cité a rarement bénéficié d'un projet urbain clairement énoncé : si, après 1983, elle est plus que jamais l'objet des sollicitudes étatiques, l'inflation des projets est accompagnée, en amont, d'une centralisation croissante des processus de décision que pilote un pouvoir jaloux de son contrôle sur la capitale et, en aval, d'une multiplication des acteurs aux spécialisations souvent confuses.

A. Les hauts et les bas des urbanistes

1/ Une succession erratique de directions

Jusqu'en 1963, les questions urbaines sont traitées en alternance par la direction des Travaux publics et le Cadastre. A cette date, le service de l'Urbanisme et de l'Habitat est

rattaché à la direction du Cadastre et transféré au ministère des Finances [1]. Il est assez facile de déceler les enjeux de ce balancement : équipement de la ville, mise en place des infrastructures et gestion du patrimoine bâti de l'administration d'une part, immatriculation des terrains et perception des taxes sur les propriétés d'autre part. Génie civil contre finances : le rapport de force qui conduit à donner alternativement aux uns et aux autres les responsabilités de l'urbanisme ne facilite ni le développement d'une réflexion sur la ville, ni la création d'un organisme en charge de ses problèmes.

En janvier 1966 pourtant, un service rattaché au ministère des Travaux publics rassemble l'Urbanisme, l'Architecture et le Cadastre [2] avant de devenir en 1971, après cession du Cadastre au ministère des Finances et du Commerce, une direction de l'Urbanisme et de l'Architecture concentrant - outre la conception et l'entretien des bâtiments administratifs qui lui sont retirées en 1977 [3] - toutes les fonctions relatives à l'habitat et l'urbanisme [4]. Ce dernier acquiert enfin dans l'administration burkinabè un statut et une indépendance que confirme le choix de la DGUAH (direction générale de l'Urbanisme, de l'Architecture et de l'Habitat), créée en mai 1981, pour administrer le Projet urbain de la Banque mondiale.

L'Habitat étant transféré à la direction générale de l'Architecture lors d'un nouveau remaniement ministériel en 1983, la redistribution des tâches affirme la mission d'étude de la DGUT (direction générale de l'Urbanisme et de la Topographie) [5], au sein de laquelle sont renforcées deux fonctions prépondérantes : la réalisation des schémas directeurs et celle des lotissements. Soucieux d'efficacité et de rapidité d'exécution, le gouvernement a besoin d'un maître d'œuvre véloce pour concrétiser son projet urbain : bientôt confrontée à une brutale inflation de sa charge de travail, la DGUT est chargée d'élaborer une politique nationale d'aménagement du territoire et placée au centre du dispositif de programmation et de gestion de tous les documents d'urbanisme (article 2) [6]. L'accord de coopération signé avec les Pays-Bas, portant sur une vaste opération de restructuration des quartiers d'habitat spontané à Ouagadougou, la désigne ainsi comme cheville ouvrière du programme : le bureau de projet, créé en son sein pour administrer le registre d'attribution des parcelles et gérer le fonds de roulement, lui permet de supplanter le bureau municipal de l'Habitat qui, jusqu'au projet Cissin, avait assumé ces tâches tandis qu'elle obtient d'assumer la première phase des aménagements (de l'établissement du plan de lotissement au nivellement des voies), la province et les sociétés publiques prenant en charge les étapes ultérieures (l'amélioration progressive des infrastructures et des équipements) [7]. Enfin, le rattachement de la direction du Cadastre, en 1986, lui confère le contrôle de toute la chaîne technique et financière des lotissements [8] : la DGUTC est alors au faîte de sa puissance.

Pourtant, ce dispositif institutionnel se révèle vite pervers et masque une multiplication des structures qui dépossèdent la DGUTC de sa mission de maître

1. Décret n° 437 PRES. SGCM. du 23 août 1963 (*JORHV*, n° 36 du 24 août 1963, p. 544)
2. Décret n° 7 PRES. du 11 janvier 1966 (*JORHV*, n° 2 du 13 janvier 1966)
3. Décret n° 77-268 PRES. MTP. du 22 juillet 1977 (*JORHV*, n° 30 du 28 juillet 1977, p. 620)
4. Décret n° 71-34 PRES. PL. TP. du 2 février 1971 (*JORHV*, n° 9 du 4 mars 1971, p. 176)
5. Décret n° 83-276 CNR/PRES/MEC du 26 décembre 1983 (*JORHV*, n° 52 du 29 décembre 1983, p. 1363).
6. Arrêté n° 65 MEC.SG.DGUT du 11 mai 1984 (*JORHV*, n° 24 du 14 juin 1984, p. 552).
7. BEEKER C., *L'aménagement des quartiers d'habitat spontané à Ouagadougou. Burkina Faso*, Amsterdam, Institut de Planification et de Démographie (Université d'Amsterdam), 1990, p. 10.
8. Kiti n° 86-83 CNR.PRES.ME du 12 mars 1986 (*JOBF*, n° 12 du 20 mars 1986, p. 195).

d'œuvre principal. Ainsi la création, en 1984, de la commission des lotissements [9] puis, en 1985, celle de la commission nationale d'aménagement, d'urbanisme et des lotissements, toutes deux présidées par le ministère de l'Administration territoriale, réduisent progressivement la DGUTC au rôle d'un atelier de confection des plans [10]. Alors que lui échappe, en 1986, le Fonds de l'habitat, géré par le ministre chargé de l'Habitat et placé sous les tutelles ministérielles de l'Equipement et du Budget (articles 1 et 5) [11], deux ans plus tard, la DGUT perd à nouveau le Cadastre, rattaché au ministère des Ressources financières. Enfin, le recensement des ménages attributaires de lots fonciers et la gestion des acomptes étant confiés aux Domaines, la DGUT ne conserve aucun instrument de contrôle sur la distribution des parcelles tandis que les autres grands projets urbains (les Cités révolutionnaires notamment) sont du ressort immédiat de la Présidence, dont le département des Infrastructures supervise, à partir d'octobre 1985 [12], tous les chantiers importants de la capitale. Ainsi privée, en quelques années, des principaux organes de décision et de gestion, la DGUT se spécialise dans la préparation technique et l'exécution des opérations [13]. Le dispositif législatif, considérablement renforcé entre 1983 et 1985, contenait les germes de cet effacement puisque, tout en s'appuyant sur la DGUT, il n'a cessé de lui juxtaposer des structures concurrentes ou de lui confisquer des fonctions.

Dans la deuxième moitié des années 80, le paysage institutionnel entérine cette décadence, attestée par une forte compression de personnel et une réduction des activités, confirme le renforcement des Domaines et place le haut-commissariat du Kadiogo en position de superintendant des lotissements, en lui confiant le contrôle stratégique des commissions d'attribution. Cette nouvelle donne scelle le confinement de la direction de l'Urbanisme dans un rôle subalterne d'exécution et manifeste le règne ascendant des « financiers ».

2/ Une pratique conservatrice

Ces fréquents remaniements institutionnels amplifient des conflits de compétence peu favorables aux initiatives et à l'innovation. Insuffisamment dotées en hommes et en moyens, les directions qui se succèdent après 1971 contribuent au conservatisme technique de l'urbanisme ouagalais.

La DGUAH est d'abord paralysée par l'absence d'un schéma de structure de la ville de Ouagadougou et celle d'un programme d'action plus général, le pouvoir politique ayant fait l'économie d'une réflexion sur le rôle des villes dans le pays. La seule directive, tardive mais promptement érigée en précepte de l'urbanisme du pauvre est, à la suite de l'opération de restructuration de Cissin, d'étendre les opérations de réhabilitation et d'adopter une stratégie d'aménagement par étape. L'idée est séduisante, mais le PNUD ayant mis 5 ans à aménager 300 parcelles selon cette méthode, la DGUAH ne peut guère escompter résoudre ainsi les problèmes ouagalais. Rien

9. Décret n° 84-203 CNR/PRES/ISMEC du 1er juin 1984 (article 2).
10. Décret n° 85-317 CNR.PRES.EQUIP. du 7 juin 1985 (*JOBF*, n° 27 du 4 juillet 1985, p. 676).
11. Kiti n° 86-60 CNR.PRES du 19 février 1986 (*JOBF*, n° 9 du 27 février 1986, pp. 138-139).
12. Kiti n° 85-86 CNR.PRES. du 16 octobre 1985 (*JOBF*, n° 8 du 13 février 1986, p. 98).
13. BEEKER C. , *op. cit.*, p. 27.

d'étonnant à ce que toutes les missions d'expertise du début des années 80 soulignent les défaillances de la planification urbaine burkinabè et la déresponsabilisation des institutions responsables [14], en dépit de quelques initiatives nouvelles. La mission confiée à Jean-François Tribillon de reformuler un code de l'urbanisme [15] ou la création, en 1981, d'une commission chargée d'examiner les problèmes d'habitat en Haute-Volta montrent à l'évidence que l'inadaptation croissante des outils et procédures disponibles est profondément ressentie, sans toutefois susciter de réponse satisfaisante : « De toutes les analyses faites ci-dessus, il ressort que les problèmes d'aménagement urbain ont toujours résidé dans l'absence d'une volonté politique ferme en matière d'urbanisme » [16].

Submergée de travail, la DGUTC est confrontée à des difficultés d'un autre ordre. Sous les injonctions du pouvoir d'Etat, elle réduit ses délais d'exécution au maximum (parfois une semaine pour réaliser un plan de lotissement !), au détriment des études préalables, simplifiées voire purement abandonnées, et de la rigueur technique : des tracés de parcellaires aberrants sont ainsi conçus sur la table à dessin sans tenir compte des contraintes naturelles des sites. C'est ici la précipitation qui disqualifie la DGUTC, engluée dans des tâches ingrates qui ne lui permettent ni d'innover, ni même de traiter correctement les travaux.

Pourtant, une ambition subsiste : celle d'une ville ordonnée, à l'aménagement et au fonctionnalisme irréprochables, à la croissance spatiale maîtrisée. Récurrent dans les projets des quinze années précédentes, cet objectif domine toujours la pratique de la DGUT. Le lotissement total de la ville, qui détermine le cadre aménagé à l'intérieur duquel la croissance démographique et spatiale doit être contenue, est ainsi accompagné d'une révision à la baisse des normes de superficie des parcelles et de l'élaboration du SABO (schéma d'aménagement de la banlieue de Ouagadougou), document d'appui d'une politique de contrôle migratoire proposant de fixer les candidats à la citadinisation dans des villages périphériques. Ces mesures suscitent un consensus parce qu'elles satisfont un pouvoir politique soucieux de « cadenasser » la capitale et qu'elles coïncident avec les présupposés techniques de la DGUT. En revanche, d'autres enjeux échappent totalement à cette dernière : la gestion foncière, l'équipement des terrains lotis, la conception des réseaux d'infrastructures, la réappropriation et la critique des outils et techniques urbanistiques. De manière générale la gestion urbaine n'a jamais dominé les préoccupations et compétences de la direction de l'Urbanisme.

Négligeant ces outils essentiels de la planification spatiale que sont les équipements et les infrastructures, un urbaniste de la DGUT affirme en 1987 que la tâche prioritaire consiste à « parcelliser pour organiser ». Auto-justification d'une profession érigée en grand prêtre du quadrillage, incapacité à penser la ville autrement que par le

14. AMIOT F., *Eléments d'un diagnostic sur les problèmes urbains en Haute-Volta : mission du 24 au 29 mai 1982*, Paris, s.n., 1982 ; BESSAT C., *Développement urbain en Afrique noire. Quel habitat promouvoir ? Expériences et perspectives*, Paris, MRE, 1983, p. 32 ; REXCOOP/GRAIN, *Chaînes de production et appropriation de l'habitat dans les PED. Rapport de synthèse*, Paris, MULT/MRT/MDC, 1984, p. 99.

15. TRIBILLON J.-F., *Législation de l'urbanisme en Haute-Volta : principes directeurs, matériaux juridiques et avant-projet sommaire*, Paris, SMUH, 1973.

16. DGUAH, *Aménagement urbain et droits coutumier : document de travail destiné à la CNRPU*, Ouagadougou, DGUAH, 1982, multigr., p. 6.

lotissement, illusoire instrument d'une triple gestion - spatiale, foncière et sociale - ou, plus prosaïquement, instrument bon marché d'un modèle d'ordre urbain qui perdure comme ultime référence ?

L'absence de renouvellement de la pensée urbanistique, le manque de moyens, les discontinuités du dispositif institutionnel expliquent que la DGUT n'ait guère remis en cause des méthodes d'aménagement (rénovation bulldozer du centre-ville et parcellement orthogonal des quartiers populaires) reproduites dans une certaine précipitation. L'originalité récente de l'urbanisme ouagalais n'est donc pas issue d'une réforme des pratiques professionnelles ; elle réside dans l'ampleur et l'accélération des opérations. Il en résulte une inadéquation entre des techniques et procédures conservatrices et des modalités de mise en œuvre bouleversées qui ne pouvait qu'indisposer la DGUT en discréditant ses outils.

De ce malaise résulte son entêtement dans un dogmatisme désuet et un urbanisme doctrinal, derniers remparts contre le désarroi. Retranchée dans un ultra-juridisme, campée sur les bastions de son savoir technique, tâcheron mal aimé d'un projet autoritaire, elle ne peut assumer les innovations nécessaires. Cette « raideur » explique sa maladresse dans le dialogue avec les autres protagonistes institutionnels et les populations, la mettant ainsi en mauvaise position pour s'appuyer sur les acteurs de la nébuleuse « informelle » que d'aucuns décrivent comme les désormais nécessaires relais des pouvoirs publics [17]. Elle explique également la relative méconnaissance du terrain de ses responsables, que paralysent les déficiences de leur pratique. « Je ne t'accompagne pas, il vaut mieux que je ne m'aventure pas dans ce quartier » : le propos en dit long sur l'isolement des urbanistes et l'incompréhension qui les sépare des citadins, sur lesquels compte pourtant le pouvoir politique pour partager le coût de la gestion sociale de l'urbain. Incapable d'accompagner le passage d'un urbanisme de plan à un urbanisme gestionnaire, insuffisamment réceptive aux voix de la ville, la DGUT laisse les changements se faire sans elle.

B. L'affirmation des Domaines et de la fiscalité foncière

Dans un conflit de compétence dénoncé, dès 1982, par la Commission nationale de réflexion sur les problèmes d'urbanisme [18], le rattachement du Cadastre aux Domaines en 1988 marque le renversement du rapport de force engagé entre les ministères de l'Equipement, de l'Administration territoriale et des Ressources financières au profit de ce dernier. Privilégiant la fonction fiscale du cadastre, il indique que les enjeux financiers supplantent ceux de l'organisation spatiale dans le projet urbain étatique et annonce un accroissement des impositions foncières sur les citadins dans lequel le service des Domaines joue un rôle décisif.

17. DURAND-LASSERVE A., « Le logement des pauvres dans les villes du Tiers-monde : crise actuelle et réponses », in *Revue Tiers-monde*, t. XXIX, n° 116, octobre-décembre 1988, p. 1211, (n° spécial *Le logement des pauvres dans les grandes villes du Tiers-monde*).

18. DGUAH, *op. cit.*, p. 6

Le conflit qui a opposé ces derniers à la DGUT pour le cadastrage des quartiers lotis périphériques - projet vieux de plus de quinze ans dont les premières études datent de 1973 [19] - illustre ce glissement des priorités.

La coopération hollandaise était favorable à un cadastre simplifié centré sur l'enregistrement des lots et l'identification des occupants ; son but était d'assurer le contrôle administratif des attributions et une gestion plus rationnelle des périmètres aménagés, en limitant notamment le cumul des parcelles et la spéculation foncière. La responsabilité de ce document aurait été attribuée à la DGUT, mais le projet n'a pas vu le jour, les Domaines, dotés d'un projet concurrent, s'y étant opposés. En effet, ceux-ci n'avaient jusqu'alors administré que les registres fonciers des zones commerciales, industrielles, administratives et résidentielles modernes, ceux des zones d'habitat traditionnel l'étant par la mairie. Les nouvelles dispositions, en élargissant leurs compétences à l'ensemble du Domaine foncier national [20], fondaient le souhait des Domaines d'élaborer un cadastre plus sophistiqué à vocation fiscale répondant à leurs préoccupations : asseoir l'assiette des impôts immobiliers et maîtriser les transactions sur les biens immobiliers, faciliter le recouvrement des taxes foncières. Dans cette controverse, ils bénéficiaient d'un allié de poids avec la Banque mondiale, celle-ci appuyant leur démarche, complémentaire du Second projet de développement urbain qui prévoyait 133 millions de FCFA pour la réalisation d'un système d'adressage avec *panneautage* et création d'un fichier informatisé des parcelles [21]. Ce différend a, plusieurs années durant, bloqué le démarrage de l'opération et rendu caduc le recensement des attributaires de lot réalisé par la DGUT qui, faute d'actualisation, devint rapidement obsolète.

L'importance des Domaines dans le dispositif de gestion foncière est ensuite confirmée par l'installation dans leurs locaux de l'Inspection populaire du contrôle immobilier (IPCI), créée en Conseil des ministres le 1er juin 1988 pour améliorer le recouvrement des impôts fonciers et « accroître les recettes au profit de l'Etat révolutionnaire » [22]. Dans ce but, l'IPCI lance en novembre 1988 l'Opération gestion informatique des parcelles (OGIP), qui débute par un recensement général des parcelles du périmètre loti de la province du Kadiogo, achevé en février 1989 pour un coût de 45 millions de FCFA [23]. Si le rattachement de l'IPCI aux Domaines s'explique, en termes institutionnels, il n'en dépossède pas moins la DGUT d'un extraordinaire outil de gestion et de la modernisation technologique qui l'accompagne (l'informatique, avec son langage, ses techniques, son outillage, constitue à l'évidence un enjeu et une ressource).

---

19. BOLY M., ZOUNGRANA B., « Etude sur les aménagements urbains et la gestion foncière urbaine au Burkina Faso », in DIARRA M., DURAND-LASSERVE A. (dirs.), *La gestion foncière urbaine dans les pays en développement : objectifs - instruments - techniques. Synthèse de la session d'échange du 30 novembre au 11 décembre 1987*, Bordeaux, ACCT/EIB, 1987, pp. 229-256, (Notes et documents ; série « Synthèse de sessions » n° 11).

20. Ordonnance n° 84-50 CNR.PRES. du 4 août 1984 : articles 11-12 (*JOBF*, n° 33 du 16 août 1984, p. 807).

21. GROUPE HUIT, BCEOM, BANQUE MONDIALE, *Second projet de développement urbain : mobilisation des ressources et renforcement des infrastructures municipales*, Paris, Groupe huit, 1989, vol. 1, p. 8.

22. *Carrefour africain*, n° 1041 du 3 juin 1988, p. 29. Ces recettes sont essentiellement procurées par les loyers commerciaux, les prélèvements sur les loyers (Kiti n° 86.2 CNR/PRES du 9 janvier 1986), le reversement de 50% des indemnités de logement (Kiti n° AN IV 266 CNR/BUD portant institution de la retenue participative au Fonds de l'Habitat) et les redevances sur les parcelles.

23. *Sidwaya*, n° 1285 du 1er juin 1989, p. 4

En misant à court terme sur l'adhésion populaire et, à plus long terme, sur les retombées de la rationalisation spatiale (recensement et localisation des propriétaires, multiplication des démarches administratives pour obtenir les documents et autorisations désormais nécessaires [24]) pour faire rentrer la redevance foncière, les Domaines considèrent les lotissements avant tout comme un moyen d'engendrer de nouvelles recettes publiques. Ce faisant, ils ont accentué les enjeux fiscaux de l'urbanisme et joué un rôle actif dans l'évolution des pratiques.

A l'affirmation du champ urbain comme priorité nationale depuis 1983 a donc paradoxalement correspondu une relative perte d'influence des urbanistes, qui résulte à la fois de la constitution d'un domaine réservé, confié à des instances présidentielles *ad hoc*, et de la multiplication des conceptions concurrentes de l'urbanisme, instrument de l'ordonnancement spatial pour les uns, outil de fiscalisation pour les autres. Celles-ci n'étaient pourtant pas *a priori* incompatibles : leur rivalité s'est imposée à travers les pressions des acteurs auprès des bailleurs extérieurs et du pouvoir d'Etat, ce dernier étant incapable de promouvoir une collaboration opérationnelle au service d'une vision globale de la ville qu'il n'avait sans doute pas lui-même.

II. Les grands services publics urbains : un agencement institutionnel centralisé

Aux côtés de la province, mais sans réelle concertation avec elle, des établissements publics nationaux gèrent les grands services urbains ouagalais : la desserte en eau et en électricité, l'assainissement, l'éclairage public, le ramassage des ordures ménagères. Parmi ceux-ci, nous avons écarté les transports en commun pour des raisons qui tiennent autant au caractère très récent de la société d'autobus, la Régie X9 créée en 1984 [25], qu'aux méthodes spécifiques des enquêtes sur les mobilités intra-urbaines, par ailleurs analysées dans plusieurs études sectorielles récentes [26].

Parmi les acteurs impliqués dans ces services, deux ont eu un rôle important avant 1983 : l'ONE (Office national de l'eau) et la VOLTELEC (Société nationale d'électricité), d'abord unis au sein de Energie AOF puis de la SAFELEC (Société africaine d'électricité), concessionnaire des services de distribution d'eau et d'électricité en Haute-Volta [27]. A la fin des années 60, la Haute-Volta choisit de les dissocier et de les confier à deux sociétés privées. A ce dispositif relativement original dans le

24. Ainsi qu'il apparaît clairement à la lecture des récentes réglementations sur la construction des maisons à usage d'habitation (Kiti du 30 août 1989 paru dans *Carrefour africain*, n° 1095 du 8 septembre 1989, pp. 11-12)

25. Régie nationale des transports en commun du Burkina : décret n° 84-467 CNR.PRES.TRANS. du 28 novembre 1984 (*JOBF*, n° 49 du 6 décembre 1984, pp. 1209-1211). En 1990, la régie X9 exploite 6 lignes de transport urbain avec des bus de la marque indienne Tata. De façon significative, les citadins ne mentionnent jamais les transports dans les enquêtes portant sur leurs priorités et leurs besoins quotidiens. Il faut également souligner l'extrême rareté des initiatives privées dans le domaine des transports collectifs. Après la société Taxi-bagages, une compagnie Taxi-express a été créée en septembre 1990. Commençant modestement avec un mini-bus Volkswagen, la propriétaire exploite une ligne unique traversant la ville d'est en ouest (du poste de police de Dassasgo à celui de Pissy) et espère, avec des courses à 100 FCFA, « soulager la peine de tous ces gens qui sont à la périphérie et qui veulent se rendre au centre-ville » : in *Sidwaya*, n° 1605 du 14 septembre 1990, p. 4.

26. Par exemple : GODARD X., TEURNIER P., *Les transports urbains en Afrique à l'heure de l'ajustement : redéfinir le service public*, Paris, Karthala/INRETS, 1992, 247 p., (coll. Villes et citadins) ; CUSSET J.-M., SIRPE G., « La mobilité apportée par les deux-roues. Cas de Ouagadougou », in GODARD X. (dir.), *Les transports dans les villes du Sud : la recherche de solutions durables*, Paris, Karthala/CODATU, 1994, 363 p., (coll. Economie et développement).

27. Sur les avantages de la concession, voir : MONTANO I., COING H., *Le service d'eau potable dans les villes du Tiers-monde : modes de gestion et d'organisation*, Paris, MULT/Plan urbain, 1985, p. 18.

contexte africain succède toutefois, à la fin de la décennie suivante, une nationalisation que rend possible la publication en 1974 d'un décret définissant le statut général des établissements publics de l'Etat [28].

A. La SONABEL : une énergie électrique coûteuse au service d'une minorité urbaine

Née le 6 septembre 1968, la VOLTELEC, société privée concessionnaire, est dissoute en 1976 et remplacée par un établissement public à caractère industriel et commercial de même nom [29], détenteur du monopole de toutes les opérations de production, de transport et de distribution de l'électricité sur le territoire national. En 1984, l'établissement est rebaptisé SONABEL (Société nationale d'électricité du Burkina) et de nouveaux statuts adoptés en 1986 le placent sous la triple tutelle des ministères de l'Equipement, des Ressources financières et de la Promotion économique [30]. Avec un chiffre d'affaires de 10 milliards de FCFA en 1987, il employait près de 800 agents et desservait quelque 42 000 abonnés.

L'énergie électrique est relativement peu développée au Burkina - la société nationale exploite seulement 18 centres - et surtout très onéreuse. Exclusivement thermique jusqu'en 1989, elle est produite à des coûts très variables dans le pays : 26,57 FCFA/kWh à Ouagadougou mais 96,3 FCFA à Gaoua en 1988. Aussi la rentabilité de la SONABEL repose-t-elle sur l'exploitation des centres de Ouagadougou et Bobo-Dioulasso, les seuls bénéficiaires grâce aux industriels qui consomment 60% de la production [31]. Afin de limiter la dépendance pétrolière de la société (qui absorbe le tiers des importations d'hydrocarbures du Burkina en 1988 [32]), le schéma directeur d'électrification du Burkina (SDEB), approuvé en novembre 1987, prévoit la réalisation de deux grands projets hydroélectriques [33] : le barrage de la Kompienga, installation achevée d'une puissance de 15 MW et d'une productibilité de 45 GWh/an, et celui de Bagré sur la Nakamba (ex-Volta blanche), d'une puissance comparable, dont les travaux ont débuté en 1990. Ces réalisations, auxquelles s'ajoutent deux projets d'interconnexion avec la Côte d'Ivoire et le Ghana, permettront de renforcer le centre ouagalais dont les deux centrales thermiques (Ouaga I et II) produisaient 3,9 millions de kWh en 1960, 31,7 millions en 1975, 74,5 millions en 1984 [34], et d'électrifier les secteurs périphériques de la capitale avec l'aide d'une subvention danoise [35]. La principale innovation du SDEB réside cependant dans l'adoption d'une stratégie de développement, qui rompt avec la pratique antérieure de saupoudrage consistant, au gré des dons et subventions, à électrifier ponctuellement des villes clairsemées sur le territoire [36].

---

28. Ordonnance n° 74-55 PRES.MF. du 26 août 1974 et Décret n° 74-295 PRES.MF. du 26 août 1974 (*JORHV*, n° 37 du 5 septembre 1974, p. 632 *et sq.*).
29. Décret n° 76-344 du 15 septembre 1976 (*JORHV*, n° 40 du 30 septembre 1976, pp. 710-713).
30. Kiti n° AN IV-239 CNR/EQUIP du 31 décembre 1986 (*JOBF*, n° 2 du 8 janvier 1987, pp. 29-32).
31. *Carrefour africain*, n° 1097 du 22 septembre 1989, p. 22.
32. *Afrique-Industrie*, n° 652 du 5 janvier 1988, p. 8.
33. Volume global d'investissement prévu par le schéma directeur : 206 milliards de FCFA.
34. *Bulletin de l'Afrique noire*, n° 1290 du 17 octobre 1985, p. 12.
35. *Bulletin de l'Afrique noire*, n° 1442 du 23 février 1989, pp. 11-12.
36. *Ibid.*, p. 11.

En attendant les effets de cette nouvelle politique, la difficile gestion de la SONABEL provient d'abord de ce qu'elle doit concilier deux impératifs contradictoires : assurer sa rentabilité financière et répondre aux exigences étatiques. Les statuts adoptés en 1986 rappellent ainsi que « le ministre chargé de la tutelle technique veille essentiellement à ce que l'activité de l'établissement s'insère dans le cadre des objectifs fixés par le gouvernement » [37]. Par ailleurs, la société ne peut augmenter ses tarifs sans l'accord du ministre chargé de la tutelle financière, lequel vérifie la conformité des politiques financières respectives de l'établissement public et du gouvernement : lorsqu'en juillet 1986 la société, au bord de la faillite, fait la demande expresse d'une réévaluation des tarifs de 1983, celle-ci lui est refusée [38].

En dépit d'une augmentation de 4,5%, consentie l'année suivante, et de prix qui sont parmi les plus élevés d'Afrique de l'Ouest - 68 FCFA/kWh pour le tarif social et respectivement 90 et 100 FCFA/kWh pour les deux premières tranches de consommation domestique - le déficit commercial cumulé de la SONABEL atteint alors 5 milliards de FCFA. La société se résout à supprimer certains des avantages, hérités de la SAFELEC, qu'elle accordait à ses employés : primes de productivité, tarif préférentiel à 20 FCFA/kWh, participation aux frais de branchement des agents, remboursement des frais médicaux à 80% [39]. Insuffisantes, ces mesures sont complétées par un nouveau système de tarification, appliqué au 1er janvier 1990.

Constatant que les particuliers souscrivent souvent des abonnements pour des puissances supérieures à leurs besoins réels, la SONABEL dissocie le kWh consommé, dont le prix enregistre une baisse en 1990, et la puissance, soumise à une prime annuelle fixe proportionnelle à la capacité du branchement. En outre, une nouvelle distinction entre heures de pointe et heures pleines encourage les industriels à mieux réguler leur consommation. Intelligente, la tarification adoptée impose une discipline aux usagers, tout en ménageant une tranche sociale exemptée de la prime fixe pour les plus modestes d'entre eux, et, en diminuant la part des revenus aléatoires, assure une meilleure stabilité des recettes de la SONABEL, ce qui devrait permettre d'asseoir la gestion sur des bases plus saines et plus régulières.

En dépit de ces efforts, l'abonnement à l'énergie électrique reste inaccessible à beaucoup de ménages ouagalais, car les factures mensuelles sont rarement inférieures à 10 000 FCFA, soit 1/6ème du revenu mensuel moyen (60 000 FCFA). Si la prudence des ménages à l'égard de ce service coûteux semble dominer - le service d'exploitation de la SONABEL estimait ainsi que le nombre des résiliations n'était que de 10 par jour en 1986, tous motifs confondus (déménagements, passage à une puissance supérieure, défaut de paiement) - cette circonspection n'empêche pas les « astuces » : certains abonnés règlent seulement le prix de leur éclairage en réalisant un repiquage avant compteur ou en modifiant ce dernier pour dissimuler leur consommation réelle. Ces fraudes sont statistiquement plus fréquentes en centre-ville et sont souvent le fait de petits artisans. Soumises à des contrôles réguliers, les pratiques indélicates répertoriées et décelées restent cependant limitées (60 en 1982, 53 en 1984, 101 en 1985) [40].

37. *Ibid.*, p. 30.
38. *Carrefour africain*, n° 972 du 30 janvier 1987, p. 12.
39. *Carrefour africain*, n° 972 du 30 janvier 1987, p. 13.
40. Entretien au service des Fraudes de la SONABEL : 28 août 1986.

Tableau n° 37

Tarification de l'énergie électrique : particuliers et administrations

En FCFA

Basse tension usages domestiques	Tarif 1987	Tarif 1990 kw/h	+	Prime fixe*	Tarif 1991 (2ème phase)
Tarif social**	68	68		-	68
1ère tranche : 0 à 30 h	102	Tranche		Prime	kw/h
2ème tranche : 30 à 60 h	100	> unique	+	> fixe	72
3ème tranche : 61 h et plus	95	95		2 600	> + Prime fixe
Force motrice : monôme	95	80	+	3 000	11 234
Eclairage public	100	100		-	100
Prix moyen	95	95			95

* Prime fixe par kW souscrit et par an.
** Le tarif social s'applique aux branchements en location d'une puissance souscrite maximale de 0,7 kW.

Source : *Carrefour africain*, n° 1097 du 22 septembre 1989, p. 21.

Tableau n° 38

Redevances mensuelles et frais d'établissement des polices électriques de la SONABEL en 1987 pour les consommations domestiques *

En FCFA

Puissance du disjoncteur	Location	Entretien	Redevance mensuelle	Avance sur consommation	Frais de pose du compteur	Timbres	Total des frais d'établissement
3 Ampères**	178	87	881	3060	578	400	4038
5 Ampères	178	87	265	7650	578	400	8628
10 Ampères	178	87	265	15300	578	400	16278
15 Ampères	178	87	265	22950	578	400	23928
20 Ampères	357	87	444	30600	578	400	31578
25 Ampères	357	87	444	38250	578	400	39228
30 Ampères	357	87	444	45900	578	400	46878

* Compteurs monophasés du réseau basse tension (BT).
** Branchements en location.

Source : Raabo n° AN V-19 CR.CAPRO.M.EQUIP du 17 septembre 1987 (in *JOBF*, n° 39 du 24 septembre 1987, p. 928).

Le prix du branchement, intégralement facturé au client, demeure le principal obstacle au raccordement : celui-ci revient au minimum à 40 000 FCFA en 1989 mais, s'il faut tirer le fil sur une longue distance, il en coûte environ 70 000 FCFA par poteau supplémentaire. En outre, il faut acquitter les frais d'établissement de la police et de pose du compteur monophasé (578 FCFA), les frais de timbre (400 FCFA), l'avance sur consommation : de 7 650 à 45 900 FCFA pour les compteurs monophasés en fonction

Tableau n° 39

Evolution de la consommation d'énergie électrique et des abonnements BT et MT* : centre de Ouagadougou (1975-1985)

Année	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Consommation BT (Gwh)	14,2	15,8	19,2	21,9	25,4	28,2
Consommation HT (Gwh)	13,1	14,6	18,3	20,6	24	28,1
Total BT + HT	**27,3**	**30,4**	**37,5**	**42,5**	**49,4**	**56,3**
Abonnés BT	5 847	6 593	7 250	8 627	9 782	10 534
Abonnés MT	80	96	109	116	128	139
Total des abonnés	**5 927**	**6 689**	**7 359**	**8 743**	**9 910**	**10 673**

Année	1981	1982	1983	1984	1985
Consommation BT (Gwh)	28,6	31,9	32,2	32,3	31,9
Consommation HT (Gwh)	30,2	35,9	36,5	34,3	32,3
Total BT + HT	**58,8**	**67,8**	**68,7**	**66,6**	**64,2**
Abonnés BT	11 872	14 160	15 311	15 976	16 866
Abonnés MT	145	162	193	207	203
Total des abonnés	**12 017**	**14 322**	**15 504**	**16 183**	**17 069**

* BT = basse tension ; MT = moyenne tension.

Source : document du département commercial de la SONABEL, centre de Ouagadougou, 1986.

de la puissance du disjoncteur. Au total, pour le plus petit branchement (2 fils, 5 Ampères), l'addition minimale avoisine 50 000 FCFA [41].

Il est vrai que la SONABEL offre aussi un branchement-location au caractère social très marqué. Réalisé sur une longueur maximale de 20 mètres, il coûte forfaitairement entre 4 500 FCFA et 9 000 FCFA selon l'éloignement. Les frais d'abonnement sont de 4 038 FCFA, dont une avance sur consommation de 3 060 FCFA, et la redevance mensuelle, de 881 FCFA, fonctionne comme un « loyer ». Le kWh est alors facturé 61 FCFA pour une puissance maximale de 0,7 kW et un réglage du disjoncteur sur 3 Ampères. Ce branchement social, adapté à la demande des quartiers populaires densément électrifiés du centre-ville, est en revanche peu accessible aux résidants des secteurs périphériques, mal viabilisés et mal reliés aux systèmes réticulaires. Le directeur du service d'exploitation estimait ainsi, en août 1986, que seuls 60% de la superficie urbanisée de Ouagadougou étaient alors desservis, c'est-à-dire que les parcelles pouvaient y être branchées à un prix raisonnable [42], tandis qu'une note du service Etudes et Travaux de la SONABEL constatait la difficulté de « mettre

41. Un branchement 2 fils, 3 Ampères, d'une puissance de 0,5 kW, soit l'installation minimale disponible, permet l'utilisation simultanée de 8 lampes de 40 W, 1 réfrigérateur (±300 W) et 1 ventilateur (±75 W). Le branchement suivant (0,9 kW, 5 Ampères) permet d'ajouter un fer à repasser et une télévision.

42. Entretien avec le directeur général du service d'Exploitation : 25 août 1986.

l'électricité à la portée de tous en raison de la modestie de l'extension des réseaux, de la cherté des branchements et de l'énergie » [43].

Toutes ces données expliquent le faible nombre d'abonnés (basse tension) à Ouagadougou en 1985 : 16 866, parmi lesquels 391 « administrations » et 16 475 particuliers, pour une population d'environ 450 000 hab. Un ménage sur quatre environ et un tiers des logements [44], regroupés dans le centre-ville et le long des principaux axes routiers, disposent ainsi d'un branchement au milieu des années 80.

Société de service public, la SONABEL n'en demeure pas moins dominée par des objectifs de rentabilité industrielle et commerciale. Ainsi, deux critères guident les extensions : l'un de nature commerciale (une étude de marché préalable auprès des habitants détermine si la clientèle potentielle est suffisante pour amortir l'investissement) ; l'autre de nature urbanistique (seuls les quartiers viabilisés sont électrifiés). Cette logique conduit la société à réaliser la majeure partie de ses investissements dans les anciens quartiers électrifiés : en 1984, le programme de travaux comprenait la restructuration, le renforcement ou le remplacement des réseaux basse tension de Larlé, Zone commerciale, Cité des fonctionnaires, Bilbalogho, Mission et Gandin, tous quartiers du centre-ville, tandis que les extensions périphériques portaient sur seulement 28 km [45]. Intervenant *a posteriori* dans les aires loties, la SONABEL n'anticipe pas l'urbanisation et est rarement consultée lors des décisions d'aménagement, à l'exception de quelques lotissements équipés lors de leur création (Zone du Bois par exemple).

Par ailleurs, la société n'échappe pas aux priorités étatiques imprévues, auxquelles elle doit répondre dans des délais souvent très courts : elle dut ainsi, hors budget, avancer sur ses fonds propres le montant des travaux d'électrification des Cités révolutionnaires, en attendant le règlement de l'Etat [46]. Un malentendu demeure donc entre les préoccupations commerciales de la société et « l'Etat qui souhaite mettre l'accent sur le côté politique et social de l'électricité » [47]. Cette querelle, à laquelle une certaine publicité a été donnée, témoigne du refus de la SONABEL d'assumer seule la responsabilité des déficiences du service - baisses de tension, brusques coupures qui endommagent les appareils et discréditent l'établissement - et de son souci d'attirer l'attention des usagers sur les contraintes de la tutelle étatique.

C'est pourtant encore l'Etat qui lui impose, en 1984, d'accueillir le nouveau Fonds d'éclairage public, qu'administre un comité composé de représentants de la société, des ministères de l'Equipement, des Finances et de l'Administration territoriale, destiné au financement des travaux de construction, d'extension et d'entretien des réseaux d'éclairage public et des feux de circulation [48]. Pour assumer ces charges, la SONABEL est autorisée à prélever une redevance de 3 FCFA par kWh vendu. Suite à de nombreuses difficultés de fonctionnement, une décision ministérielle de février 1989

43. SONABEL, *Note de présentation de la Société par le Service études et travaux*, Ouagadougou, SONABEL, 26 mars 1986, dactyl., p. 5.
44. GROUPE HUIT, BCEOM, BANQUE MONDIALE, *op. cit.*, p. 714.
45. SONABEL, *Rapport d'activité : Comptes de gestion. Exercice 1984*, Ouagadougou, SONABEL, 1984, p. 7 et p. 34.
46. *Carrefour africain*, n° 972 du 30 janvier 1987, pp. 12-13.
47. *Ibid.*
48. Décret n° 84-525 CNR.PRES.EQUIP du 14 décembre 1984 (*JOBF*, n° 51 du 20 décembre 1984).

confie la gestion du Fonds au conseil d'administration de la SONABEL, laissant seulement l'élaboration des différents programmes d'extension et de restructuration des réseaux au comité technique [49], à nouveau modifié en mai 1990 pour accueillir des représentants des ministères de la Défense et des Transports [50].

Replacés dans l'histoire du service d'éclairage public, qui fut d'abord communal, ces tâtonnements institutionnels témoignent des difficultés à définir les responsabilités pour l'administration de ce *pure public good* [51]. Devant la faillite municipale, le gouvernement se tourne vers un établissement public : est-il toutefois le mieux outillé pour cette tâche ? Essentiel, le mode de financement du fonds laisse ainsi en suspens d'importantes questions.

En premier lieu, il faut s'interroger sur les logiques spatiales qui en résultent : les quartiers « payeurs » étant ceux du centre-ville, il est probable qu'un mécanisme de reproduction géographique de l'équipement se perpétue, car les habitants des aires desservies comprendraient mal que le service se dégrade chez eux alors qu'augmentent leurs factures. Est-ce néanmoins dans ces aires urbaines que l'amélioration de l'éclairage public est la plus urgente ? Mesure-t-on les effets économiques et sociaux de la cessation de tout travail et de toute lecture à 18 heures dans de nombreux foyers des périphéries, faute de lumière ? Evalue-t-on les conséquences de l'obscurité sur la circulation urbaine dans ces secteurs, même si les Ouagalais sont particulièrement habiles à se déplacer dans le noir, guidés par une longue pratique des pistes ravinées ? A-t-on observé les élèves et les étudiants des quartiers obscurs de la capitale massés le soir sous les réverbères de l'avenue du Général de Gaulle ? Privilégier l'éclairage public lorsque les branchements privés sont rares, en périphérie, ou lorsque des enjeux économiques et de sécurité sont manifestes, au centre-ville, est un choix de politique générale. Faute d'être clairement énoncé par la SONABEL, ce choix est imposé par un montage financier qui masque la fonction et les enjeux sociaux du service. En effet, la première option suppose que la SONABEL subventionne l'équipement des secteurs mal desservis grâce aux revenus procurés par les ménages consommateurs du centre-ville, mais ce mécanisme de péréquation, s'il correspond bien à la vocation de service public de la SONABEL, demeure difficilement compatible avec sa stratégie commerciale.

En second lieu, le dispositif adopté prive la SONABEL d'éventuelles contributions des habitants non abonnés des périphéries : qu'ils n'aient pas de raccordement domestique, faute de revenus suffisants ou en raison d'un éloignement des lignes excessif, ne signifie pourtant pas que ces ménages ne soient pas disposés à payer une redevance forfaitaire modique pour assurer, sinon l'éclairage du quartier, du moins celui de quelques aires d'usage collectif : les marchés, les écoles, les points d'eau, les abords des cimetières... Confondre les consommateurs privés d'énergie et les financeurs du Fonds d'éclairage public contrecarre l'émergence d'autres associations possibles pour la gestion d'un service de proximité. Mettre à contribution les résidants des périphéries sans leur offrir la prestation standard du branchement privé peut certes apparaître

49. Compte rendu du Conseil des ministres du 22 février 1989 : in *Carrefour africain*, n° 1067 du 24 février 1989, p. 12.

50. Compte rendu du Conseil des ministres du 23 mai 1990 : in *Carrefour africain*, n° spécial CEDEAO, mai 1990, p. 5.

51. ROTH G., *The Private Provision of Public Services in Developing Countries*, New York ; Oxford ; London, Oxford University Press, 1987, p. 10, (EDI Series in Economic Development).

comme une solution régressive, mais lier implicitement le bénéfice de l'éclairage public à celui de l'usage privé de l'électricité est-il plus juste ? Le paiement sélectif pour des niveaux de service jusqu'alors indissociés est une démarche qui, lorsqu'elle permet d'élargir l'éventail très diversifié des usagers, s'impose pour de nombreux services publics dans les villes des pays en développement.

Des caractéristiques soulignées, il résulte que l'électrification, contrairement à la desserte en eau potable que nous allons à présent évoquer, est un enjeu qui apparaît tardivement et ponctuellement dans les périphéries : les ménages modestes considèrent l'électricité comme un luxe relatif au coût disproportionné par rapport à celui des solutions de remplacement comme la lampe tempête, tandis que la gestion conventionnelle de la SONABEL n'a pas su encourager les initiatives citadines. Ainsi, aucune formule originale de tarification de lampes publiques n'a été proposée aux secteurs demandeurs pour faciliter les cheminements autour des marchés ou des écoles ; des secteurs excentrés ont dû renoncer à l'alimentation électrique de certains de leurs équipements après avoir reçu de la société des devis prohibitifs (centre communautaire du secteur 28). La SONABEL maintient sa logique de tarification uniforme et de facturation au prix coûtant. Ce comportement favorise en revanche les tactiques individuelles des habitants. Certains, profitant du passage d'une ligne devant chez eux - opportunité souvent commandée par la présence de voisins aisés assumant l'investissement initial - branchent leur parcelle. D'autres *débrouillent* : si les branchements pirates directs sur le réseau semblent rares - 5 seulement ont été recensés en 1986 par le service des Fraudes - le branchement chez un voisin se pratique plus fréquemment, soit par accord contractuel et, dans ce cas, le fraudeur indemnise le propriétaire du compteur, soit à l'insu de ce dernier [52].

Certes, la SONABEL n'a qu'une liberté de gestion limitée face aux contraintes financières et à la tutelle politique, mais l'argument demeure insuffisant. Les innovations dans le secteur de l'eau potable montrent en effet que les pratiques gestionnaires des établissements publics, en dépit de dispositifs institutionnels comparables, relèvent de logiques très dissemblables.

B. L'eau potable : un service public prioritaire

A Ouagadougou, l'eau est un enjeu majeur. Dans un contexte de forte croissance démographique et de rapide extension spatiale, l'impératif de la desserte du plus grand nombre engendre, au milieu des années 80, de nouvelles réponses gestionnaires dans lesquelles s'inscrivent les mutations du contrôle social. Les choix réalisés ne s'imposaient pourtant pas : entravé par la rareté de la ressource et l'indigence des moyens financiers, l'ONEA (Office national de l'eau et de l'assainissement) n'a qu'une marge de manœuvre étroite qui ne le prédispose *a priori* pas plus que ses prédécesseurs à l'innovation. Afin de souligner l'originalité de ses options, il convient au préalable d'esquisser un historique des politiques de l'eau antérieures.

52. Entretien au service des Fraudes de la SONABEL : 28 août 1986.

1/ De la SAFELEC à l'ONE

De 1964 à 1970, la gestion de l'eau potable en Haute-Volta fut assurée, au sein de la SAFELEC, par un comité de gérance dont le budget fut constamment déficitaire. Créée en 1970, la Société nationale des eaux (SNE) - société privée dont un tiers du capital était détenu par l'Etat et deux tiers par des nationaux - se fixe pour objectif de redresser les comptes de gestion du service, notamment par une campagne de recouvrement des factures impayées et l'instauration de coupures d'eau systématiques pour les débiteurs impénitents. Soucieuse d'améliorer la rentabilité du réseau, elle opte en 1975 pour une politique en faveur des branchements privés : tandis que la multiplication des conduites dans le centre-ville réduit sensiblement le coût moyen du branchement, de 55 000 FCFA à 30 000 FCFA l'année suivante, des facilités de paiement sont proposées aux ménages qui souhaitent une nouvelle installation [53]. Cette politique connaît un succès relatif avec quelque 1 300 nouveaux abonnés.

Les logiques de la société privée posent cependant problème : par une gestion efficace, elle prouve que l'exploitation du réseau d'eau peut être bénéficiaire, mais en privilégiant les branchements particuliers aux dépens des bornes-fontaines et la densification du réseau central au détriment des extensions périphériques, elle ne peut, en 7 ans d'existence, apporter aucune réponse à la demande des populations pauvres ou éloignées du centre-ville. L'équilibre budgétaire doit-il nécessairement passer par l'abandon de toute politique sociale ? En 1977, le gouvernement voltaïque décide de corriger cette politique en substituant à la SNE un établissement public, l'ONE, chargé de résoudre la contradiction entre les contraintes de rentabilité et les exigences politiques de la desserte urbaine en eau potable.

• Le branchement envers et contre tout

L'ONE, établissement public de l'Etat à caractère industriel et commercial, est créé par l'ordonnance n° 77-6 du 23 février 1977. Placé sous tutelle technique du ministre du Développement rural et financière du ministre des Finances, il a le monopole de l'exploitation, du stockage, du traitement, de l'épuration, du transport et de la distribution de l'eau brute et potable ainsi que, « éventuellement, [celui] de l'épuration des eaux usées » [54]. La création de l'ONE ne se fait pas dans un *vacuum* : des mesures d'accompagnement témoignent d'une volonté de repenser la politique nationale de l'eau comme la création, l'année suivante, du Comité technique de l'eau, qui offre un cadre de réflexion à l'alimentation en eau potable des populations citadines [55].

Le système de distribution de l'ONE est alors constitué d'un réseau canalisé de 195 km et de 5 châteaux d'eau - Koulouba (1 000 m^3), Gounghin (3 000 m^3), Mogho Naba (1 500 m^3), Camp militaire (500 m^3) et Cissin (500 m^3) - desservant des branchements particuliers et des bornes-fontaines. Avec 7 742 abonnés, les premiers

53. ATIVON K., « Alimentation en eau des centres urbains en Haute-Volta », in *Bulletin du CIEH*, n° 39-40, décembre 1979-mars 1980, p. 53-54.
54. *JORHV*, n° 10 du 10 mars 1977, pp. 194-195 ; décret n° 77-140 du 26 avril 1977 (*JORHV*, n° 20 du 19 mai 1977, pp. 424-427).
55. Décret n° 78-133 du 13 avril 1978 (*JORHV*, n° 18 du 4 mai 1978, pp. 323-324).

concernent une minorité de citadins : environ 70 000 sur 200 000 si l'on convient qu'un branchement dessert en moyenne 9 personnes, effectif d'un ménage type résidant en aire lotie dans les années 70 [56]. Dès ce moment toutefois les consommateurs, raccordés à des canalisations étirées sur plusieurs kilomètres, se plaignent d'une déficience chronique de pression, en raison de l'insuffisante capacité de refoulement et de l'étroitesse des conduites maîtresses [57]. En outre, un branchement requiert un investissement minimal de 44 666 FCFA [58], alors que le revenu annuel moyen des ménages des quartiers populaires est estimé à 100 000 FCFA au milieu des années 70 [59]. La saturation du réseau et le coût du branchement ont ainsi cantonné les branchements dans une aire géographique restreinte : 65% sont localisés dans le vieux centre loti, les quartiers péri-centraux (Ipelsé, Gounghin, Ouidi, Kologh Naba) en rassemblent 30% mais les quartiers périphériques en sont presque totalement dépourvus.

Tableau n° 40

Evolution des branchements d'eau à Ouagadougou de 1964 à 1978

Année	Nombre d'abonnés
1964	1 490
1965	1 644
1966	1 784
1967	1 784
1968	2 099
1969	2 355
1970	2 627
1972	3 126
1978	7 742

Source (pour la période 1964-1970) : DAO O., *Ouagadougou : étude urbaine*, Montpellier, Université de Montpellier III, 1972, tome 2, p. 287, (Thèse de 3ème cycle).

Restent les installations collectives. L'ONE a hérité de 67 bornes-fontaines (63 en fonctionnement en 1978), concentrées dans le centre-ville hormis 6 disséminées dans les aires périphériques. Cette répartition, léguée par la SNE, résulte du refus d'équiper des quartiers illégaux et de la rareté des capitaux disponibles pour les extensions du réseau [60]. Le volume distribué à ces installations demeure faible toutefois et les consommations domestiques d'eau provenant des marigots ou des puits (de juillet à janvier), bien que non recensées, sont probablement importantes. Compte tenu de ces autres ressources, l'ONE estime alors à 14 l/h/j la consommation spécifique des utilisateurs des bornes-fontaines (celle des abonnés étant de 70 l/h/j/). En dépit de ces médiocres résultats, c'est tardivement que l'ONE accorde un effort particulier aux installations collectives avec la création, en 1984, de 38 nouveaux points d'eau.

56. Le ratio correspondant en quartier non loti est de 6,3 : in SCET-INTERNATIONAL, *Projet de développement urbain (Haute-Volta) : étude de factibilité*, Paris, SCET-INTERNATIONAL, 1976, p. 9.
57. BEEKER C., *Ouagadougou 1980-'90. Perspectives de l'aménagement du territoire. Document de travail n° 2*, Ouagadougou, DGUAH, 1979, p. 8.
58. Décret n° 75-238 PRES.PL.DR.ET. du 23 juin 1975 (*JORHV*, n° 29 du 17 juillet 1975, p. 535).
59. SCET-INTERNATIONAL, *op. cit.*, p. 65.
60. BEEKER C., *op. cit.*, p. 25.

Tableau n° 41

Evolution du nombre de bornes-fontaines à Ouagadougou : gestions de la SAFELEC, de la SNE et de l'ONE

Organisme gestionnaire		SAFELEC		SNE		ONE	
Année	1957	64/65	1969	1970	1976	77/78	1984
Nombre de BF	11	31	44	44	64	67	122
Taux de croissance annuel	-	6%/an		5,3%/an		7,8%/an	

Sources : DIEKUMPUNA SITA J., *Approvisionnement en eau des quartiers d'habitat spontané à Ouagadougou*, Paris, SMUH, 1978, p. 13 ; *Rapports techniques* de l'ONEA, exercices 1982 à 1984.

Les bornes-fontaines mises en service en 1957 avaient d'abord été confiées en gestion à la municipalité, qui facturait l'eau 2 FCFA la calebasse (environ 20 l), un jeune étant généralement chargé de percevoir cette redevance [61]. Ce système de gestion municipale ayant conduit, ici comme ailleurs [62], à reporter sur la société productrice la charge des nombreuses factures impayées par la ville, et favorisé des gaspillages et déficiences de fonctionnement liés au mauvais contrôle des gérants et aux fraudes du préposé municipal chargé de vendre les carnets de tickets [63], il disparaît en 1975. La SNE confie dès lors l'affermage des bornes-fontaines à des particuliers qu'elle recrute elle-même. Ces fermiers sont responsables du fonctionnement de la fontaine et assurent la vente de l'eau qui leur procure une rémunération grâce à une majoration surveillée du prix de l'eau au robinet. En 1977 par exemple, l'ONE facture l'eau 70 FCFA/m^3 aux bornes-fontaines et autorise les fontainiers à revendre le fût de 200 litres 25 FCFA (125 FCFA/m^3) et 2 FCFA le seau de 20 litres (100 FCFA/m^3), soit un bénéfice de 55 à 30 FCFA/m^3 vendu. Ces gérants sont des habitants du quartier, volontaires : en raison du caractère stratégique de ce commerce, il est toutefois souvent contrôlé par les notables et les chefs coutumiers. De façon générale, ce dispositif semble avoir donné satisfaction à l'ONE comme aux habitants. Ainsi, les études réalisées à la fin des années 1970 insistaient sur le bon fonctionnement de cet affermage et prônaient son développement : c'était l'avis de la SCET-International en 1976, partagé en 1978 par José Diekumpuna Sita [64].

Ce consensus autour des solutions collectives laisse cependant entier le problème des tarifs pratiqués par les revendeurs, lesquels se partagent en deux catégories d'inégale importance. Ce sont parfois des abonnés mettant leur robinet privé à la disposition des voisins contre rémunération : leur nombre était estimé à 550 environ (13% des abonnés) en 1976 et le phénomène semble bien avoir connu alors une certaine ampleur dans les vieux quartiers du centre, mais il devient par la suite statistiquement négligeable. Le plus souvent, dans les aires urbaines mal desservies, la revente s'effectue par portage : des revendeurs ambulants s'approvisionnent aux bornes-fontaines et redistribuent l'eau aux ménages. Les prix moyens de revente, établis en

61. *Chroniques d'Outre - mer*, n° 38, septembre - octobre 1957, p. 35.
62. Voir par exemple : SAINT-VIL J., « L'eau chez soi et l'eau au coin de la rue : les systèmes de distribution de l'eau à Abidjan », in *Cah. ORSTOM, sér. Sc. Hum*, vol. XIX, n° 4, 1983, p. 483.
63. DAO O., *Ouagadougou : étude urbaine*, Montpellier, Université de Montpellier III, 1972, tome 2, p. 289, (Thèse de 3ème cycle).
64. DIEKUMPUNA SITA J., *Approvisionnement en eau des quartiers d'habitat spontané à Ouagadougou*, Paris, SMUH, 1978, p. 11 ; SCET-INTERNATIONAL, *op. cit.*, p. 76.

fonction de la distance, de la saison et de la concurrence, atteignent des sommes exorbitantes dès les premiers signes de pénurie. Au début des années 80, il n'était pas rare que des fûts soient revendus 400 voire 800 ou 1 000 FCFA dans les aires périphériques nouvellement urbanisées comme à Cissin. Les habitants n'ayant guère les moyens de marchander, une intense spéculation s'est développée, exacerbée par l'extension urbaine continue des périphéries.

En dépit des engagements initiaux de l'ONE pour démocratiser l'accès à l'eau potable, le nombre insuffisant des bornes-fontaines, leurs médiocrités performances (faibles pressions, coupures) et la distorsion croissante entre leur distribution spatiale et les aires d'urbanisation ont conduit, jusqu'en 1984, à une détérioration progressive du service collectif. Tandis que les habitants traditionnellement utilisateurs des bornes-fontaines assistent, impuissants, à un allongement considérable des files d'attente aux points d'eau publics, les nouveaux résidants de la périphérie sont confrontés, particulièrement en saison chaude (avril-mai), à une surenchère des prix pratiqués par les revendeurs.

Il est vrai que l'ONE reste prisonnier de normes - le Plan directeur de 1978 fixe une consommation moyenne de 117 l/h/j pour 1990 [65] - qui ne peuvent qu'infléchir les investissements au profit de la desserte traditionnelle par branchements privés. Entre une politique protectrice des avantages acquis de la clientèle d'abonnés et une stabilisation des consommations spécifiques permettant une meilleure répartition de la desserte entre les couches sociales et les quartiers, l'ONE choisit la première. Seul l'Etat aurait pu imposer la seconde ; confronté lui-même à un difficile dilemme, ménager ses intérêts politiques ou « sacrifier » sa clientèle, il tergiverse.

La rupture de 1984 ne correspond donc pas à un changement de politique interne à l'ONE, mais à l'arrivée du CNR au pouvoir. Le nouveau régime, dont la philosophie sur bien d'autres points diffère de celle des précédents pouvoirs, adopte dans ce domaine aussi une politique inédite en donnant la priorité aux équipements collectifs, notamment dans les périmètres des lotissements commandos.

• Timides réformes tarifaires

Les réformes tarifaires de l'ONE ne sont guère plus audacieuses. Le dispositif instauré le 1er août 1968 était simple : conçu en période d'abondance, les installations de production ayant une capacité supérieure à la demande, il est dégressif et favorise les gros consommateurs. Dès 1975 pourtant, il s'avère incompatible avec une demande qui ne peut déjà plus être satisfaite en fin de saison sèche et, en vertu du contrat de gérance passé entre l'Etat et la SNE, le Conseil des ministres adopte une nouvelle tarification, appliquée le 1er mars 1977 [66], dont hérite l'ONE à sa création.

65. ONE, *Plan directeur financier et économique. Alimentation en eau des 44 centres urbains de la Haute-Volta. Période 1979-2005*, Ouagadougou, ONE, 1978 : cité dans BEEKER C., *op. cit.*, p. 25.
66. Décret n° 75-238 PRES.PL.DR.ET. du 23 juin 1975, *op. cit.*

Tableau n° 42

Tarifs de l'eau potable : 1968

Moins de 2 000 m3/mois	69 FCFA/m3
2 à 4 000 m3/mois	62 FCFA/m3
Plus de 4 000 m3/mois	35 FCFA/m3
BF	69 FCFA/m3

Source : DIEKUMPUNA SITA J., *op. cit.*, p. 20.

Tableau n° 43

Tarifs de vente de l'eau potable : 1er mars 1977

Moins de 51 m^3/mois	tarif unique : 70 FCFA/m^3
Plus de 50 m^3/mois	
* Saison normale: juin à février	tarif unique : 70 FCFA/m^3
* Saison chaude : mars à mai	
- 51 à 100 m^3/mois	110 FCFA/m^3
- plus de 100 m^3/mois	153 FCFA/m^3
Borne-fontaine	70 FCFA/m^3

Redevances et avances sur consommations : 1er mars 1977

En FCFA

Diamètre du compteur	Location	Entretien	Avances sur consommations
15 mm	116	70	3 576
20 mm	130	79	4 769
25 mm	202	122	5 962
30 mm	260	157	7 153
40 mm	390	235	9 539
50 mm	580	351	11 923
60 mm	720	436	14 308
80 mm	960	581	19 077
100 mm	1 200	726	23 846

Source : Décret n° 75-238 du 23 juin 1975 (*JORHV*, n° 29 du 17 juillet 1975, p. 535).

Cette tarification tente de concilier deux objectifs : maintenir des conditions normales de desserte en saison chaude en incitant les consommateurs à l'économie ; ne pas défavoriser les gros clients. Elle retient donc le critère saisonnier comme facteur discriminant dominant et instaure une tarification fondée sur l'opposition hivernage/saison sèche pour les abonnés consommant plus de 50 m^3/mois. Cet effort pour prendre en compte les réalités environnementales a aussi pour objectif de promouvoir une certaine justice sociale en reportant sur les plus gros abonnés la charge financière du surdimensionnement des installations, mais en l'absence d'une tarification progressive annuelle, la mesure est bien timide.

Aussi, dès 1979, une autre tarification est-elle adoptée sur proposition du Conseil d'administration de l'ONE [67]. La différenciation saisonnière disparaît au profit d'une progression modérée des tarifs et de la création d'une tranche inférieure supplémentaire. Applicable aux abonnés utilisant moins de 10 m^3/mois, elle tient compte des études réalisées à la fin des années 70 qui démontraient que les petits abonnés des quartiers populaires, maintenant des stratégies ancestrales d'économie d'eau, restaient des consommateurs parcimonieux : le cubage retenu correspond à une consommation moyenne de 30 l/h/j dans un ménage de 9 personnes.

Tableau n° 44

Tarifs de vente de l'eau potable : 20 juillet 1979

Borne-fontaine	70 FCFA/m^3
Moins de 10 m^3/mois	70 FCFA/m^3
11 à 50 m^3/mois	74 FCFA/m^3
51 à 100 m^3/mois	120 FCFA/m^3
Plus de 100 m^3/mois	170 FCFA/m^3
Eau brute*	108 FCFA/m^3

* Sans limitation de plafond.

Source : Décret n° 11 du 20 juillet 1979 (*JORHV*, n° 30 du 26 juillet 1979, p. 593).

Si l'augmentation des tarifs entrée en vigueur au 1er juillet 1983 est bien réelle pour tous les citadins, elle n'en instaure pas moins, de façon plus radicale que ne l'avaient fait les précédentes réformes tarifaires, une nette séparation entre les petits consommateurs (de 0 à 25 FCFA/m^3) et les abonnés plus fortunés. Par rapport à 1979, l'augmentation du prix du mètre cube est ainsi particulièrement sensible pour les consommations intermédiaires (+186% pour la tranche nouvellement créée des 25 à 50 m^3/mois ; +112,5% pour la tranche de 50 à 100 m^3/mois), essentiellement celles des petits commerçants, des artisans et des particuliers aisés (propriétaires de jardins et piscines). Cette tarification, qui tente d'épargner à la fois les populations à bas revenus et les industriels (le prix de l'eau brute demeure inchangé), s'appuie sur les moyens et gros consommateurs privés pour atteindre deux objectifs essentiels : rééquilibrer les comptes de l'office et promouvoir des comportements plus économes en eau potable.

Les salariés représentant 56,6% des actifs ouagalais en 1985 [68], le SMIG horaire est une des références possibles du pouvoir d'achat des ménages pour apprécier la part de l'eau dans leurs dépenses, tandis que la comparaison des évolutions respectives des tarifs de l'eau potable et du SMIG horaire confirme les grandes orientations politiques des gestionnaires successifs.

Au début de la période, les préoccupations de la SNE portant plus sur la rentabilité de la société que sur les implications sociales du service public d'eau potable, le prix du mètre cube, y compris pour les tranches de consommation les plus basses demeure supérieur au SMIG. De 1977 à 1983, en dépit d'une réévaluation des tarifs, ceux-ci

67. Décret n° 11 MDR.MCODIM du 20 juillet 1979 (*JORHV*, n° 30 du 26 juillet 1979, pp. 592-593).
68. GROUPE HUIT, BCEOM, BANQUE MONDIALE, *op. cit.*, p. 700.

Tableau n° 45

Tarif de vente de l'eau potable : 1er juillet 1983

Borne-fontaine	90 FCFA/m3
0 à 10 m3/mois	90 FCFA/m3
10 à 25 m3/mois	95 FCFA/m3
25 à 50 m3/mois	200 FCFA/m3
50 à 100 m3/mois	255 FCFA/m3
Plus de 100 m3/mois	280 FCFA/m3
Eau brute*	108 FCFA/m3

* Sans limitation de plafond.

Redevance mensuelle pour entretien et location de compteurs : 1er juillet 1983

En FCFA

Diamètre du compteur	Location	Entretien	Total
15 mm	170	88	258
20 mm	190	99	289
25 mm	295	154	449
30 mm	381	198	579
40 mm	571	296	867
50 mm	848	443	1 291
60 mm	1 054	551	1 605
80 mm	1 405	734	2 139
100 mm & plus	1 756	918	2 674

Frais d'établissement de la police (nouveau branchement) : 1er juillet 1983

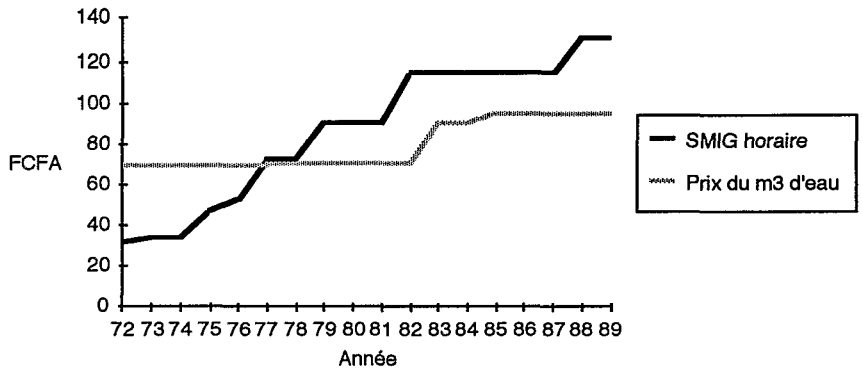
En FCFA

Diamètre du compteur	Avance sur consommation	Frais de pose de compteur	Frais de timbre	Total
15 mm	6 750	860	400	8 010
20 mm	12 600	860	400	13 860
25 mm	15 750	860	400	17 010
30 mm	18 900	860	400	20 160
40 mm	25 200	860	400	26 460
50 mm	31 500	860	400	32 760
60 mm	37 800	860	400	39 060
80 mm	50 400	860	400	51 660
100 mm & plus	63 000	860	400	64 260

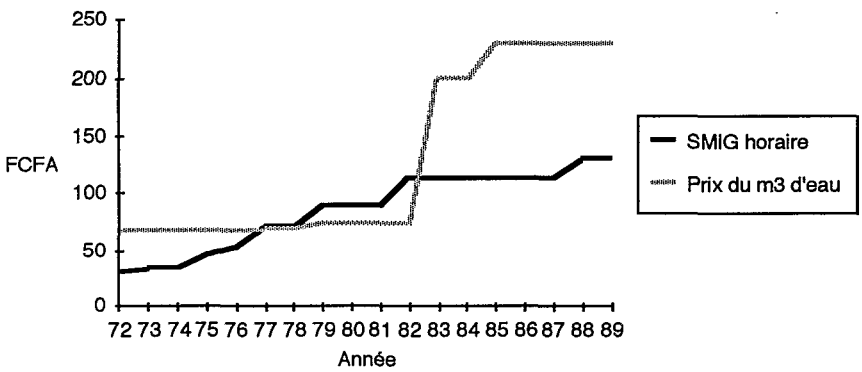
Source : Arrêté n° 646 CODIM.MDR du 20 mai 1983 (*JORHV*, n° 24 du 16 juin 1983, pp. 611-612).

Figure n° 22

SMIG horaire et prix de l'eau potable
(consommation de 10 m3/mois)
Ouagadougou : 1972 - 1989



SMIG horaire et prix de l'eau potable
(consommation de 50 m3/mois)
Ouagadougou : 1972 - 1989



Remarques :
- Le SMIG horaire correspond au taux horaire pour les professions industrielles soumises au régime des 40 heures hebdomadaires de travail.
- A partir de 1985 s'ajoutent au prix de l'eau des « frais pour assainissement » de 5 FCFA pour les deux premières tranches et de 30 FCFA pour la troisième.

Sources :
- Taux du SMIG horaire : BCEAO, *Statistiques économiques et monétaires*, n° 366, octobre 1989, p. 17.
- Prix de l'eau : DIEKUMPUNA SITA J., *op. cit.*, p. 20 ; *JORHV*, n° 29 du 17 juillet 1975, p. 535 ; *JORHV*, n° 30 du 26 juillet 1979, p. 593 ; *JORHV*, n° 24 du 16 juin 1983, pp. 611-612 ; Raabo n° 69 CNR/REFI/Eau du 17 octobre 1985.

progressent moins vite que le SMIG horaire, reflétant l'indécision de l'ONE soucieux de maintenir des prix à la fois accessibles aux ménages à bas revenus et bon marché pour tous. On a vu qu'à vouloir ménager l'ensemble de sa clientèle, et faute en particulier de taxer suffisamment les gros consommateurs pour maintenir sinon subventionner une tranche « sociale », il avait mis en péril sa trésorerie et ses installations. La tarification de 1983 semble en revanche imposer de nouvelles règles.

Préservant les petits abonnés (à 79% du SMIG horaire, le prix du mètre cube de la première tranche répercute seulement l'importante augmentation de ce dernier survenue l'année précédente), elle impose un important « décrochage » pour les tranches intermédiaires (à partir de 25 m^3/mois), dont le prix du mètre cube repasse au-dessus du SMIG horaire auquel il devient plus d'une fois et demie supérieur. Cette nouvelle structure des prix est plus qu'un simple ajustement technique aux difficultés comptables de l'ONE : pour la première fois elle est utilisée comme un instrument de redistribution sociale en milieu urbain. Gardons-nous des conclusions hâtives néanmoins, car cette redistribution ne profite pas aux plus pauvres ; elle privilégie les petits consommateurs, au premier rang desquels figurent les propriétaires des vieux quartiers populaires du centre-ville. Il ne s'agit donc pas d'un bouleversement, mais d'un infléchissement de politique, laquelle réaffirme la priorité accordée aux abonnés, sans apporter de réponses nouvelles au problème des quelque 75% de citadins qui ne peuvent accéder au branchement privé : le rythme de construction des installations collectives demeure lent, le prix de vente de l'eau aux bornes-fontaines reste aligné sur celui de la première tranche de consommation.

En dépit d'un évolution tangible, la politique des gestionnaires de l'eau potable au cours de ces décennies n'a donc que très partiellement entériné les caractéristiques socio-économiques de la clientèle urbaine. Conçue pour le quart des citadins abonnés, avec une attention progressivement accrue pour les plus modestes d'entre eux, elle a accompagné le renforcement des inégalités urbaines entre le centre-ville loti et les périphéries, entre les petites couches moyennes et les ménages à bas revenus, sans réellement amorcer le débat sur une réelle stratégie de redistribution sociale et de résorption des disparités, conférant ainsi aux tentatives de réforme un caractère inachevé.

2/ Deux établissements publics pour 60 l/h/j : l'ONEA et l'ONPF

Une hypothèque majeure n'est pas levée : la production d'eau ne suit pas la progression de la demande et les activités de l'ONE sont menacées à court terme par une grave pénurie. Une commission technique chargée d'analyser les conditions de restauration d'un approvisionnement en eau satisfaisant de la ville de Ouagadougou évoque, dans un rapport de 1983, une « situation catastrophique » [69]. Elle propose des mesures d'urgence d'un coût total de 545 millions de FCFA - augmenter la capacité de stockage des barrages en rehaussant leurs seuils ; reconduire l'opération *Pluies*

69. COMMISSION TECHNIQUE « APPROVISIONNEMENT EN EAU POTABLE DE LA VILLE DE OUAGADOUGOU », *Rapport de synthèse de la commission*, Ouagadougou, ministère du Développement rural, 1983, 12 p.

provoquées de 1983 pour remplir les barrages ; exécuter des forages dans les quartiers non lotis pour soulager le réseau - ainsi que des études et projets à plus long terme, dont un barrage sur la Nakamba à Ziga, d'un coût estimé de 10 700 millions de FCFA [70].

Ce contexte stimule une intense activité législative et réglementaire : en 1983 a été institué un Code de l'Eau qui stipule que les ressources en eau superficielles, souterraines ou atmosphériques appartiennent au domaine naturel de l'Etat, réglemente le régime de leurs utilisations et rappelle que « toute utilisation d'eau du domaine public peut donner lieu à perception de redevances » [71] ; en 1985, la réforme agraire et foncière redéfinit les conditions d'exploitation des eaux domaniales que précisent trois *raabos* deux ans plus tard [72]. Le corpus des textes s'enrichit ainsi progressivement et délimite avec plus de netteté le régime d'exploitation des eaux nationales, tandis que de nouvelles institutions - un ministère de l'Eau en 1984 [73] et l'ONEA l'année suivante - sont chargées de leur application.

L'ONEA, établissement public à caractère industriel et commercial qui reprend les activités de l'ONE auxquelles sont ajoutées de nouvelles responsabilités en matière d'assainissement urbain, reproduit pourtant les mêmes contradictions gestionnaires que son prédécesseur, dans des conditions de fonctionnement tout aussi contraignantes, mais avec une menace de pénurie grandissante, les recommandations de la Commission technique en 1983 n'ayant pas été suivies d'effets.

• Raccordement au réseau : une chimère pour 80% des Ouagalais ?

Face à l'ampleur des besoins, les difficultés de l'ONEA ont trois principales origines. La rareté de la ressource est la plus ancienne des contraintes. Ouagadougou est desservie essentiellement par des eaux de surface provenant des trois barrages en cascade situés au nord de la ville et de la retenue de Loumbila, à 20 km au nord-est de la capitale. Le volume maximal de stockage de ces réserves, lié au régime des pluies d'un climat nord-soudanien, est de 13 millions de m^3/an dont 12 millions de m^3 exploitables, alors que les besoins en eau de Ouagadougou étaient estimés à 15 millions de m^3 en 1986/1987.

Toutefois, c'est l'insuffisante capacité de production et de distribution du dispositif réticulaire qui constitue le principal goulot d'étranglement. Les deux stations de pompage et de traitement ont atteint leur rendement maximal dès 1983, la production d'eau stagne, la capacité maximale de refoulement des installations est plafonnée à 713 000 m^3/mois alors que les besoins de pointe dépassaient 890 000 m^3/mois fin 1983 et la capacité de transport des canalisations est presque partout saturée.

Enfin, l'insuffisance des moyens financiers nationaux place les acteurs burkinabè dans la dépendance des capitaux extérieurs. L'ONEA assure généralement sur fonds

70. COMMISSION TECHNIQUE « APPROVISIONNEMENT EN EAU POTABLE DE LA VILLE DE OUAGADOUGOU », *op. cit.*, p. 8.

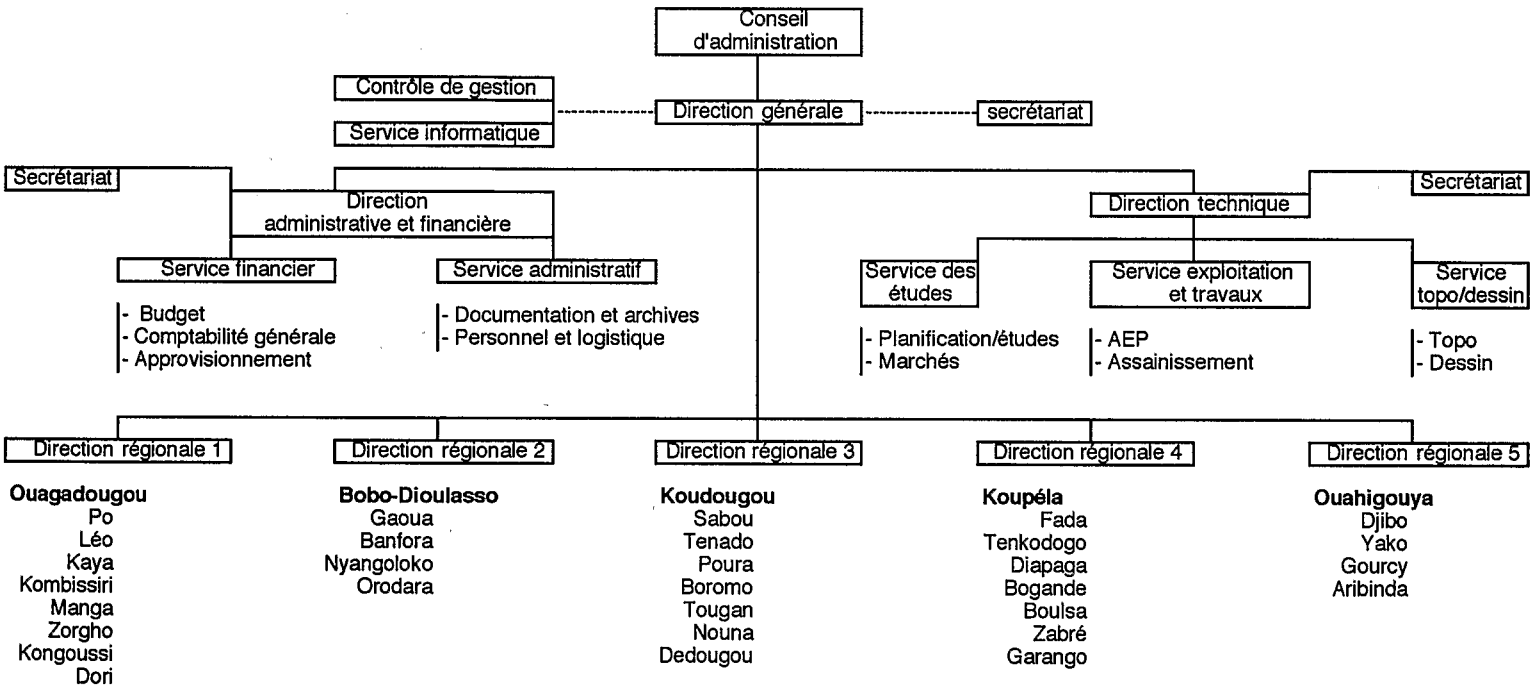
71. Article 9 du Code de l'Eau : décret n° 83-22 CSP-PM-DR du 1er avril 1983 (*JORHV*, n° 20 du 19 mai 1983, p. 446).

72. Ordonnance n° 84-50 CNR.PRES du 4 août 1984 (*JOBF*, n° 33 du 16 août 1984, p. 807) ; raabos n° AN IV 000 12, AN IV 00013 CNR/EAU, AN IV 00014 CNR/EAU du 6 juillet 1987.

73. Décret n° 84-394 CNR.PRES.EAU du 18 octobre 1984 (*JORHV*, n° 43 du 25 octobre 1984, pp. 1056-1058).

Figure n° 23

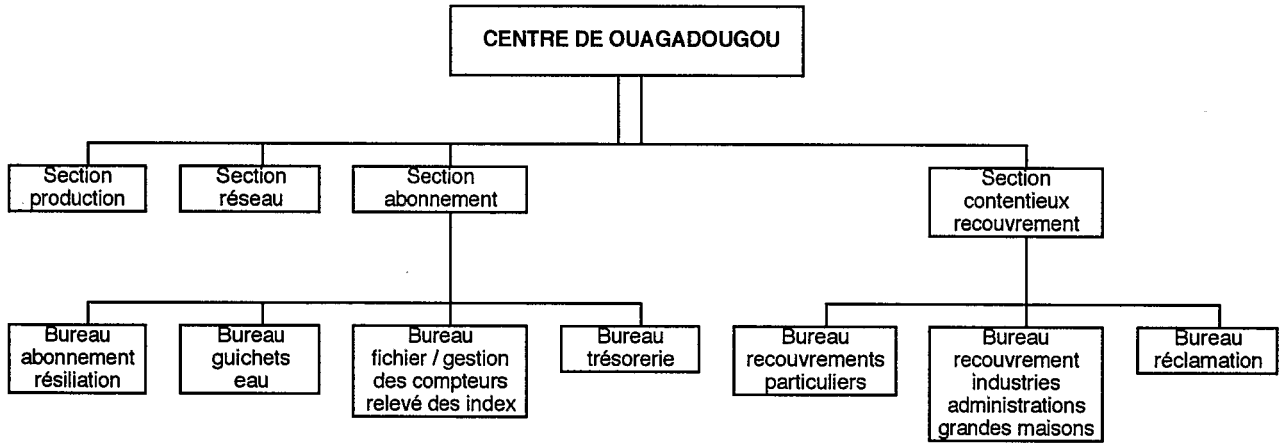
ORGANIGRAMME DE L'ONEA : 1985



Source : ONEA, Organisation et fonctionnement de l'Office national de l'eau et de l'assainissement, Ouagadougou, ONEA, 1985.

Figure n° 24

Organigramme du centre ONEA de Ouagadougou : 1985



Source : ONEA, Organisation et fonctionnement de l'Office national de l'eau et de l'assainissement, Ouagadougou, ONEA, 1985.

Tableau n° 46

Projets d'hydraulique urbaine à Ouagadougou depuis 1984 : origine des financements

- 1984	Réalisation de 50 forages de petit diamètre équipés de pompes manuelles : Canada - Québec (180 millions de FCFA) / DPFH ;
- 1984-1985	Réalisation de forages dans le cadre des mesures d'urgence : DPFH ;
- 1985	Réalisation de 87 forages à pompes manuelles et transformation de 10 forages en postes d'eau autonomes : CCCE (350 millions de FCFA) / ONEA ;
- 1985-1986	Remplacement d'une conduite (avenue Che Gevara) : Ministère de l'Equipement (52,59 millions de FCFA) / ONEA ;
- 1985-1987	Rénovation de la station de traitement de Ouagadougou : Danemark (80 millions de FCFA) / ONEA ;
- 1985-1987	Création de la station autonome de Pissy et AEP du quartier (1987) : Danemark (320 millions de FCFA) / ONEA ;
- 1986	Adduction d'eau de la Cité An III : ONEA (17 millions de FCFA) / Direction du projet de la Cité (15 millions de FCFA) ;
- 1986-1987	Adduction d'eau dans la capitale : RFA (225 millions de FCFA en 1986 et 1 285 millions de FCFA en 1987) / ONEA ;
- 1987	Transformation de 10 forages en postes d'eau autonomes : Pays-Bas (70,7 millions de FCFA) / ONEA ;
- 1990-1992	Mesures d'urgence pour l'approvisionnement en eau potable de Ouagadougou : RFA (37 milliards de FCFA) / France (18 milliards de FCFA) ;
- 1990	A l'étude, un projet d'hydraulique urbaine de la Banque mondiale.

Tableau n° 47

Investissements prévisionnels de l'ONEA en 1986 et 1987 : centre de Ouagadougou

En millions de FCFA

Projets	1986		1987	
	Financement ONEA	Financement extérieur	Financement ONEA	Financement extérieur
RESEAU :				
Etudes diverses	15		8	
Etudes AEP de Ouagadougou		225		1 285
Renouvellement de conduites	7		25	
Mesures d'urgence		1 400		
Postes d'incendie (ZC*)	1			
Pose de canalisations	5			
AEP Pissy		320		140
Amélioration de la desserte	1			
Extensions	75 **		25	
Création de 10 PEA	14	70		70
AEP Cité An III	17			
AEP Cité An IV			45	30 ***
BF et branchements	17		60	
Assainissement			25	
Divers	16		44	
PRODUCTION	8	61		
STATION DE POMPAGE	12			
STATION DE RELEVAGE	24			
GENIE CIVIL	102			
TOTAL	314	2 076	232	1 525

* Zone commerciale.
** Tanghin
*** A rechercher.

Sources : ONEA, *Comptes d'exploitation et prévisionnel investissements* : *Exercice 1986* et *Exercice 1987*, Ouagadougou, ONEA, 1986 et 1987.

Tableau n° 48

Répartition des branchements dans Ouagadougou (en % de ménages)

Centre-ville	49,7%
Périphérie lotie	18,1%
Périphérie non lotie	0,5%
Moyenne	22,0%

Source : LAHMEYER INTERNATIONAL, *Approvisionnement en eau de la ville de Ouagadougou : étude de faisabilité. Document de référence*, Ouagadougou, Lahmeyer International/ONEA, 1986.

Tableau n° 49

Production et consommation d'eau potable à Ouagadougou (1978-1986)

En milliers de m3

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Production (m3)	6 064	6 787	6 352	7 452	7 670	7 763	7 467	7 046	6 486
Taux de croissance	-	12%	-6%	17%	3%	1%	-4%	-6%	-8%
Consommation (m3)	4 798	5 030	5 651	6 213	6 766	7 181	7693*	7 178	6 861
Taux de croissance	-	5%	12%	10%	9%	6%	7%	-6,7%	-4,4%

* Cette situation d'« excès » de la consommation sur la production est due, selon un document de l'ONEA (p. 17 du rapport technique de 1984), à des effets comptables (déphasage entre les périodes de relevé de la consommation et de la production) et au mauvais fonctionnement de certains compteurs (rappelons qu'en cas de coupure, l'air passant dans les canalisations peut faire tourner ce dernier). Nous n'avons pu cependant déterminer si ces explications valent aussi pour les années suivantes.

Sources : ONEA, *Rapport technique. Exercice 1984*, Ouagadougou, ONEA, 1984, Annexe. Pour 1985 et 1986 : chiffres du *Rapport technique de 1986* cités par BRICOUT F., *L'accès à l'eau potable dans les villes d'Afrique occidentale : l'exemple de Ouagadougou (Burkina Faso)*, Paris, Université de Paris I, 1988, p. 40, (Mémoire de DEA).

Tableau n° 50

Consommation d'eau dans les foyers en l/h/j : Ouagadougou (1984)

	Sans branchement		Branchement simple		Branchement complet	
	Saison sèche	Hivernage	Saison sèche	Hivernage	Saison sèche	Hivernage
Cuisine	7,3	9,1	13,7	19,5	38,8	19,4
Lessive	5,0	10,9	8,2	22,5	15,8	21,8
Douche + WC	13,1	9,3	18,5	18,6	59,5	54,2
Arrosage	1,7	1,5	2,0	4,0	9,0	3,1

Source : ATIVON K. L., *Etude des consommations en eau en milieu urbain*, Ouagadougou, CIEH, 1984, p. 8, (Série hydraulique urbaine).

propres les travaux de routine (remplacement des conduites, branchements, extensions marginales du réseau), mais il doit faire appel à des bailleurs étrangers pour tous ses grands projets d'investissement [74] : sa dépendance financière est aussi synonyme de sujétion aux options techniques et politiques des bailleurs de fonds.

En dépit des documents alarmistes qui se succèdent après 1983, l'ONEA semble incapable d'enrayer la préoccupante dégradation du service public de distribution d'eau potable. Au milieu des années 80, la ville réticulée correspond toujours pour l'essentiel

74. A titre d'exemple, notons qu'au chapitre *Eau* du Plan quinquennal 1986-1990, la contribution de l'Etat burkinabè n'est que de 6% des financements acquis en 1986, le reste, soit plus de 105 milliards de FCFA, provenant de l'étranger.

à la ville lotie avant 1980 : environ 35% de l'aire urbaine totale (soit 3 700 ha sur un peu plus de 10 000 ha) sont desservis par le réseau [75] et, avec 14 000 abonnés, l'ONEA dessert alors par branchement moins du quart des ménages. La production d'eau stagne et la décrépitude du réseau, qui n'a pu être convenablement renouvelé, pèse sur sa rentabilité : « La tendance est à l'augmentation des fuites notamment dans le réseau de Ouagadougou, où le nombre d'intervention des équipes de réseau pour réparation est actuellement de 3 à 4 par jour à cause de la vétusté de plus en plus prononcée dudit réseau » [76].

Outre la multiplication des défaillances ponctuelles de la desserte par branchement (coupures d'eau, baisses de pression), l'évolution de trois indicateurs généraux confirme la détérioration des conditions de fonctionnement de l'ONEA : la diminution des consommations spécifiques qui, moins élevées qu'en 1978, s'établissent en moyenne à 39 l/h/j en 1986 (en fait elles varient entre 10 et 300 l/h/j), l'augmentation du ratio citadins/abonné lequel, longtemps stabilisé à 30, s'élève à 32 en 1985 et 34 citadins par abonné en 1987, enfin une moindre progression des abonnements. Provoquée par les nombreuses résiliations faisant suite à la destruction de vieux quartiers populaires du centre-ville (Bilibambili, Tiedpalogho, Saint-Camille, Wapassi), celle-ci traduit aussi, avec le repli de certains abonnés sur les bornes-fontaines [77], la conjonction de facteurs aggravants. L'érosion de la qualité du service, la chute du niveau de vie des salariés, notamment liée aux mesures d'austérité du régime révolutionnaire, et le coût excessif du branchement renforcent en effet les profondes distorsions entre l'offre et la demande.

Dans les quartiers desservis du centre-ville, un tiers seulement des ménages est effectivement raccordé au réseau [78]. Ce taux souligne que les difficultés d'accès à l'eau potable ne résultent pas seulement de la défaillance des infrastructures, mais aussi du faible niveau de vie des citadins : tant l'investissement initial pour le branchement que le paiement mensuel des factures correspondent mal aux disponibilités financières du plus grand nombre des ménages [79].

En 1987, le devis d'un raccordement au réseau portant sur 5 m de canalisation, la plus courte distance, s'élève à 70 000 FCFA pour un compteur de faible diamètre (60 000 FCFA de travaux auxquels s'ajoutent les frais d'établissement de la police).Ce même branchement est estimé à 120 000 FCFA en 1991. Par ailleurs, dans les aires loties des périphéries, le coût de raccordement des parcelles à partir de conduites principales souvent très éloignées est prohibitif.

---

75. LAHMEYER INTERNATIONAL, *Approvisionnement en eau de la ville de Ouagadougou : étude de faisabilité. Données de base : version définitive* et *Document de référence. Version définitive*, Ouagadougou, Lahmeyer international/ONEA, 1986, pag. mult.

76. ONEA, *Rapport - Bilan annuel (septembre 1985 - juillet 1986)*, Ouagadougou, ministère de l'Eau, 1986, p. 10.

77. ONEA, *Rapport - Bilan annuel (septembre 1985 - juillet 1986)*, Ouagadougou, ONEA, 1986, p. 2.

78. Le calcul effectué en 1987 à partir d'estimations de population donne 32% tandis que celui effectué par Philippe Bedek en 1985 donne 34% : in BEDEK Ph., *Le service urbain de l'eau à Ouagadougou : approche économique et territoriale*, Créteil, Institut d'urbanisme de Paris (Université de Paris XII-Val-de-Marne), 1987, p. 32, (Mémoire de DEA).

79. Voir l'exemple des quartiers populaires restructurés d'Abidjan : MANOU-SAVINA A., « Sur l'amélioration des services dans quatre quartiers populaires d'Abidjan », in *Cités africaines*, n° 2, janvier - mars 1985, p. 44.

Tableau n° 51

Consommations spécifiques d'eau potable et taux de couverture de l'AEP * Ouagadougou : 1975 - 1986

Année	1975	1978	1979	1980	1981
Population	172 661	228 811	251 326	276 056	303 220
Consommations spécifiques (l/h/j)					
Chiffres ONEA	-	60,4	58,7	70,7	68
Actualisation**	-	57	55	56	56
Taux de couverture de l'AEP					
Chiffres ONEA	50	50	50	51	56
Actualisation	42	47	46	46	45

Année	1982	1983	1984	1985	1986
Population	333 057	365 830	401 828	441 514	484959
Consommations spécifiques (l/h/j)					
Chiffres ONEA	68,1	61,6	61,1	-	-
Actualisation**	56	54	52	45	39
Taux de couverture de l'AEP					
Chiffres ONEA	56	51	57	-	-
Actualisation	46	45	49	45	45

* AEP = alimentation en eau potable (réseau + PEA)
** Les données de l'ONEA ont été calculées à partir d'estimations de population. Le recensement de 1985 ayant montré que celles-ci étaient très sous-évaluées, nous avons refait les calculs avec les nouvelles données.

Calcul des taux de couverture de l'AEP (en %) :
(BFx500)+(BPx10) x100 BF = borne-fontaine
Population totale BP = branchement privé
Cette formule, qui est aussi celle utilisée par l'ONEA, respecte les critères définis par la DIEPA.
Calcul des consommations spécifiques (en l/h/j) :
Consommation totale (en m3) x 1 000
Population totale x 365

Sources partielles : ONEA, *Rapports techniques*, exercices 1982, 1983, 1984.

Figure n° 25

Evolution du nombre de citadins par abonné Ouagadougou

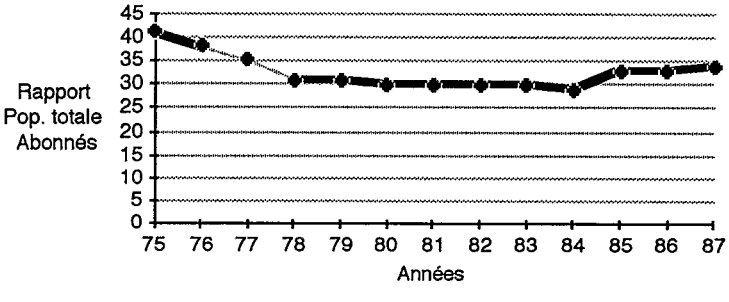


Tableau n° 52
Evolution du nombre d'abonnés : 1980-1987

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Nombre d'abonnés	8 177	9 189	10 008	11 199	12 146	13 417	13 583	14 535	15 490
taux de croissance (%)	-	12,4	8,9	11,9	8,5	12,9	-1	7	6,6

Sources : ONEA, *op. cit.* Pour 1986 et 1987 : entretiens à l'ONEA (février 1989).

Tableau n° 53
Comparaison du coût d'un branchement et des salaires mensuels moyens et médians (Ouagadougou, 1985)

Salaire mensuel médian (1)	48 000 FCFA
Salaire mensuel moyen (1)	65 000 FCFA
Coût minimal d'un raccordement au réseau	70 000 FCFA

Source : GROUPE HUIT, BCEOM, BANQUE MONDIALE, *Second projet de développement urbain : mobilisation des ressources et renforcement des infrastructures municipales*, Paris, Groupe huit, 1989, tome 2, appendices, pp. 701-703.

Face à cette situation difficile et alors que les gouvernements successifs du CNR puis du Front populaire imposent le maintien en vigueur des tarifs de 1983, l'ONEA n'a qu'une marge de manœuvre restreinte. Les bonnes nouvelles en effet n'arrivent pas avant 1990 : « Le ministère de l'Eau va mettre en œuvre des mesures d'urgence devant les difficultés que pose l'approvisionnement en eau de Ouagadougou. Ces mesures d'urgence, de l'ordre de 55 milliards de FCFA sont financées par la République fédérale d'Allemagne (1/3) et la France (2/3). Il s'agit, outre les interventions au niveau des barrages de Ouagadougou et de la station de traitement, de la construction de 4 nouveaux châteaux d'eau dans les secteurs 28, 10, 29 et 16 qui porteront la capacité de stockage en eau de 7 500 m^3 à 12 500 m^3, et de l'extension du réseau d'eau potable aux secteurs 10, 20, 21, 23, 24, 25, 26, 28, 29. Ce n'est qu'à l'issue de ces travaux qui dureront environ deux ans qu'une amélioration sensible interviendra dans l'approvisionnement en eau » [80]. On ne saurait mieux rappeler les contraintes.

Pourtant, entre la prise de conscience des graves difficultés à venir en 1983 et l'annonce des mesures de 1990, l'office conduit une politique originale et courageuse. En effet, du décalage croissant entre la demande et l'offre aurait dû résulter une dégradation continue du service public d'eau ; or, à défaut d'avoir crû, le taux moyen de desserte (branchements et installations collectives confondus) a été maintenu pendant la décennie 80 à 45,6% en dépit de la croissance démographique et spatiale de la ville et d'une production d'eau en perte de vitesse. Ce résultat a nécessité d'importants sacrifices : le ralentissement de la progression du nombre de branchements privés et la diminution des consommations spécifiques, compensés par l'accès d'un plus grand nombre de citadins à l'eau potable, délivrée par des installations collectives. L'analyse superficielle des indicateurs de base ne permet donc pas d'expliquer la spécificité de la gestion de l'ONEA qui, admettant pour la première fois que le branchement individuel,

80. Compte rendu du Conseil des ministres du 16 mai 1990, in *Carrefour africain*, n° 1122 du 25 mai 1990, p. 8.

inaccessible dans l'immédiat à une majorité de citadins, ne peut plus constituer le seul objectif de la desserte, s'intéresse davantage aux installations collectives ainsi qu'aux diverses formes de revente de l'eau. Tels sont les fondements d'un partage imposé de la ressource, qui mérite d'être souligné, car si le partage est souvent, en Afrique de l'Ouest, une forme de gestion de la pénurie, il est rare en revanche qu'une reconnaissance officielle l'érige en principe institutionnalisé.

• Le renouveau des installations collectives : bornes-fontaines et hydraulique villageoise

Pour comprendre les options gestionnaires de l'ONEA, il faut rappeler que l'extension de la desserte au plus grand nombre est présentée comme une composante du volet Habitat dans le projet social révolutionnaire, ce qui suppose notamment que les importantes opérations de lotissement en périphérie soient accompagnées d'installations de desserte accessibles à la majorité des résidants. Or, les alarmantes sécheresses du début de la décennie 80, la saturation du réseau et les modestes capacités financières de l'ONEA mettent ce dernier en demeure de choisir entre le maintien de la qualité du service offert à une minorité d'abonnés ou la multiplication des installations collectives. Optant pour le partage de la ressource et la diversification du système de distribution, les pouvoirs publics privilégient d'une part les bornes-fontaines, d'autre part les techniques de l'hydraulique villageoise pour seconder le réseau urbain déficient.

Un programme de forages est ainsi réalisé dans les périphéries en 1984-1985. Auparavant, l'exploitation des ressources souterraines se faisait presque exclusivement à partir des quelque 2 ou 3 000 puits privatifs et publics dont des estimations situaient la production entre 2 000 et 3 500 m^3/j. Les 150 forages publics réalisés et équipés de pompes manuelles entre 1984 et 1985 délivrent entre 1 000 et 2 000 m^3 d'eau quotidiens supplémentaires. L'eau à ces pompes est payante (5 FCFA les 2 seaux de 20 litres), les bénéfices de la vente devant, théoriquement, servir à l'entretien et la réparation des installations.

Ce programme d'urgence est ensuite complété par l'installation de postes d'eau autonomes (PEA) : afin d'augmenter la productivité des plus puissants forages (débit supérieur à 5 m^3/h), 20 d'entre eux sont dotés d'une électropompe immergée qui alimente une cuve métallique de stockage d'un volume utile d'environ 6 m^3, à partir de laquelle l'eau est redistribuée par 4 robinets [81]. Ces PEA sont confiés en affermage, selon des modalités similaires à celles qui prévalent aux bornes-fontaines, ainsi que nous l'analyserons ultérieurement.

L'étude et l'exploitation des ressources en eau souterraine, ainsi que l'exécution et la gestion des programmes d'hydraulique villageoise relevant de l'Office national des puits et forages (ONPF), devenu établissement public à caractère industriel et commercial en 1986, c'est à lui qu'est confiée la gestion des nouvelles pompes manuelles ouagalaises,

81. Pour la description technique de ces PEA, voir : OUIBIGA Y., *Gestion des postes d'eau autonomes*, Ouagadougou, EIER, 1988, 51 p, (mémoire de fin d'études). Les 10 premiers de ces PEA ont produit 138 727 m3 en 1986/87.

financées notamment par le Canada-Québec (50) et la CCCE (90), bien que celles-ci soient situées en zone urbaine. En revanche, la gestion des PEA revient à l'ONEA, bénéficiaire du prêt de la CCCE [82]. S'il n'y a pas de conflit de compétence ouvert entre les deux offices nationaux, leur intervention simultanée à Ouagadougou nourrit pourtant une sourde rivalité dont témoignent l'absence de coordination et de concertation entre eux, ainsi que le manque de centralisation des informations (l'ONEA n'a ainsi aucune carte des forages, hormis les PEA, et n'en connaît pas le nombre). Cette indifférence relative des ingénieurs de l'ONEA est assortie d'arguments techniques. En effet, les recherches effectuées sur le site de Ouagadougou ont montré l'inexistence de nappes aquifères continues et de grande capacité. Seules les zones d'altération et de fissuration du substratum cristallin granitisé permettent une exploitation d'eau souterraine. Encore ces ressources sont-elles discontinues et le débit des forages rarement très élevé (sur 205 inventoriés en 1986, seuls 37 avaient un débit supérieur à 10 m^3/h) [83]. En outre, les conditions de recharge des réserves sont incertaines, une étude du niveau piézométrique indiquant toutefois une tendance à la baisse de la nappe souterraine depuis quelques années, en partie attribuée à sa surexploitation. En conséquence, souligne l'ONEA, les forages constituent des solutions de complément à court terme, qui ne doivent pas masquer la nécessité des améliorations sur le réseau ni retarder le financement d'infrastructures plus lourdes.

En attendant celles-ci, les installations de l'ONEA sont aussi complétées par la station autonome de Pissy : financée par les Danois, elle est réalisée à partir de 4 forages équipés de pompes électriques. Les eaux, après chloration dans la station de pompage, sont envoyées dans un château d'eau de 500 m^3 puis redistribuées dans le périmètre urbain environnant à 15 bornes-fontaines et quelque 600 branchements privés répartis sur 18 km de canalisations. Lors de la mise en service de la station en 1987, ces branchements coûtent environ 100 000 FCFA mais, dans ce quartier résidentiel aisé des « Barons », ils connaissent un succès tel que la station atteint presque sa capacité maximale de production (800 m^3/jour) dès l'année suivante [84]. Deux autres réseaux autonomes analogues sont prévus à Tampouy (nord-ouest de la ville) et Dassasgo (à l'est) [85]. A terme, ces dispositifs autonomes d'exploitation des eaux souterraines seront réintégrés dans le système réticulaire centralisé.

Au total, le parc d'installations géré par l'ONEA à Ouagadougou est, en 1987, composé d'un système réticulaire de 253 km desservant 15 490 abonnés et 135 bornes-fontaines ; d'une station autonome alimentant un réseau de 18 km, 15 bornes-fontaines et environ 600 abonnés ; de 20 PEA [86]. Il faut en souligner la diversification - encore renforcée si l'on comptabilise les forages gérés par l'ONPF - qui permet, grâce à l'apport des ressources souterraines, une légère progression de la production d'eau, qui

82. Décret n° 85-421 CNR.PRES.REFI du 29 août 1985 (*JOBF*, n° 38 du 19 septembre 1985).

83. LAHMEYER INTERNATIONAL, IWACO, *Approvisionnement en eau potable de la ville de Ouagadougou (période 1985-2005) : étude hydrogéologique*, Ouagadougou, Lahmeyer International-IWACO, 1986, Annexe 1, p. 2.

84. Estimations de l'ONEA : entretien du 18 mars 1988.

85. 6 forages ont été réalisés à Kossodo (secteur 26) en 1991, produisant 2 000 m3/j. Un autre complexe était alors en cours de réalisation à Nioko II pour desservir les secteurs 27 et 28 : *Sidwaya*, n° 1712 du 20 février 1991, p. 7.

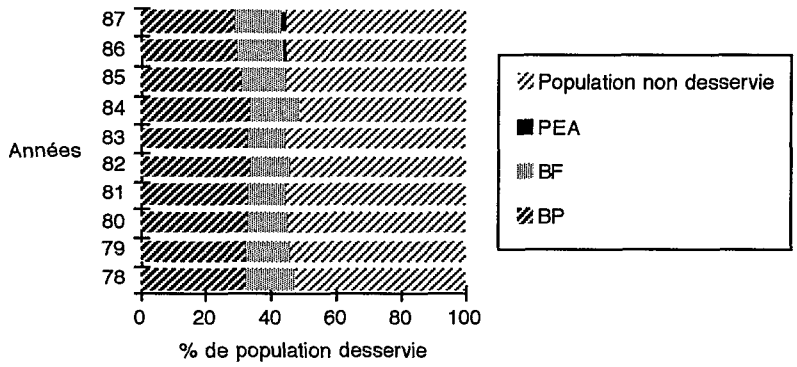
86. En 1994, les PEA sont au nombre de 28 et un nouveau programme d'urgence a permis la réalisation de 175 bornes-fontaines dans les périphéries : ETIENNE J., *Etude de cas sur l'eau et la santé dans les quartiers urbains défavorisés : rapport final*, Paris, BURGEAP/CFD, mars 1994, p. 6.

stagnait depuis 1984, et un répit momentané pour les infrastructures saturées de l'ONEA.

L'effet recherché, celui d'un élargissement de la base des utilisateurs d'eau potable, est ainsi partiellement atteint, au détriment relatif des abonnés. La part de ceux-ci fléchit légèrement mais régulièrement après 1984 au profit des points d'eau collectifs qui, bornes-fontaines et PEA confondus, totalisent 16% de la desserte en 1987, pourcentage inédit dans l'histoire du service à Ouagadougou : en dépit du faible écart avec la moyenne de la décennie précédente (13,5%), ce ratio procède d'une réelle politique de promotion des installations collectives. Sans doute la part de celles-ci est-elle sous-estimée car l'utilisation des normes internationales (500 habitants pour une borne-fontaine) ne donne qu'une idée approximative de leur fréquentation réelle : faute d'enquêtes et de comptages sur l'ensemble de la ville et par souci d'homogénéité avec les données de l'ONEA, nous avons respecté ses modes de calcul, mais nos enquêtes en périphérie montrent que chaque installation y dessert, directement ou indirectement (à travers la revente par portage), plus d'un millier de citadins, avec des consommations spécifiques très basses (entre 12 et 15 l/h/j). Toutefois, à la présence croissante des points d'eau collectifs dans l'offre en eau potable correspond aussi une augmentation de leur part dans la consommation totale de la ville.

Figure n° 26

Structure de la desserte en eau potable à Ouagadougou



Sources : d'après les rapports techniques annuels de l'ONEA et des entretiens (février 1989).
PEA = poste d'eau autonome ; BF = borne-fontaine ; BP = branchement privé.

Fig n° 27

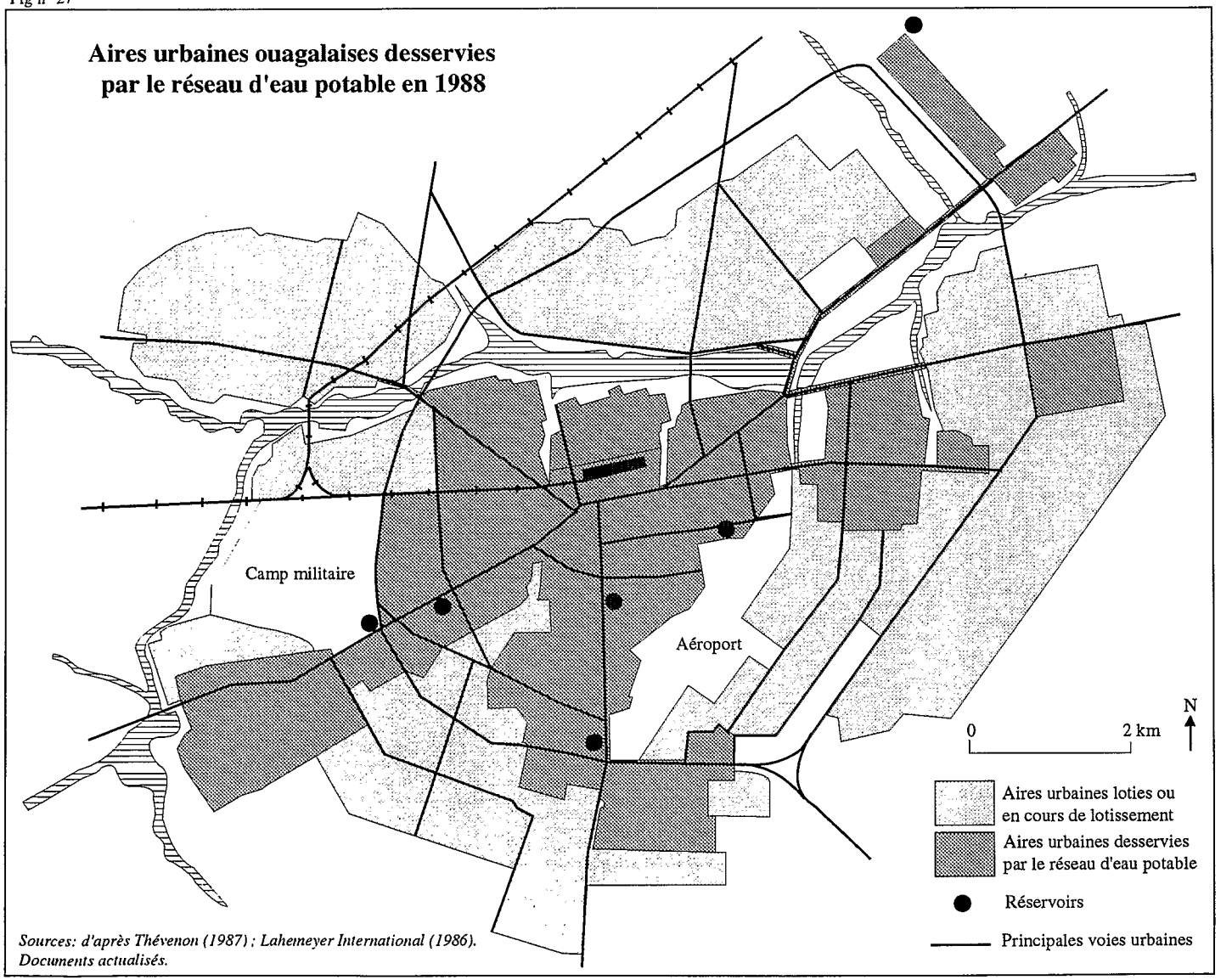
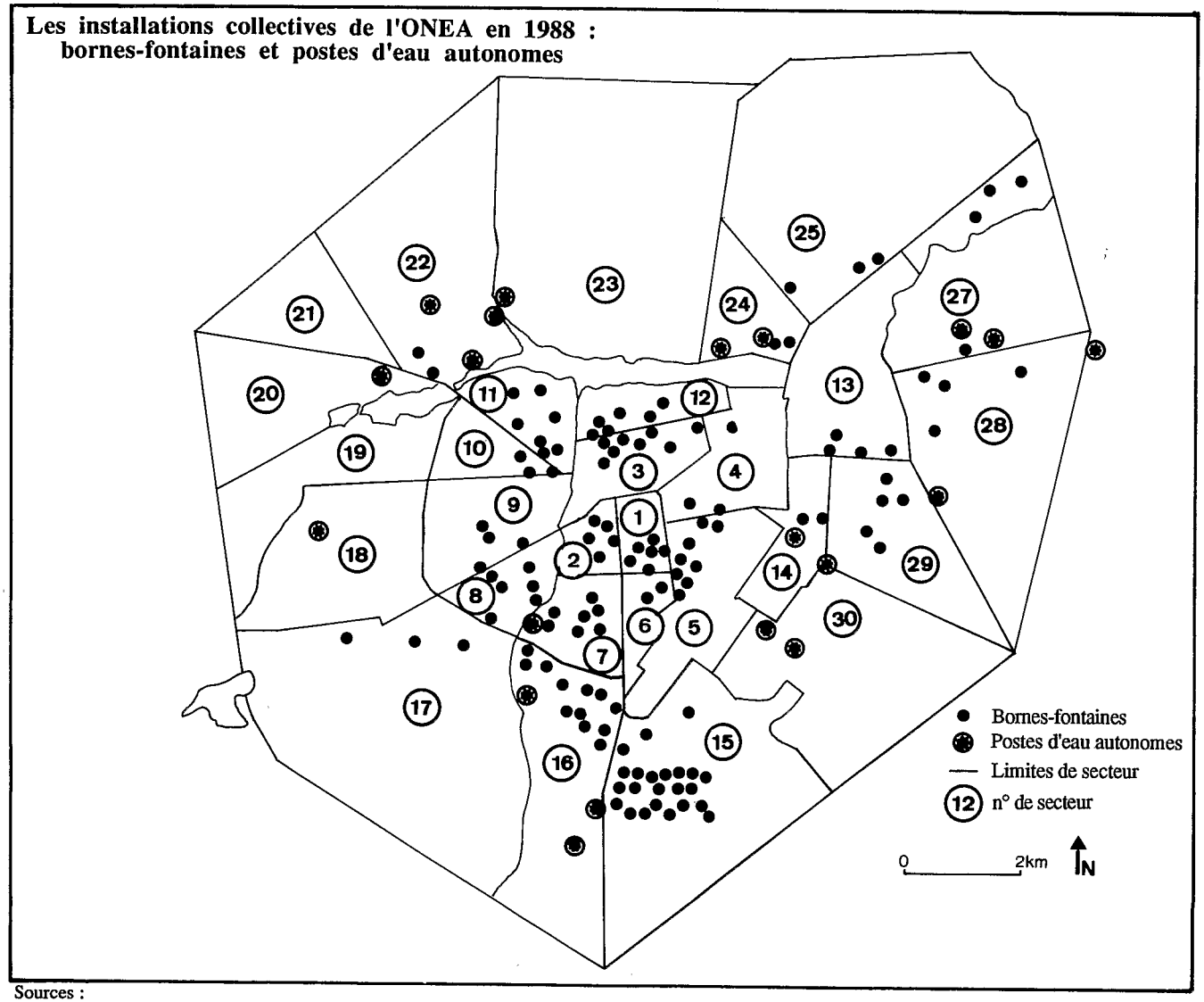

Aires urbaines ouagalaises desservies par le réseau d'eau potable en 1988
Camp militaire
Aéroport
0
2 km
N
Aires urbaines loties ou en cours de lotissement
Aires urbaines desservies par le réseau d'eau potable
Réservoirs
Principales voies urbaines
Sources: d'après Thévenon (1987) ; Lahemeyer International (1986). Documents actualisés.

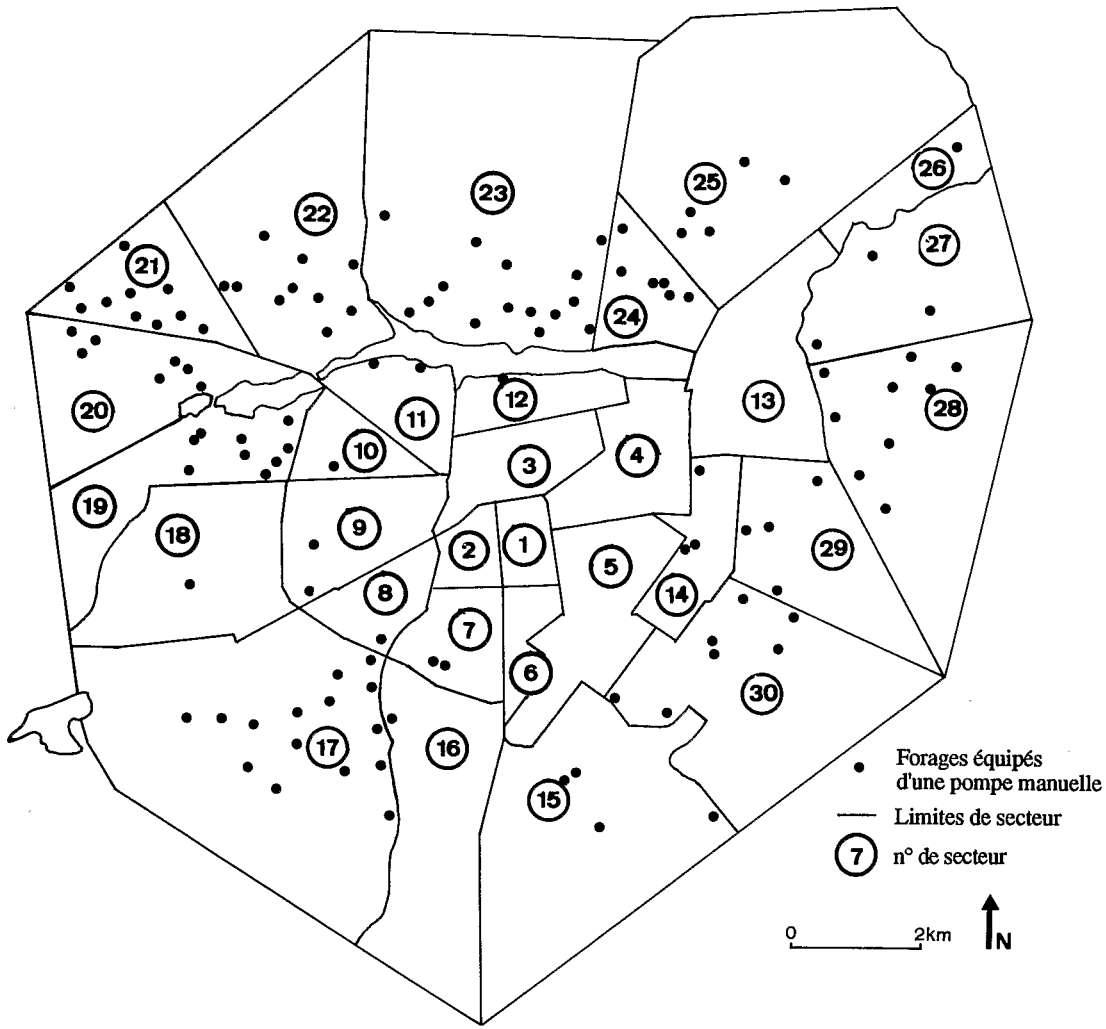
Fig. n° 28



Sources :
- Pour le centre-ville : F. BRICOUT, 1988.
- Pour la périphérie : d'après nos enquêtes avec l'aide d'Antoine DJIGMA.

Fig. n° 29

Les pompes manuelles à Ouagadougou (1988)



Sources :
- D'après nos enquêtes avec l'aide d'Antoine DJIGMA.
- Complété, pour les secteurs centraux, avec Ph. BEDEK (1987) et F. BRICOUT (1988).

Tableau n° 54

Evolution de la part respective des BP, BF et PEA dans la desserte en eau potable de Ouagadougou : 1978-1987

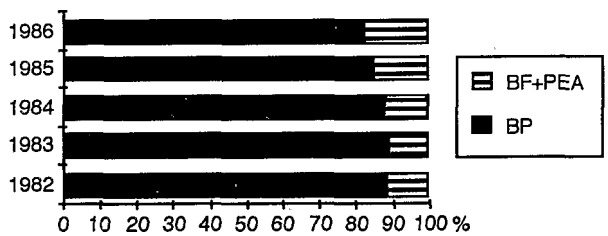
	1978	1979	1980	1981	1982
BP					
Nbre d'hab. desservis	74 410	81 770	91 890	100 080	111 990
%	32,5%	32,5%	33,3%	33,0%	33,6%
BF					
Nbre d'hab. desservis	33 500	35 000	35 500	37 500	41 500
%	14,6%	13,9%	12,8%	12,4%	12,5%
PEA					
Nbre d'hab. desservis	-				
%					
Desserte totale					
Nbre d'hab. desservis	107 910	116 770	127 390	137 580	153 490
%	47,1%	46,4%	46,1%	45,4%	46,1%

	1983	1984	1985	1986	1987
BP					
Nbre d'hab. desservis	121 460	137 140	135 830	145 350	154 900
%	33,2%	34,1%	30,8%	29,9%	29,1%
BF					
Nbre d'hab. desservis	42 000	61 000	62 500	67 500	75 000
%	11,5%	15,2%	14,2%	13,9%	14,1%
PEA					
Nbre d'hab. desservis	-	-	-	5 000	10 000
%	-	-	-	1,0%	1,9%
Desserte totale					
Nbre d'hab. desservis	163 460	198 140	198 330	217 500	239 900
%	44,7%	49,3%	45,0%	44,8%	45,1%

Sources :
- 1978 - 1984 : d'après les rapports techniques annuels de l'ONEA.
- 1985 - 1987 : sources diverses (entretiens).
PEA = poste d'eau autonome ; BF = borne-fontaine ; BP = branchement privé

Figure n° 30

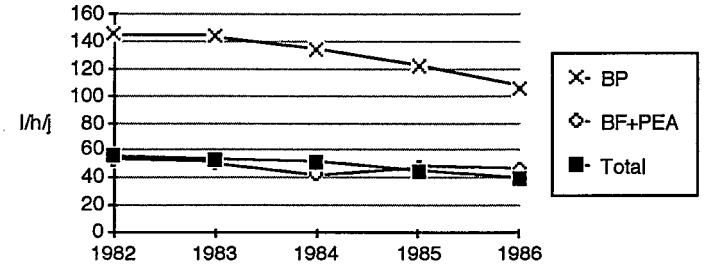
Parts respectives des BP et BF/PEA dans la consommation d'eau potable à Ouagadougou : 1982 - 1986



Sources :
- 1982 - 1984 : d'après les rapports techniques de l'ONEA.
- 1985 - 1986 : Journal des ventes et encaissements de l'ONEA (85/86 et 86/87).
PEA = poste d'eau autonome ; BF = borne-fontaine ; BP = branchement privé.

Figure n° 31

Evolution des consommations spécifiques aux BP et BF/PEA à Ouagadougou : 1982 - 1986



Sources :
- 1982 - 1984 : d'après les rapports techniques de l'ONEA.
- 1985 - 1986 : Journal des ventes et encaissements de l'ONEA (85/86 et 86/87).
PEA = poste d'eau autonome ; BF = borne-fontaine ; BP = branchement privé.

En attendant d'obtenir les crédits indispensables aux investissements qui permettront de trouver une solution plus radicale à la rareté de la ressource, l'ONEA a donc fait le choix de gérer la pénurie en faveur des installations collectives, qui présentent le double avantage de rationner indirectement les consommations et de généraliser l'usage de l'eau potable. Ce choix politique en faveur d'un élargissement de la clientèle à partir des installations collectives explique l'acceptation du recul déjà mentionné de trois indicateurs : les consommations spécifiques, le ratio citadins/abonné et la progression des abonnements. La diminution des premières apparaît en outre beaucoup plus marquée, après 1983, aux branchements privés qu'aux bornes-fontaines. Bien que la prudence soit de rigueur tant les modes de calcul sont arbitraires, cette différence nous semble être une traduction du phénomène majeur de la période : les citadins accèdent à l'eau potable en nombre croissant, mais les conditions de desserte des catégories traditionnellement privilégiées se sont dégradées.

L'évolution des différents paramètres analysés peut être considérée comme une régression dès lors que sont seules prises en compte les normes de desserte correspondant aux branchements particuliers ; il faut toutefois rappeler que le taux de couverture a été globalement maintenu. En d'autres termes, en imposant un sacrifice aux tranches supérieures de ses consommateurs pour pouvoir étendre ses prestations à de nouveaux bénéficiaires, plus modestes consommateurs et clients moins exigeants, l'ONEA fait le pari que cette formule lui permettra d'assurer une transition plus sereine, politiquement et socialement, en attendant les grands travaux à venir. Ce calcul paraît à la fois raisonnable et pragmatique, car les nouveaux lotissements de la périphérie ont eu pour effet de « citadiniser » près de 50% de la population ouagalaise, c'est-à-dire de reconnaître implicitement à ces urbains légalisés le droit aux services de base, au premier rang desquels figure l'accès à l'eau potable.

A l'appui de ses nouveaux objectifs, l'office a revu à la baisse ses ambitions, portant à 80 l/h/j la consommation spécifique minimale souhaitable pour tout Ouagalais [87].

87. Entretien avec le Directeur régional de l'ONEA (Centre de Ouagadougou) : 22 août 1986.

Certains documents reconnaissent même la validité d'une hypothèse encore plus basse à 60 l/h/j [88], reprenant ainsi les objectifs définis par le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme dont les calculs reposent sur des consommations spécifiques de 150 à 200 l/h/j aux branchements (15% de la population) et 40 l/h/j aux bornes-fontaines (85% des habitants) à l'horizon 2000 [89]. Par ce pragmatisme lucide, et sans renoncer à ses missions d'industriel de l'eau, l'ONEA ne manifeste-t-il pas une assimilation mûrie de sa vocation de service public ?

Répondant aux injonctions du pouvoir politique, l'ONEA a donc articulé sa politique de libéralisation de l'accès à l'eau potable autour de deux volets conjoints : le maintien en l'état du service de distribution aux branchements privés et la multiplication d'installations collectives confiées en affermage. Toutefois, la réussite de ce second volet n'allait pas de soi, ainsi qu'en témoignent les nombreux échecs enregistrés dans des pays voisins. Deux facteurs locaux au moins semblent avoir été déterminants : une tradition d'achat de l'eau ancienne et l'absence d'alternatives individuelles aux défaillances du service public.

La tradition d'achat de l'eau est confirmée par des données de 1985 qui indiquent que seuls 9% des ménages ouagalais n'utilisent que des sources d'eau gratuites ; même dans les secteurs urbains mal desservis de la périphérie, le pourcentage d'habitants achetant leur eau reste prépondérant.

Tableau n° 55

Répartition des catégories d'alimentation en eau à Ouagadougou (1985)

Catégorie d'alimentation	Zone d'habitat			Moyenne
	Centre-ville	Périphérie lotie	Périphérie non lotie	
Payante	84%	76%	55%	71%
Mixte	13%	22%	26%	20%
Gratuite	3%	2%	19%	9%

Source : Lahmeyer International, *op. cit.*

On relève principalement trois modes d'approvisionnement payants : le branchement individuel, l'installation collective et le charretier ambulant. En revanche, en 1985, la pratique de la revente à domicile par les abonnés est fort peu répandue (2% des ménages achetant leur eau [90]), ce qui témoigne d'un changement important car, en 1975, la SCET-International croyait déceler dans la redistribution d'eau par les abonnés un phénomène d'envergure susceptible de provoquer une hausse anarchique des prix de revente [91]. Cette évolution pourrait être due au nombre très restreint de branchements dans les périphéries où sont localisés les principaux périmètres d'extension urbaine,

88. ONEA, *Evaluation de la consommation d'eau à partir des bornes-fontaines et des PEA*, Ouagadougou, ONEA, 1987, multigr., p. 2.
89. HASKONING. Ingénieurs conseils et architectes, *Ouagadougou 2 000 : schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme*, Ouagadougou, DGUTC, 1984, chap. 4.
90. LAHMEYER INTERNATIONAL, *Document de référence, op. cit.*
91. SCET-INTERNATIONAL, *op. cit.*, p. 79.

ainsi qu'à la tarification de 1983 imposant une surtaxe aux gros consommateurs ainsi découragés de s'improviser détaillants.

Tableau n° 56
Dépenses moyennes annuelles pour le logement par tranche de revenu et par ménage

En milliers de FCFA

Tranche de revenus annuels	Loyer	Eau	Electricité et pétrole	Entretien du logement	Construction du logement
Moins de 324,7	34,40	15,20	11,62	6,60	-
de 324,7 à 475,2	44,65	26,50	13,66	7,00	38,50
de 475,2 à 708,0	56,10	30,50	21,00	27,20	151,00
de 708,0 à 1067,1	106,20	36,65	34,85	28,70	161,30
de 1 067,1 à 5 460,0	225,85	47,00	82,35	48,47	172,80
Moyenne	88,80	31,00	44,26	28,70	89,60

Source : GROUPE HUIT, BCEOM, BANQUE MONDIALE, *op. cit.*, p. 712.

Bien que les dépenses consacrées à cet approvisionnement [92] pèsent proportionnellement beaucoup plus sur les petits budgets familiaux - 21 % des dépenses des ménages ayant un revenu annuel supérieur à 1 067 000 FCFA mais plus de 44% pour ceux qui ne disposent que de 353 200 FCFA [93] - le commerce ancien de l'eau est en quelque sorte culturellement admis par les Ouagalais et les profits réalisés sur la vente aux installations collectives, nécessaires au système d'affermage, ne suscitent pas d'opposition systématique dès lors qu'ils sont maintenus dans des limites acceptables pour la majorité des usagers. La comparaison avec d'autres contextes nationaux, par exemple celui du service public de l'eau à Brazzaville qu'analyse Fidèle Dianzinga [94], permet de souligner combien ce consensus citadin, loin d'être anecdotique, est une des conditions du fonctionnement correct des installations publiques, l'autre étant la reconnaissance par l'organisme public gestionnaire de la nécessité d'un secteur collectif de desserte de bonne qualité.

Qu'il n'y ait pas d'alternative individuelle économique aux défaillances du service public, les solutions de repli (forages) étant très coûteuses, constitue un deuxième paramètre favorable aux formules collectives. On montrerait, *a contrario*, que l'abondance relative de l'eau et la possibilité d'accéder facilement à un système autonome de puisage ont ailleurs, comme à Kinshasa [95] ou Buenos Aires [96] par exemple, encouragé les solutions individuelles. Contrairement à ces deux villes, où les solutions de substitution au réseau sont d'abord le fait des citadins pauvres, les pratiques individuelles sont à Ouagadougou réservées aux plus fortunés, qu'elles

92. L'approvisionnement payant relève principalement de trois types en 1985 : la consommation à un branchement privé, l'achat direct aux installations collectives ou l'achat aux charretiers ambulants. Contrairement à ce que des observateurs avaient pu noter au cours de la décennie précédente, la pratique de la revente à domicile par les abonnés est en revanche fort peu répandue (2% des ménages achetant leur eau) : LAHMEYER INTERNATIONAL, *op. cit.*

93. GROUPE HUIT, BCEOM, BANQUE MONDIALE, *op. cit.*, p. 712.

94. DIANZINGA F., *L'eau dans Brazzaville et le service public de l'eau*, Grenoble, Institut d'urbanisme (Université de Grenoble), 1984, 285 p. + annexes, (Thèse de troisième cycle).

95. PAIN M., *Kinshasa : la ville et la Cité*, Paris, ORSTOM, 1984, p. 78.

96. BODARD T., « Du réseau au bombeador : l'alternative critique pour l'eau potable », in DUPUY G. (dir.), *La crise des réseaux d'infrastructure : le cas de Buenos Aires*, Paris, LATTS, [c. 1987], p. 66.

affranchissent des contraintes géographiques du réseau. Il n'en existe qu'un seul exemple notable à Pissy (secteur 17), à l'ouest de la ville, où des ménages aisés ont acquis les terrains lotis par les « Barons » dans le périmètre d'un projet d'élevage abandonné.

Sans se prévaloir d'un déterminisme simpliste, on peut présumer que les interactions complexes entre le projet politique de gestion sociale de l'eau, les comportements d'achat et les données écologiques, auxquels il faut ajouter la modicité des ressources pour financer les investissements en périphérie, ont conjointement pesé sur les choix de l'ONEA, lorsque la régularisation foncière massive des périphéries, décidée en 1984 par le pouvoir d'Etat, a provoqué un soudain accroissement de la demande en eau potable dans ces aires urbaines. En préparant la société citadine à des pratiques de consommation collectives, sans doute la pénurie a-t-elle, provisoirement et paradoxalement, facilité à Ouagadougou l'établissement d'un dialogue entre les acteurs de l'eau et la reconnaissance institutionnelle d'une complémentarité des modes de desserte.

• Mission et statut : les contradictions de l'établissement public

Le rôle de l'office dans cette approche sélective de la demande et sa réflexion sur les moyens d'assortir plus justement le service aux capacités financières des citadins les plus pauvres demeure surprenant car cette structure, soumise au fonctionnement bureaucratique de l'administration d'Etat et dotée, pour la direction régionale ouagalaise, d'un personnel de 146 personnes seulement en 1987 (139 en 1986), n'était pas *a priori* bien placée pour concevoir et administrer ces innovations. Sa marge de manœuvre financière est fort étroite, ses contraintes gestionnaires pèsent considérablement sur sa réceptivité aux doléances de la population et les interventions intempestives de la tutelle étatique multiplient les tensions.

Tableau n° 57

Financement des secteurs eau et assainissement de l'ONEA : 1986 et 1987

En milliers de FCFA

	1986 (estimation)	1987 (prévision)
Ressources		
nationales	1 164 791	855 844
extérieures	2 734 000	1 535 000
Total	**3 898 791**	**2 390 844**
Dépenses		
Investissements	3 498 901	2 406 610
Autres	356 000	189 000
Total	**3 854 901**	**2 595 610**
Solde	**43 890**	**-204 766**

Source : ONEA, *Compte d'exploitation prévisionnel et prévisionnel d'investissements. Exercice 1987*, Ouagadougou, ONEA, 1987.

Tableau n° 58

Trente ans de service public d'eau potable à Ouagadougou : évolution de quelques indicateurs de base

	1957	1975	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Population	≈ 50 000	172 661	228 811	251 326	276 056	303 220	333 057	365 830	401 828	441 514	484 959	532 679
Production d'eau (m3/an)	-	-	6 064 000	6 787 000	6 352 000	7 452 000	7 670 000	7 763 000	7 466 700	7 045 518	6 486 343	-
Taux de croissance (%)			-	11,9	-6,4	17,3	2,9	1,2	-3,8	-5,6	-7,9	-
Consommation d'eau (m3/an)	-	-	4 798 000	5 030 000	5 651 000	6 213 000	6 766 000	7 181 300	7 693 200	7 178 382	6 861 382	-
Taux de croissance (%)	-	-	-	4,8	12,3	9,9	8,9	6,1	7,1	-6,7	-4,4	-
Réseau (km)	20	150	-	195	-	-	235	237	240	-	-	253
Nombre d'abonnés	-	4 227	7 441	8 177	9 189	10 008	11 199	12 146	13 714	13 583	14 535	15 490
Taux de croissance (%)	-	-	76,0	9,9	12,4	8,9	11,9	8,5	12,9	-1,0	7,0	6,6
Nombre de BF	11	62	67	70	71	75	83	84	122	125	135	150
Nombre de PEA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	20
Total croissance BF+PEA (%)	-	463,6	8,1	4,5	1,4	5,6	10,7	1,2	45,2	2,5	16,0	25,9
Taux de couverture de l'AEP	-	42	47	46	46	45	46	45	49	45	45	45
Taux de croissance (%)	-	-	11,9	-2,1	0,0	-2,2	2,2	-2,2	8,9	-8,2	0,0	0,0
Consommations spécifiques (l/h/j)	-	-	57	55	56	56	56	54	52	45	39	-
	-	-	-	-4,6	2,3	0,1	-0,9	-3,4	-2,5	-15,1	-13,0	-

Sources :
- Avant 1978 et après 1984 : sources diverses
- De 1978 à 1984 : d'après les rapports techniques annuels de l'ONEA.

De nombreuses difficultés financières résultent de ces contradictions non résolues. Ainsi, la « démocratisation » des services et la réorientation des efforts nationaux en direction de la province, souhaitées par le pouvoir d'Etat, ont conduit l'ONEA à desservir en eau potable plusieurs villes moyennes, dans lesquelles les coûts de production sont très élevés : 2 250 FCFA/m^3 à Niangoloko [97] ! Contraint par le gouvernement de proposer des tarifs homogènes sur l'ensemble du territoire, l'ONEA doit donc subventionner le fonctionnement de ces réseaux provinciaux grâce aux centres bénéficiaires. Sans remettre en cause ce double choix politique - adduction d'eau des centres secondaires [98] et uniformité des tarifs - il faut souligner son incohérence avec les refus gouvernementaux répétés de modifier les tarifs ou les prix des prestations en travaux à Ouagadougou et Bobo-Dioulasso alors que l'ONEA, qui ne peut compter que sur ces deux principaux centres pour assumer la charge financière des équipements provinciaux, est confronté à une détérioration constante de leurs résultats d'exploitation [99].

En effet, les tarifs des deux premières tranches (0 à 25 m^3/mois) ne couvrent pas les coûts d'exploitation de l'eau à Ouagadougou, estimés à environ 200 FCFA/m^3 en 1987 [100]. Elles fonctionnent donc comme des tranches sociales, même si telle n'est pas leur vocation officielle, mais les tarifs des tranches supérieures sont insuffisants pour équilibrer le mécanisme de péréquation, aussi n'y-a-t-il pas d'autre solution, ainsi que le soulignait un rapport confidentiel de la direction générale en 1986, que de réviser les tarifs de vente d'eau [101]. Cette réévaluation n'intervient toutefois qu'en 1991 [102], en prélude à l'adoption d'un programme de révision automatique adopté en avril 1992, afin de donner une plus grande autonomie à l'ONEA et de lui permettre d'assainir sa situation financière [103]

De même, l'Etat refuse les exonérations fiscales ou douanières que revendique la direction générale depuis 1986 pour les achats de matériels et produits effectués à l'étranger [104], comme il repousse ses propositions de révision des prix de travaux et prestations en nature. Selon un responsable, les devis de raccordement établis par ses services à Ouagadougou en 1987 l'étaient sur la base d'un bordereau de prix datant de 1977 : les 940 nouveaux branchements effectués cette année-là dans la capitale auraient ainsi représenté un manque à gagner de 67 millions de FCFA pour l'office [105], que l'on peut aussi interpréter comme une contribution bien involontaire à un mécanisme de subvention au branchement.

---

97. *Carrefour africain*, n° 1021 du 15 janvier 1988, p. 26.

98. Des préoccupations analogues d'équipement des villes provinciales ont conduit, en Côte d'Ivoire et au Maroc par exemple, à des dispositifs institutionnels qui peuvent servir de références : MONTANO I., COING H., *Le service d'eau potable dans les villes du Tiers-monde : modes de gestion et d'organisation*, Paris, MULT/Plan urbain, 1985, p. 33 ; LACOSTE X., RAFIK A., « Tarification sociale et coût de l'eau au Maroc : le cas de l'agglomération de Rabat », in *Coût et prix de l'eau en ville : alimentation et assainissement. Actes du colloque de l'ENPC : Paris 6-8 décembre 1988*, Paris, Presses de l'ENPC, 1988, p. 426.

99. Pour Ouagadougou : ONEA, *Comptes d'exploitation et prévisionnel d'investissements. Exercice 1987*, Ouagadougou, ONEA, 1987, p. 3.

100. Entretien avec M. Dubus : 1er février 1989.

101. ONEA (1986), *op. cit.*, p. 12.

102. *Sidwaya*, n° 1689 du 17 janvier 1991, p. 3.

103. MINISTERE DE L'EAU. Burkina Faso, *Plan stratégique d'assainissement des eaux usées de la ville de Ouagadougou : Projet BKF/89/016*, Ouagadougou, ONEA, février 1993, p. 4.

104. ONEA (1986), *op. cit.*, p. 12.

105. Entretien du 26 août 1987.

L'arbitraire étatique se manifeste aussi dans « la demande improvisée de certains travaux par certains ministères et services » [106] au titre des priorités nationales, alors que la pénurie financière et l'indigence budgétaire rendent la gestion de ces imprévus particulièrement difficile. En 1986, l'ONEA dut ainsi renoncer aux extensions de réseau prévues pour réaliser l'adduction d'eau de la Cité An III exigée par le gouvernement pour un montant de 30 millions de FCFA. A cela il faut enfin ajouter les impayés de l'Etat (735 millions de FCFA en 1989, apurés en 1990 par compensation avec les taxes dues par l'ONEA) [107].

Son double statut d'entreprise autonome et de rouage au sein de l'appareil d'Etat [108] emprisonne ainsi l'office dans un faisceau de contraintes qui, sans le priver totalement de pouvoir de négociation ou d'initiative, en limitent singulièrement la portée. Il faut enfin mentionner que les tensions ne sont pas moindres dans les relations horizontales que l'office entretient avec d'autres administrations d'Etat. Urbanistes et hydrauliciens, par exemple, ne travaillent guère sur le mode de la concertation. Faute d'avoir été consulté sur l'opportunité des projets d'aménagement, l'ONEA est souvent contraint d'intervenir *a posteriori*, dans des conditions qui ne lui permettent pas toujours de répondre correctement à la demande.

La restructuration de la Patte d'Oie (secteur 15), au sud de la ville, de 1980 à 1986 illustre des effets pervers de cette sectorisation des interventions. Le projet initial prévoyait la réalisation d'un réseau d'eau autonome mais, alors que les recherches hydrogéologiques effectuées dans un rayon de 2 à 3 kilomètres n'avaient rien donné, les urbanistes auraient décidé de poursuivre le projet en préconisant l'extension pure et simple du réseau, pourtant incapable de supporter cette nouvelle charge sans dommages pour les services existants et futurs. Le conditionnel demeure ici de rigueur car les versions varient sensiblement selon les interlocuteurs, celle que nous transmettons ayant été communiquée lors d'un entretien au ministère de l'Eau [109]. Une certitude demeure : le fonctionnement de ce réseau est aujourd'hui gravement perturbé. Le château d'eau de Cissin a une capacité insuffisante, les canalisations dimensionnées pour le réseau autonome ont un diamètre trop important pour les quantités d'eau réellement transportées et sont gorgées d'air, seules les bornes-fontaines les plus basses sont correctement alimentées, les coupures sont fréquentes et durables... A la direction régionale de l'ONEA, toutefois, on se refuse à assumer la responsabilité de ces déficiences, issues d'une conception urbanistique hasardeuse [110].

D'autres problèmes identiques se poseront à l'avenir, en raison de décisions prises sans tenir compte des contraintes d'exploitation du réseau d'eau. Le schéma directeur adopté en 1986 avait par exemple exclu les lotissements de Kalgondé (secteur 30), quartier localisé au sud-est de la ville derrière l'aéroport, en raison du coût et des difficultés techniques de son équipement. Les lotissements « commandos » de 1986 et 1987 ont négligé ces considérations : qui paiera la facture des infrastructures ? Face à ces incohérences, l'exaspération des techniciens de l'ONEA est à peine voilée. L'un

106. ONEA, *op. cit.*, p. 12.
107. MINISTÈRE DE L'EAU. Burkina Faso, *op. cit.*, p. 4.
108. MONTANO I., COING H., *op. cit.*, p. 24.
109. Entretien à la direction des Études et Projets du ministère de l'Eau : 18 mars 1988.
110. Entretien du 11 avril 1988.

d'entre eux, excédé, ne proposait-il pas en 1988 d'étendre le réseau en périphérie, sans se soucier des conditions de son alimentation en eau, pour que les abonnés influents du centre-ville, face à un service de plus en plus défectueux, contraignent l'Etat à des mesures draconiennes ? [111]. Expression d'un sérieux malaise, cette boutade n'en plaide pas moins pour une gestion urbaine plus globale, associant politiques et techniciens des différentes filières sectorielles d'intervention.

Objectif compromis par la détérioration des conditions de fonctionnement de l'ONEA au début des années 80, l'amélioration de la desserte en eau potable privilégie la réhabilitation des dispositifs collectifs de distribution ouagalais, dont la gestion et l'articulation avec les filières privées de revente ont engendré des partenariats inédits et un renouvellement du service public local sur lesquels nous reviendrons. En ces temps de privatisation et de décentralisation triomphantes, il y a quelque anachronisme à souligner les capacités d'adaptation et d'innovation d'un office public, mais ce n'est pas tant l'organisation institutionnelle spécifique du prestataire qui est en cause, que la légitimité et l'opportunité de son action. L'une et l'autre renvoient au rôle assigné par le pouvoir politique au service d'eau comme aux synergies transitoires que favorise, à un moment donné, sa gestion.

C. Pléthore d'acteurs pour l'assainissement : un service indigent et tardivement reconnu

Si l'eau apparaît d'emblée comme un enjeu urbain capital, tel n'est pas le cas de l'assainissement, longtemps relégué au rang des accessoires de la ville riche. Il est vrai que dans les quartiers non reliés au réseau, l'évacuation des faibles quantités d'eau consommées est relativement aisée alors que le drainage, avec des précipitations modestes (800 mm/an à Ouagadougou) et concentrées sur quelques mois (juin à septembre), est, à quelques exceptions près, rarement problématique. Enfin, les aires périurbaines offrent encore des espaces collectifs réservés, dès que tombe le jour, à la défécation. Hormis dans les quartiers populeux du centre-ville où la densification de l'habitat, la présence de commerces et de marchés ont provoqué une détérioration sensible du cadre de vie (Bilibambili par exemple, de fort mauvaise réputation en raison de sa « saleté physique et morale » (sic) âprement dénoncée ces dernières années par la presse et la classe politique), ces facteurs ont retardé l'émergence de la question de l'assainissement.

1/ Le « A » de l'ONEA

La faiblesse institutionnelle du service illustre ce désintérêt. Un premier effort avait pourtant été fait en 1977 avec l'éphémère création du FONASEN (Fonds national d'assainissement et d'entretien) [112]. Cet établissement public à caractère administratif avait pour but de concevoir et de mettre en œuvre les projets et travaux concourant à la

111. *Idem*
112. Décret n° 77-369 PRES.MF du 26 septembre 1977 (*JORHV*, n° 42 du 20 octobre 1977, pp. 869-871).

salubrité publique (article 2), mais il ne survit pas une année. Avant de disparaître, ses attributions sont temporairement confiées à l'HER (direction de l'Hydraulique et de l'Equipement rural) [113] en janvier 1978, sous tutelle du ministère du Développement rural. Ce rattachement institutionnel résultait d'une logique sectorielle car ce ministère avait alors la responsabilité du secteur Eau sur l'ensemble du territoire national ; c'est aussi sous sa tutelle que fut placé l'ONE en 1977. Il était toutefois prévisible que face à l'ampleur des problèmes d'eau en milieu rural, les préoccupations sanitaires de l'ONASEN apparaîtraient marginales.

Le décret portant définition des statuts de l'ONE en mai 1977 limitait ses compétences, dans le domaine de l'assainissement, au traitement des eaux usées pour leur recyclage dans les circuits de distribution, l'essentiel des responsabilités revenant en principe au service municipal des Voiries, trop mal doté cependant pour les assumer.

Il faut la création de l'ONEA en 1985 pour que l'assainissement soit enfin reconnu comme un secteur d'intervention à part entière, même si la définition en demeure vague [114]. Pour en financer les activités, des frais pour « services rendus assainissement », progressifs et proportionnels aux tranches de consommation mensuelles utilisées pour la tarification de l'eau, sont créés en octobre 1985 au bénéfice de l'office [115].

Tableau n° 59

Frais pour « services rendus assainissement »

- Bornes-fontaines	5 FCFA/m^3
- 0 à 10 m^3/mois	5 FCFA/m^3
- 11 à 25 m^3/mois	5 FCFA/m^3
- 26 à 50 m^3/mois	30 FCFA/m^3
- 51 à 100 m^3/mois	40 FCFA/m^3
- plus de 100 m^3/mois	50 FCFA/m^3

Source : Raabo interministériel n° 69 CNR.REFI.EAU du 17 octobre 1985.

Que l'assainissement ait été rattaché à l'ONEA a deux conséquences immédiates : la taxe afférente se surajoute au prix de l'eau et la question de l'assainissement est subordonnée au cycle de l'eau potable, préoccupation essentielle de l'ONEA. Un choix a ainsi été fait, dont il reste encore à prouver la validité [116]. En 1985, l'office n'avait ni les compétences ni le matériel pour gérer ces nouvelles responsabilités.

Jusqu'alors les caniveaux, dispositifs d'évacuation des eaux pluviales, avaient été confiés aux services chargés de la voirie urbaine : conçus, réalisés et financés dans le cadre des lotissements, ils étaient théoriquement entretenus par les Voiries municipales. Quoique la direction de l'Urbanisme demeure chargée, lors de l'élaboration des schémas directeurs d'aménagement et des plans de lotissement, de produire les données

113. Décret n° 78-17 PRES.DR. du 17 janvier 1978 (*JORHV*, n° 4 du 26 janvier 1978, pp. 50-51).
114. Décret n° 85-387 CNR.PRES.EAU du 22 juillet 1985 article n° 3 (*JORHV*, n° 31 du 1er août 1985, p. 787.
115. Raabo interministériel n° 69 CNR.REFI.EAU du 17 octobre 1985.
116. Pour replacer cette question dans un débat plus général : MONTANO I., COING H., *op. cit.*, pp. 21-22.

nécessaires à la conception des dispositifs d'assainissement [117], la nouvelle répartition des responsabilités transfèrent à l'ONEA l'essentiel des tâches de réalisation et d'entretien du réseau de collecteurs d'eaux pluviales. La création d'une taxe pour assainissement suffit-elle cependant à lui en conférer les moyens ? En matière d'eaux usées, la filiation semble plus immédiate : le cycle de l'eau permet de trouver une logique à l'ensemble de la chaîne gestionnaire. Toutefois, les dispositifs de traitement des eaux vannes et usées sont encore majoritairement individuels à Ouagadougou (fosses septiques, latrines améliorées ou non, puisards), ils s'insèrent donc mal dans la tradition technique de l'ONEA, dont la première mission est de gérer un système réticulaire centralisé.

Il reste que l'anémie de la collectivité locale, le manque de moyens des Voiries et leur disparition à partir de 1986, la difficulté de trouver des financements à l'échelle provinciale et, au contraire, la possibilité de mobiliser la communauté internationale au chevet d'un organisme sectoriel tout entier consacré au dramatique problème de l'eau, sont autant d'arguments qui ont joué en faveur de l'union des deux services au sein d'un même établissement. Néanmoins, le bilan reste mince : la priorité absolue va au secteur de l'alimentation en eau potable et les interventions en matière d'assainissement se limitent à l'entretien des ouvrages de drainage existants. Ainsi pour 1985-1986, le rapport d'activité, dont les prévisions financières pour 1987 font apparaître pour la première fois une rubrique assainissement individualisée, avec des dépenses prévues de 25 millions de FCFA [118], fait état des travaux suivants : reconstruction de 19 dalles de fond, 12 dalles de paroi et 2 ponceaux du canal d'assainissement du *Mogho Naba* ; curage du canal central (sur environ 600 m) et de plusieurs caniveaux sur une longueur totale de 2 800 m [119]. A cette dernière activité, qui résume l'action de l'ONEA en matière d'assainissement des eaux pluviales en 1990, a été consacrée la somme modeste de 13 millions de FCFA [120].

Vétuste, le dispositif dont a hérité l'ONEA manque aussi de cohérence. Le réseau de caniveaux, long d'environ 134 km à la fin des années 80, est articulé autour de deux collecteurs principaux. Le canal central, le plus ancien, date de 1966 : long de 5 000 m, il court de l'aéroport à la Zone du Bois, en passant par le quartier de la CEAO et l'hôpital, et constitue une véritable plaie au cœur de la ville où ses eaux stagnantes créent des risques sanitaires, notamment en raison des mauvaises conditions d'assainissement de l'hôpital Yalgado [121]. Le canal du *Mogho Naba*, réalisé de 1978 à 1980, est long de 4 300 m et draine, avec ses caniveaux latéraux, les eaux pluviales du sud vers le nord de la ville, où il se déverse dans le barrage n° 2. Mal conçu, il est parfois à l'origine d'inondations provoquées par des retours d'eau provenant du barrage et, dans les quartiers populaires qu'il traverse, encombré de détritus, il est une source de nuisances. Fustigeant les mauvaises habitudes sanitaires des Ouagalais, l'hebdomadaire

117. Ses analyses et ses esquisses sans dimensionnement ne semblent guère satisfaire les ingénieurs cependant : LAHMEYER INTERNATIONAL, *Approvisionnement en eau de la ville de Ouagadougou. Document de référence*, *op. cit.*

118. ONEA, *Comptes d'exploitation et prévisionnel d'investissements : Exercice 1987*, *op. cit.*

119. ONEA, *op. cit.*, p. 10.

120. MINISTERE DE L'EAU. Burkina Faso, *op. cit.*, p. 4.

121. AOUBA H., « Opération *Mana-mana* troisième phase », in *Koom Koeese : bulletin d'informations politiques, scientifiques et techniques du ministère de l'Eau (Ouagadougou)*, n° 3, janvier 1988, p. 12.

national *Carrefour africain* accusait aussi en 1985 les populations riveraines du canal de l'utiliser comme une vaste latrine [122]. La zone industrielle de Kossodo dispose quant à elle d'un système séparatif d'assainissement pour ses 125 ha. Enfin, un canal de grande dimension, construit par la province au secteur 15 en 1989, est destiné au drainage de la zone d'activités de Ouagarinter.

Ces dispositifs de drainage sont complétés par un réseau de caniveaux cimentés, parfois dallés, le long des voies goudronnées du centre commercial et des aires résidentielles, et de caniveaux ouverts, simples fossés de terre le long des pistes des quartiers lotis (les périphéries, à l'exception de quelques périmètres anciennement aménagés - secteurs 15, 16, 25 - en sont dépourvues). Toutefois, erreurs de conception (débit insuffisant, absence d'exutoires, tronçons non raccordés, obstructions occasionnées par des conduites transversales d'eau ou des installations électriques et téléphoniques [123]) et manque d'entretien (ensablement, engorgement par des éboulis de parois ou des amoncellements de détritus) nuisent considérablement à leur efficacité. Le bureau d'études Lahmeyer International estimait ainsi en 1986 que 80% des collecteurs étaient bouchés [124].

Tableau n° 60

Opération *Mana-mana* à Ouagadougou : kilométrage de caniveaux curés

Secteurs centraux		Secteurs périphériques	
1	13,550 km	15	6,110 km
2	9,440 km	16	8,360 km
3	10,040 km	25	5,178 km
4	10,890 km		
5	8,360 km		
6	2,960 km		
7	2,860 km		
8	4,725 km		
9	1,242 km		
10	4,730 km		
11	13,595 km		
12	4,870 km		
13	26,900 km		

Source : AOUBA H., « Opération *Mana-mana* troisième phase », in *Koom Koeese : bulletin d'informations politiques, scientifiques et techniques du ministère de l'Eau (Ouagadougou)*, n° 3, janvier 1988, p. 19.

Beaucoup reste donc à faire dans le domaine du drainage. Du moins, en dépit de quelques incertitudes institutionnelles et financières - l'ONEA pourra-t-il prendre à sa charge les travaux neufs et compléter le réseau de collecteurs ? - les responsabilités semblent-elles durablement ancrées au sein de cet établissement. La situation est en

122. *Carrefour africain*, n° 901 du 20 septembre 1985, p. 28.
123. AOUBA H., *op. cit.*, p. 10.
124. LAHMEYER INTERNATIONAL, *Approvisionnement en eau de la ville de Ouagadougou. Document de référence, op. cit.*

revanche beaucoup moins claire pour l'encadrement des systèmes individuels d'assainissement des eaux usées, où prévaut l'éparpillement des compétences et des financements.

2/ Assainissement individuel et salubrité publique : le combat de la DESA

A l'exception de quelques gros producteurs d'eaux usées disposant de réseaux d'égouts particuliers (zone industrielle de Kossodo, hôpital Yalgado et marché central), les dispositifs d'assainissement des eaux usées demeurent majoritairement individuels et divers : de la fosse septique à la rue, en passant par les latrines, à fosse sèche ou étanche ventilée, et les puisards [125].

En 1985, presque tous les logements disposent d'une installation sanitaire plus ou moins rudimentaire, mais 75% des citadins évacuent encore leurs eaux ménagères dans la rue ou la cour. Réservée à l'hygiène du corps, la *douche* traditionnelle, constituée d'une plate-forme cimentée et d'une paroi protectrice (mur de banco ou natte en secco), équipe ainsi plus de 95% des parcelles des périphéries : parfois accompagnée d'une latrine qui en recueille les eaux usées, elle est plus souvent complétée par un puisard ou, plus simplement encore, par une rigole aménagée sous le mur de la parcelle pour l'écoulement des eaux dans la rue. Si l'absence totale de toilettes est rare - plus de 6% des ménages utilisent toutefois les terrains vagues comme espaces de défécation - le dispositif de recueil des excréta le plus fréquent (80% des ménages) demeure la très rudimentaire latrine à fosse sèche, rebouchée puis reconstruite chaque fois que nécessaire [126].

Tableau n° 61

Types de toilettes à Ouagadougou en 1985 (en % de ménages)

Types d'installation	Zone d'habitat			Moyenne
	Centre-ville	Périphérie lotie	Périphérie non lotie	
Toilette à chasse d'eau	3,0	1,4	0,0	1,4
Latrine améliorée	19,1	7,4	7,0	11,0
Latrine à fosse sèche	75,4	86,6	81,4	81,3
Pas de toilette	2,5	4,6	11,6	6,3

Source : LAHMEYER INTERNATIONAL, *Document de référence*, 1986.

Dans ce contexte, l'action des services publics porte essentiellement sur la sensibilisation et l'inspection sanitaire des installations individuelles, les structures traditionnellement concernées par ces problèmes étant les services de santé. La direction de l'Education pour la Santé et l'Assainissement (DESA) du ministère de la Santé assume ainsi l'essentiel des fonctions d'éducation et d'encadrement des projets de

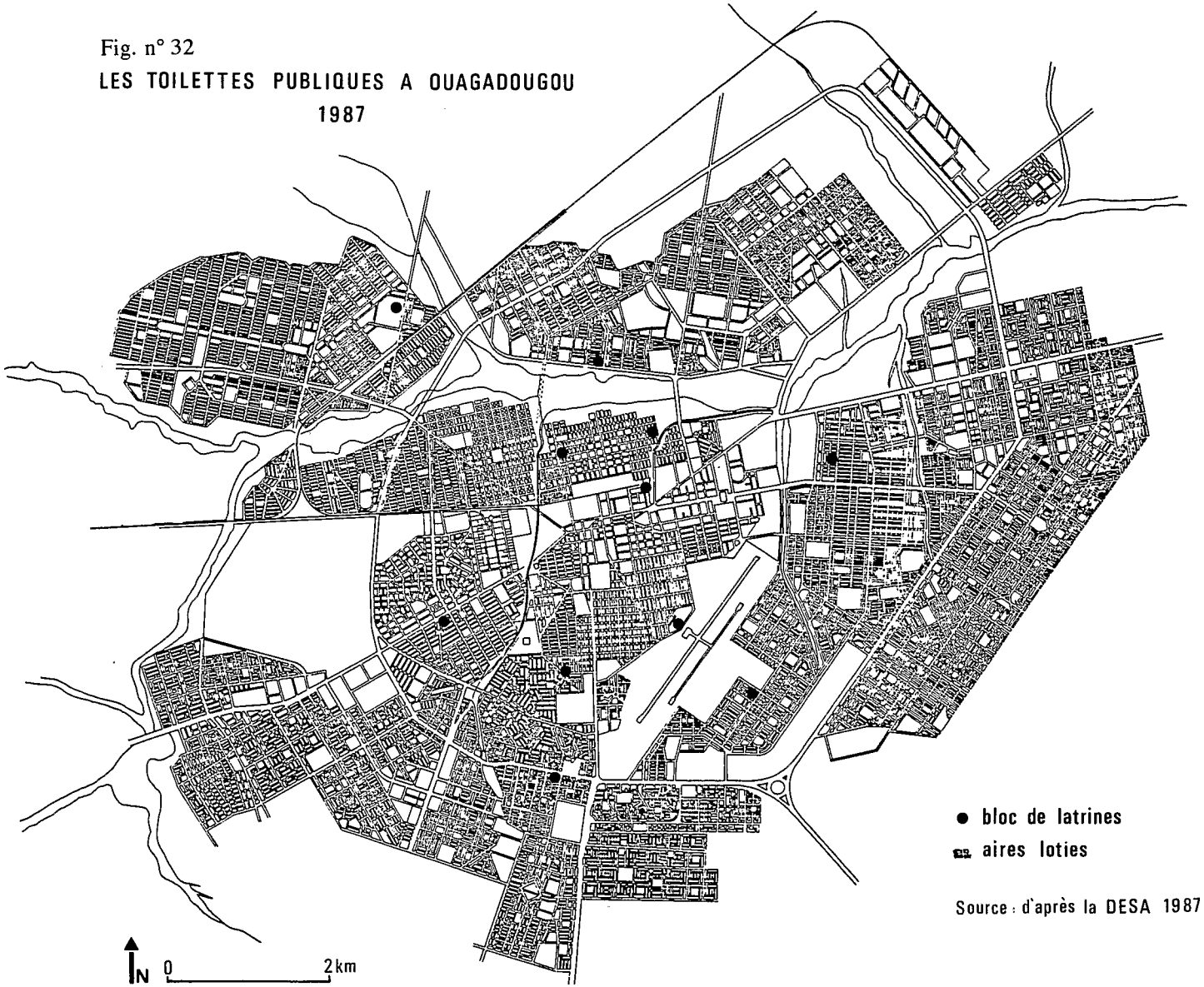
125. Pour une description de ces dispositifs : MINISTERE DE L'EAU, Burkina Faso, *op. cit.*, pp. 8-13.

126. D'après un document plus récent, les latrines traditionnelles concernent 70% des habitants (410 000 hab), les latrines à fosse étanche 18% (104 000 h.), les WC à chasse sur fosse septique 5% (31 000 hab), les 7% restant (44 000 hab) n'ayant aucune installation d'assainissement : MINISTERE DE L'EAU, Burkina Faso, *op. cit.*, p. 9.

Fig. n° 32

LES TOILETTES PUBLIQUES A OUAGADOUGOU

1987



construction des latrines individuelles ou collectives (écoles, dispensaires, marchés). A ce titre, elle a réalisé 14 blocs sanitaires dans les écoles primaires, mais elle dispose malheureusement de moyens financiers et techniques limités et n'est que très marginalement secondée dans ses tâches par le service d'Hygiène de la direction provinciale de la Santé, dont les agents effectuent des tournées de contrôle et de désinfection des latrines et des caniveaux. Enfin, la direction générale de l'Architecture et de l'Habitat (DGAH) fournit, à la demande, des plans types de fosse septique, mais peu de citadins y ont recours et préfèrent dans leur majorité s'en remettre à un artisan, non sans quelques déboires. Ainsi au secteur 15, la nature du sous-sol gênant le creusement des fosses, la « technique » consiste à aménager une excavation peu profonde mais de vaste superficie, généralement sous la terrasse de la maison, avec un déversoir dans le caniveau. Dans ce quartier de moyen standing, il est ainsi fréquent, pour atteindre le portail d'entrée de propriétés par ailleurs souvent agréables, de devoir emprunter un ponceau surplombant un cloaque puant et infesté de moustiques en hivernage. Des raccordements similaires ont été relevés dans différents quartiers équipés de caniveaux [127].

Pour vidanger leurs latrines (en moyenne, les fosses étanches standards utilisées quotidiennement par 6/8 personnes nécessitent 2 à 3 vidanges annuelles), les habitants peuvent s'adresser à une entreprise privée ou à l'ONASENE. Celui-ci disposait à sa création de trois véhicules, mais un seul camion de 8 m^3 fonctionnait en 1992 à la fois pour les besoins des bâtiments administratifs et les services aux particuliers. Le voyage était facturé 5 000 FCFA en 1988, les deux principaux concurrents privés (Welcome Bar et Faso Sania), un peu plus chers (de 6 000 à 10 000 FCFA), assurant néanmoins plus de la moitié des vidanges. L'agrément accordé par l'ONASEN à ces entreprises laisse néanmoins en suspens un important problème sanitaire en ne précisant pas les sites autorisés de dépotage des matières collectées dans les fosses.

Nombreux, les particuliers ne sont cependant pas les plus gros pollueurs urbains : sur 5 stations d'épuration autonomes construites pour de grands équipements (le marché central, l'hôpital Yalgado, la BCEAO, l'hôtel Silmandé et l'abattoir), 4 sont hors service ; les eaux usées des abattoirs frigorifiques, de la brasserie SOBEBRA, de la Société burkinabè de manufacture du cuir ou encore de la centrale électrique Ouaga II sont rejetées sans traitement approprié [128]. Sur leur parcours, ces eaux sont pourtant utilisées pour l'irrigation de périmètres maraîchers, la fabrication de briques en banco, la pêche ou les jeux aquatiques des enfants...

Ce sont pourtant moins les données objectives de ce préoccupant état des lieux [129] que le changement politique qui conduisent à l'émergence de la question de l'assainissement à Ouagadougou dans la décennie 80. Quasiment ignorée jusqu'alors, elle est portée par le discours hygiéniste et les préoccupations morales de la Révolution de 1983, qui stigmatisent nombre de comportements citadins incompatibles avec l'idéal de « l'homme nouveau ». Elle est ensuite institutionnellement confortée par la création

127. DESA, *Projet d'amélioration de la salubrité de la ville de Ouagadougou*, Ouagadougou, DESA, 1983, multigr., p. 2.
128. AOUBA H., *op. cit.*, p. 12.
129. Soulignons également qu'en 1989, une consultation médicale sur quatre (soient 62 000) à Ouagadougou est liée à une maladie d'origine hydrique : MINISTERE DE L'EAU, Burkina Faso, *op. cit.*, p. 10.

de l'ONEA en 1985 puis celle de l'ONASENE en 1986. Pour autant, elle n'est pas devenue un enjeu majeur : l'assainissement demeure une préoccupation secondaire pour les habitants, sauf lorsque des situations exceptionnelles rappellent la vulnérabilité de l'univers urbain (inondations, processus d'érosion, épidémies), et un ensemble de tâches de second ordre pour les diverses institutions entre lesquelles sont écartelées les responsabilités. Des projets velléitaires, tel celui du réseau d'égouts dans le centre-ville prévu dans le plan quinquennal 1972-1976 mais qui n'a jamais été réalisé, l'absence d'un schéma directeur d'assainissement pour l'agglomération ouagalaise ou plus simplement d'une politique cohérente, la médiocrité des financements disponibles n'ont guère contribué à valoriser ce secteur d'intervention. Tout ceci pourrait néanmoins changer avec le Plan stratégique d'assainissement des eaux usées de Ouagadougou [130], financé par la Banque mondiale qui, pour la première fois, fournit une analyse d'ensemble de la question (à l'exception du drainage) et propose, outre une sélection de dispositifs techniques appropriés, une rationalisation institutionnelle qui conduirait à confier clairement toutes les responsabilités liées à l'assainissement (eaux pluviales, excréta, eaux usées domestiques et industrielles) à l'ONEA.

D. Amoncellement des ordures ménagères et tâtonnements institutionnels

Hormis une brève période pendant laquelle la collecte des déchets fut confiée à une société privée, ce service fut d'abord à Ouagadougou, comme dans de nombreuses villes des pays en développement [131], une prérogative de la collectivité locale. Municipalité puis province l'ont assuré, bon an mal an, en régie directe depuis la création des Voiries en 1953 jusqu'en 1986. A cette date, le service a été transféré à un établissement public *ad hoc*, dont la création semble cependant avoir accru la confusion institutionnelle sans améliorer l'efficacité de la desserte [132].

Chaque crise du service a ainsi engendré des réformes institutionnelles successives qui n'ont cependant pas apporté les réponses attendues, comme en témoigne la persistance des problèmes. N'ont-elles pas au contraire été systématiquement substituées à une réflexion d'ensemble sur les dysfonctionnements ? La primauté des questions organisationnelles n'a-t-elle pas ici masqué des *a priori* fonctionnels et des choix techniques qui auraient dû être mis en question ?

1/ La collecte des déchets : un service local en roue libre

Le service local des déchets ouagalais pâtit, au début de la décennie 80, d'une lisibilité institutionnelle insuffisante et de dotations trop médiocres. Il est en effet mal individualisé au sein des Voiries municipales qui, outre l'enlèvement des déchets, sont responsables des vidanges des équipements publics (marchés, écoles, hôpitaux, administration...), de l'entretien de la voirie et des espaces publics (marchés, places,

130. MINISTERE DE L'EAU, Burkina Faso, *op. cit.*, 32 p. + annexes.
131. Ce service absorbe fréquemment 30 à 50% des budgets d'exploitation des municipalités : *Villes-Horizons 2000*, vol. 11, n° 7, août-septembre 1987, p. 1.
132. GROUPE HUIT, BCEOM, BANQUE MONDIALE, *op. cit.*, tome 2, p. 647.

jardins, squares), de la gestion des panneaux publicitaires et des pancartes, de la surveillance de l'occupation des places publiques (location des stands, gestion des autorisations accordées aux bars et buvettes), de la réparation des véhicules du parc provincial, de l'entretien et du gardiennage des bâtiments communaux.

Ces multiples fonctions sont exécutées avec des moyens très modestes : 45 agents en 1985 [133], dont 2 cadres seulement [134], et un parc de véhicules dont la diversité, début 1987, tente de répondre à celle de la demande :

- 3 bennes tasseuses dont une en panne, pour le service des zones résidentielles et administratives « modernes » ;
- 5 camions multibennes, servant à la manipulation des 48 bacs à ordures publics de 5 m^3 (dont 40 en bon état) distribués dans les quartiers lotis et près des grands équipements ;
- 5 camions bennes simples et une tractopelle destinés au ramassage d'ordures hétérogènes dans les quartiers traditionnels ;
- 1 tracteur agricole et sa remorque, en panne, mais normalement affectés à la zone commerciale et au nettoyage du marché central.

A ces engins sont parfois ajoutés ceux du génie militaire, d'autres ministères, voire de particuliers lors des grandes opérations de nettoyage de la ville mais, inversement, les agents comme les véhicules des Voiries sont aussi réquisitionnés pour de multiples tâches, notamment sur les chantiers de travaux publics. Aussi font-ils fréquemment défaut.

A cette concurrence entre fonctions s'ajoutent les immobilisations pour cause de pannes, bien que le parc soit relativement récent, les engins datant, pour la plupart, du début de la décennie 80. Si les bennes tasseuses « causent beaucoup de soucis » [135], c'est en réalité qu'elles sont trop sophistiquées pour les manœuvres : comme les réparations ne peuvent être effectuées que par Mercedes, les immobilisations des véhicules excèdent souvent trois semaines. Les multibennes, tractopelles, camions bennes et simples tracteurs sont en revanche des engins rustiques, qui résistent mieux aux conditions d'exploitation et peuvent être réparés dans les ateliers des Voiries. Ces véhicules sont toutefois en nombre insuffisant : que le tracteur ou la tractopelle tombe en panne et c'est la desserte de la zone commerciale toute entière qui est suspendue.

Face à cette médiocrité des moyens humains et matériels, les possibilités financières sont très limitées : la taxe locale de balayage et d'enlèvement des ordures instaurée en 1973 n'étant pas affectée, le fonctionnement du service dépend de la modique dotation annuelle votée par la ville. Son montant ne permet ni le renouvellement des véhicules déficients ni l'achat de matériel nouveau : l'acquisition de bacs est ainsi chaque année reportée (leur coût unitaire en 1987 est d'environ 850 000 FCFA s'ils sont fabriqués sur place et supérieur à 1 million de FCFA lorsqu'ils sont importés).

---

133. *Carrefour africain*, n° 901 du 20 septembre 1985. D'après un autre document, en 1986, 49 agents étaient affectés à la collecte des ordures (21), au nettoyage des marchés (17) et à l'entretien des parc et jardins (11) : GALTIER V., *La gestion partagée des ordures ménagères, une solution pour Ouagadougou ?*, Créteil, IUP (Université de Paris XII), 1987, p. 22, (Mémoire de fin d'études).

134. Ce sous-encadrement est une caractéristique commune à de nombreux services urbains de collecte des déchets dans les pays en développement : COING H., MONTANO I., *Villes et déchets dans le Tiers-monde*, Paris, CERTES, 1985, p. 54.

135. Entretien au service des Voiries : 17 août 1987.

Tableau n° 62

Volumes mensuels totaux d'ordures enlevés à Ouagadougou en 1985

Mois	Volumes (en m^3)	Remarques
Janvier	3 901	
Février	4 541	
Mars	930	Panne de 3 camions multibennes et d'une des 2 bennes tasseuses.
Avril	2 297	
Mai	1 807	
Juin	4 290	
Juillet	16 197	Opération de nettoyage de la ville de grande envergure à l'occasion de l'AN III de la Révolution. Réquisition de camions (publics et privés).
Août	2 533	
Septembre	2 758	
Octobre	3 435	Les 3 multibennes et les 2 bennes tasseuses fonctionnent normalement.
Novembre	3 670	
Décembre	3 721	
Total	50 080	

Source : entretien avec l'agent voyer du haut-commissariat (14 août 1987).

Tableau n° 63

Service des quartiers lotis « traditionnels » (camions bennes et camions multibennes du haut-commissariat) : répartition géographique des volumes d'ordures enlevés en 1985

Mois	Volumes (en m3)	Secteurs desservis et volumes respectifs (entre parenthèses et en m3)
Janvier	1148	2 (100) ; 7 (68) ; 8 et 9 (480) ; 13 et 29 (328) ; 17 (56)
Février	-	Feuille de service égarée
Mars	722	1 (52) ; 6 (68) ; 10 et 11 (136) ; tous les bacs (466)
Avril	1072	4 (224) ; 6 (24) ; 8 (60) ; 10 (96) ; 13 (44) ; 11 (40) ; bacs (420) ; voirie (36) ; Centre des indigents de Tanghin (28) ; Présidence (60) ; circuit présidentiel (40)*
Mai	896	8 (168) ; 1 (20) ; bacs (708)
Juin	938	11 (120) ; bacs (818)
Juillet	9582	Toute la ville (30 secteurs)**
Août	368	11 (112) ; 3 (112) ; 1 et 2 (48) ; 16 (60) ; 13 (36)
Septembre	768	1 (144) ; 2 (68) ; 4 (248) ; 6 (164) ; bacs (144)
Octobre	1035	11 et 12 (228) ; 13 (68) ; 29 (296) ; 6 (72) ; 2 et 3 (252) ; bacs (119)
Novembre	1940	1, 2, 4, 6, 7, 8, 9, 12 (1328) ; bacs (612)
Décembre	2016	1, 4, 5, 6, 8 à 13 (1452) ; bacs (564)
Total	20485	Secteurs 1 à 13, 16, 17 et 29

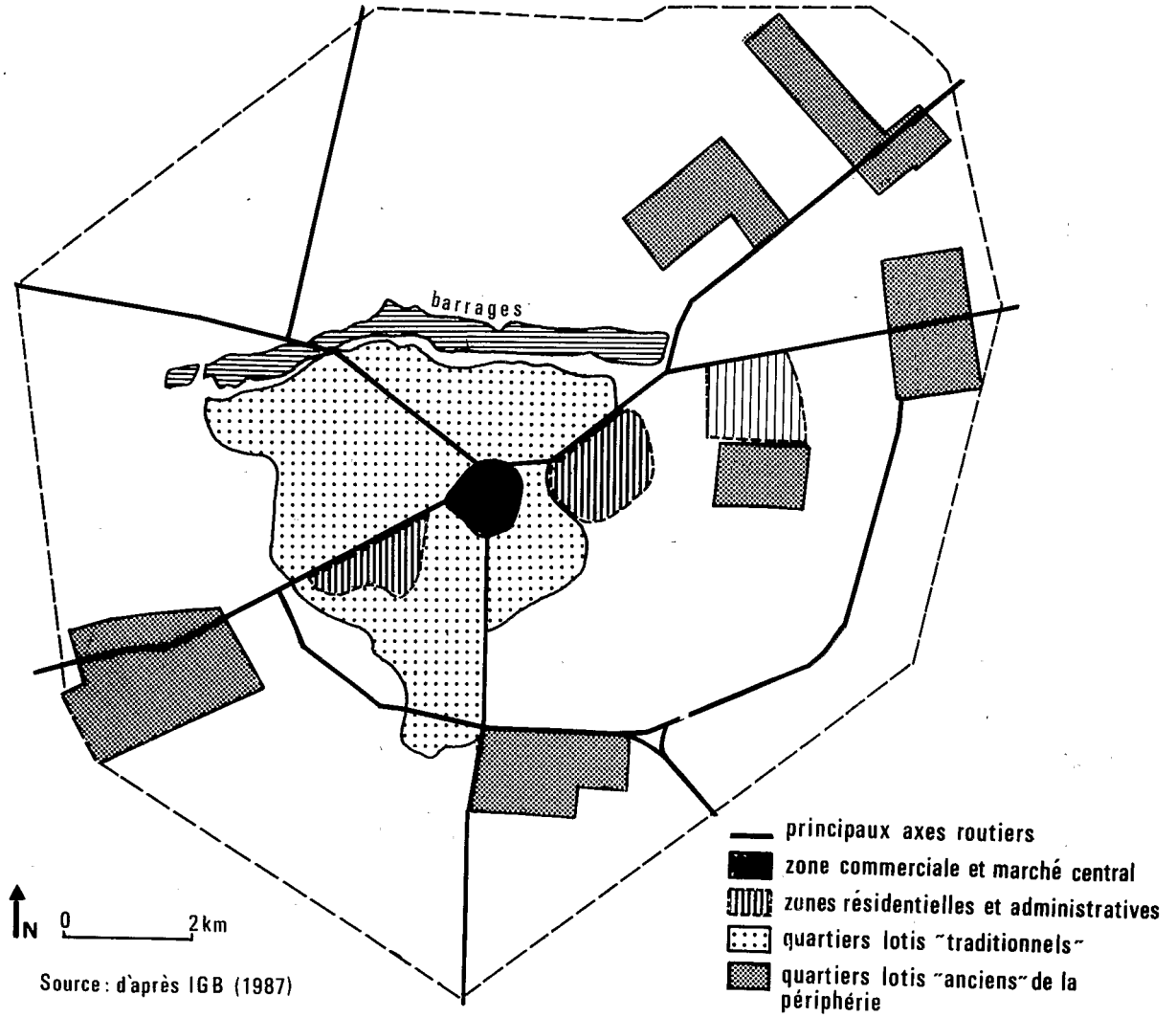
* On appelle ainsi l'opération de nettoyage des rues, et leurs abords, empruntées par l'escorte présidentielle lors d'une sortie officielle, notamment pour accueillir un invité d'honneur à l'aéroport. Dans ce dernier cas, qui était celui d'avril 1986, les voies et lieux concernés étaient : l'aéroport, l'avenue Yennenga, l'avenue de l'indépendance, l'avenue du 17 mai et la présidence.

** Mobilisation générale des services publics et des particuliers pour nettoyer la ville à l'occasion de l'anniversaire de la Révolution (4 août 1986).

Source : entretien avec l'agent voyer du haut-commissariat (14 août 1987).

Fig. n° 33

ZONES D'INTERVENTION DES SENE DU KADIOGO (1987)



Source : d'après IGB (1987)

Fig. n° 34

BACS A ORDURES ET DECHARGES SAUVAGES

OUAGADOUGOU 1987

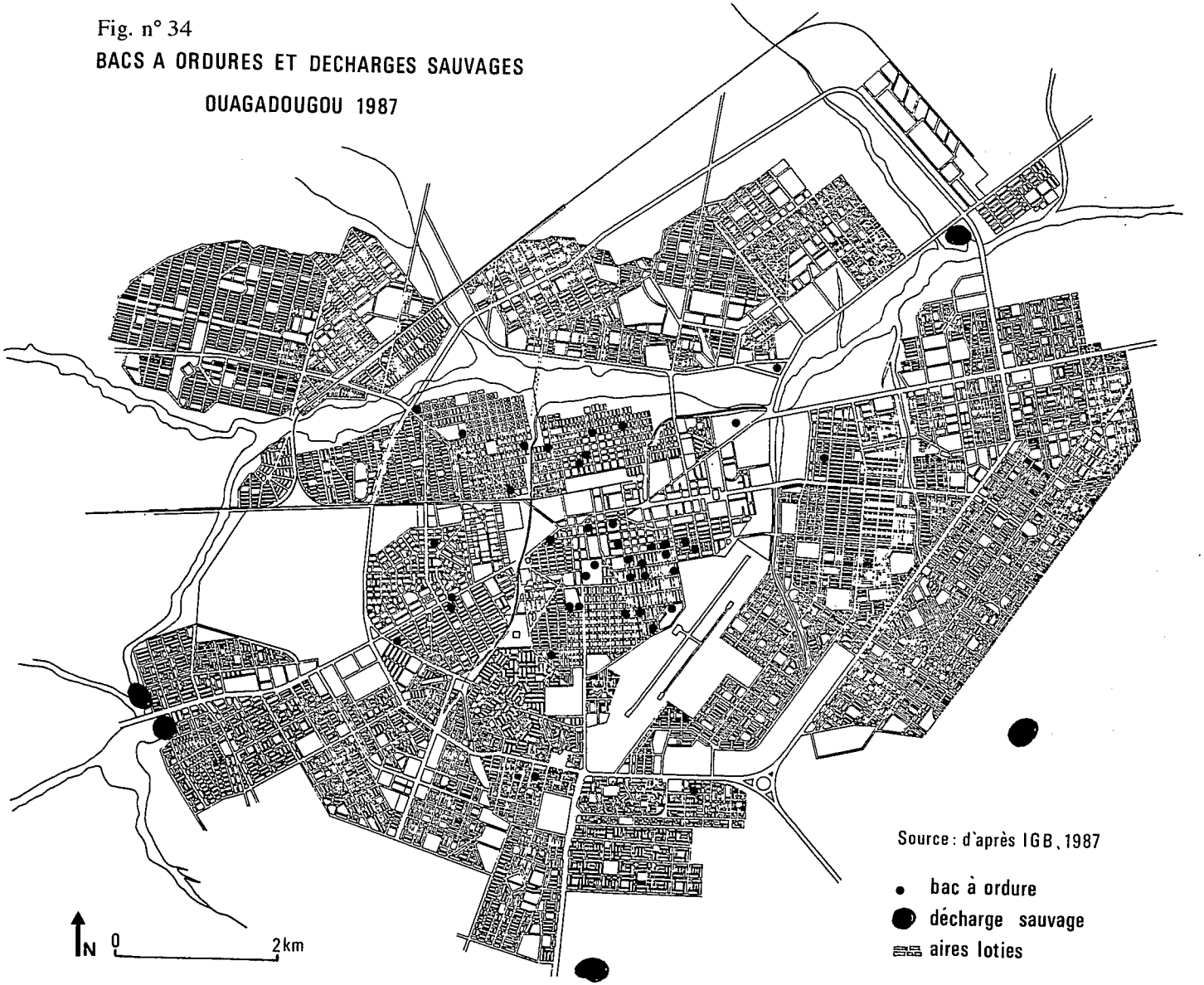


Tableau n° 64

Volumes d'ordures totaux enlevés à Ouagadougou en 1986

En mètres cubes

Mois	Volume total	Bacs (1)	Z. Résidentielle et administrative (2)	Quartiers lotis traditionnels (n° de secteur entre parenthèses) (3)	
Janvier	3 072	1 460	80	1 532	(4, 5, 10, 6, 13, 7, 1)
Février	2 281	840	45 *	1 396	(1, 4, 5, 6, 10, 11, 12, 9)
Mars	2 984	1 660	0 *	1 324	(7, 8, 9, 6, 5)
Avril	3 132	1 640	80	1 412	(2 à 6, 8, 9, 11, 12, 29)
Mai	3 470	1 840	110	1 520	(2, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 29)
Juin	3 416	1 645	125	1 646	(1à 6, 8 à13, 29)
Juillet	6 012	2 090	230	3 692	(1 à 13, 15, 16, 29)
Août	3 009	1 680	125	1 204	(1, 2, 6)
Septembre	1 836	865	115	856	(8, 9)
Octobre	2 871	1 565	90	1 216	(11, 12, 4)
Novembre	2 742	1 420	130	1 192	(3, 12, 4, 1)
Décembre	2 495	1 405	110	980	(6, 7, 5)
Total	37 320	18 110	1 240	17 970	

(1) 3 camions multibennes.
(2) 1 tracteur + remorque et 2 bennes tasseuses (durant l'année 1986, le service a été effectué avec une seule benne tasseuse, l'autre étant en panne).
(3) 4 camions bennes et 1 chargeuse.
* En février une seule benne tasseuse a fonctionné pendant 9 jours, puis elle est tombée en panne : en mars il n'y en avait plus aucune en état de marche.

Source : entretien avec l'agent voyer du haut-commissariat (17 août 1987). Données extraites du rapport d'activité du service de collecte des déchets (1986).

Figure n° 35

Répartition géographique des volumes de déchets enlevés à Ouagadougou en 1986

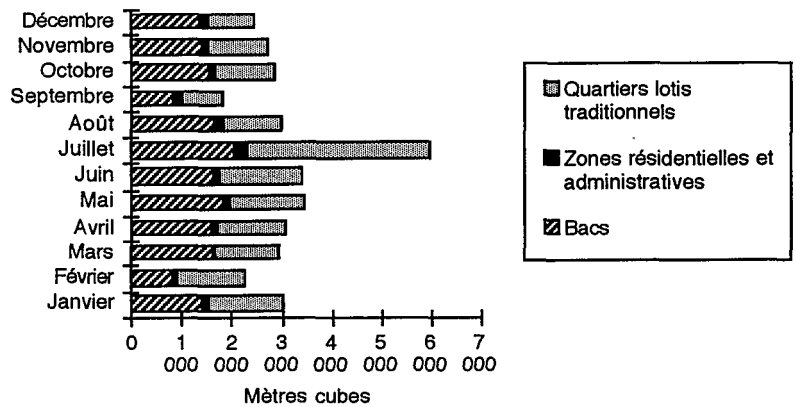


Tableau n° 65

Bacs à ordures et fréquences d'enlèvement par secteur*

Secteurs	total des bacs	fréquence d'enlèvement			
		5 fs/sem.	3 fs/sem.	2 fs/sem.	1 fs/sem. et moins
1	7	1	2	3	1
2	3	1	2		
3	3	2		1	
4	5	1	1	1	2
5	5	2	3		
6	3	2	1		
7	1			1	
8	3	2	1		
9	1			1	
11	4	2	2		
12	4	3	1		
13	4	2	2		
15	1			1	
16	2				2
Total	46	18	15	8	5

* Le tableau n'est pas daté, on peut supposer cependant qu'il s'agit de données collectées en 1987 ou 1988 auprès des SENE.

Source : d'après GROUPE HUIT, BCEOM, BANQUE MONDIALE, *op. cit.*, p. 655.

Indigent au regard des besoins, le service est en outre inégalitaire et sélectif. Seule la ville lotie bénéficie d'une desserte qui n'atteint, au mieux et irrégulièrement, qu'à peine 50% des citadins et se décompose en quatre types de collectes selon les quartiers. Les bennes tasseuses, exclusivement affectées au aires résidentielles et administratives, passent théoriquement chaque jour et, en pratique, au moins une fois par semaine. Circulant 5 jours par semaine de 7 à 15 h, les véhicules assurent une desserte porte-à-porte : lundi, Petit Paris (Gandin) ; mardi, Zone commerciale ; mercredi, Zone du Bois ; jeudi et vendredi, zone administrative et la Rotonde (secteur 4). La zone commerciale et les grands équipements publics, munis de containers, bénéficient d'un service d'enlèvement des bacs pleins sur demande adressée à l'agent voyer. Le marché central et la zone de commerces adjacente sont en outre desservis chaque matin par un tracteur dans lequel des manœuvres chargent les déchets à la fourche. Dans les quartiers populaires centraux, le service est limité aux bacs que les camions vident « de temps en temps » : en l'absence de collecte régulière, le rythme de remplissage des bacs excède toutefois celui des tournées de collecte, ce qui encourage les dépôts anarchiques et entrave l'organisation de circuits de pré-collectes. Dans les quartiers lotis périphériques enfin, il est prévu qu'une pelle chargeuse et un camion benne ramassent les déchets de quelques bacs et dépôts aménagés tous les 2 à 3 mois : très épisodique, cette desserte délaisse en outre les décharges sauvages formées dans les lots vides et les interstices du tissu urbain. Là encore, le nombre insuffisant des conteneurs et l'absence de pré-collecte organisée diminuent considérablement l'efficacité du ramassage.

Les données fournies par le haut-commissariat pour 1986 et 1987 confirment les inégalités de desserte : seuls les secteurs 1 à 13 ont été régulièrement visités et, dans les secteurs périphériques, seules les aires loties avant 1983 (15, 16, 17 et 29) ont bénéficié d'une collecte épisodique (2 à 3 passages par an). Tous les autres quartiers, à l'exception des opérations exceptionnelles de « toilettage » en juillet 1985, n'ont bénéficié d'aucun

ramassage. L'enlèvement irrégulier des bacs est également bien traduit par les fortes disparités des volumes collectés : si certains, sur les trajets habituels de ramassage et proches du centre-ville sont correctement vidés, d'autres sont systématiquement oubliés et laissent déborder leur contenu sur la voie. Le service semble néanmoins avoir été sensiblement amélioré en 1986 : les Voiries, qui envisagent de fabriquer elles-mêmes ces bacs et peuvent d'ores et déjà les réparer, considèrent alors que cette solution est la plus adaptée pour les quartiers populaires du centre-ville et de la périphérie, mais elles n'en ont que 48 en service et il en faudrait 400 au moins...

Avec des volumes de 50 080 m^3 en 1985 et 37 320 m^3 en 1986, la collecte porte sur une partie seulement de la production totale de déchets urbains, qu'il est toutefois difficile d'estimer. En retenant des indicateurs de production journalière de 0,3 kg/hab et de densité de 0,6 t/m^3 [136], la quantité annuelle d'ordures produite par la ville peut être évaluée à 80 576 m^3. Dans cette hypothèse, la proportion du volume collecté par le service public est de 62%, mais d'autres bases de calcul conduiraient à des estimations sensiblement différentes : d'après les enquêtes qui évaluent à 0,4 t/m^3 la densité des déchets à Ouagadougou [137], les « performances » du service public sont ainsi plus médiocres [138].

Pour une majorité des citadins, il n'existe donc pas d'enlèvement des ordures et les pratiques individuelles dominent largement, mais la rancune est tenace vis-à-vis des Voiries, en faveur de qui fut payée une des premières taxes locales. La presse écrite fait largement écho à ce mécontentement : « on paie des taxes de balayage, mais la Voirie ne passe pas ramasser les ordures. Ils ne foutent (sic) rien, ces gens de la voirie » [139].

2/ De quelques initiatives

Les tentatives originales des Voiries pour adapter la collecte sont peu nombreuses et ont souvent été des expédients en réponse à des alertes sanitaires (apparition de cas de choléra notamment). Ainsi en 1985, devant l'impossibilité de discipliner les dépôts sauvages, le haut-commissariat propose de supprimer les poubelles publiques et collectives, à l'exception de celles des équipements publics (marchés, écoles, dispensaires...), d'interdire l'incinération des ordures dans la rue et de rendre obligatoire la poubelle familiale. La levée quotidienne des poubelles publiques aurait été assurée par les Voiries avant 7 heures ou après 18 heures tandis que la desserte des particuliers aurait été confiée à des travailleurs agréés, moyennant une taxe de 100 FCFA/semaine/logement en remplacement de l'ancienne taxe de balayage [140]. Ce projet fut abandonné.

136. Normes retenues pour le Second projet de développement urbain : GROUPE HUIT, BCEOM, BANQUE MONDIALE, *op. cit.*, p. 648.

137. GALTIER V., *op. cit.*, pp. 9-10. Rappelons également qu'en l'absence de données précises, Sandra Cointreau préconise de prendre comme référence une moyenne de 0,5 à 0,6 kg de déchets produits chaque jour par un citadin d'une ville du Tiers-monde : COINTREAU S., *Environmental Management of Urban Solid Wastes in Developing Countries : a Project Guide*, Washington, The World Bank, 1982, (Urban Development Paper ; n° 5).

138. Précisons que les ratios généraux rendent mal compte du pourcentage réel de citadins desservis car les quantités de déchets produits par individu varient généralement en fonction des quartiers, dont elles reflètent les niveaux de vie : COING H., MONTANO I., *op. cit.*, pp. 11-15.

139. *Carrefour africain*, n° 901 du 20 septembre 1985, p. 29.

140. *Carrefour africain*. n° 901 du 20 septembre 1985, p. 31.

Citons encore l'expérience, lancée en 1986 peu avant la dissolution des Voiries, de desserte restreinte et à la demande dans les quartiers périphériques non lotis ou nouvellement lotis. Dans le dispositif imaginé par les techniciens, le CR devait choisir, en accord avec la population, un ou deux dépotoirs où rassembler les ordures, un responsable devant ensuite prendre rendez-vous avec un chauffeur chaque fois que la mini-décharge arriverait à saturation. D'après les prévisions, ce dispositif devait permettre de porter à une visite trimestrielle par secteur la collecte en périphérie. La formule, qui existe ailleurs sous des formes analogues [141], n'a cependant pas eu de succès à Ouagadougou, pour deux raisons essentielles.

La première est qu'elle sous-estimait la responsabilité du préposé à la mini-décharge : il lui fallait ainsi, en l'absence de téléphone, se déplacer au centre-ville pour prendre rendez-vous puis pour accompagner le chauffeur sur le site. Il devait donc trouver du temps et de l'essence pour effectuer au minimum deux trajets - à condition que les interlocuteurs soient disponibles - mais les distances sont longues à Ouagadougou et le financement de ces déplacements n'avait pas été envisagé par les techniciens.

La deuxième raison, compte tenu des vastes superficies des secteurs périphériques, réside dans l'effort que représente pour les ménages l'acheminement des déchets jusqu'au dépôt. En l'absence de *pousseurs* ou de tout autre dispositif d'accompagnement soulageant les familles de cette tâche ingrate, la contrainte paraît disproportionnée au regard des compensations attendues. Or, aucune pré-collecte privée n'a jusqu'à présent pu être organisée de manière durable et adaptée dans les quartiers populaires du centre ou des périphéries. Pourtant, ces mêmes populations ont de longue date adopté des formes de distributions privées et payantes de l'eau qui ne sont ni moins contraignantes ni meilleur marché : leur désintérêt apparent pour des substituts analogues au service public de collecte des déchets témoigne plus d'une certaine indifférence au problème et de l'existence de pratiques familiales peu onéreuses (enfouissement dans la parcelle ou la rue, incinération à l'air libre ou dans un fût de stockage) que d'une hypothétique sous-organisation communautaire qu'il suffirait de stimuler. Ceci limite singulièrement, à court terme, les possibles dispositifs alternatifs car les populations semblent peu disposées à consentir des efforts supplémentaires, notamment financiers, pour un service qu'elles ne considèrent pas comme prioritaire : un travail préalable d'information et d'éducation, beaucoup plus long et aléatoire que l'organisation technique d'un circuit de pré-collecte, est encore probablement nécessaire [142].

Reste la mobilisation des populations lors d'opérations ponctuelles de nettoyage, initiées directement par la Présidence. Ces journées « commandos » appartiennent à l'arsenal classique de la lutte contre l'amoncellement des immondices dans les pays en développement [143]. Elles ont existé au Burkina de façon sporadique sous le nom

141. Par exemple à Kinshasa : TREMEA L., « L'organisation du service de collecte autour de centres d'accueil et de tri des déchets. Le rôle de la collecte «informelle» à Kinshasa », in *Gestion des déchets ménagers dans les pays en développement. Actes du colloque international. Paris 9-11 septembre 1987*, Paris, Rexcoop-Plan Urbain, 1987, p. 78.

142. Sur les aléas de cet apprentissage, voir notamment : NDIONE E., *Dakar, une société en grappe*, Paris, Karthala/Enda Graf Sahel, 1993, pp. 83-84, (coll. Les Afriques).

143. Voir par exemple les opérations Augias sénégalaises : LE ROY E., « Le pluralisme juridique dans le creuset de la démocratie : l'exemplaire Sénégal », in *Annuaire du Tiers-Monde IX 1985-1986*, Paris, Fernand-Nathan, 1987, p. 262.

d'opération *Ville propre*, puis elles sont devenues plus systématiques après le 4 août 1983. Sollicitant les habitants comme les entreprises, priées de prêter tout matériel utile, elles mêlent alors étroitement propreté, civisme et esprit révolutionnaire, sous l'influence du président Sankara. Ce dernier, qui impose aussi l'opération *Ville blanche*, précise ainsi dans un communiqué de presse que la chaux blanche « en plus de son pouvoir aseptique, présente l'avantage de familiariser très rapidement les esprits au respect de la propreté, de la netteté et de l'ordre » [144]. Par la suite, les opérations *Manamana* [145] désignent toutes les actions urbaines de salubrité (propreté, blanchissage, curage des caniveaux) et visent, selon leurs initiateurs, à « créer le réflexe du propre » [146]. Si elles ne sont pas dénuées d'efficacité, en sensibilisant les citadins à leur environnement, elles ne peuvent rien toutefois contre l'absence de suivi et le caractère désordonné des interventions : il faut chaque année tout recommencer.

Les défaillances du service public et l'incapacité des Voiries à piloter des expériences adaptées et durables ont suscité quelques autres initiatives, parmi lesquelles l'organisation de pré-collectes privées et autonomes pour des quartiers de moyen et haut standing, habitat de cadres nationaux et expatriés. Dans la Zone du Bois et quelques rues résidentielles du centre-ville (secteurs 4 et 5), par exemple, des adolescents circulent de porte en porte, avec des charrettes à traction asinienne, et vident les poubelles familiales contre une modique rémunération (50 à 100 FCFA par voyage en général, 300 FCFA/mois à la Zone du Bois pour un passage hebdomadaire). Les administrateurs des Cités ont opté pour un autre type de service, confié à un entrepreneur privé : les ménages ont dû se doter d'une poubelle standard (bidon recyclé et numéroté) et paient mensuellement une collecte décadaire à la Cité An III (1 000 FCFA pour un passage les 1er, 10 et 30 du mois), bi-hebdomadaire à la Cité An II.

Paradoxalement, le service public délaisse ainsi deux types de quartiers opposés : les aires résidentielles aisées, où il s'efface devant l'efficacité tarifée des formules privées, et les secteurs périphériques, laissés aux pratiques populaires, qui ignorent les systèmes de pré-collecte organisée. Il faut, à l'évidence, s'interroger sur la possibilité d'y étendre ces dernières. Cette solution a, une première fois, été envisagée en 1985 par un haut-commissaire du Kadiogo, qui souhaitait confier l'étude et la fabrication de prototypes de charrettes à une entreprise locale. Son successeur n'ayant pas donné suite au projet, ce dernier n'a cependant pas abouti. L'idée est ensuite reprise par le Second projet urbain, qui propose d'articuler deux circuits, l'un privé en amont du conteneur pour effectuer la pré-collecte entre l'habitation et le dépôt, le second public assurant en aval la liaison entre le conteneur urbain et la décharge [147]. Ce dispositif bute néanmoins sur deux écueils. Le premier, déjà évoqué, est la réticence des citadins à faible revenu face au coût de l'amélioration et à l'abandon de leurs pratiques : qu'une telle formule donne satisfaction dans les quartiers nantis ne signifie nullement qu'elle soit transposable. Le second est la nécessaire multiplication des dépôts primaires contrôlés, qui suppose un

144. *Carrefour africain*, n° 898 du 30 août 1985, p. 15.
145. La première de ces opérations nationales d'assainissement, de nettoyage et d'embellissement des villes et villages débuta à Ouagadougou les 10 et 11 janvier 1987 : *Carrefour africain*, n° 970 du 16 janvier 1987, p. 5.
146. Titre d'un article de *Carrefour africain*, n° 1018 du 24 décembre 1987, p. 22.
147. GROUPE HUIT, BCEOM, BANQUE MONDIALE, *op. cit.*, p. 654.

investissement public dans l'achat de conteneurs par exemple, et l'accélération de la rotation des multibennes vers les décharges, matériellement impossible sans véhicules supplémentaires.

En outre, les décharges posent à leur tour de nombreux problèmes. Il en existe quatre : au sud-ouest (route de Bobo-Dioulasso), au sud (route de Saponé), au sud-est (route de Yamtenga) et au nord-est (route de Kaya). Simples lieux de dépôt, ces décharges reçoivent les déchets solides comme les chargements des camions vidangeurs, sans traitement ni régalage ou recouvrement. On peut à peine les qualifier de décharges contrôlées ; or, leur contenance est désormais insuffisante et l'extension de la ville jusque sur leurs marges pose de graves problèmes environnementaux. Ainsi, plusieurs habitations et un marché frangent celle de Kossodo au nord-est. Les résidants ont porté plainte et elle devrait être fermée, mais que deviendra-t-elle après son abandon ? Quels sites prendront le relais ? En dépit des enjeux écologiques et sanitaires, la question des déchets tarde à émerger : le SDAU ne préconise rien et il faut attendre le Second projet urbain pour que soient envisagés l'ouverture et le contrôle de deux nouvelles décharges.

Aucune politique complémentaire de valorisation des déchets n'est en revanche formulée et le recyclage procède de pratiques ponctuelles. Ainsi, les ménages effectuent souvent un premier tri : les déchets alimentaires servent à nourrir un petit élevage (chèvres, volailles), les papiers sont réutilisés pour le petit commerce des femmes qui y enveloppent condiments et beignets, les récipients, bouteilles et boîtes de conserve sont recyclés. Par ailleurs, sur le site des décharges, des tolérances et arrangements divers permettent de petites activités individuelles de récupération : des paysans recueillent les déchets organiques et les cendres pour amender leurs terres ; des ferrailleurs et ferblantiers trient les vieux ustensiles, les boîtes de conserve et divers objets en fer pour les revendre en ville, transformés ou non ; les artisans bronziers utilisent les déchets métalliques et le cuivre, qu'ils fondent avec le bronze pour réaliser, à la cire perdue, figurines et objets décoratifs.

Ces activités demeurent toutefois marginales et ne constituent pas à proprement parler une filière organisée de valorisation des déchets ; on est loin ici de l'« affairisme » des habitants de la *Planète Kianja* à Tananarive et de leur occupation-exploitation de la décharge urbaine [148]. Dans ce domaine de la transformation des déchets, les rares initiatives de quelque ampleur sont étrangères et ont pour objectif de fournir des engrais au maraîchage périurbain, qui couvre quelque 600 ha. Si le coefficient d'incinération et le pouvoir calorifique des déchets ouagalais sont faibles en effet, leur nature et leur composition se prêtent en revanche au compostage, à condition que les matières fermentescibles soient collectées directement dans les parcelles [149], où moins de 10% des ordures ne sont pas récupérables à des fins agricoles.

Or, l'usage du compost d'ordures n'est pas inconnu au Burkina : traditionnel dans les villages [150], il existe aussi sous des formes rudimentaires en ville. Ainsi, dans les

148. CAMACHO M., *Les poubelles de la survie : la décharge municipale de Tananarive*, Paris, L'Harmattan, 1986, 206 p, (Villes et entreprises).
149. GROUPE HUIT, BCEOM, BANQUE MONDIALE, *op. cit.*, p. 652.
150. CAPENE, *Du déchet urbain au maraîchage : mission d'évaluation d'une opération pilote à Ouagadougou au Burkina Faso*, Montpellier, CAPENE, 1987, p. 12.

secteurs périphériques, où la proportion d'agriculteurs est importante, certains ménages vident eux-mêmes leurs latrines et font sécher, devant chez eux, les boues qu'ils utilisent ensuite dans leurs champs ou qu'ils cèdent à des maraîchers. Notons enfin, même s'il convient d'être prudent, que les interlocuteurs ne mentionnent pas d'obstacle psychologique et culturel à cette utilisation des matières organiques, notamment humaines.

Tableau n° 66

Composition moyenne des déchets produits dans les quartiers « traditionnels » de Ouagadougou (1985)

Matières organiques	0,5 %
Bois et branchages	11,0%
Chiffons et tissus	1,0%
Débris végétaux	50,0%
Déchets alimentaires	10,0%
Papiers et cartons	2,0%
Verre et poteries	2,0%
Métaux	1,0%
Plastique	0,5%
Cendres et terre	33,0%

Source : Extrait de CAPENE, *Du déchet urbain au maraîchage : mission d'évaluation d'une opération pilote à Ouagadougou au Burkina Faso*, Montpellier, CAPENE, 1987, p. 11.

C'est dans ce contexte que le CAPENE (Centre d'application et de promotion des énergies nouvelles écologiques) a lancé en 1986, avec 10 écoles primaires des périphéries, une expérience de fabrication de compost à partir des déchets fermentescibles des quartiers. Environ 7 t de compost ont été produites et 11 000 m^2 de périmètres maraîchers aménagés, dont les légumes et les condiments ont été utilisés dans les cantines scolaires, les surplus étant écoulés sur les marchés. Bien qu'elle ait bénéficié de l'encouragement et du soutien moral des pouvoirs publics, cette expérience demeure isolée et laisse entier le problème du traitement des déchets dans les aires périphériques en voie d'urbanisation et de densification rapides [151].

Ce ne sont pourtant pas ces dernières qui déclenchent l'alarme dont résulte la réforme institutionnelle de 1986, mais les quartiers populaires lotis centraux. Dans les unes, les pratiques individuelles compensent l'absence de service, dans les autres, elles ne suffisent plus à pallier ses déficiences, même si des habitudes de propreté, dont M. Douglas [152] ou F. Dianzinga [153] rappellent le caractère culturel, sont maintenues. Une étude conduite dans la capitale burkinabè montre aussi que la propreté et l'hygiène, produits historiques du XIX^{ème} siècle élaboré dans les sociétés occidentales, ne sont pas

151. BURGER P., RHABI P., « La sensibilisation et la participation des populations à la collecte et au traitement des déchets ménagers. L'expérience de Ouagadougou (Burkina Faso) », in *Gestion des déchets ménagers dans les pays en développement, op. cit.*, p. 40.

152. DOUGLAS M., *De la souillure*, Paris, Maspéro, 1981, 193 p.

153. « Si la ville noire est sale, elle est sale pour ceux qui la voudraient blanche » : cité dans DREYFUS J., « L'eau et l'assainissement en Afrique noire : le point de vue de Fidèle Dianzinga », in *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 30, Avril 1986, p. 76.

toujours liés dans l'esprit des femmes ouagalaises, qui apportent cependant un soin particulier à l'entretien de leur logement [154]. La propreté est ici surtout assimilée à l'ordre, lui-même subordonné à un découpage de l'espace habité en aires fonctionnelles distinctes : le balayage partiel des espaces successivement occupés au cours de la journée est ainsi une des pratiques de la mise en ordre de la parcelle (c'est la raison pour laquelle la proportion de terre et sable est très importante dans les déchets). Ce même souci d'ordre et de séparation des espaces conduit à réserver une aire de stockage des ordures très circonscrite, généralement dans un trou où elles sont brûlées ou enfouies. Les auteurs du rapport notent que, même dans les quartiers en cours de restructuration, les femmes s'efforcent d'endiguer le cataclysme de la démolition en préservant une hiérarchie des lieux et conservent, malgré l'agencement précaire de leur habitat, leurs pratiques de propreté [155]. Il serait vain d'idéaliser ces dernières, car elles n'excluent pas des proximités paradoxales et résultent moins d'un souci prophylactique que d'une volonté de rejet des activités perçues comme sales ou impures hors de l'espace vécu, où règne un ordre de nature sociale, esthétique ou sacrée. Il serait cependant tout aussi vain de les nier : les efforts pourraient au contraire porter sur l'adjonction d'une composante sanitaire à ces pratiques de propreté familières des citadins.

Il reste qu'au-delà d'un certain seuil d'urbanisation, de la multiplication des activités et de l'augmentation de la quantité individuelle de déchets produits, elles deviennent insuffisantes pour préserver ne serait-ce que l'ordre et l'aspect du propre. Tandis que plusieurs études constatent successivement que, dans les périphéries, « les espaces publics sont relativement propres et bien entretenus » [156] en 1976, qu'il y règne un « aspect généralement propre » [157] dix ans plus tard, dans les quartiers lotis anciens du centre en revanche, l'impression est tout autre. Dans les cours, l'espace se raréfie et un nombre croissant de fonctions est reporté à l'extérieur. Le souci majeur, qui demeure pour tous de garder la parcelle propre, conduit ainsi à se débarrasser des déchets à l'extérieur : la rue, les lots vacants, les impasses, les terrains vagues et, surtout, les caniveaux constituent autant de sites « recyclés » par les citadins. On y dépose, on y brûle, au mépris des règles d'hygiène et du confort des voisins. Ceci provoque en retour la colère de certains agents des Voiries, qui stigmatisent « l'absence de bonnes habitudes de salubrité chez les citadins [qui jettent] tout n'importe où pourvu que l'intérieur de la cour soit débarrassé » [158] et celle du haut-commissaire qui constate, désabusé, que « la propreté ne constitue pas un besoin exprimé des masses » [159].

C'est donc essentiellement pour remédier aux désagréments d'un centre-ville nauséabond et encombré de détritus - « Les ordures s'entassent ici et là, les immondices vomies par les fossés et les caniveaux se sont éparpillées » [160] - que le gouvernement révolutionnaire, très réceptif aux arguments idéologiques d'une campagne hygiéniste, prend des mesures fin 1986, qui se traduisent d'abord par une réforme institutionnelle.

154. GAUFF INGENIEURE, *Mesures d'urgence pour l'alimentation en eau de la ville de Ouagadougou : études socio-sanitaires et propositions de mesures. Rapport définitif*, Ouagadougou, Gauff Ingenieure, 1988, p. 47.
155. *Ibid.*, p. 52.
156. SCET-INTERNATIONAL, *op. cit.*, p. 9.
157. CAPENE, *op. cit.*, p. 9.
158. *Sidwaya*, 16 mai 1984, p. 1.
159. *Carrefour africain*, n° 901 du 20 septembre 1985, p. 28 ; on retiendra aussi ce titre d'article : « Une ville sale, des masses sales » (*Carrefour africain* n° 901 du 20 septembre 1985, p. 26).
160. *Sidwaya*, 16 mai 1984, p. 1.

3/ Les SENE : un instrument de propagande

Considérant que « la saleté, à travers l'histoire, est un phénomène des sociétés décadentes » et qu'« elle est incompatible avec les transformations en cours dans notre pays », le conseil des Coordonnateurs du Faso [161] décide, le 22 août 1986, la dissolution des Voiries et leur remplacement par les SENE (Services d'entretien, de nettoyage et d'embellissement) [162]. Prenant acte de la faillite des services de la ville, qu'elles attribuent autant au manque de moyens qu'à l'inorganisation et à l'éparpillement des fonctions - « Afin de permettre aux SENE de jouer pleinement leur rôle et contrairement à la multitude d'attributions dévolues aux ex-Voiries, les SENE ont des missions précises allant dans le sens d'un allégement de la structure pour la rendre plus opérationnelle » [163] - les nouvelles dispositions tentent d'extraire les SENE de la lourdeur bureaucratique administrative et de les motiver par une tâche valorisante : l'embellissement. L'ampleur et l'utopie de leurs objectifs - « changer la mentalité, le comportement et les habitudes du peuple burkinabè en développant chez lui le goût et le respect de la propreté » [164] - compromettent néanmoins leur crédibilité.

Regroupés au sein d'une direction (DINASENE) puis, le 13 juillet 1988, d'un office (l'ONASENE), établissement public à caractère administratif placé sous la tutelle du ministère de l'Environnement et du Tourisme [165], les SENE sont théoriquement instaurés dans trois villes, Ouagadougou, Bobo-Dioulasso et Koudougou, mais ne fonctionnent réellement que dans la capitale. Ils doivent y hériter des moyens des ex-Voiries, mais la province, qui utilisent ceux-ci à de multiples tâches, résiste vigoureusement à cette « spoliation ». Aussi l'existence des SENE demeure-t-elle statutaire jusqu'à une rétrocession partielle de matériel en juillet 1987. Même alors, elle n'est guère mieux assurée : un inventaire montre que 3 seulement des 5 camions bennes ont été cédés et que l'héritage comporte aussi 7 véhicules en panne inutilisables et plusieurs dans un état précaire ! [166] Par ailleurs, les manœuvres chargés des tâches de nettoyage n'ont pas été mis à la disposition des SENE qui, la première année, doivent aussi se contenter d'un hébergement provisoire dans un bureau du ministère de l'Environnement. Fin 1987, ils ne disposent toujours pas de personnel propre : les salaires des manœuvres et chauffeurs (12 personnes) sont versés par le haut-commissariat, les 7 autres agents sont détachés ; ils n'ont pas de budget d'investissement et seulement un maigre budget de fonctionnement. Lors de la réorganisation de l'ONASENE, le directeur général admet que tout, jusqu'alors, n'a été que « *racolages* (sic) de restants d'argent qui ne couvrent pas pleinement nos besoins en carburant » [167].

161. En période d'inter-règne, rituelle de 1984 à 1987, qui succédait chaque année à la dissolution du gouvernement, le pays était dirigé par un conseil des coordonnateurs généraux du Faso comportant les 4 fondateurs « historiques » de la Révolution (les capitaines Sankara, Zongo, Compaoré et le commandant Lengani).
162. *Sidwaya*, 25 août 1986, p. 7.
163. MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT ET DU TOURISME. Burkina Faso, *Document de base : SENE*, Ouagadougou, ministère de l'Environnement et du Tourisme, [c. 1987], multigr., p. 1.
164. *Ibid.*
165. Kiti n° AN IV-246 CNR/ETOUR du 31 décembre 1986 (*JOBF*, n° 2 du 8 janvier 1987, p. 29).
166. ONASENE, *Bilan des SENE*, Ouagadougou, ONASENE, [c. 1989], p. 2.
167. *Carrefour africain*, n° 1018 du 24 décembre 1987, p. 23.

Tableau n° 67

Gros matériel des SENE du Kadiogo en 1988

Parc existant	Date d'achat	Etat
Camion multibenne	5/82	en panne
Camion multibenne	-	en panne
Camion multibenne	1/87	bon état
Camion multibenne	1/87	bon état
Camion multibenne	1/87	bon état
Camion multibenne	1/78	bon état
Benne tasseuse	4/80	bon état
Benne tasseuse	4/80	accidentée
Benne tasseuse	4/80	à réformer
Camion vidangeur	4/80	bon état
Camion vidangeur	10/85	en panne
Camion vidangeur	4/77	en panne
Tractopelle	4/87	bon état
Camion benne	3/78	à réformer
Camion benne	-	en panne
Camion benne	-	en panne
Véhicule bâché	-	en panne
Diane	1/83	bon état
Camion citerne	-	bon état
Tracteur agricole	-	en panne
4 remorques	-	en panne
48 bacs	-	bon état
10 bacs	-	à réformer

Sources : d'après ONASENE, *Bilan des SENE*, Ouagadougou, ONASENE, (c. 1989), p. 2 ; GROUPE HUIT, BCEOM, BANQUE MONDIALE, *op. cit.*, p. 650.

Tableau n° 68

Estimations concernant les besoins de fonctionnement initiaux des SENE du Kadiogo (1987)

Besoins	Quantité	Montant total (milliers de FCFA)
1/ Equipement (niveau central)		
Chargeurs de containeurs	45	315 000
Containeurs	500	400 000
Voitures laveuses	2	12 000
Bulldozers	4	80 000
Compacteur	1	20 000
Chargeur de compacteur	1	20 000
Voitures citernes	5	43 000
Pièces détachées	10	90 000
Mobylettes de surveillance	6	20 000
2/ Equipement du personel		
Brouettes	210	5 250
Balais	630	630
Pelles	630	630
Pioches	210	210
Rateaux	630	1 260
Baramines	210	315
Gants	630	1 260
Masques	630	1 260
3/ Fonctionnement		
Carburant et réparations		303 355
4/ Personnel (salaires pour un an)		
Balayeurs/éboueurs*	630	37 800
Total		1 351 970

* Salaire mensuel de 5 000 FCFA.

Source : MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT ET DU TOURISME. Burkina Faso, *Document de base : SENE*, Ouagadougou, ministère de l'Environnement et du Tourisme, (c. 1987), multigr., pp. 12 -13.

Tableau n° 69

Dotations de l'Etat aux SENE du Kadiogo

- Juillet 1987	25 millions de FCFA
- Mai 1988	5 millions de FCFA
- Juillet 1988	10 millions de FCFA
- Octobre 1988	5 millions de FCFA
- Décembre 1988	10 millions de FCFA

Source : ONASENE, *Bilan des SENE*, Ouagadougou, ONASENE, (c. 1989), p. 4

Les SENE ouagalais ont pourtant produit un devis estimant leurs besoins initiaux à 1 352 340 500 FCFA [168], mais les fonds n'en ont jamais été acquis. Hormis l'héritage des ex-Voiries et quelques revenus propres provenant de prestations, les vidanges des fosses septiques essentiellement, leur financement repose donc sur les subventions étatiques. De 1988 à 1991, celles-ci ont permis de payer les salaires auparavant supportés par le haut-commissariat, d'acheter du carburant et des lubrifiants, de confectionner des bacs. Leur montant étant insuffisant toutefois, la division économique locale a continué de contribuer au règlement des factures tout en prêtant, à contrecœur, son matériel et ses ateliers de réparation, mais en refusant l'aide sollicitée par la direction provinciale des SENE pour payer ses agents. Que le partage des responsabilités et des ressources n'ait pas été clairement posé perpétue, ainsi, un difficile problème de cohabitation qu'avivent les susceptibilités et des rancœurs envers un établissement public dont la création, perçue comme un désaveu, a en outre dépossédé les services du haut-commissariat d'une partie de leurs prérogatives et de leurs moyens.

Dans un premier temps, le Front populaire parut vouloir consolider l'ONASENE en lui octroyant une subvention de 300 millions de FCFA dans son budget 1989. Le ministre de l'Environnement reconnaissait alors, non sans euphémisme, que les SENE avaient connu des « difficultés de fonctionnement », avant de conclure par un sophisme : « On a eu cette impression que rien n'allait, parce que, justement, les gens ont acquis de tels réflexes que finalement, la saleté les tique, les choque, alors qu'avant la mise en place des SENE, les ordures ménagères sont restées pendant des années avant d'être enlevées » [169]. Les responsables des SENE provinciaux, pour leur part, conduisaient plusieurs négociations pour passer des contrats de desserte avec de grands équipements qui pourraient procurer des revenus. Le principe d'un abonnement du grand marché semblait ainsi acquis : la propreté à l'intérieur du marché étant assurée par un service privé, chargé de nettoyer et de vider les poubelles dans de grands bacs entreposés à l'extérieur, les SENE se proposaient d'enlever régulièrement ces bacs pour un prix unitaire de 8 000 FCFA. Un dispositif analogue était à l'étude pour les grands hôtels.

Il est probable cependant que les SENE n'acquerront jamais les moyens d'une crédibilité qui suscite la confiance d'éventuels clients car, depuis 1991, l'Etat a cessé ses subventions et l'office, dans une situation financière périlleuse, éprouve de grandes difficultés à assurer la collecte des ordures dans la capitale et deux activités secondaires : les vidanges (pour lesquelles ne subsiste plus qu'un seul camion) et la production de plantes vertes. Venant confirmer et accélérer ce délabrement, le transfert du ramassage des déchets solides à la division économique du haut-commissariat est acquis ; celle-ci doit bénéficier, dans le cadre du Second projet urbain de la Banque mondiale, d'une assistance financière et matérielle pour assumer cette nouvelle responsabilité [170]. L'élégant hommage aux SENE de Madame le ministre de l'Environnement en 1989 résonne, *a posteriori*, comme un hallali.

168. MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT ET DU TOURISME. Burkina Faso, *op. cit.*, p. 12.
169. *Sidwaya*, n° 1215 du 17 février 1989, p. 3.
170. MINISTERE DE L'EAU. Burkina Faso, *Plan stratégique d'assainissement des eaux usées de la ville de Ouagadougou : Projet BKF/89/016*, Ouagadougou, ONEA, février 1993, p. 5.

Que conclure ? L'effervescence a été telle autour du sujet, les préoccupations du pouvoir si bruyamment manifestées, qu'elles risquent de tromper. Qu'on ne se méprenne pas toutefois : les campagnes de sensibilisation ont été bien réelles, les SENE ont tant de fois fait la une des journaux, pour être encensés ou vilipendés, qu'ils ont dans une certaine mesure éveillé l'intérêt des citadins, la production d'un discours redondant sur le thème de la salubrité et du cadre de vie, notamment autour des opérations et concours *Mana-mana*, ont suscité des comportements nouveaux. La durabilité des effets demeure toutefois en question : par quels dispositifs de long terme peuvent-ils être étayés ? Au-delà des réformes institutionnelles, quelles ressources nouvelles et quel mode de financement doivent assurer le fonctionnement du service de collecte des déchets ? Quelle réflexion a été consacrée aux dispositifs techniques ? Quelles mesures ont été prises pour réduire les inégalités géographiques et sociales de la desserte ? La fragilité des SENE repose sur un malentendu : de même que leur création, réalisée sans considérations logistiques (une tutelle du ministère de l'Equipement aurait ainsi été plus judicieuse du point de vue des compétences et du matériel nécessaires), fut un acte symbolique et politique plus que gestionnaire, les SENE ont été un instrument de propagande plus que d'entretien de la cité.

Le registre lexical employé, les critères de notation des concours *Mana-mana*, comme le thème de la rencontre nationale des SENE et des producteurs d'ordures en janvier 1988 - *Les SENE et moi, quelles contributions pour un cadre de vie sain et agréable ?* [171] - traduisent parfaitement cette confusion en mêlant constamment les considérations morales, esthétiques et sanitaires. Ce n'est pas seulement une amélioration progressive de l'hygiène publique que cherche le pouvoir mais une rupture radicale avec des comportements antérieurs, une métamorphose du rapport des citoyens à leur société et leur environnement : pensés comme un outil de cette transformation idéologique et démiurgique, les SENE ne furent pas conçus comme une entreprise de nettoyage de la ville. Prisonniers de l'ampleur du dessein, dicté par le pouvoir politique, et constamment bridés par la pénurie des moyens, ils n'ont pu ni assurer la gestion quotidienne des besoins ni infléchir notablement l'état du service et la prédominance des pratiques individuelles dans de nombreux quartiers. Leur invention témoigne de l'exercice technocratique d'un pouvoir indifférent aux nécessités de la gestion urbaine : la maîtrise des moyens et de leur exploitation, la coordination des interventions dans la durée, l'organisation de la complémentarité des compétences et des activités.

E. Services publics et diversité de la demande urbaine : pour une relecture de la centralisation institutionnelle

Les réussites et stratégies d'adaptation très inégales de ces quatre grands services urbains, qui relèvent tous d'établissements publics centralisés, suggèrent une réévaluation du déterminisme induit par le cadre institutionnel.

171. *Carrefour africain*, n° 1023 du 29 janvier 1988, pp. 25-28. Un des slogans du séminaire déclarait par exemple : « la propreté sans l'embellissement est orpheline ».

A ce « modèle » de la société nationale, que « l'éloignement du terrain, allié à la rigidité des procédures, [rendrait] tout à fait inefficaces » [172], il est en effet souvent reproché, pêle-mêle, inefficacité bureaucratique, lourdeur administrative, poids excessif des coûts de fonctionnement, inertie face à l'innovation, dépendance financière, gestion aléatoire soumise à l'arbitraire étatique [173]. Fort de ces constats, le « nouveau réalisme » [174] préconise le retrait du pouvoir central et la décentralisation - le plus souvent au profit des communes - des services urbains. Cette dernière est présentée comme « un facteur d'efficacité car elle permet d'ajuster étroitement les services publics aux multiples préférences individuelles, et elle encourage la responsabilisation et l'équité en liant clairement les avantages des services et des coûts » [175]. L'idée est séduisante, mais le diagnostic est-il juste, d'une part, la solution préconisée est-elle toujours praticable, d'autre part ? Bien que l'exemple ouagalais n'incite pas à réfuter en bloc ces analyses, il suggère à tout le moins la prudence.

Surdéterminés par les logiques de l'appareil d'Etat, dont dépendent notamment la définition des programmes sectoriels, la fixation des tarifs et des taxes, la demande improvisée de travaux stratégiques, le fonctionnement et les politiques générales de ces établissements sont incontestablement bornés par les intérêts du pouvoir central. C'est ainsi par la volonté du CNR que surgit après 1983 une question des services urbains, volet secondaire mais non accessoire de son projet urbain. C'est encore l'Etat qui contraint l'ONEA à modifier sa gestion et ses alliances traditionnelles : parce que le premier cherche une assise sociale urbaine, il s'appuie sur le second pour satisfaire la demande d'une clientèle citadine élargie. C'est toujours l'Etat qui, décidant de faire de l'hygiène publique et de l'embellissement du cadre de vie une priorité nationale, dépossède la province et provoque la création d'un établissement spécialisé, laquelle n'a pas, nous l'avons souligné, de signification technique ou gestionnaire intrinsèque mais une valeur de symbole politique.

De façon générale, la prééminence des questions institutionnelles procède alors souvent d'un artifice utilisé par le pouvoir, pressé par le temps et soucieux de résultats immédiats, pour instaurer la rupture comme mode de règlement des déficiences constatées dans le fonctionnement administratif public. Ce faisant, il sous-estime l'inertie des comportements (collecte des déchets ou assainissement) et les traumatismes parfois provoqués : la réorganisation du ramassage des ordures a été très mal vécue par la province et son personnel, qui la comprennent d'autant moins qu'elle n'a résolu aucun des problèmes antérieurs. Ainsi, dans les années 80, la principale caractéristique des ingérences étatiques dans le fonctionnement des services publics urbains n'est peut-être pas tant d'être allé à contre-courant en recentralisant des services locaux, que d'avoir voulu à toute force reconformer des dispositifs institutionnels sans

172. FLOURIOT J., « La gestion des services urbains », in IIAP, *Gestion urbaine et ressources financières des grandes villes : exemples africains*, Paris, IIAP, 1988, p. 114, (Dossiers pédagogiques ; 19).

173. Sur la problématique générale, voir : BANQUE MONDIALE, *Rapport sur le développement dans le monde 1983*, Washington, Banque mondiale, 1983, pp. 131-132. Pour les services d'eau, voir : MONTANO I., COING H., *Le service d'eau potable dans les villes du Tiers-Monde : Modes de gestion et d'organisation*, Paris, MULT/Plan urbain, 1985, pp. 14-26 ; pour l'assainissement, voir : KNAEBEL G., CADILLON M., JOLE M., RIOUFOL R., *Que faire des villes sans égouts ? Pour une alternative à la doctrine et aux politiques d'assainissement urbain*, Paris, SEDES, 1986, pp. 78-82.

174. BANQUE MONDIALE, *op. cit.*, p. 62.

175. BANQUE MONDIALE, *Rapport sur le développement dans le monde 1988*, Washington, Banque mondiale, 1988, p. 184.

justification apparente ; il faut en fait chercher celle-ci dans le processus de construction de l'Etat révolutionnaire. Redécouvrant le rôle des services publics dans l'organisation de la cité et le contrôle social, il n'a eu de cesse que d'en maîtriser les enjeux, quitte à reprendre en main les institutions gestionnaires.

Dans ce contexte, les logiques étatiques ne peuvent qu'êtres prégnantes dans le fonctionnement de ces grands services urbains. Sont-elles toutefois forcément néfastes lorsqu'il s'agit de définir les modes de desserte ou les tarifications ? Influencent-elles de manière identique l'efficacité et la capacité d'adaptation de l'ensemble des services ? Comment dès lors expliquer que les interventions étatiques aient des incidences parfois contradictoires ? Elles ont infléchi la gestion de l'ONEA et lui ont imposé une politique plus sociale mais, dans le domaine de l'assainissement, elles n'ont eu aucun effet notable et, dans celui la collecte des déchets, elles ont seulement déclenché une succession d'échecs.

Deux bémols doivent être apportés au rôle supposé déterminant de l'Etat dans les dispositifs centralisés. En premier lieu, que l'Etat veuille imposer ses priorités ne signifie pas qu'il y réussisse, soit qu'il n'y mette pas les moyens, soit que l'organisme lui oppose une résistance efficace. A cet égard, il faut souligner que la sphère étatique est loin de constituer un ensemble homogène et reflète les intérêts divergents de ses différentes composantes. Bien que membres du même appareil d'Etat, les grandes institutions gestionnaires ont ainsi des projets et des budgets fort dissemblables ; différemment confrontées aux sollicitations de la population comme aux difficultés opérationnelles de la gestion quotidienne, elles ne réagissent pas de façon identique aux lobbies urbains et ne présentent pas la même perméabilité aux influences du milieu social dans lequel elles sont ancrées. Aussi la cohérence des décisions étatiques se délite-t-elle dans cette nébuleuse d'intérêts antagoniques où persistent des espaces d'autonomie. Il en résulte des rapports de forces permanents qui démentent l'idée simpliste d'un monolithisme étatique et d'une solidarité de ses différents *démembrements* [176].

En second lieu, quelle que soit la formule institutionnelle choisie, pour les services capitalistiques qui nécessitent la construction d'infrastructures réticulaires (eau, électricité, assainissement) ou l'importation de matériel coûteux (collecte des déchets), l'Etat demeure, et doit demeurer, un interlocuteur obligé car l'ampleur des investissements requis et la durée des financements nécessaires en font un partenaire incontournable, pas seulement lorsqu'il faut recourir à l'emprunt extérieur. Il semble donc assez vain de réfuter et le caractère politique [177] et les déterminants étatiques des choix gestionnaires des grands services urbains.

Dès lors, le facteur primordial de l'efficacité d'un service est-il celui de son mode de gestion (centralisé/décentralisé) ou ne faut-il pas, au contraire, relativiser l'importance du dispositif institutionnel ? Si l'exemple ouagalais a quelque signification, il montre qu'un appareil centralisé n'est pas antinomique d'une ouverture du service public sur la ville et ses habitants, d'une meilleure articulation de la desserte avec les réalités quotidiennes de la vie citadine, et n'est donc, *a priori*, ni un facteur de technocratisation

176. Terme désignant les différentes administrations et établissements publics dépendants de l'Etat.
177. DUPUY G., *La crise des réseaux d'infrastructure : le cas de Buenos Aires*, Paris, LATTS, c. 1987, p. 254.

du fonctionnement ni un paramètre d'inefficacité gestionnaire. Il atteste, à l'inverse, avec l'ONEA, qu'un établissement public à gestion centralisée peut se montrer étonnamment réceptif aux sollicitations du milieu, capable de gérer avec efficacité, à côté d'un système réticulaire, la diversification de son offre et d'intégrer dans ses chaînes de prestation de nouveaux partenaires issus des collectifs infra-communaux.

Revenons sur le « modèle » de la société nationale et quelques-unes des propriétés qui lui sont reprochées : il lui serait difficile, et elle partage cette incapacité avec les administrations, d'échapper aux effectifs pléthoriques d'une main-d'œuvre très peu qualifiée. Très variable selon les organismes, cette caractéristique n'est pas propre aux offices nationaux centralisés et s'applique aussi bien aux services techniques municipaux ; de plus, ces derniers sont encore moins aptes que les premiers à attirer et fidéliser le personnel qualifié et les cadres, dont la pénurie relative affecte l'ensemble du secteur des services urbain. La prudence s'impose donc car la décentralisation ne résout en elle-même ni le surplus de manœuvres et plantons, ni le sous-encadrement.

Les sociétés nationales seraient aussi coûteuses et grandes consommatrices de subventions. Soulignons toutefois que les modes de financement diffèrent et influencent l'efficacité gestionnaire : il faut ainsi distinguer entre les établissements publics à caractère industriel et commercial, dont le coût des services est couvert, au moins partiellement, par les redevances et les établissements à caractère administratif financés par l'impôt. Les situations respectives de l'ONEA et de l'ONASENE sont éclairantes car, si le premier ne bénéficie d'aucune subvention étatique et avait maintenu, jusqu'à ces dernières années, un bilan comptable lui permettant d'assumer ses frais de fonctionnement, à défaut de couvrir les investissements, le second dépend au contraire uniquement des aides gouvernementales : le coût social de ces deux offices et leur poids dans le budget de l'Etat sont ainsi distincts. L'engrenage du déficit dans lequel est installé l'ONASENE n'est pourtant pas une fatalité : bien que les subventions publiques soient sans doute nécessaires en raison des effets externes de la pollution sur la santé et l'environnement, il ne serait pas impensable de faire payer une partie des charges d'enlèvement des ordures aux bénéficiaires (divers modes de paiement, comme une taxe ajoutée à la facture d'eau ou d'électricité ont pu ainsi être proposés ailleurs [178]).

La société nationale privilégierait la ville et plus spécifiquement la capitale, la croissance du secteur public tendant à perpétuer la suprématie d'« administrations jalouses de leurs prérogatives alliées aux classes dirigeantes » [179]. Si ce « capitalo-centrisme » est manifeste à l'ONASENE, dont seul le service régional ouagalais fonctionne, et fut longtemps une caractéristique des sociétés d'eau et d'électricité, il serait injuste de ne pas reconnaître l'ouverture actuelle de l'ONEA et de la SONABEL sur l'ensemble du pays, alors que le régime révolutionnaire leur a imposé des efforts en direction de la province : l'équipement des centres secondaires a ainsi beaucoup pesé dans l'accroissement progressif des déséquilibres financiers de ces deux établissements.

Accusée d'accorder une prime systématique à l'investissement au détriment des travaux de maintenance et d'entretien, ce qui ne lui est guère spécifique, la société

178. BANQUE MONDIALE, *op. cit.*, p. 173.
179. BANQUE MONDIALE (1983), *op. cit.*, p. 132.

nationale l'est aussi de rester indifférente aux difficultés quotidiennes des citadins : préoccupée « d'investissement social » plus que de « consommation sociale », elle serait « insensible, indûment prodigue et indifférente aux *besoins réels* des petites gens » [180]. Il est vrai que, disposant d'une marge de manœuvre étroite entre la tutelle ministérielle et les contraintes de gestion, elle n'est pas, *a priori*, la mieux placée pour concevoir et administrer les innovations. Largement inexact pour l'ONASENE, qui s'est efforcé, bien que sans succès, de diversifier et d'élargir l'éventail de ses prestations avec un matériel peu coûteux fabriqué sur place, ce constat est infirmé par les options récentes de l'ONEA qui ont porté, ces dernières années, sur la gestion de la pénurie, l'optimisation des infrastructures existantes et l'ouverture sur les périphéries urbaines. Ces expériences attestent qu'un établissement public à gestion centralisée peut se montrer étonnamment réceptif aux sollicitations du milieu, capable de gérer avec efficacité, à côté d'un système réticulaire, la diversification de son offre et d'intégrer dans ses chaînes de prestation de nouveaux partenaires issus des collectifs infra-communaux. Cette capacité n'est toutefois pas définitive puisque ce même établissement s'est aussi montré singulièrement rigide face au problème de l'assainissement.

Peut-on dès lors, à l'instar de quelques auteurs, soutenir que « la structure institutionnelle figure la condition de la reproductibilité de la technique » [181] ? Certes, la coïncidence est grande au sein des sociétés nationales entre la centralisation, la sectorialisation, la spécialisation et un appareil technique valorisant les systèmes capitalistiques fondés sur la haute technologie. De leur fréquente association l'on ne doit toutefois pas inférer qu'ils sont nécessairement liés. Rendre la centralisation et l'agencement institutionnel responsables du fait que la SONABEL n'ait pas recherché de solutions appropriées à l'éclairage des équipements de proximité dans les quartiers périphériques ou qu'elle n'ait pas favorisé l'éclairage public dans les espaces de circulation de ces mêmes secteurs, minimise sa responsabilité propre et n'aide pas à comprendre pourquoi l'ONEA a récemment opté pour une approche moins technocratique. Bien que centralisé, ce dernier a établi un dialogue avec l'artisanat de la revente d'eau et la gestion privée des bornes-fontaines ; sa dépendance vis-à-vis des financements internationaux ne l'a pas empêché, en renonçant à l'exclusivité du système réseau, d'innover avec les techniques légères de l'hydraulique villageoise. L'analyse institutionnelle ne permet pas non plus d'isoler les causes de l'enrayement des services d'assainissement et de collecte des déchets en dépit de leurs réorganisations.

Aussi la question : « on se demande si, finalement, l'alternative ne devient pas prioritairement une alternative institutionnelle, dont découleront, de soi, une démarche et des solutions techniques autres » [182] nous semble-t-elle tronquée. Renoncer à l'illusion techniciste risque fort, en effet, d'avoir conduit à une autre chimère de l'analyse de la gestion et des services urbains, celle du tout institutionnel. S'en tenir à ce paramètre, stratégique certes, survalorise son impact supposé car si les réformes

180. STREN R., « Accountability in Africa », in BANQUE MONDIALE-ISTITUTO ITALO-AFRICANO, *Strengthening Local Governments in Sub-Saharan Africa*, Washington, Banque mondiale, 1989, p. 126, (An EDI Policy Seminar Report, n° 21). Traduit par nous.

181. KNAEBEL G., CADILLON M., JOLE M., RIOUFOL R., *op. cit.*, p. 82.

182. *Ibid.*, p. 93.

institutionnelles sont souvent utiles, elles ne sont ni suffisantes - elles ont souvent servi d'alibi à Ouagadougou dans les années 80 - ni même toujours nécessaires pour stimuler un changement gestionnaire : la définition d'objectifs clairs, en accord avec la tutelle, la mise à disposition de moyens pour la réalisation de ceux-ci, le comportement des dirigeants de la société... sont tout aussi décisifs. Si le dispositif institutionnel et le dispositif technique fonctionnent en symbiose, ils n'interdisent, *a priori*, aucune combinaison et la réorganisation du premier ne semble pas être un préalable indispensable pour adapter le second ; il n'existe pas d'ordre immuable des réformes et, dans l'exemple ouagalais, le catalyseur essentiel du changement dans la gestion urbaine a été d'essence politique plutôt que technique ou institutionnelle.

Si les sociétés nationales ne doivent donc pas être trop globalement condamnées, il reste que les pouvoirs locaux peuvent néanmoins représenter un recours institutionnel plus satisfaisant pour gérer certains services, à condition toutefois de ne pas leur attribuer aveuglément les capacités dont on dénonce précisément l'absence chez les premières. Les aléas de la collecte des déchets à Ouagadougou évoquent à leur tour les faiblesses de la collectivité locale qui ne s'est illustrée ni par son efficacité ni par son imagination dans ce domaine. La capacité d'un organisme à optimiser le fonctionnement de ses services dépend, au moins autant que de son dispositif institutionnel, de ses moyens et de la cohérence du projet politique qui l'accompagne. Le pragmatisme de l'ONEA prouve qu'un établissement national peut gérer la diversité de la demande, tandis qu'une collectivité locale faible, mal équipée, dépourvue de personnel qualifié est fragile et souvent fort peu susceptible d'innovation [183]. S'il y a donc lieu de s'inquiéter de la lenteur des réformes administratives de fond [184], il y a lieu aussi de rappeler que, dans les périodes de transition nécessaires à la formation du personnel local et à la mobilisation de ressources adéquates, nombre de dispositifs intermédiaires peuvent offrir des solutions acceptables sans que soient bouleversés les cadres institutionnels existants.

Les dysfonctionnements des services pour la majorité citadine ne résultant pas seulement des inadéquations institutionnelles, d'autres origines sont à rechercher. L'une au moins nous paraît essentielle à Ouagadougou : le statut du service dans la pratique et la conscience collectives. En effet, selon qu'il est considéré comme important ou secondaire, selon qu'il est traditionnellement de consommation collective ou individuelle, selon qu'existent ou non des alternatives, les logiques institutionnelles diffèrent. Ainsi, quoique les options commerciales de la SONABEL ne soient guère populaires, elles suscitent peu de réactions : il existe un substitut à son énergie, la lampe à pétrole. De même, malgré sa parfaite inefficience, l'ONASENE ne s'attire guère que sarcasmes et plaisanteries : les habitants ont des solutions de rechange individuelles peu coûteuses. Nous verrons également que le manque d'écoles publiques n'a longtemps provoqué qu'une fuite des familles les moins démunies vers un enseignement privé relativement bon marché. Dans tous ces cas, le manque

183. BANQUE MONDIALE, OZGEDIZ S., *Managing the Public Service in Developing Countries : Issues and Prospects*, Washington, The World Bank, 1983, pp. 45-47, (World Bank Staff Working Papers ; 538, Management and Development Series ; 10).

184. STREN R., « L'administration des services urbains », in STREN R., WHITE R. (dirs.), *Villes africaines en crise : gérer la croissance urbaine au sud du Sahara*, Paris, L'Harmattan, 1993, p. 81, (coll. Villes et entreprises).

d'innovation résulte autant de l'inertie des administrations responsables que de l'indifférence des citadins, qui recourent à des solutions parallèles accessibles à la majorité d'entre eux. A l'inverse, la relation très différente des Ouagalais à l'approvisionnement en eau potable et la souplesse dont a fait preuve l'ONEA ces dernières années proviennent, en partie, de ce qu'il n'y a pas d'alternative individuelle aux défaillances du service public par branchements individuels. L'existence ou non de ces opportunités serait ainsi capitale.

Ainsi, notre propos n'est pas de nier l'intérêt d'une approche institutionnelle des services urbains, ni de remettre en question un certain nombre d'effets liés à la centralisation ou à la décentralisation, mais de suggérer, à partir du cas burkinabè, d'une part que l'approche institutionnelle exclusive masque d'autres germes du dysfonctionnement des services urbains, d'autre part que le « modèle » de la société nationale publique mérite d'être affiné. Celui-ci, que le discours néo-libéral ambiant a largement contribué à discréditer depuis une dizaine d'années, gomme abusivement l'extrême hétérogénéité des situations concrètes. Centralisation excessive et gestion publique peuvent, certes, être sources de blocages, mais elles ne sont pas responsables de tous les maux que le *credo* à la mode voudrait leur faire supporter. L'exemple ouagalais permet de nuancer notablement certains des poncifs véhiculés sur des dispositifs institutionnels dont nous retenons surtout, au delà de deux points communs qui sont la primauté de l'Etat et la sectorialisation de la gestion urbaine, qu'ils peuvent abriter des comportements très divers et conduire à des réussites fonctionnelles et financières tout aussi variées. Pris isolément, les raisonnements mécanicistes privilégiant la question institutionnelle comme facteur d'explication déterminant du fonctionnement réel des services publics dans les villes africaines sont réducteurs.

III. Les services publics de santé et d'éducation

Cette dernière catégorie d'acteurs institutionnels concerne les directions provinciales des ministères en charge des services généraux de la santé publique (ministère de la Santé et de l'Action sociale) et de l'éducation primaire (ministère de l'Enseignement de base et de l'Alphabétisation de masse). L'étude de ceux-ci est souvent abordée en terme d'équipement. C'est par exemple l'approche retenue par le Groupe Huit : « Les besoins sont immenses et il est impensable dans un premier temps d'atteindre les objectifs optimaux d'une grille adaptée d'équipements. Il a fallu se limiter à suggérer une démarche pour deux types d'équipements *prioritaires (écoles et centres de santé)* » [185]. Quoique ce diagnostic ne soit guère contestable, il nous semble plus pertinent d'analyser la situation en terme de prestation, car les normes d'équipement fournissent peu d'information sur le fonctionnement des services : les mètres carrés de plancher n'indiquent pas si le matériel est suffisant, si les enseignants sont assez nombreux et peuvent exercer dans des conditions satisfaisantes. En outre, alors que la construction des équipements est de la responsabilité de la collectivité locale, leur gestion relève des directions provinciales des ministères concernés : les interlocuteurs sont donc différents

185. GROUPE HUIT, BCEOM, BANQUE MONDIALE, *op. cit.*, p. 223.

selon que l'on aborde le problème côté superstructure ou côté fonctionnement. Evoquer la gestion de ces services publics permet de mettre en évidence les dysfonctionnements qu'occasionnent cette double autorité et les antagonismes entre les acteurs provinciaux, dont les uns dépendent des ministères et les autres du haut-commissariat. Ce choix méthodologique n'est donc pas anodin.

L'enseignement primaire et la santé publique sont financés par le budget de l'Etat et gérés par les directions provinciales des administrations centrales. Cette structure hiérarchique, qui conditionne fortement le comportement des fonctionnaires dans les services locaux (faible responsabilisation, capacité de décision limitée, difficultés d'adaptation des directives ministérielles aux réalités du terrain...), n'a en fait guère changé depuis l'indépendance. La pyramide administrative est constituée de trois niveaux : la division technique du ministère, la direction provinciale et les locaux du service de proximité lui-même. Pris en étau entre la clientèle et leurs supérieurs hiérarchiques, les personnels techniques (instituteurs, infirmiers, sages-femmes) n'ont guère d'accès aux décisions : ils ne participent pas aux décisions financières et leurs responsabilités sont limitées aux tâches d'exécution. Presque tous employés du gouvernement central dont ils dépendent pour leurs traitements et leur promotion, ils sont en outre tenus à une subordination qui ne les encourage ni à la contestation ni à la prise d'initiatives. Il est donc logique que les Ouagalais adressent leurs doléances et revendications directement aux directions provinciales, voire même aux ministères, ignorant les agents avec lesquels ils sont pourtant en contact direct. L'échelle décisive est souvent celle de la province : c'est là que se décident l'interprétation et l'adaptation des directives, que s'établissent les liaisons entre les responsables nationaux et les agents locaux, que sont résolus les conflits éventuels [186]. C'est encore à cet échelon que s'établissent les rapports de force dans l'âpre lutte que mènent les secteurs de la ville pour obtenir des services scolaires et sanitaires de proximité, car il permet de jouer les instances politico-administratives (représentées par le haut-commissaire) contre les institutions technico-administratives (les directions régionales). Les CR doivent en effet soumettre tous leurs projets au haut-commissariat (seuls ceux qui en ont reçu l'aval sont officiellement acceptés et susceptibles de bénéficier d'une aide publique) ; ce dernier, en tant que responsable de la coordination de toutes les branches locales des administrations, se charge ensuite d'informer les directions concernées des dispositions à prendre. Toutefois, ce circuit formel de prise de décision n'est pas toujours respecté par les autodidactes de la gestion urbaine : cherchant les meilleurs points d'appui pour étayer leurs demandes, les CR s'adressent souvent directement aux échelons supérieurs de l'administration qui leur semble la plus appropriée pour satisfaire leurs revendications. Ces pratiques engendrent des problèmes de préséance et de compétence entre les services concernés, d'autant qu'elles exacerbent des rivalités administratives.

La subordination des services au représentant exécutif local est par exemple un problème constant, aussi les tensions entre les agents de l'administration territoriale et ceux des services publics sont-elles un élément déterminant du fonctionnement de ces derniers. Cette lutte n'est pas nouvelle (bien que la nomination de cadres jeunes peu

186. SYRACUSE UNIVERSITY, *L'administration des revenus locaux au Burkina Faso : résumé final de l'analyse et recommandations*, Syracuse (NY), Maxwell School of Citizenship and Public Affairs, 1986, p. 243.

expérimentés aux postes de responsabilité depuis 1983 l'ait alimentée en la doublant d'un conflit entre hommes politiques et techniciens) et les prémisses en sont perceptibles dès 1973 dans une circulaire présidentielle. Celle-ci dénonce les tensions regrettables entre les représentants du pouvoir central, alors commandants de cercle, et les responsables des services techniques, qui ont trop fréquemment tendance à penser que « le service dont ils ont la direction doit demeurer un domaine sacré dans lequel toute *ingérence étrangère*, de la part même du commandant de cercle reste formellement interdite » [187]. Le président Lamizana rappelle alors que le commandant de cercle est le délégué du président de la République et qu'à ce titre son autorité est incontestable : « il a droit de regard sur le fonctionnement des services publics » et « peut par exemple, visiter l'école, le dispensaire, les chantiers et s'informer de ce qu'on y fait. Il est non moins certain qu'en cas de faute grave, il peut et doit intervenir rigoureusement. Il demeure bien entendu que ce serait manquer de jugement de sa part que de vouloir se mêler des problèmes techniques propres à ces services. Les chefs des services techniques devraient être pour lui des conseillers qui l'éclairent de leurs avis et de leurs suggestions. En aucune façon ils ne doivent être des rivaux » [188]. Cette circulaire est évocatrice d'un malaise entre les représentants de l'exécutif et le personnel technique des services extérieurs, mais aussi du renforcement constant de la tutelle étatique : l'affirmation du rôle prépondérant du représentant de l'Etat ne s'est en effet jamais démentie.

Un dernier élément important, révélateur des contraintes pesant sur ces services, mérite enfin d'être relevé : ici comme dans les autres domaines de la gestion urbaine, les ressources intérieures servent essentiellement au fonctionnement (les salaires et la maintenance des infrastructures existantes), tandis que la majorité des investissements est financée par des aides extérieures [189]. Toutefois, la tendance récente est de favoriser la prise en charge de ces investissements, notamment pour ceux qui concernent les équipements de proximité de petite dimension, par la population.

A. La santé publique

La santé publique est un objectif prioritaire du gouvernement révolutionnaire, ainsi qu'en témoignent les efforts consacrés aux postes de santé primaire (PSP) et aux campagnes de vaccinations. Deux *Journées nationales de réflexion sur la mobilisation sociale en faveur de la santé*, en février 1989, révèlent cependant que beaucoup reste à faire, de nombreux PSP étant en particulier inopérants [190]. Aussi de nouvelles mesures sont-elles annoncées la même année : ouverture d'une ligne budgétaire consacrée à la santé ; lancement d'un plan quinquennal de la santé d'un coût total de 22 milliards de FCFA et d'un financement acquis d'environ 15 milliards de FCFA ; obligation de présenter un carnet de vaccination pour l'inscription des enfants dans les garderies populaires et les écoles primaires.

187. Circulaire n° 73-19 PM.IGAA (in *JORHV*, n° 33 du 9 août 1973, pp. 467-468).
188. *Ibid.*, p. 467.
189. SYRACUSE UNIVERSITY, *op. cit.*, p. 256.
190. *Sidwaya*, n° 1221 du 27 février 1989, p. 10.

Tableau n° 70

Formations sanitaires publiques à Ouagadougou et dans l'ensemble du pays (1987)

	Ouagadougou	Burkina Faso
Etablissements		
Hôpitaux nationaux	1*	2
Centres hospitaliers régionaux	2	9
Centres médicaux et dispensaires	29	208
Maternités	5**	17
CSPS (Centres de santé et de promotion sociale)	2	396
Personnel médical		
Médecins	12	280***
Assistants de santé	14	254
Infirmiers diplômés d'Etat	53	779
Infirmiers brevetés	99	1 214
Sages-femmes	90	292
Accoucheuses auxiliaires	19	230
Agents itinérants de santé	9	261
Filles et garçons de salle	104	-

* A l'hôpital national Yalgado s'ajoutent à Ouagadougou l'Office de santé des travailleurs (Médecine du travail) et le Centre national de lutte contre la cécité.
** 7 en 1989. 3 maternités disposent également d'un dispensaire (ces établissements sont donc comptés deux fois).
*** Dont 3 étrangers à Ouagadougou et 73 dans l'ensemble du pays.

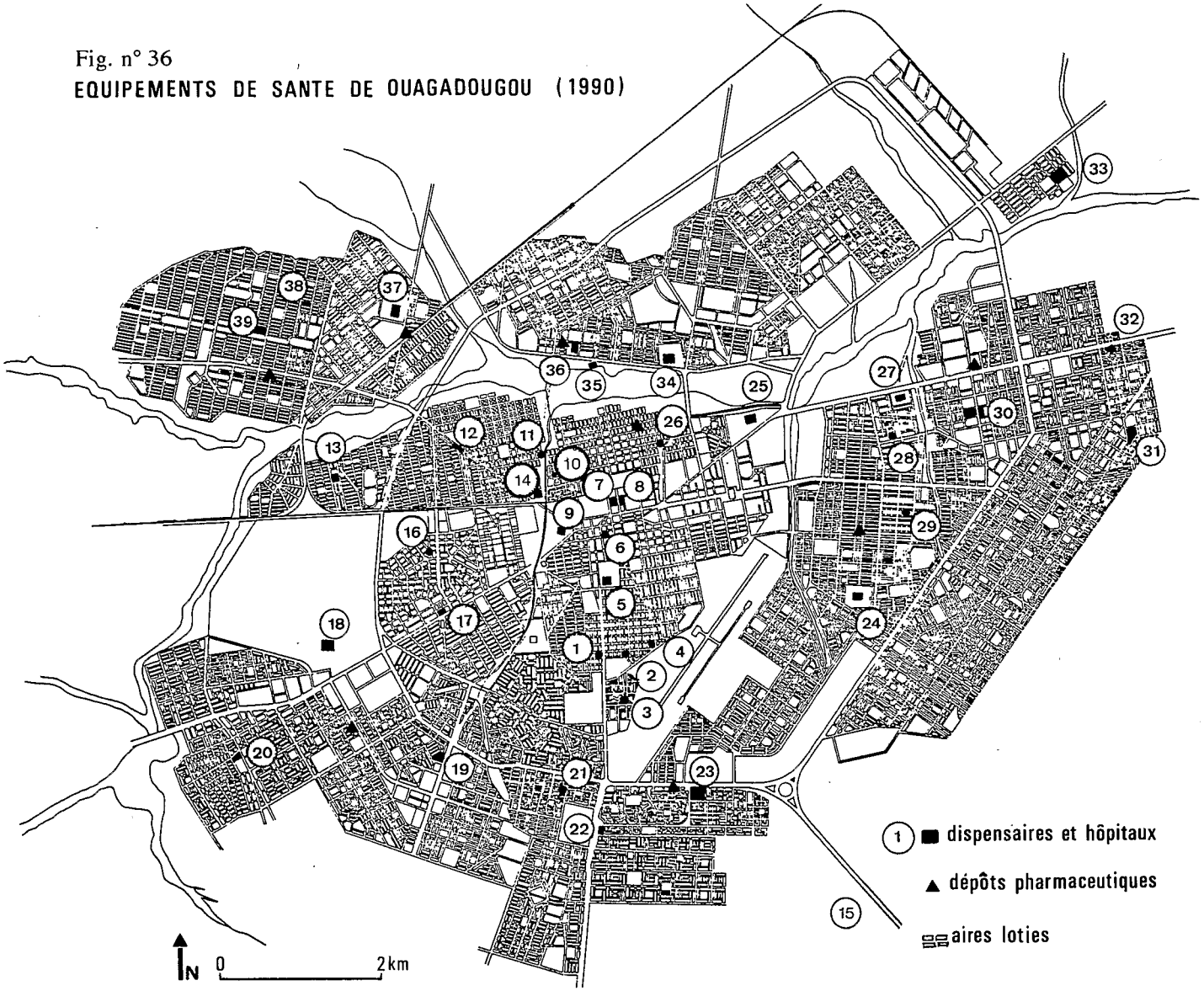
Sources :
- Pour Ouagadougou : *Rapport annuel de l'infrastructure 1987*, Ouagadougou, direction provinciale de la Santé du Kadiogo, 1987.
- Pour l'ensemble du pays : *Marchés tropicaux et méditerranéens*, n° 2277 du 30 juin 1989, p. 1946.

En 1987, Ouagadougou comprend 33 formations sanitaires provinciales et 3 établissements nationaux autonomes (l'hôpital Yalgado, l'Office de santé des travailleurs, le Centre national de lutte contre la cécité) : cet ensemble représente une part importante des infrastructures sanitaires du Burkina Faso, qui en manque cruellement. Les financeurs/constructeurs de ces équipements sont divers : aux côtés de l'Etat et de la province, les missionnaires (Pères Blancs, protestants des Assemblées de Dieu, musulmans), la Loterie nationale, l'Organisation nationale des syndicats libres (ONSL), la Caisse nationale de Sécurité sociale (CNSS), la Croix-rouge et, depuis 1983, la population participent aux investissements. L'ensemble du personnel est en revanche géré par la direction provinciale de la Santé, laquelle est, de loin, la plus favorisée du pays en terme d'affectations budgétaires, d'effectifs, de qualité des installations, de ratios d'habitants par médecin.

Pour être mieux traités que leurs concitoyens, les Ouagalais n'en connaissent pas moins des difficultés pour se faire soigner correctement. Il faut en effet relativiser la quantité d'installations, beaucoup étant en réalité des dispensaires de quartier mal équipés et disposant, pour tout personnel, d'un infirmier et 2 ou 3 filles et garçons de salle. La plupart d'entre elles offrent seulement des soins, seules 7 des 33 formations sanitaires gérées par la direction provinciale ayant des lits ; au moins 5 établissements n'ont pas d'eau courante et recourent à un puits ou un forage, tandis que 4 n'ont pas d'électricité ; si l'état des bâtiment est généralement bon, il est franchement mauvais

Fig. n° 36

EQUIPEMENTS DE SANTE DE OUAGADOUGOU (1990)



Equipements de santé de Ouagadougou (1990)
Liste des établissements répertoriés sur la carte n° 36*

(1)	Dispensaire - SMI de Samandin
(2)	ABBF (clinique privée)
(3)	Dispensaire de la Cité An II
(4)	Maternité Yennenga
(5)	Dispensaire ophtalmologique
(6)	Centre de vaccination et de lutte anti-rabique
(7)	Dispensaire - SMI de la CNSS
(8)	Dispensaire urbain
(9)	Clinique militaire
(10)	Dispensaire de la Cité An III
(11)	Maternité Pogbi
(12)	CSPS-SMI du secteur 10
(13)	CSPS de Nonsin
(14)	Dispensaire de Larlé
(15)	CSPS de Nongtaba
(16)	Dispensaire ONSL
(17)	Centre médical de Gounghin
(18)	Dispensaire du Nouveau Camp
(19)	Dispensaire en cours d'aménagement du secteur 17
(20)	Dispensaire de Pissy
(21)	Dispensaire de Cissin
(22)	Service d'hygiène
(23)	Centre islamique
(24)	Centre médical Sainte-Camille
(25)	Direction provinciale de la Santé du Kadiogo
(26)	CSPS de Dapoya
(27)	MACO
(28)	Dispensaire de la Croix Rouge
(29)	Dispensaire - SMI de Wentenga
(30)	Dispensaire de Dassasgo
(31)	Dispensaire de la trame d'accueil
(32)	Dispensaire - SMI de la Cité de l'Avenir
(33)	Centre médical de Kossodo
(34)	Dispensaire protestant
(35)	Centre d'accueil Delwendé
(36)	SMI du secteur 23
(37)	Centre médical Paul VI
(38)	Dispensaire de Tampouy
(39)	CSPS - maternité du secteur 21

* Certains de ces établissements ont été ouverts après la fin de nos enquêtes, c'est pourquoi ils ne sont pas mentionnés dans le texte.

SMI = Santé maternelle et infantile
CSPS = Centre de santé et de promotion sociale
CNSS = Caisse nationale de sécurité sociale
MACO = Maison d'arrêt et de correction de Ouagadougou
ONSL = Organisation nationale des syndicats libres

Tableau n° 71
Tarifs de la journée de traitement dans les formations sanitaires publiques du Burkina Faso (1984-1986)

Catégories des salles de traitement	Hôpitaux nationaux			Centres hospitaliers régionaux et maternités communales			centres médicaux équipés	
	Salle de traitement	Avec nourrit.	Sans nourrit.	Salle de traitement	Avec nourrit.	Sans nourrit.	Salle de traitement	tarif
1ère	Salle climat. 1 lit Toilettes intér.	3 000	2 400	1 à 2 lits	700	500	1 à 2 lits	100
2ème	Salle climat. 2 lits Toilettes extér.	2 000	1 500	3 à 4 lits	300	200	> 2 lits	50
3ème	Salle ventilée 3 lits Toilettes extér.	1 000	800	≥ 5 lits	100	100	-	-
4ème	Salle ventilée 4 à 5 lits	500	300	-	-	-	-	-
5ème	Salle ventilée ≥ 6 lits	100	100	-	-	-	-	-

Source : INSD, *Annuaire statistique du Burkina Faso*, Ouagadougou, INSD, décembre 1986, p. 184.

dans 2 cas et moyen dans 2 autres en 1987. Le problème essentiel demeure enfin la pénurie de personnels et de moyens, la dotation trimestrielle des dispensaires en médicaments étant minime : de l'ordre de 2 000 comprimés pour la nivaquine par exemple [191].

La direction provinciale est ainsi dans une position inconfortable : ses besoins sont certes considérables, notamment pour desservir les périphéries, mais les Ouagalais sont déjà, en moyenne, parmi les mieux soignés du pays. L'avantage est flagrant en gynécologie-obstétrique : alors que 5% des femmes rurales bénéficient de conseils qualifiés, 30% des citadines sont régulièrement suivies [192]. Aussi le gouvernement, qui souhaite rééquilibrer les services au profit des campagnes et des villes moyennes (multiplication des PSP, ouverture d'un hôpital à Koudougou, agrandissement de celui de Bobo-Dioulasso), est-il peu disposé à satisfaire des revendications logistiques et financières provenant de la direction provinciale du Kadiogo laquelle, épousant par nécessité les discours et la politique ministériels - « le personnel est déjà pléthorique (sic) par rapport aux autres provinces, il ne faut pas nous forcer la main » [193] - affronte néanmoins le mécontentement des citadins.

La gestion de cette contradiction est compliquée parce que la construction des équipements relève de la collectivité locale. L'accord préalable du service technique de la direction de la Santé est théoriquement nécessaire pour ouvrir une nouvelle

191. *Sidwaya*, n° 1206 du 6 février 1989, p. 8.
192. « L'organisation sanitaire dans certains pays d'Afrique », in *Marchés tropicaux et méditerranéens*, n° 2277 du 30 juin 1989, p. 1946.
193. Entretien du 7 février 1989.

formation sanitaire, puisqu'elle devra ensuite prendre en charge son personnel, mais c'est le haut-commissariat qui initie les projets ou, s'il n'en est pas l'auteur, les trie et les sélectionne : *in fine*, d'où qu'émanent ceux-ci, c'est au pouvoir politique que revient la décision. En situation d'abondance, cette dualité des pouvoirs se résout dans la surenchère ; dans une conjoncture de pénurie, elle accule la direction provinciale et, partant, le ministère à de difficiles compromis pour ne pas apparaître comme les « empêcheurs du développement ». Cette bi-polarisation des responsabilités est un paramètre essentiel des stratégies citadines qui, nous le verrons, l'ont rapidement utilisée à leur profit en contournant le pouvoir technique grâce aux autorités politiques.

B. L'enseignement primaire

L'enseignement de base constitue une autre des priorités du gouvernement, même si les ambitions sont ici plus modestes que celles d'autres pays africains [194] : l'objectif est de faire progresser le taux de scolarisation dans le primaire de 15% en 1985 à 30% à la fin de la décennie et d'élever celui de l'alphabétisation à 40% [195]. De la dénonciation des méfaits de la colonisation à celle de la survalorisation de l'enseignement théorique, les autorités cherchent le moyen d'adapter le système scolaire [196] : « Le système éducatif en général et l'école en particulier seront orientés vers la satisfaction des besoins fondamentaux des masses. Le nouveau système éducatif réalisera la synthèse du travail intellectuel et du travail manuel mis à l'honneur. En tout état de cause, il s'agira de contribuer à une éradication totale de l'analphabétisme » [197].

Dès 1984, des mesures viennent en appui de ce programme, certaines symboliques comme l'introduction de l'uniforme dans les écoles, d'autres plus décisives comme la réglementation du prix de vente des manuels scolaires [198], la réduction des frais de scolarité de 40 à 50% dans les établissements primaires privés (fixés à 10 000 FCFA/an puis réévalués 15 000 FCFA/an en 1989), la création de garderies populaires pour favoriser la pré-scolarisation, enfin l'ouverture massive d'écoles publiques. Bien qu'ait été proclamé le souci d'améliorer la qualité de l'encadrement [199], les efforts portent en effet d'abord sur la construction de nouveaux établissements, dont une part croissante du financement est assumée par les populations. Le nombre d'écoles publiques à Ouagadougou passe ainsi de 56 en 1980 à 102 en 1989 et 111 en 1990, sans que les conditions d'accueil des enfants aient été notablement améliorées : assis à 3 par table-banc, ils s'entassent souvent à 70 ou 80 dans une classe de 65 m^2, classiquement conçue pour une cinquantaine d'élèves.

194. MAKONDA A., « Une école «pour le Peuple» ? », in *Politique africaine*, n° 31, octobre 1988, p. 42.
195. « Journées de réflexion sur l'enseignement au Burkina Faso », in *Carrefour africain*, n° 1079 du 19 mai 1989, p. 16.
196. *Carrefour africain*, n° 855 du 2 novembre 1984, p. 20 ; n° 1079 du 19 mai 1989, pp. 15-18.
197. MINISTERE DU PLAN ET DE LA COOPERATION. Burkina Faso, *Premier plan quinquennal de développement populaire : 1986-1990. Résumé - Synthèse*, Ouagadougou, ministère du Plan et de la Coopération, 1986, pp. 13-14.
198. Moins de 900 FCFA l'unité à la rentrée 1989 : *Sidwaya*, n° 1371 du 4 octobre 1989, p. 2.
199. MINISTERE DU PLAN ET DE LA COOPERATION. Burkina Faso, *op. cit.*, p. 39.

Fig. n° 37

ECOLES PRIMAIRES ET GARDERIES POPULAIRES

DE OUAGADOUGOU 1989_1990

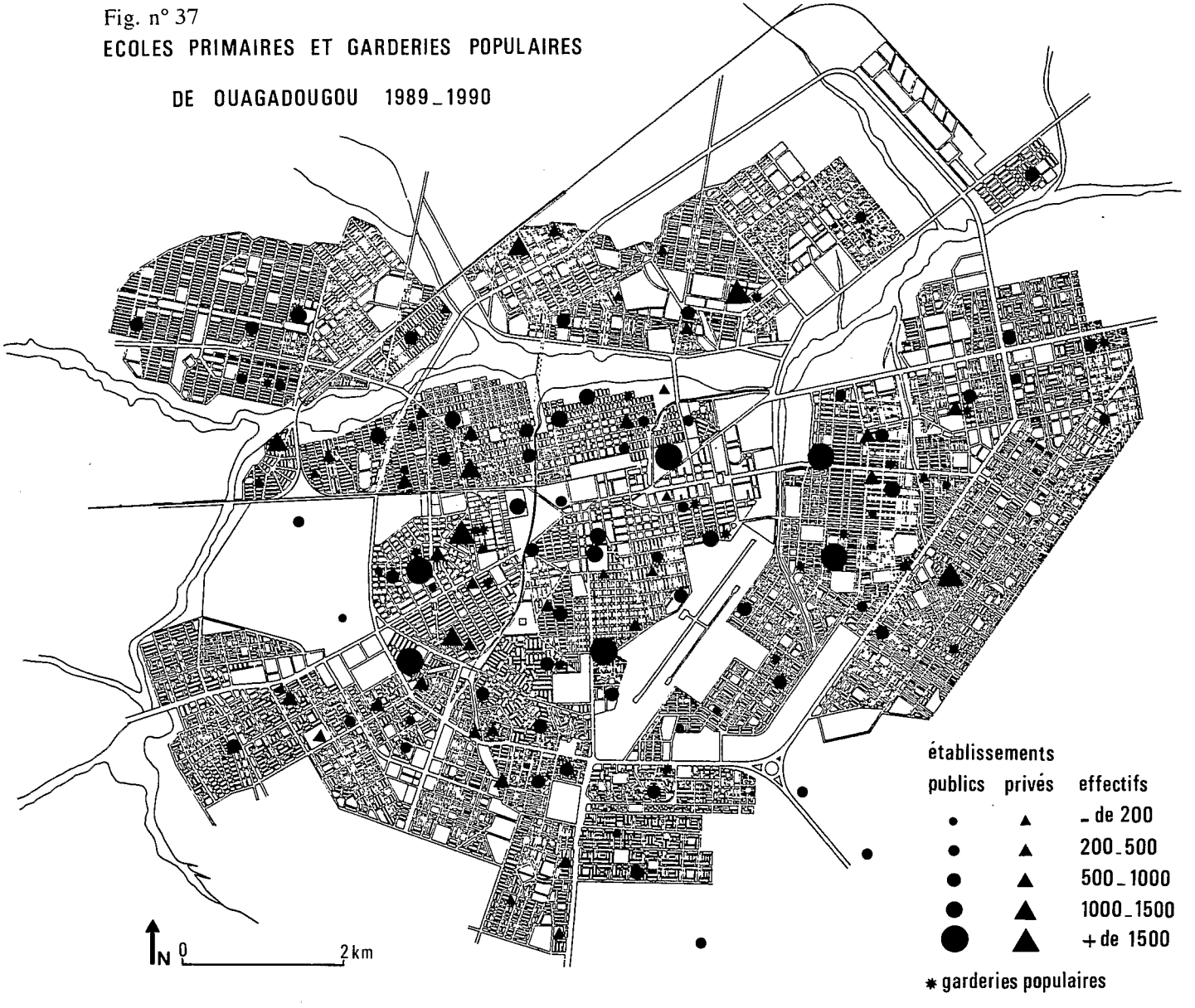


Tableau n° 72

Montant de la scolarité annuelle dans les établissements privés (rentrée 1989)

Enseignement primaire	15 000 FCFA/an
Enseignement secondaire général	
1er cycle	40 000 FCFA/an
2ème cycle	45 000 FCFA/an
Enseignement secondaire technique	
1er cycle	40 000 FCFA/an
2ème cycle	50 000 FCFA/an

Source : Raabo n° AN VII 005/FP/CAPRO/MESSRS MEBAM du 14 août 1989 (in *Carrefour africain*, n° 1092 du 18 août 1989, p. 6).

Tableau n° 73

Enseignement primaire public et privé à Ouagadougou : équipements et effectifs

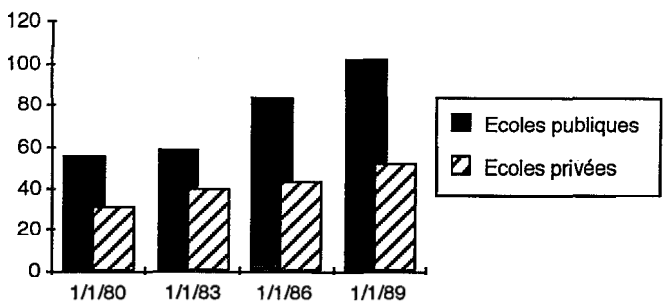
	Public					
	écoles	Croissance en %	classes	Croissance en %	élèves	Croissance en %
1980	56	-	281	-	22 696	-
1983	59	5,36	324	15,30	27 965	23,22
1986	84	42,37	409	26,23	34 514	23,42
1989	102	21,43	510	24,69	43 421	25,81

	Privé					
	écoles	Croissance en %	classes	Croissance en %	élèves	Croissance en %
1980	32	-	164	-	7 673	-
1983	41	28,13	216	31,71	11 284	47,06
1986	44	7,32	206	-4,63	14 182	25,68
1989	52	18,18	315	52,91	26 255	85,13

Source : d'après les rapports de rentrée de la direction provinciale de l'Enseignement de base (Kadiogo).

Figure n° 38

Les établissements d'enseignement primaire à Ouagadougou : 1983 à 1989



En 1989, la ville compte 52 écoles privées, confessionnelles et laïques, qui scolarisent plus de 26 000 élèves. Si la proportion de ces établissements diminue après 1983, leur contribution fut décisive dans la progression de la scolarisation avant cette date. Les premiers, catholiques et protestantes, furent des fondations coloniales nationalisées en 1969 par l'Etat indépendant ; ainsi freinés dans leur développement, ils laissent vacant un créneau qui favorise, dans les villes surtout, la multiplication d'écoles privées laïques [200] : à Ouagadougou, 24 écoles privées, la plupart non confessionnelles, ont été fondées entre 1970 et 1974 [201]. Les frais de scolarisation et le contrôle des enseignants étant laissés à l'initiative du fondateur, la qualité de ces établissements demeure très hétérogène, en dépit d'un texte de 1974, jusqu'aux mesures de 1984 : réduction et uniformisation des frais de scolarité, obligation d'un niveau de diplôme minimum pour les enseignants recrutés, création d'une direction nationale des écoles privées laïques et confessionnelles. Rattachée à la direction du Premier degré, celle-ci gère en particulier les autorisations d'ouverture et veille à l'application des textes.

Un exemple de *success story* à Ouagadougou est celui du groupe scolaire Avenir Kiswend Sida. Son fondateur, ancien instituteur, crée en 1983 une école de 3 classes dans laquelle il accueille 263 élèves ; en 1989, elle en compte 3 567, répartis dans 37 classes qui couvrent l'ensemble du cycle primaire, auxquels s'ajoutent les 147 enfants de la section enfantine (2 à 4 ans) : le groupe scolarise à lui seul 16% des effectifs du privé à Ouagadougou [202]. Ce succès foudroyant a des causes multiples : il résulte des capacités d'accueil limitées des écoles publiques, mais plus encore de la réputation des enseignements dispensés et des taux de réussite exceptionnels des élèves, pour lesquels de nombreuses familles acceptent la dépense supplémentaire des frais de scolarité et de transport, assuré par un ramassage privé

Il ne suffit pas de construire des écoles en effet : la principale faiblesse de l'instruction publique réside dans le manque d'instituteurs solidement formés [203]. Pour faire face au déficit numérique, les autorités ont massivement formé de nouveaux contingents d'enseignants, en un an au lieu des deux années traditionnellement dispensées par les écoles de formation, et ont recruté parmi les appelés du Service national populaire (SNP) ; 300 instituteurs supplémentaires ont par exemple été sélectionnés en octobre 1989, à la suite de tests, parmi les appelés du SNP ayant moins de 27 ans et titulaires du BEPC ou du BAC, pour un salaire mensuel de 30 000 FCFA [204]. Ces expédients, qui ont permis d'ouvrir ou de maintenir un grand nombre de classes sur tout le territoire, ne résolvent pourtant pas le problème de la qualité de l'enseignement et sont loin de donner satisfaction [205].

Comme dans le secteur de la santé, la pénurie ouagalaise, bien réelle, doit être relativisée en raison du dramatique dénuement des autres provinces et les pressions des citadins contrarient la politique gouvernementale d'équipement des villages ; comme dans le secteur de la santé aussi, la question primordiale est celle du personnel et des

200. « La ruée vers les écoles privées », in *Carrefour africain*, n° 1065 du 10 février 1989, p. 31.
201. Décrets d'ouverture d'écoles parus au Journal officiel : 1970 à 1974.
202. *Carrefour africain*, n° 1065 du 10 février 1989, p. 33.
203. *Carrefour africain*, n° 1079 du 19 mai 1989, p. 16.
204. Raabo n° AN VII 00016 FP/DPS/MESSRS/MEBAM/MTSSFP/SEFB (in *Carrefour africain*, n° 1100 du 13 octobre 1989, p. 9).
205. *Carrefour africain*, n° 1079 du 19 mai 1989, p. 17.

moyens de fonctionnement, ce que traduit fort mal le ratio rapportant les surfaces construites au nombre d'enfants scolarisables utilisé dans certaines études [206]. Commode, il mesure l'insuffisance des locaux, mais celle-ci est presque secondaire quand la pénurie d'enseignants et de matériaux pédagogiques est souvent l'entrave majeure à l'efficacité de l'éducation. Dans les nouvelles écoles ouagalaises par exemple, seul l'instituteur du cours préparatoire est affecté l'année de l'ouverture, les autres classes étant dotées progressivement à raison d'un enseignant par an et par établissement : en période d'intense construction, le nombre de mètres carrés de planchers n'est donc qu'une valeur très relative pour apprécier le sous-encadrement éducatif. Par ailleurs, certaines classes peuvent servir deux fois dans la journée, selon le procédé de la double vacation qui vise à accroître le temps d'occupation des locaux ; il est vrai que ce système est peu utilisé à Ouagadougou en raison de l'absence d'électricité dans les périphéries urbaines et du coût de fonctionnement d'un groupe électrogène, qui rendent difficile cette organisation dans un pays où la nuit tropicale tombe vite.

Faute d'avoir mené à son terme la réflexion sur l'adaptation de l'enseignement public et sur les conditions matérielles de son exercice, autorités et citadins misent sur la construction d'équipements de proximité, en reproduisant un modèle standard de classes closes, en parpaing, couvertes d'un toit de tôle et médiocrement aérées par des ouvertures de petite dimension (portes et persiennes métalliques). Ni la conception des bâtiments ni l'utilisation des locaux n'ont été remises en cause. Alors que les parents d'élèves supportent une part accrue de l'effort financier, les pouvoirs publics n'ont-ils pas intérêt à maintenir un *statu quo* qui évite les difficiles questions du recrutement et de la formation du personnel, même si un ministre reconnaît, tardivement, qu'« il ne sert à rien de construire des écoles si elles doivent rester vides » [207] ?

Tableau n° 74

Evolution des financements publics pour l'enseignement primaire au Burkina Faso (1979-1982)

Millions de FCFA

	1979	1980	1981	1982
Budget national	45,6	37,7	34,2	34
Budgets départementaux	199,3	176,8	180,5	229,5
Aides extérieures	15	24,5	24	24
Total	259,9	239	238,7	287,5

Source : DIRECTION DE L'ENSEIGNEMENT DU PREMIER DEGRE, *Situation de l'enseignement du 1er degré au 1er janvier 1983*, Ouagadougou, ministère de l'Education nationale, 1983, p. 2.

Derrière les discours, les réalités budgétaires révèlent en effet que les dépenses publiques nationales consacrées à l'éducation ont chuté en pourcentage : de 20,6% en 1972, elles sont de 17,7% en 1986 [208]. Ayant reporté sur les habitants une partie des charges d'investissement, les pouvoirs publics n'ont nullement profité de ce partage

206. GROUPE HUIT, BCEOM, BANQUE MONDIALE, *op. cit.*, p. 224
207. *Carrefour africain*, n° 1056 du 7 octobre 1988, p. 14.
208. *Carrefour africain*, n° 1079 du 19 mai 1989, p. 16.

pour affecter de nouvelles ressources à ce que seul l'Etat peut assumer au Burkina : la formation et la rémunération des maîtres.

A bien des égards, le recours à la population pour équiper le territoire en équipements de proximité pose, dans les domaines de la santé et de l'éducation de base, des questions identiques. Quels sont les besoins et quels sont ceux que l'Etat entend privilégier ? Quelles structures doivent prendre respectivement en charge les locaux, le personnel et le fonctionnement ? Si de nouveaux partenaires participent directement au financement - les citadins par exemple - comment rééquilibrer les charges ? Difficiles, ces interrogations n'ont pas été formulées, d'autant qu'elles supposaient une concertation que ne souhaitaient ni les collectivités locales ni les directions ministérielles, soucieuses de préserver leurs compétences respectives et, partant, leurs attributions financières. C'est donc à l'intérieur du dispositif institutionnel existant, mais sans qu'en aient été discutés les enjeux, que le pouvoir d'Etat modifie les pratiques et impose l'introduction d'acteurs inédits, fragilisant l'édifice administratif : les citadins se sont engouffrés dans cette faille pour mener à bien leurs stratégies d'équipement des secteurs, en partie sur les imprudentes injonctions du gouvernement révolutionnaire, qui n'avait pas prévu que lui reviendrait, comme un boomerang, la question institutionnelle violentée et malmenée par des populations peu respectueuses des susceptibilités administratives.

* *
*

Si, par *habitat*, nous entendons le cadre bâti avec les infrastructures et les équipements qui l'accompagnent, et si nous restreignons la *gestion urbaine* à celle des acteurs institutionnels, force est de constater que, sitôt franchies les limites du centre-ville et de quelques enclaves anciennement loties sur ses marges, le premier est réduit à la seule dimension du logement, la seconde est évanescente. Entre 1947, date à laquelle Ouagadougou devient la capitale de la Haute-Volta reconstituée, et 1983, moment où nous situons la rupture, seule la ville officielle croît et est équipée dans un cadre planifié. Sélective, la gestion urbaine institutionnelle organise la pénurie au profit des « beaux quartiers », dont les investissements bénéficient d'apports financiers extérieurs, et reconduit des pratiques urbanistiques héritées, en ignorant les aires illégales. Ce refus de considérer la ville dans son ensemble rejette dans de vastes périphéries non loties quelque 60% d'« oubliés de l'urbanisation », dont les discours officiels ne reconnaissent l'existence que pour la déplorer.

La rupture politique de 1983 a d'inégales incidences sur la gestion urbaine institutionnelle. S'il vante la décentralisation, le pouvoir révolutionnaire n'en prend pas moins des mesures qui fragilisent la collectivité locale en démantelant d'anciennes fonctions municipales et en transférant certains de ses revenus à d'autres instances. Cette réforme paradoxale laisse entière la question des échelles et des modalités de fonctionnement des services publics urbains, que la sous-administration d'une fraction croissante de la population exige pourtant de repenser. Portés par l'effervescence révolutionnaire, les administrations centrales et les établissements publics en charge des

grands services urbains ont rafraîchi leur image et actualisé leurs discours mais, prisonniers des normes et savoir-faire acquis, entravés par des partages de compétences dépassés, ils reproduisent souvent les pratiques gestionnaires antérieures : faute d'imposer de nouvelles priorités et de desserrer les contraintes de la dépendance technico-financière, ils perpétuent la juxtaposition d'un centre desservi et de périphéries délaissées.

Les innovations gestionnaires orchestrées par l'ONEA montrent pourtant que des dispositifs régulateurs permettent d'adapter l'offre en services publics à la diversité de la demande citadine, sans pour autant bouleverser les logiques institutionnelles existantes : la centralisation ne contrarie pas toujours le renouvellement du service public, que peut en revanche compromettre la faiblesse de la collectivité locale.

Seul véritable bouleversement dans l'encadrement de la cité, la création des structures populaires (CDR puis CR), inscrites dans un nouveau découpage territorial, permet une « décentralisation » des fonctions de proximité qui, sans remettre en cause le rôle des gestionnaires patentés de la ville, favorise l'émergence d'un dialogue entre la province et les habitants des périphéries. Là réside, selon nous, l'originalité d'un mécanisme de régulation sociale permettant l'accommodement de dizaines de milliers de citadins à un coût politique et économique minimal.

DEUXIEME PARTIE

LA GESTION URBAINE DE PROXIMITE DANS LES PERIPHERIES

Le paysage urbain, l'organisation des espaces de vie, les formes et la nature de l'offre en services et équipements de proximité présentent, dans les périphéries urbaines, au cours de la décennie 80, des configurations inédites : celles-ci procèdent d'un bouleversement des pratiques dont les dynamismes échappent amplement à la sphère institutionnelle. Qu'elles aient résisté aux changements révolutionnaires ou qu'elles aient été manipulées par le nouveau pouvoir, les politiques gestionnaires des acteurs publics ont accompagné, parfois ignoré mais rarement suscité les innovations qui bourgeonnent dans les communautés résidentielles des périphéries après 1983, transformant ces lisières semi-rurales en véritables lieux d'habitat urbain.

L'approche retenue dans la première partie pour observer la gestion urbaine n'en fournit donc, en privilégiant l'étude des appareils institutionnels provinciaux et nationaux, qu'une image partielle et lacunaire. L'abandonner et renverser la perspective au profit d'une observation des pratiques du « bas » est une nécessité méthodologique qui permet d'éclairer les nouvelles dynamiques à l'œuvre. Ce changement d'échelle, en effet, met en évidence de nouveaux acteurs, les citadins, et de nouvelles stratégies, déployées dans les secteurs urbains. A cette échelle s'agrègent des forces, des logiques de revendication et d'intervention, des mécanismes de mobilisation des ressources qui participent au fonctionnement d'une gestion urbaine multiforme, à la fois enracinée dans le prosaïsme ingrat de la vie des périphéries et solidement arrimée à l'univers institutionnel par rapport auquel elle se détermine.

Les quartiers périphériques illégaux et leurs habitants ont été longtemps ignorés de la gestion urbanistique et occultés de la scène urbaine ; l'urbanisme révolutionnaire a voulu « réhabiliter » ces lieux et ces hommes, c'est vers eux que le regard doit maintenant être tourné.

Chapitre I.
Espaces périphériques : que gérer ?

La mobilisation populaire est un leitmotiv des gouvernements révolutionnaires successifs : tant dans les campagnes que dans les villes, elle constitue le thème fondateur d'une vaste campagne de valorisation des ressources nationales et locales. Peu convaincante dans les régions rurales, où fonctionnent d'autres associations mieux enracinées, comme les groupements *Naam* du Yatenga [1], sa réussite est aussi très inégale selon les villes - Bobo-Dioulasso, plus éloignée des centres du pouvoir, jongle avec les directives étatiques - tandis que les disparités sont grandes à l'intérieur même des cités. Les comportements citadins dans les périphéries ouagalaises sont ainsi fort éloignés de ceux du centre-ville. La nature du peuplement, les caractéristiques socio-économiques des populations, l'héritage urbanistique et les opérations d'aménagement conduites après 1983 ont forgé dans les aires périphériques un complexe urbain original qui explique, en partie, les raisons de la greffe réussie de formes originales de gestion des services et équipements de proximité.

I. Les populations et leurs logiques d'insertion urbaine

Notre démarche est largement fondée sur une enquête sans équivalent à Ouagadougou : les résultats de ce travail, conduit en 1986-1987, ayant été publiés et analysés ailleurs [2], nous avons sélectionné les données qui tout à la fois éclairent notre propos et permettent d'appréhender les caractéristiques majeures des citadins des espaces périphériques.

---

1. OUEDRAOGO B. L., « Une association traditionnelle participée : le *Naam* », in *Annuaire du Tiers-monde VIII 1982-1983*, Paris, Fernand-Nathan, 1984, pp. 145-156.

2. Pour toutes les informations complémentaires, nous renvoyons au rapport final de l'enquête et à notre thèse : JAGLIN S., LE BRIS E., MARIE A., OSMONT A. *et al.*, *Les enjeux des extensions urbaines à Ouagadougou (Burkina Faso) : 1984-1990*, Paris, ORSTOM, 1992, 228 p. ; JAGLIN S., *Pouvoirs urbains et gestion partagée : équipements et services de proximité dans les périphéries*, Paris, Institut Français d'Urbanisme (Université de Paris VIII), 1991, pp. 396-445, (Thèse de doctorat). Les données statistiques brutes de l'enquête sont par ailleurs disponibles à l'ORSTOM-Bondy (France) et au centre ORSTOM de Ouagadougou.

A. Les modalités du peuplement

Regroupant presque la moitié de la population ouagalaise au recensement démographique de 1985, les aires urbaines périphériques contribuent fortement au façonnement de la ville contemporaine : avec un taux de croissance démographique moyen de 11% au début des années 80, 47% des adultes (20 à 50 ans) et 50,3% des jeunes de moins de 15 ans, un potentiel humain considérable, à l'échelle de la cité, y est rassemblé [3].

Outre la jeunesse des citadins, trois paramètres démographiques singularisent les populations des périphéries : la prépondérance des Mossi, le poids considérable des apports migratoires et l'origine rurale de nombreux arrivants.

Ainsi, 81,7% des chefs de ménage appartiennent au groupe mossi et la proportion de ceux qui sont nés hors de Ouagadougou est de 84,8% en 1986. Parmi ces derniers, 67,5% ont une origine rurale (burkinabè ou étrangère) et seul le quart d'entre eux a vécu une expérience urbaine préalable. Les parcours migratoires sont relativement simples : 60% n'ont effectué que deux migrations au plus avant leur installation à Ouagadougou. Par ailleurs, 20% des non natifs n'ont connu qu'une seule étape migratoire, parmi lesquels les trois-quarts ont emprunté un trajet direct de leur village natal à Ouagadougou ; à l'opposé, 9% des non natifs ont effectué un séjour ouagalais antérieur à leur installation actuelle. Ces deux types de parcours infirment le modèle des migrations par étapes, trop souvent proposé [4]. Enfin, la proportion de «néo-ruraux» ne semble pas fléchir car, sur les 10% de chefs de ménage arrivés après 1983, 72,5% venaient d'un village, rapport semblable à celui qui caractérise la fin des années 60 et le début des années 70 (72%). Aussi le peuplement des périphéries demeure-t-il arrimé aux cohortes de jeunes migrants mossi d'origine rurale.

Les origines des parents des chefs de ménage nés à Ouagadougou confirment la récente urbanisation d'ensemble de ces populations : seuls 21,3% sont des citadins de deuxième génération ; il est vrai que la proportion est portée à 59,2% si l'on n'envisage qu'un seul des deux parents. Proximité des racines rurales et brièveté des séjours en ville - 52% des chefs de ménage ont immigré à Ouagadougou depuis moins de dix ans - influencent les comportements individuels et collectifs dans les périphéries : leurs incidences sur les modalités d'insertion dans la ville ne peuvent qu'être prégnantes.

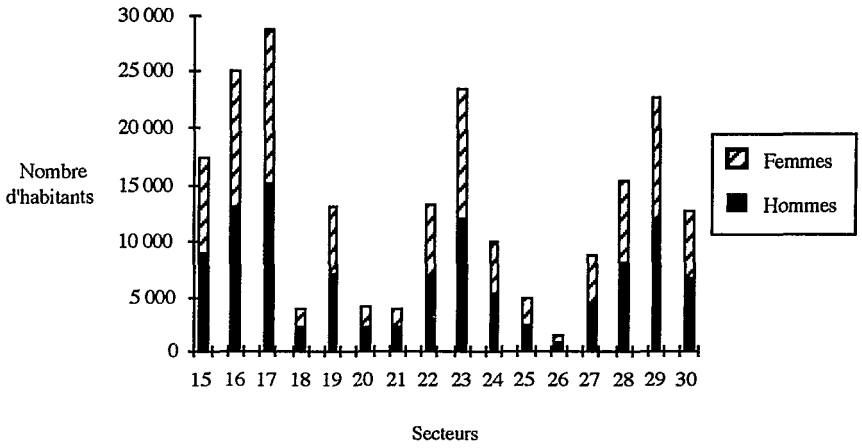
De cette genèse, il résulte que les secteurs périphériques sont, dans leur ensemble, de peuplement récent, inachevé, en cours de « consolidation » : 47% de la population sont installés dans leur secteur de résidence depuis moins de 5 ans. Faibles densités, vastes espaces vacants, occupation et maîtrise très lâches de l'espace, communautés humaines encore mal scellées par une cohabitation de fraîche date, patrimoines privés et publics en voie de constitution, telles sont les caractéristiques majeures de ces aires urbaines.

3. Pour les détails relatifs aux structures par âge et par sexe, voir les deux documents précédents.

4. Sur la critique de ce modèle, voir par exemple : DUPONT V., DUREAU F., *Renouveler l'approche de la dynamique urbaine par l'analyse des migrations ? Essai méthodologique à partir d'expériences en Afrique de l'ouest*, Bordeaux, CEGET/CNRS, 1988, pp. 25-26, (Pratiques urbaines ; 4).

Figure n° 39

Population des secteurs de la périphérie (1985)



Source : INSD, *Recensement général de la population 1985 : structure par âge et sexe des villages du Burkina Faso. Résultats définitifs*, Ouagadougou, INSD, 1989, pp. 119-120.

Tableau n° 75

Origine des chefs de ménage des périphéries suivant leur secteur de résidence en 1986 (en % de chefs de ménage)

Lieu de naissance	Secteurs 15	16	17	18	19	20	21	22	Moyenne périphérie
Ouagadougou	6,8	23,6	12,2	21,4	2,1	12,0	17,6	12,9	15,2
Autre ville	42,5	14,2	15,4	7,1	29,8	5,2	5,9	11,3	16,7
Village	50,7	60,0	70,7	71,5	66,0	77,6	76,5	74,2	65,8
Etranger	0,0	2,2	1,7	0,0	2,1	5,2	0,0	1,6	2,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Lieu de naissance	Secteurs 23	24	25	26	27	28	29	30	Moyenne périphérie
Ouagadougou	15,5	27,3	28,3	25,0	30,8	12,7	17,0	6,5	15,2
Autre ville	9,3	1,8	5,0	12,5	13,7	5,2	37,9	6,0	16,7
Village	73,5	67,3	66,7	50,0	55,5	82,1	42,2	79,3	65,8
Etranger	1,7	3,6	0,0	12,5	0,0	0,0	2,9	8,2	2,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : Enquête ORSTOM/IRSSH (premier passage 1986).

Tableau n° 76

Ancienneté de l'arrivée à Ouagadougou, de l'installation dans le secteur et de l'acquisition de la parcelle actuelle (en % de chefs de ménage)

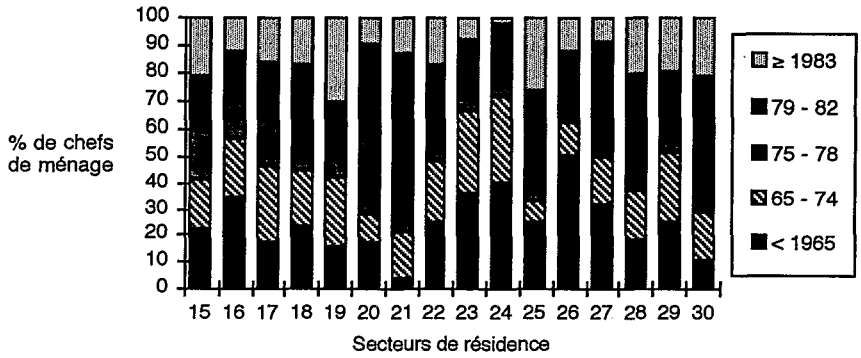
Secteur	Date d'arrivée des chefs de ménage	< 1965	65 - 74	75 - 78	79- 82	≥ 1983
	A Ouagadougou*	21,9	19,2	17,8	19,2	21,9
15	Dans le secteur	2,7	0,0	8,2	23,3	**65,8**
	Sur la parcelle	1,4	0,0	8,2	23,3	**67,1**
	A Ouagadougou	33,7	22,6	12,7	18,3	12,7
16	Dans le secteur	13,9	13,5	13,9	23,5	35,2
	Sur la parcelle	10,8	11,8	14,1	24,5	38,9
	A Ouagadougou	17,0	29,3	17,2	19,5	17,0
17	Dans le secteur	5,2	11,2	17,2	25,6	**40,8**
	Sur la parcelle	4,3	10,3	16,4	24,7	**44,3**
	A Ouagadougou	22,5	22,5	10,0	27,5	17,5
18	Dans le secteur	10,0	20,0	10,0	35,0	25,0
	Sur la parcelle	10,0	20,0	10,0	35,0	25,0
	A Ouagadougou	15,6	26,7	6,7	20,0	31,0
19	Dans le secteur	2,2	13,3	17,8	22,2	**44,5**
	Sur la parcelle	2,2	13,3	17,8	22,2	**44,5**
	A Ouagadougou	17,3	10,3	**48,3**	13,8	10,3
20	Dans le secteur	8,6	5,2	**24,1**	25,9	36,2
	Sur la parcelle	8,6	5,2	**24,1**	25,9	36,2
	A Ouagadougou	3,9	17,6	27,5	37,3	13,7
21	Dans le secteur	0,0	5,9	17,7	52,9	23,5
	Sur la parcelle	0,0	5,9	17,5	52,9	23,5
	A Ouagadougou	24,2	24,2	9,6	24,2	17,7
22	Dans le secteur	12,9	12,9	17,8	29,0	27,4
	Sur la parcelle	6,5	16,1	14,5	33,9	29,0
	A Ouagadougou	35,5	31,1	10,0	14,8	8,5
23	Dans le secteur	**24,0**	**30,9**	13,9	17,7	13,5
	Sur la parcelle	**21,0**	**28,3**	13,8	20,3	16,6
	A Ouagadougou	39,3	32,7	14,0	11,2	2,8
24	Dans le secteur	**32,7**	**35,5**	13,6	10,9	7,3
	Sur la parcelle	**32,7**	**27,3**	13,6	16,4	10,0
	A Ouagadougou	25,0	8,3	20,0	20,0	26,7
25	Dans le secteur	**20,0**	5,0	20,0	20,0	35,0
	Sur la parcelle	**20,0**	5,0	16,7	20,0	38,3
	A Ouagadougou	50,0	12,5	0,0	25,0	12,5
26	Dans le secteur	**50,0**	12,5	0,0	12,5	25,0
	Sur la parcelle	**25,0**	25,0	0,0	12,5	37,5
	A Ouagadougou	**31,6**	18,0	17,9	23,1	9,4
27	Dans le secteur	**25,0**	6,7	5,8	35,8	26,7
	Sur la parcelle	14,5	12,8	6,0	34,2	32,5
	A Ouagadougou	17,5	19,8	19,8	21,7	21,2
28	Dans le secteur	8,6	5,3	12,4	35,4	38,3
	Sur la parcelle	5,7	5,2	12,3	37,7	39,2
	A Ouagadougou	24,4	27,2	7,2	21,1	20,1
29	Dans le secteur	6,0	22,4	11,7	28,7	31,2
	Sur la parcelle	6,1	20,4	16,4	28,0	32,6
	A Ouagadougou	10,7	17,8	26,6	23,4	21,5
30	Dans le secteur	2,7	3,2	10,0	24,7	**59,4**
	Sur la parcelle	2,8	3,3	9,3	22,9	**61,7**
Moyennes de la périphérie	**A Ouagadougou**	**24,0**	**23,7**	**15,4**	**20,1**	**16,9**
	Dans le secteur	**11,4**	**13,5**	**13,5**	**25,7**	**35,9**
	Sur la parcelle	**9,1**	**12,7**	**13,5**	**26,5**	**38,2**

* Année de naissance pour les natifs de Ouagadougou ; date de la dernière arrivée à Ouagadougou pour les migrants.

Source : Enquête ORSTOM/IRSSH (premier passage 1986).

Figure n° 40

Dates d'immigration à Ouagadougou des chefs de ménage des périphéries : situation en 1986



Source : Enquête ORSTOM/IRSSH (premier passage 1986).

Tableau n° 77

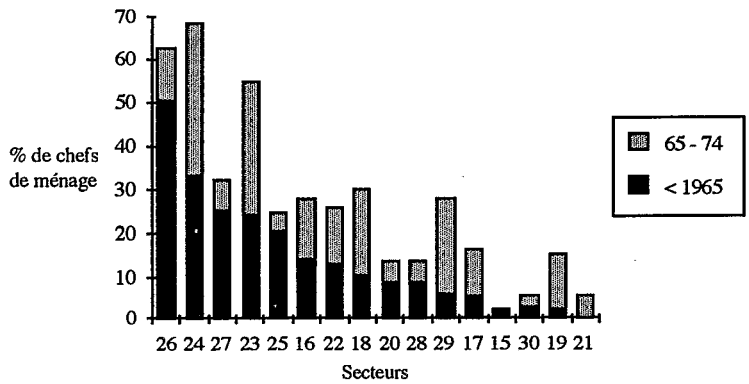
Durée du séjour des chefs de ménage dans leur secteur de résidence en 1986 (en %)

Secteur	< 1 an	1 - 2 ans	3 - 4 ans	5 - 9 ans	≥ 10 ans	Total
15	**11,5**	**45,5**	21,7	16,2	5,1	100,0
16	5,3	24,4	12,9	26,7	30,7	100,0
17	8,4	21,6	18,0	23,0	29,0	100,0
18	4,4	13,3	17,8	28,9	35,6	100,0
19	8,1	23,5	17,4	28,9	22,1	100,0
20	8,7	30,4	14,5	23,2	23,2	100,0
21	4,4	10,2	18,8	**44,9**	21,7	100,0
22	9,4	13,9	16,1	28,3	32,3	100,0
23	2,6	11,1	10,5	23,3	**52,5**	100,0
24	0,0	11,1	11,0	13,6	**64,3**	100,0
25	3,8	14,1	**33,4**	20,5	28,2	100,0
26	0,0	15,0	15,0	0,0	**70,0**	100,0
27	5,6	21,6	16,1	26,5	30,2	100,0
28	**10,1**	16,3	21,7	29,8	22,1	100,0
29	2,7	24,1	24,6	23,5	25,1	100,0
30	**19,1**	31,8	18,4	18,4	12,3	100,0
Moyenne périphérie	**6,5**	**23,0**	**17,1**	**23,8**	**29,6**	100,0

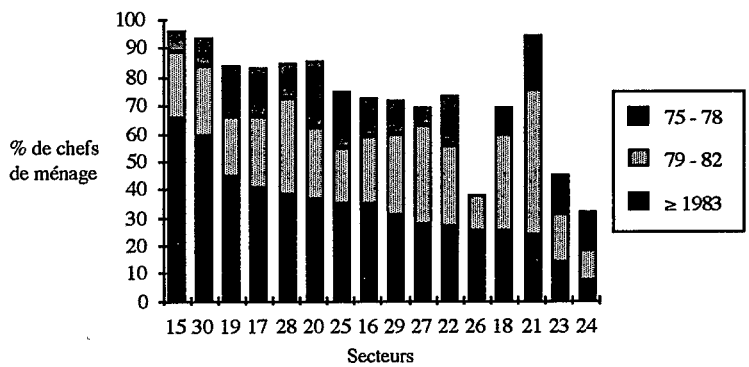
Source : Enquête ORSTOM/IRSSH (premier passage 1986).

Figure n° 41

Peuplement des secteurs de la périphérie avant 1975



Peuplement des secteurs de la périphérie depuis 1975



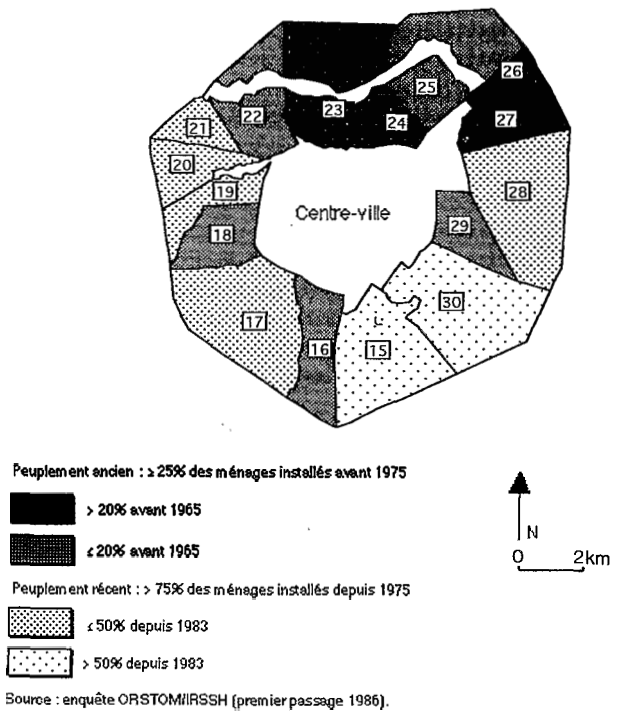
Source : Enquête ORSTOM/IRSSH (premier passage 1986).

Ces généralités doivent cependant être doublement nuancées : par son rythme et sa distribution spatiale, le processus de peuplement n'a nullement été linéaire et équilibré. La fin des années 50 et le début des années 80 ont constitué deux moments d'accélération. Les itinéraires migratoires révélés par l'enquête sont peu explicites sur la première phase, qui a surtout profité à l'actuel centre-ville et correspond à des investissements massifs ; en revanche, ils mettent clairement en valeur l'importante immigration post-1980 et ses conséquences sur le peuplement des périphéries [5]. Ce

5. Pour n'être pas spécifique au Burkina Faso, cette focalisation des flux migratoires sur la capitale est néanmoins chevillée, dans ses rythmes et modalités, à une transformation majeure des comportements spatiaux dominants chez les Mossi. Celle-ci résulte d'une inadaptation croissante des principes de dispersion géographique qui fondaient traditionnellement la régulation sociale dans ces communautés : enraciné dans la cosmogonie mossi, l'usage de la mobilité est une ressource, aujourd'hui en crise. Voir : SAUTTER G., « Migrations, société et

Figure n° 42

Les grandes phases du peuplement des secteurs périphériques depuis 1965



Ce traitement cartographique a été réalisé à partir des zones de dénombrement du recensement démographique de 1985 et concerne uniquement les aires urbaines retenues par l'enquête ORSTOM/IRSSH. Sont laissés en blanc : le centre-ville, les lacs de barrage et la ceinture verte. *Les cartes suivantes relèvent également de ce modèle.*

dernier oppose par ailleurs schématiquement une périphérie nord et nord-est ancienne à une périphérie sud et ouest de formation plus récente, données qui fournissent un repère pour apprécier le temps donné à la construction de sociabilités de voisinage, voire à celle de communautés urbaines.

L'insertion résidentielle des migrants dans l'espace ouagalais n'a cependant pas toujours fonctionné selon les mêmes modalités. A cet égard, il est essentiel de remarquer que c'est au moment où « s'emballe » la croissance démographique des espaces périurbains que s'inverse la tendance antérieure des immigrants à s'installer prioritairement dans le centre-ville. Alors que les chefs de ménage arrivés avant 1975 ont en majorité séjourné dans une cour des vieux quartiers centraux avant d'habiter en périphérie, depuis le début des années 80, une proportion croissante des migrants s'installe directement dans un quartier périurbain (63% d'entre eux entre 1979 et 1982,

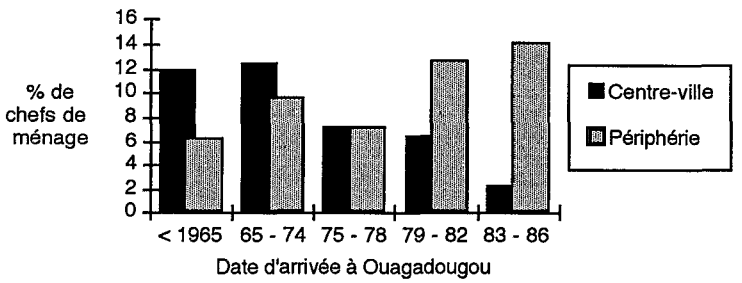
développement en pays Mossi », in *Cahiers d'Etudes africaines*, 1979, XX-3, pp. 215-253 ; JAGLIN S., « Les banlieues de Ouagadougou », in *Afrique contemporaine*, n° 168 (Spécial « Villes d'Afrique »), octobre-décembre 1993, pp. 54-66.

85% entre 1983 et 1986). Les anciens quartiers lotis ont perdu la primauté de la fonction d'accueil au profit des périphéries.

Ce renversement s'explique en premier lieu par la saturation progressive du marché du logement en centre-ville, marquée notamment par une forte inflation du montant des loyers (4 à 12 000 FCFA pour un *célibatorium* de 15 à 30 m^2 dans le centre, contre

Figure n° 43

Lieux d'accueil des migrants résidant en 1986 dans les périphéries suivant la date de leur arrivée à Ouagadougou



Source : Enquête ORSTOM/IRSSH (premier passage 1986).

1 000 à 3 000 FCFA pour les mêmes surfaces dans les aires d'habitat illégal en 1988 [6]). En second lieu, les pratiques d'hébergement des immigrants par des parents, forme la plus courante d'accueil d'un nouveau citadin, sont devenues plus aisées dans les périphéries. Les réseaux d'originaires y pilotent les flux en provenance des communautés villageoises et les disponibilités en espace y facilitent une modulation de l'habitat désormais plus complexe dans les quartiers du centre, où la densification horizontale conduit à une saturation progressive du tissu urbain, même si les densités mesurées restent faibles (inférieures dans leur majorité à 90 hab/ha en 1985 dans les périmètres aménagés [7]).

Très récemment, la rénovation du centre-ville a accentué ces mouvements centrifuges. Galvanisés par les exhortations du pouvoir, les négociants du centre commercial ont relevé leurs édifices, reconstruits ou chapeautés de nouveaux étages, afin de densifier et moderniser le cœur de la ville, mais les occupants des vieux quartiers populaires sont souvent exclus de ce bouleversement urbanistique. Ensembles immobiliers publics destinés aux couches moyennes et supérieures, les nouvelles cités érigées dans les quartiers péri-centraux ont également repoussé en périphérie plusieurs milliers de déguerpis. La ville dispose d'un nouveau centre, dont la verticalité et la relative réussite architecturale sont plus conformes à sa fonction de capitale, mais les problèmes d'accueil ont rebondi sur des périphéries mal dotées, que leur rattachement

6. BATJOBO P., *Le phénomène des quartiers d'habitat spontané dans les métropoles d'Afrique de l'Ouest. Politiques urbaines et pratiques citadines : le cas de la ville de Ouagadougou (Burkina Faso)*, Paris, Université Paris V, 1988, p. 48, (Mémoire de maîtrise).

7. LAHMEYER INTERNATIONAL, *Approvisionnement en eau de la ville de Ouagadougou. Etudes de faisabilité. Version définitive*, Ouagadougou, Lahmeyer International, 1986, pag. mult.

aux nouvelles communes urbaines, créées en 1988 et demeurées depuis sans budget autonome, n'arment pas mieux pour répondre aux besoins de populations croissantes.

Toutefois, ces mobilités intra-urbaines successives ont aussi engendré une meilleure diffusion de l'« urbanité » et une plus grande intégration spatiale de la ville. Rarement choisi, l'exil en périphérie reléguait les moins nantis sur les marges urbaines ; celles-ci attirent à présent de nouvelles catégories de citadins, notamment des ménages

Tableau n° 78

Lieu d'accueil initial des habitants des périphéries suivant les secteurs de résidence en 1986 (en % de chefs de ménage)

Secteur de résidence	Lieu d'accueil lors de la première arrivée à Ouagadougou					Total
	Centre-ville	Périphérie			Non précisé	
		Secteur actuel	Autre secteur	*Sous-total*		
15	**58,9**	24,7	16,4	*41,1*	0,0	100,0
16	**55,8**	35,8	6,1	*41,9*	2,3	100,0
17	26,7	44,3	0,0	*44,3*	29,0	100,0
18	20,0	**80,0**	0,0	*80,0*	0,0	100,0
19	47,8	50,0	2,2	*52,2*	0,0	100,0
20	29,3	**65,5**	0,0	*65,5*	5,2	100,0
21	35,3	**60,8**	3,9	*64,7*	0,0	100,0
22	46,8	48,4	4,8	*53,2*	0,0	100,0
23	26,0	**69,1**	3,8	*72,9*	1,1	100,0
24	15,5	**69,0**	15,5	*84,5*	0,0	100,0
25	5,0	**86,7**	8,3	*95,0*	0,0	100,0
26	**50,0**	50,0	0,0	*50,0*	0,0	100,0
27	34,2	53,3	10,0	*63,3*	2,5	100,0
28	45,9	38,8	9,1	*47,9*	6,2	100,0
29	46,8	43,6	9,6	*53,2*	0,0	100,0
30	**54,3**	26,3	15,7	*42,0*	3,7	100,0
Moyenne	**40,7**	**46,9**	**7,4**	***54,3***	**5,0**	**100,0**

Source : Enquête ORSTOM/IRSSH (premier passage 1986).

anciennement établis dans les quartiers centraux, que l'opportunité d'accéder au statut de propriétaire pousse à une délocalisation.

Il faut toutefois nuancer une description trop uniformisante, en soulignant à nouveau les spécificités des secteurs septentrionaux, dans lesquels des noyaux villageois anciens ont fonctionné comme des points d'ancrage du peuplement et polarisé des flux de migrants qui s'y sont « sédentarisés » lors de leur première arrivée à Ouagadougou. Au contraire, certains secteurs (15, 16, 18, 30) qui, hormis le 30, ont la particularité d'avoir bénéficié d'opérations d'urbanisme, présentent une proportion particulièrement forte de citadins ayant séjourné dans le centre-ville. On peut ainsi opposer deux grands types de peuplement dans les périphéries. Le premier est imputable aux transferts de population intra-urbains occasionnés par des opérations volontaires d'aménagement ; le second repose essentiellement sur l'exode rural, à partir de campagnes dont la proximité géographique suggère qu'il est alimenté par des flux de personnes et de biens entre la capitale et son arrière-pays rural immédiat. Ainsi, 23% des chefs de ménage originaires de la province d'Oubritenga jouxtant les limites nord du Kadiogo résident dans le

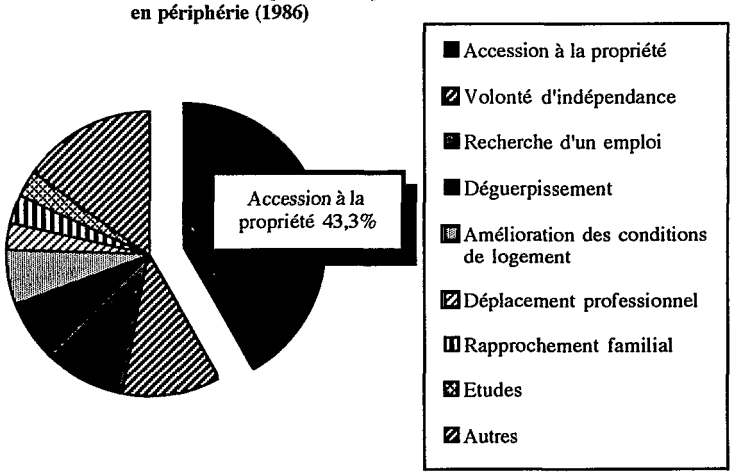
secteur 23, tandis que 64,4% des natifs de la province du Bazéga, aux confins sud du Kadiogo, résident en 1986 dans les secteurs méridionaux (15, 16, 17).

De façon plus générale, les itinéraires des chefs de ménage montrent que les régions les plus pourvoyeuses de migrants sont précisément ces deux provinces limitrophes (17,4% des ménages pour la première ; 16,4% pour la seconde). Viennent ensuite les provinces voisines de Ganzourou (5,6%), de Zoundwéogo (5,6%) et la province sahélienne du Yatenga (5,5%). Bien qu'attirant des migrants de l'ensemble du pays, Ouagadougou accueille d'abord dans ses périphéries les originaires de la région centrale et des provinces septentrionales. Ainsi s'explique la prépondérance des Mossi, groupe auquel appartiennent 81,7% des ménages : cette homogénéité ethnique est un indiscutable facteur d'unité, notamment dans les secteurs nord (20 à 25), où plus de 90% des ménages appartiennent au groupe dominant, la seule exception notable étant le secteur 29 où 41,2% des ménages ont une autre origine ethnique. Si la capitale du royaume mossi se « cosmopolitise », ses périphéries semblent encore peu affectées par cette évolution.

Les mouvements de population peuvent être enfin précisés en faisant intervenir les motivations qui président à l'installation sur les parcelles d'habitation. L'accession à la propriété immobilière demeure le mobile prépondérant des changements de lieu de résidence. Toutefois, cette raison est plus souvent invoquée dans les secteurs qui hébergent majoritairement des citadins venus du centre-ville, pour lesquels l'acquisition d'un patrimoine compense les désagréments d'un éloignement en périphérie (secteurs 15, 16, 22, 29). En revanche, dans les secteurs qui accueillent de nombreux ruraux, la recherche d'un emploi ou une volonté d'indépendance ont plus fréquemment motivé les chefs de ménage (secteurs 18, 19, 23, 24).

Figure n° 44

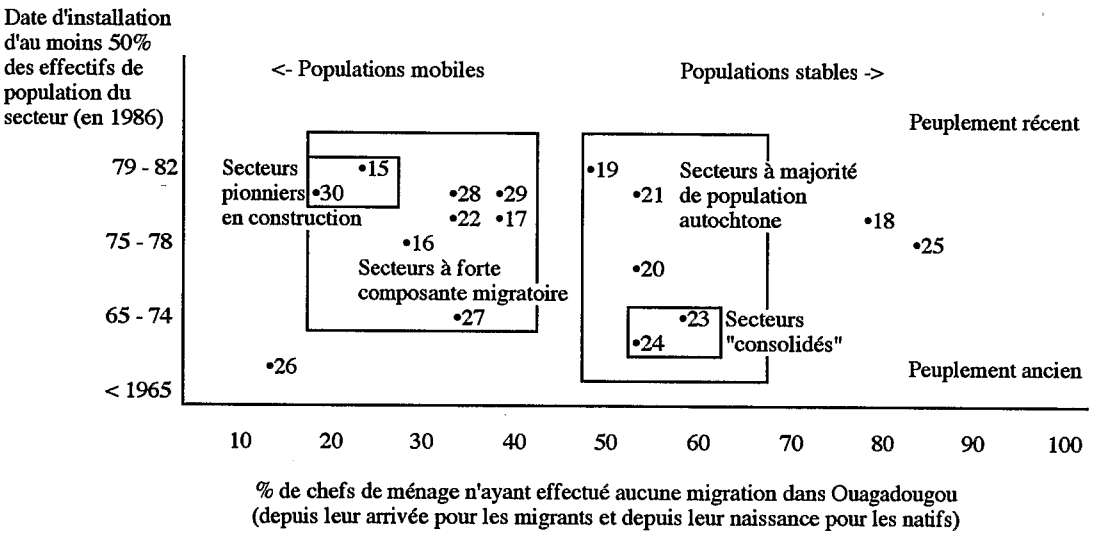
Motifs de l'établissement des chefs de ménage sur leur parcelle résidentielle en périphérie (1986)



Source : Enquête ORSTOM/IRSSH (premier passage 1986).

Figure n° 45

Caractéristiques du peuplement des secteurs périphériques : 1986



Source : D'après l'enquête ORSTOM/IRSSH (premier passage 1986).

Tout en soulignant la rareté des « autochtones » (7,3% des chefs de ménage en 1986), l'ensemble des données permet de classer schématiquement les secteurs périphériques entre deux pôles extrêmes : les secteurs « consolidés » et les secteurs « pionniers ». Les premiers, greffés sur d'anciens noyaux villageois, sont caractérisés par la stabilité et la cohésion de communautés qui intègrent les immigrants dans les réseaux de sociabilité familiaux. Les seconds, créations récentes d'un urbanisme de conquête, accueillent des ménages plus indépendants, plus mobiles et plus récemment installés : individuellement, ils n'en sont pas moins, de par leur passé résidentiel en centre-ville, bien intégrés dans la ville, mais les relations entre habitants, tissées récemment sur des bases de simple voisinage, sont moins éprouvées par les rites de la sociabilité traditionnelle. Pour autant, ces secteurs « neufs » peuvent-ils être, *a priori*, considérés comme socialement peu structurés, dès lors que le peuplement ne résulte pas d'un mouvement de colonisation encadré ?

Cette question est intéressante parce que l'abondante littérature sur les phénomènes participatifs met l'accent prioritairement sur la cohésion sociale et le sentiment d'appartenance à un groupe, l'hypothèse généralement retenue étant que les actions communautaires sont plus efficaces au sein de collectivités soudées, stables et homogènes [8]. La gestion partagée étant fondée sur la participation des populations au fonctionnement des services et équipements de proximité, nous nous sommes interrogée sur la nature des communautés qui la mettent en œuvre. Le paramètre retenu, que nous appelons « degré de consolidation », est un indice possible, quoique partiel, de la constitution d'une identité collective et de solidarités de voisinage.

Les secteurs qui ont une population ancienne et stable auraient ainsi un bon degré de consolidation, tandis qu'à l'opposé du spectre, les secteurs « pionniers » connaîtraient un processus de structuration sociale embryonnaire, leurs « chances » dans les processus de participation en seraient donc affectées, si l'on s'en tient aux principes souvent énoncés. Cette corrélation sous semble cependant imparfaite, car l'ancienneté et la stabilité résidentielles ne sont qu'un des fondements de la construction d'une identité collective, et celle-ci n'est qu'un des facteurs possibles de l'action collective. Que les seconds soient moins « actifs » que les premiers reste donc à démontrer ; c'est ce à quoi nous nous emploierons.

B. Les familles : leurs pratiques résidentielles et professionnelles

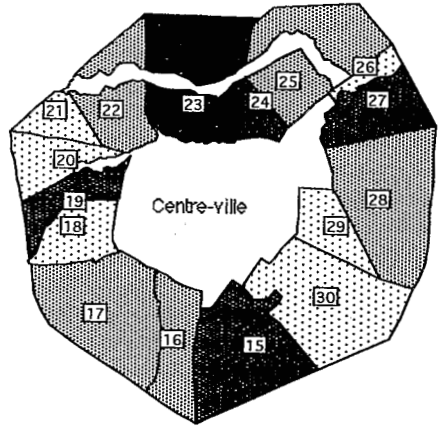
Il convient tout d'abord de préciser la définition du ménage, « entité aux contours imparfaits » [9], qu'imposent les incertitudes terminologiques pesant sur l'utilisation de ce concept dans les villes africaines. Dans l'enquête ORSTOM/IRSSH, sont considérés comme des ménages les couples mariés et les adultes (célibataires ou mariés)

8. NATIONS UNIES, *Participation populaire à certains programmes d'amélioration de l'habitat et d'autres secteurs dans les zones urbaines*, New York, Nations Unies, 1986, p. 52 ; NDIONE E. S., *Dakar, une société en grappe*, Paris, Karthala-ENDA Graf Sahel, 1993, p. 101, (coll. Les Afriques) ; HOLLNSTEINER M. R., « Politiques urbaines et participation dans les bidonvilles », in *Carnets de l'enfance*, n° 57/58, 1982, p. 56.

9. LOCOH Th., « L'analyse comparative de la taille et de la structure des ménages », in UIESP/UEPA, *Congrès africain de population. Dakar, Sénégal : 7-12 novembre 1988*, Dakar, UIESP, 1988, p. 5.2.18.

Figure n° 46

Effectifs des ménages : périphéries ouagalaises (1986)



Discrétisation selon les écarts-types

Moyenne = 5.45
Ecart-type = 0.73
Minimum = 4.40
Maximum = 6.90

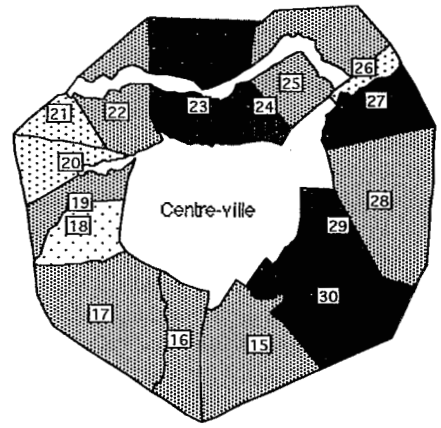
N
0 2km

Plus de +1,5 Etype
De +0,5 Etype à +1,5 Etype
De -0,5 Etype à +0,5 Etype
De -1,5 Etype à -0,5 Etype

Source : enquête ORSTOM/IRSSH (premier passage 1986).

Figure n°47

Nombre d'individus par parcelle : périphéries ouagalaises (1986)



Discrétisation selon les écarts-types

Moyenne = 5.95
Ecart-type = 0.92
Minimum = 4.40
Maximum = 7.50

N
0 2km

Plus de +1,5 Etype
De +0,5 Etype à +1,5 Etype
De -0,5 Etype à +0,5 Etype
De -1,5 Etype à -0,5 Etype
Moins de -1,5 Etype

Source : enquête ORSTOM/IRSSH (premier passage 1986).

indépendants, tant du point de vue des revenus que du logement. Tout individu hébergé gratuitement et/ou assisté financièrement est en revanche compté comme dépendant du ménage d'accueil. Ces distinctions permettent d'identifier des familles élémentaires (monogamiques ou polygamiques) et des familles élargies, c'est-à-dire comportant un ou plusieurs dépendants, apparentés ou non aux conjoints. Le groupe résidentiel est représenté par l'ensemble des noyaux familiaux cohabitant sur une parcelle, unité de base de l'enquête [10].

Avec 5,6 personnes, le ménage est généralement de petite dimension dans les périphéries ouagalaises et de taille inférieure à ceux du centre-ville [11]. Cette moyenne présente toutefois d'importantes disparités car si le ménage type du secteur 30 est composé de 4,4 individus, celui des secteurs néo-ruraux du nord de la ville est plus étoffé, avec 6,9 personnes dans le secteur 23 et 6,2 dans le 24.

Plus inhabituelle sans doute dans une ville ouest-africaine est la taille très modeste du groupe résidentiel (6,1 personnes par parcelle en 1986), que traduit bien la rareté des pratiques de cohabitation sur les parcelles : 93% de ces dernières sont occupées par un seul ménage (en moyenne, ce ratio est de 1,1 pour l'ensemble de la périphérie). Les secteurs du nord (23, 24, 27) se distinguent à nouveau par des effectifs plus importants (une dizaine) sur plus du cinquième des parcelles, mais le fait apparaît exceptionnel. Les pratiques résidentielles révélées par l'enquête témoignent ainsi d'une banalisation de la cellule familiale élémentaire dans la périphérie, les groupes polynucléaires (cohabitation de plusieurs ménages non apparentés et ensemble des ménages élémentaires d'un même segment de lignage) étant en revanche peu fréquents (7% des parcelles et 15% des ménages).

Tableau n° 79

Structure des groupes résidentiels des périphéries en 1986 (en % de parcelles)

	FAMILLES ELEMENTAIRES		MENAGES "MONOPARENTAUX"				GPN*
			Hommes		Femmes		
	Monogamiques	Polygamiques	Mariés	Non mariés	Mariées	Non mariées	
Restreintes	23,5%	7,5%	1,2%	7,4%	1,1%	1,5%	
Elargies	28,4%	10,9%	1,0%	6,4%	1,5%	2,7%	
Sous-total	51,9%	18,4%	16,0%		6,8%		
TOTAL	70,3%		22,8%				6,9%

* GPN = groupes poly-nucléaires

Source : d'après JAGLIN S., LE BRIS E., MARIE A., OSMONT A. *et al.*, *op. cit.*, p. 124

Cette dispersion spatiale des cellules familiales résulte de deux phénomènes partiellement liés. La jeunesse des secteurs périphériques, colonisés par des familles

10. Sur ces définitions, voir : JAGLIN S., LE BRIS E., MARIE A., OSMONT A. *et al.*, *op. cit.*, pp. 121-145.
11. Pour les détails relatifs aux effectifs des ménages et des groupes résidentiels, voir : JAGLIN S. (1991), *op. cit.*, pp. 418-429.

que leurs conditions matérielles rudimentaires incitent à un repli temporaire sur le noyau domestique élémentaire est une première explication. Analysant une opération de déguerpissement, une étude montre ainsi que la taille des groupes résidentiels interrogés, un an après recasement sur la trame d'accueil, est, dans 67% des cas, inférieure à celle des unités de résidence de l'ancien quartier ; pour justifier la diminution du nombre de leurs hébergés, les ménages mentionnent fréquemment l'étroitesse des terrains (300 m^2) et surtout des surfaces habitables [12]. Notons également que les chefs de ménage des périphéries, jeunes dans l'ensemble (41% ont moins de 35 ans), ont des familles encore peu étoffées (4,5 personnes en moyenne pour les ménages dont le père est âgé de 25 à 34 ans, contre 7,2 pour ceux dont le chef est âgé de 45 à 54 ans, qui ne représentent que 16% du total).

Ces facteurs historico-démographiques sont cependant insuffisants pour comprendre la dissémination des éléments adultes du groupe familial sur des terrains dispersés, qui procède aussi des stratégies d'accession à la terre dans le contexte des lotissements commandos. Elles expliquent à la fois l'atomisation des familles en cellules élémentaires et le fort pourcentage de ménages célibataires ou monoparentaux, composés de femmes, épouses de ménages polygames, divorcées ou célibataires dans 30% des cas. Cette situation est exceptionnelle dans une société où prévaut la pratique de l'hébergement d'une femme seule, par ses parents ou par ceux de son mari (absent ou décédé) ; elle se comprend mieux dans le cadre d'une logique généralisée d'accès au sol. Celle-ci vaut aussi pour interpréter la décohabitation précoce de jeunes célibataires, ces derniers profitant des lotissements pour acquérir un terrain, démarche qui serait normalement venue plus tard avec le mariage. Ainsi, « beaucoup de ces isolés sont de faux solitaires, prête-nom, qui du père, qui du frère aîné, qui même du mari, dont ils ont reçu mandat, le moment du lotissement venu, de se déclarer comme propriétaires, donc comme candidats légitimes à une attribution » [13].

La dislocation spatiale des familles n'empêche pas que perdurent les relations sociales et économiques entre les noyaux nucléaires délocalisés, dont les réseaux animent des espaces résidentiels élargis [14] : les revendications obstinées des Ouagalais, lors des opérations d'attribution de parcelles, pour obtenir sinon le regroupement du moins le rapprochement familial, témoignent de la vitalité des liens sociaux en dépit de la dispersion géographique. Résultant, ailleurs, de la surdensification de l'habitat ou des déguerpissements, la délocalisation est ici provoquée par les chefs de ménage et utilisée comme instrument de consolidation des patrimoines fonciers. Notons encore que cette fragmentation des unités résidentielles reflète souvent le dynamisme et l'intégration des familles : les chefs de ménage à la tête d'un groupe résidentiel mononucléaire sont plus souvent originaires de Ouagadougou, propriétaires et mossi que les autres, les groupes polynucléaires étant en revanche plus fréquents parmi les non Mossi [15]. Ainsi, 93,5% des ménages propriétaires habitent seuls sur leur parcelle alors que 27% des locataires la partagent avec au moins 5 autres ménages. La cohabitation semble donc caractériser

12. LAFONTAINE S., *La destruction d'un quartier populaire ouagalais : étude du parcours des familles déguerpies*, Créteil, Université de Paris XII-Val de Marne, 1990, p. 69, (Mémoire de maîtrise).
13. JAGLIN S., LE BRIS E., MARIE A., OSMONT A. *et al.*, *op. cit.*, p. 135.
14. Voir à ce sujet : LE BRIS E., MARIE A., OSMONT A., SINOU A., « Résidence, stratégies, parenté dans les villes africaines », in *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 25, janvier 1985, p. 22 *et sq.*
15. JAGLIN S., LE BRIS E., MARIE A., OSMONT A. *et al.*, *op. cit.*, p. 130.

des catégories d'habitants, parmi lesquels les étudiants et les jeunes occupants des *célibatoriums*, que leur âge, leurs origines ou leurs capacités économiques freinent dans l'accession à la propriété.

Capitale pour notre propos, la prépondérance des propriétaires (66,1%) doit être soulignée ; il en résulte une faible proportion de locataires (7,9%), les hébergés représentant pour leur part 26% des résidants. Ces pourcentages doivent toutefois être pondérés en raison des opérations massives de lotissement qui prévalaient au moment de l'enquête : les propriétaires bénéficiant d'une priorité sur les autres lors des attributions de parcelles, les chefs de ménage ont revendiqué ce statut pour eux-mêmes ou leurs dépendants. Il est donc probable que l'enquête a exagéré la proportion des propriétaires, dont la prédominance demeure néanmoins.

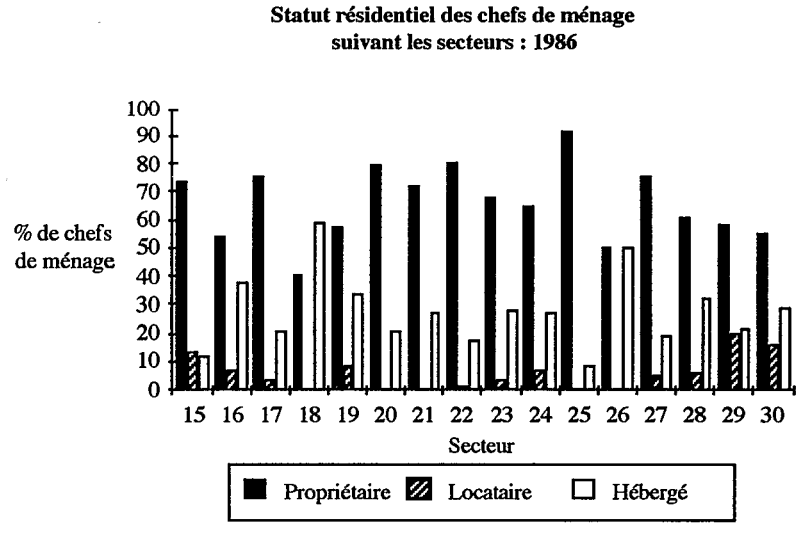
Tableau n° 80

Nombre de ménages par parcelle suivant le statut résidentiel du chef de ménage (en 1986 et en % de ménages)

Statut résidentiel	Nombre de ménages résidant sur la parcelle 1	2	3	4	5 et +	Total
Propriétaire	93,5	6,4	0,1	0,0	0,0	100,0
Locataire	51,7	12,3	7,1	1,9	27,0	100,0
Hébergé	74,2	22,0	1,4	2,4	0,0	100,0

Source : Enquête ORSTOM/IRSSH (premier passage 1986).

Figure n° 48



Source : Enquête ORSTOM/IRSSH (premier passage 1986).

Tableau n° 81

Statut résidentiel du chef de ménage suivant son origine et son appartenance ethnique (en 1986 et en % de ménages)

Statut résidentiel	ORIGINE				ETHNIE		MOYENNE PERIPHERIE
	Ouagadougou	Province		Etranger	Mossi	Non Mossi	
		Ville	Village				
Propriétaire	73,2	58,3	67,4	38,3	69,6	50,0	66,1
Locataire	2,7	15,6	6,2	36,7	4,4	23,6	7,9
Hébergé	24,1	26,1	26,4	25,0	26,0	26,4	26,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : Enquête ORSTOM/IRSSH (premier passage 1986).

Tableau n° 82

Statut résidentiel du chef de ménage en 1986 suivant la date de son arrivée à Ouagadougou (en % de ménages)

Statut résidentiel	Date d'arrivée définitive à Ouagadougou				
	< 1965	65 - 74	75 - 78	79 - 82	≥ 1983
Propriétaire	82,9	82,3	68,8	51,6	33,4
Locataire	1,3	3,3	2,7	12,6	23,3
Hébergé	15,8	14,4	28,5	35,8	43,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : Enquête ORSTOM/IRSSH (premier passage 1986).

Soulignant l'avantage comparatif des citadins bien intégrés, l'enquête montre que les propriétaires sont plus fréquents parmi les Mossi, les chefs de ménage entre 45 et 54 ans, les originaires de Ouagadougou ou les migrants ayant une expérience de la capitale supérieure à 10 ans. C'est donc bien la sécurité foncière qui constitue ici, à court terme, le vecteur essentiel de l'insertion urbaine : tandis que les citadins de longue date, épaulés par des réseaux de solidarité, construisent des patrimoines immobiliers, les allogènes, moins bien « introduits » et en situation plus précaire, sont plus fréquemment locataires ou hébergés et logent sur des parcelles qu'ils partagent avec d'autres ménages.

Devenir propriétaire, dans un jeu foncier dont les règles ont été modifiées par l'urbanisme révolutionnaire, a pourtant nécessité d'importantes adaptations des modèles sociaux traditionnels, qui inversent momentanément la signification des faits et comportements communément observés dans d'autres villes africaines. Ainsi, être isolé sur une parcelle ou à la tête d'un groupe résidentiel restreint n'est pas toujours révélateur de la précarité domestique ; à l'inverse, l'importance numérique du groupe polynucléaire ne symbolise pas nécessairement la réussite sociale de son chef. Les populations ouagalaises démontrent ainsi une capacité de réponse étonnamment rapide aux modifications de leur environnement, au point de subvertir brutalement, bien que peut-être temporairement, des schémas explicatifs pourtant éprouvés. Si ceux-ci sont infirmés à l'échelle des familles, ils peuvent aussi l'être à celle des communautés

Tableau n° 83

Activité principale des chefs de ménage suivant les secteurs périphériques en 1986 (en % de chefs de ménage)

	15	16	17	18	19	20	21	22	Moyenne périphérie
SECTEUR "TRADITIONNEL"									
Agriculture	21,9	15,7	8,9	14,3	14,9	18,9	23,5	17,9	16,2
Artisanat	6,9	12,8	12,1	0,0	14,9	18,9	13,7	16,1	12,0
Petit commerce	26,0	26,3	21,8	14,3	21,3	10,3	11,8	12,9	20,3
Culte	0,0	0,0	0,0	0,0	2,1	0,0	3,9	3,2	0,7
Sous-total	***54,8***	***54,8***	***42,8***	***28,6***	***53,2***	***48,1***	***52,9***	***50,1***	***49,2***
SECTEUR "MODERNE"									
Industrie	1,4	2,2	14,7	4,8	4,2	0,0	3,9	4,8	6,2
dont :									
- Entreprises	*0,0*	*0,6*	*5,2*	*0,0*	*2,1*	*0,0*	*0,0*	*1,6*	2,6
- Bâtiment + TP	*1,4*	*1,6*	*9,5*	*4,8*	*2,1*	*0,0*	*3,9*	*3,2*	3,6
Commerce	6,8	6,1	6,9	0,0	12,8	5,2	17,7	8,1	6,3
Services	31,5	22,1	32,1	47,6	23,4	46,7	25,5	30,6	29,3
dont :									
*- Privé**	*9,6*	*3,9*	*12,6*	*9,5*	*6,4*	*13,8*	*5,9*	*8,1*	7,8
- Public :									
*- Banq. & Ass.***	*0,0*	*1,9*	*0,9*	*7,2*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*1,6*	1,1
- Administration	*8,2*	*9,3*	*10,0*	*19,0*	*8,5*	*20,7*	*9,8*	*12,9*	12,0
- Enseignement	*4,1*	*1,9*	*1,7*	*0,0*	*2,1*	*5,2*	*0,0*	*0,0*	2,3
- Autres services	*1,4*	*1,9*	*1,7*	*0,0*	*2,1*	*7,0*	*5,9*	*1,6*	2,2
- Armée	*8,2*	*3,2*	*5,2*	*11,9*	*4,3*	*0,0*	*3,9*	*6,4*	3,9
Sous-total	***39,7***	***30,4***	***53,7***	***52,4***	***40,4***	***51,9***	***47,1***	***43,5***	***41,8***
INACTIFS									
Etudiants	0,0	4,2	0,9	7,1	2,1	0,0	0,0	3,2	4,6
Retraités	1,4	1,3	2,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,3
Autres	4,1	9,3	0,0	11,9	4,3	0,0	0,0	3,2	3,1
Sous-total	***5,5***	***14,8***	***3,5***	***19,0***	***6,4***	***0,0***	***0,0***	***6,4***	***9,0***
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

* Services divers.

** Banques + Assurances

	23	24	25	26	27	28	29	30	Moyenne périphérie
SECTEUR "TRADITIONNEL"									
Agriculture	25,5	25,5	26,7	37,5	22,2	13,2	1,7	15,8	16,2
Artisanat	22,4	13,6	13,4	12,5	6,8	7,5	4,9	11,6	12,0
Petit commerce	12,1	14,6	8,3	12,5	5,1	20,8	23,8	35,4	20,3
Culte	2,1	0,0	0,0	0,0	0,0	1,4	0,0	0,0	0,7
Sous-total	***62,1***	***53,7***	***48,4***	***62,5***	***34,1***	***42,9***	***30,4***	***62,8***	***49,2***
SECTEUR "MODERNE"									
Industrie	0,0	8,2	21,7	0,0	17,9	8,1	7,8	3,4	6,2
dont :									
- Entreprises	*0,0*	*8,2*	*21,7*	*0,0*	*5,1*	*2,4*	*4,3*	*0,0*	2,6
- Bâtiment + TP	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*12,8*	*5,7*	*3,5*	*3,4*	3,6
Commerce	1,7	5,5	0,0	0,0	7,7	5,2	6,4	7,5	6,3
Services	27,6	22,7	29,9	25,0	35,2	32,5	33,3	22,2	29,3
dont :									
*- Privé**	*6,2*	*10,9*	*3,3*	*0,0*	*13,7*	*7,1*	*5,7*	*5,6*	7,8
- Public :									
*- Banq. & Ass.***	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*2,6*	*1,4*	*2,1*	*0,0*	1,1
- Administration	*11,4*	*11,8*	*10,0*	*12,5*	*11,1*	*18,4*	*17,0*	*11,6*	12,0
- Enseignement	*5,2*	*0,0*	*5,0*	*12,5*	*2,6*	*0,0*	*3,5*	*1,8*	2,3
- Autres services	*2,4*	*0,0*	*8,3*	*0,0*	*2,6*	*0,9*	*3,9*	*1,4*	2,2
- Armée	*2,4*	*0,0*	*3,3*	*0,0*	*2,6*	*4,7*	*1,1*	*1,8*	3,9
Sous-total	***29,3***	***36,4***	***51,6***	***25,0***	***60,8***	***45,8***	***47,5***	***33,1***	***41,8***
INACTIFS									
Etudiants	3,1	2,7	0,0	12,5	5,1	8,5	19,9	0,0	4,6
Retraités	4,8	4,5	0,0	0,0	0,0	0,0	1,1	2,3	1,3
Autres	0,7	2,7	0,0	0,0	0,0	2,8	1,1	1,8	3,1
Sous-total	***8,6***	***9,9***	***0,0***	***12,5***	***5,1***	***11,3***	***22,1***	***4,1***	***9,0***
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

* Services divers.
** Banques + Assurances

Source : Enquête ORSTOM/IRSSH (premier passage 1986).

Tableau n° 84

Statut des chefs de ménage dans leur activité principale suivant les secteurs : 1986
(en % de chefs de ménage)

	SECTEUR																Moyenne
	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	périphérie
Aide-familial	0,0	1,3	0,0	0,0	4,3	0,0	0,0	6,5	1,1	0,0	0,0	0,0	2,6	0,0	1,4	2,3	1,4
Apprenti	0,0	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,6	0,0	3,6	0,0	0,0	0,0	1,4	1,8	0,0	0,6
Indépendant	**49,4**	**46,2**	**35,9**	**28,6**	**52,2**	**44,8**	**39,2**	**37,1**	**49,7**	**49,1**	**53,3**	**62,5**	**29,1**	**34,5**	**26,2**	**46,0**	**41,3**
Contrat temporaire	4,2	1,3	9,2	9,5	0,0	0,0	5,9	4,8	4,8	8,2	3,3	0,0	5,1	1,4	1,8	5,6	4,2
Manœuvre	0,0	1,6	3,5	4,8	2,2	0,0	0,0	4,8	5,2	0,0	10,0	12,5	17,1	2,4	7,4	0,9	3,9
Ouvrier	8,2	9,0	8,6	14,3	2,2	19,0	19,6	14,5	2,4	7,3	25,0	0,0	18,8	8,0	7,8	3,7	**8,7**
Employé	**12,3**	**12,5**	**17,2**	**11,9**	**21,7**	**24,1**	**7,9**	**17,7**	**17,9**	**19,1**	**5,0**	**0,0**	**5,1**	**14,6**	**16,3**	**19,1**	**15,5**
Technicien	1,3	0,6	3,5	0,0	0,0	0,0	0,0	3,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,5	1,9	1,3
Cadre moyen	4,1	8,0	4,3	11,9	4,3	0,0	19,6	1,6	4,8	0,0	3,4	0,0	8,5	14,6	11,0	4,7	**6,4**
Cadre supérieur	5,5	1,6	4,0	0,0	0,0	5,2	0,0	1,6	0,0	0,0	0,0	12,5	0,0	1,4	0,0	1,4	1,7
Petit patron	1,3	1,6	0,0	0,0	2,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,4	1,8	0,0	0,7
Entrepreneur	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Profession libérale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Chômeur	0,0	3,8	6,0	7,1	6,6	6,9	3,9	0,0	3,4	0,0	0,0	0,0	4,3	3,3	1,1	8,8	3,6
Non précisé	13,7	11,9	7,8	11,9	4,3	0,0	3,9	6,5	10,7	12,7	0,0	12,5	9,4	17,0	20,9	5,6	10,7
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : Enquête ORSTOM/IRSSH (premier passage 1986).

résidentielles dont les capacités d'action collective et le dynamisme ne peuvent être, *a priori*, déterminées par l'apparente indigence des réseaux de sociabilité domestique ou de voisinage.

Autre indicateur des pratiques d'insertion urbaine, les parcours professionnels des chefs de ménage confirment la diversité des populations résidant en périphérie. En l'absence d'enquêtes récentes et compte tenu du flou terminologique des notions utilisées, le marché du travail ouagalais reste mal connu et les catégories d'activités mal définies. Aussi, pour élaborer le questionnaire de l'enquête et établir une classification précise, trois grandes rubriques ont-elles été retenues. Elles ne lèvent l'ambiguïté ni sur les termes ni sur leur contenu, mais elles ont été suffisamment opératoires pour permettre la collecte des données dans des conditions satisfaisantes : le secteur « traditionnel » (agriculture, artisanat, petit commerce et activités liées aux thérapeutiques et cultes traditionnels), le secteur « moderne » (industrie, commerce, services), et les inactifs (élèves-étudiants, retraités, autres).

En 1986, 88,1% des chefs de ménage déclarent une activité, dont 16% dans l'agriculture (plus du 1/5ème des ménages des secteurs septentrionaux s'y adonnent), 20% dans le petit commerce et 12% dans l'artisanat. Toutefois, l'ensemble des petites activités urbaines rassemble moins de la moitié des chefs de ménage. Il est vrai qu'en ne prenant pas en compte les épouses et les enfants l'enquête ne donne qu'une image imparfaite de la population occupée de ces aires urbaines. Néanmoins, si elle est significative, cette proportion infirme les représentations d'une majorité marginalisée et survivant d'activités précaires.

De fait, près de 42% de chefs de ménage résidant en périphérie travaillent dans le secteur « moderne », privé ou public ; un tiers est salarié, principalement dans l'administration ; un dixième au moins appartient aux couches urbaines dites moyennes ou supérieures. La présence de ces salariés, et notamment de la frange la plus prospère d'entre eux, démontre que la domiciliation dans ces quartiers périphériques est loin d'être uniquement le fait des pauvres et dément l'idée d'une indigence généralisée des populations, laquelle a longtemps justifié le désintérêt des pouvoirs publics.

Au regard de la situation objective de nombre des individus interrogés, arrivés à Ouagadougou depuis moins de dix ans pour 50% d'entre eux, illettrés dans 60% des cas et n'ayant, dans une proportion similaire, pas été scolarisés, la capacité d'insertion des chefs de ménage des périphéries dans le marché de l'emploi urbain paraît singulièrement importante. L'enquête dévoile une évolution sensible des profils socio-professionnels moyens, en l'espace d'une génération, et suggère que les modalités d'intégration urbaine se doublent de phénomènes de mobilité sociale ascendante : de pères massivement agriculteurs (88%), une notable proportion des chefs de ménage a trouvé un emploi dans le secteur « moderne » (40% environ). Ces derniers appartiennent surtout à l'administration publique, ce qui n'est guère surprenant dans une capitale au développement industriel limité, à la tradition commerciale fortement concurrencée par celle de Bobo-Dioulasso [16], et dans laquelle l'Etat reste le plus gros employeur. L'insertion urbaine par l'accès au travail est ainsi une réalité pour un

16. Voir : LABAZEE P., *Entreprises et entrepreneurs du Burkina Faso*, Paris, Karthala, 1988, p. 18.

Tableau n° 85

Lieu de travail des chefs de ménage résidant en périphérie en 1986 (en % de chefs de ménage)

Lieu de résidence	Lieu de travail				
	Secteurs centraux	Secteur de résidence	Autre secteur de la périphérie	Ambulant	Total
15	48,1	15,4	**26,9**	9,6	100,0
16	52,5	**36,0**	10,6	0,9	100,0
17	**58,8**	24,1	13,9	3,2	100,0
18	52,9	**32,4**	14,7	0,0	100,0
19	54,5	27,3	9,1	9,1	100,0
20	**73,4**	13,3	13,3	0,0	100,0
21	50,0	**36,1**	5,6	8,3	100,0
22	**74,5**	15,7	9,8	0,0	100,0
23	39,5	**43,6**	4,1	**12,8**	100,0
24	37,2	23,3	**34,9**	4,6	100,0
25	20,0	**53,3**	20,0	6,7	100,0
26	14,3	28,6	**57,1**	0,0	100,0
27	41,8	20,8	**28,6**	8,8	100,0
28	49,4	31,3	19,3	0,0	100,0
29	**68,9**	9,7	17,1	4,3	100,0
30	48,5	19,5	22,5	9,5	100,0
Total	**53,2**	**24,9**	**16,5**	**5,4**	100,0

Source : Enquête ORSTOM/IRSSH (premier passage 1986).

pourcentage significatif de migrants installés dans les périphéries, lesquelles ne sont guère conformes à l'image de banlieues marginalisées, peuplées de citadins exclus de l'emploi.

Leur marginalité est d'autant moins avérée que 53% des chefs de ménage de la périphérie travaillent dans les quartiers centraux. Le poids de la composante agricole apparaît ici à nouveau comme un élément discriminant majeur puisque les secteurs où elle domine emploient sur place une proportion plus importante de leurs habitants (secteurs 21, 23, 24, 25, 26), tandis que les secteurs dont les chefs de ménage relèvent principalement de l'administration et du tertiaire privé engendrent chaque jour d'importants mouvements pendulaires avec le centre (secteurs 17, 20, 22 ou 29). Pour être banal, ce constat n'en permet pas moins deux commentaires.

Plus de 40% des résidants de la périphérie vivent d'une activité située en dehors du centre-ville : un quart au voisinage de leur lieu d'habitation, les autres dans la couronne périurbaine. En partie liée à la localisation des aires de culture, cette proportion résulte aussi de la multiplication des petits métiers, dont la création et le fonctionnement se nourrissent des besoins micro-locaux. Bien que les disparités soient grandes d'un secteur à l'autre, la périphérie est donc plus qu'un simple dortoir. Il est difficile cependant d'inférer de cette constatation une hypothèse raisonnable sur le dynamisme de ces activités. Que l'accroissement et la complexification de la demande accompagnent le processus de consolidation des périphéries, en effet, ne permet pas d'affirmer qu'il en résulte nécessairement un développement des activités économiques

sur place, l'état de nos connaissances ne nous permettant pas de lier les deux phénomènes.

Inversement, que plus de la majorité des chefs de ménage exercent dans le centre-ville a des incidences sur les réseaux de relation et d'influence dont procèdent largement les actions collectives d'aménagement en périphérie. Dans un pays de tradition orale où la palabre reste l'un des modes de socialisation et d'arbitrage des problèmes communautaires, les règles de sociabilité et de bienséance reposent, comme ailleurs en Afrique occidentale, sur le contact direct et la relation personnelle. Cette forme d'urbanité donne à la proximité physique un avantage considérable et explique le poids des individus qui, en raison de la localisation de leur emploi, peuvent assurer dans le centre-ville une présence permanente : relais immédiatement « praticables », ils assurent, auprès des autorités, le « courtage » des doléances provenant des périphéries. C'est essentiellement par l'intermédiaire de ces résidants salariés en centre-ville que les CR se sont efforcés d'investir les pouvoirs urbains pour obtenir une répartition plus équitable des ressources publiques.

Enfin, si la radio et les journaux constituent à Ouagadougou des sources d'information banalisées, rien ne remplace « radio trottoir », vecteur de la rumeur et des nouvelles de ceux d'« en haut », dont il est capital de suivre attentivement la geste mouvementée. Avoir des émissaires sur place, installés au cœur de la forteresse administrative et politique dont ils connaissent les arcanes, confère là encore un privilège aux secteurs et CR qu'irriguent les informations véhiculées par les flux bi-quotidiens de travailleurs avec le centre-ville. A la fois manifestation de leur intégration urbaine et canal de la redistribution à partir du centre, l'entregent capitalisé par de nombreux chefs de ménage dans l'exercice de leur métier conditionne les dynamismes locaux, dans un contexte de forte imbrication entre monde du travail, syndicats et sphère politique. S'ils sont de peuplement récent et inachevé, les collectifs résidentiels des périphéries ne sont donc pas dépourvus de capital social.

Faibles densités, vastes terres non bâties, communautés humaines encore mal scellées par une cohabitation de fraîche date, patrimoines privés et publics en voie de constitution, telles sont les caractéristiques majeures des périphéries. Pour autant, leurs collectifs résidentiels ne sont pas des groupements instables et socialement éphémères, même si l'installation matérielle et les ressources économiques des migrants, majoritaires dans le peuplement, sont encore souvent médiocres. D'une part, les pratiques foncières, la forte proportion de propriétaires (66%) et les investissements consentis sur les parcelles (42% de ces dernières comportent des patrimoines immobiliers d'une valeur supérieure à 200 000 FCFA) témoignent de projets d'intégration urbaine inscrits dans le long terme. D'autre part, l'insertion de nombreux chefs de ménage dans les milieux professionnels du centre-ville est une composante décisive de la capacité d'intervention des secteurs et des CR auxquels ils appartiennent. L'évocation de périphéries pauvres, désœuvrées, mal intégrées cède le pas devant la représentation d'un ensemble urbain en construction, dont les stratégies sont tout entières tendues vers la citadinisation.

II. Equipements et services de proximité dans les périphéries : état des lieux

Pour comprendre la mobilisation de leurs citadins après 1983, il faut rappeler la totale déréliction des périphéries pendant plus de vingt ans et les colossales inégalités urbanistiques qui en ont résulté. Des efforts déployés depuis par les résidants et leurs CR pour atténuer les disparités les plus criantes, procèdent nombre des innovations qui ont infléchi la gestion de la cité dans les années 80.

En 1983, il existe seulement 18 écoles primaires publiques, et presque autant d'établissements privés, dans les aires urbaines périphériques. Trois ans plus tard, alors que les effets de la politique du CNR commencent à se faire sentir, le déficit demeure : 34 écoles publiques, totalisant 139 classes, ne peuvent accueillir les 62 565 enfants de 5 à 14 recensés l'année précédente [17]. Avec une moyenne de 70 à 80 élèves par classe, ces établissements scolarisent, au mieux, un peu plus de 10 000 enfants. En ajoutant à ce contingent ceux du privé, le taux de couverture des besoins des secteurs périphériques ne dépasse guère 30%.

Tableau n° 86
Les établissements primaires d'enseignement général dans les secteurs périphériques en 1983

Secteur	Ecoles publiques		Ecoles privées	
	Nombre d'établissements	Nombre de classes	Nombre d'établissements	Nombre de classes
15	**0**	**0**	**0**	**0**
16	2	10	1	3
17	3	14	4	21
18	**0**	**0**	**0**	**0**
19	1	6	2	9
20	**0**	**0**	**0**	**0**
21	1	5	**0**	**0**
22	1	6	1	5
23	1	6	2	9
24	1	6	1	3
25	**0**	**0**	**0**	**0**
26	2	9	**0**	**0**
27	**0**	**0**	**0**	**0**
28	**0**	**0**	2	11
29	4	22	4	18
30	2	4	**0**	**0**
Total	18	88	17	79

Source : D'après DIRECTION DE L'ENSEIGNEMENT DU PREMIER DEGRE, *Situation de l'enseignement du 1er degré au 1er janvier 1983*, Ouagadougou, ministère de l'Education nationale, des Arts et de la Culture, 1983, pp. 126-131.

17. Les données qui suivent sur les enfants de ces tranches d'âge sont extraites de : INSD. Burkina Faso, *Recensement général de la population 1985. Structure par âge et sexe des villages du Burkina Faso. Résultats définitifs*, Ouagadougou, INSD, 1989, p. 120.

Tableau n° 87

Capacité d'accueil des écoles des secteurs périphériques et lieu de scolarisation des enfants résidants de 5 à 14 ans en 1986 (en % d'enfants scolarisés)

Secteur	Ecoles publiques		Ecoles privées		Lieu de scolarisation			
	Nombre d'écoles	Nombre de classes	Nombre d'écoles	Nombre de classes	Secteurs centraux	Secteur de résidence	Autre secteur périphérique	Total
15	2	5	0	0	30,0	37,5	32,5	100,0
16	4	15	4	16	43,7	53,6	2,7	100,0
17	3	18	6	31	46,4	50,9	2,7	100,0
18	1	2	0	0	0,0	83,3	16,7	100,0
19	2	8	2	12	58,6	41,4	0,0	100,0
20	1	2	0	0	40,7	59,3	0,0	100,0
21	2	10	0	0	11,1	55,6	33,3	100,0
22	1	7	0	0	24,2	48,4	27,4	100,0
23	2	7	1	1	21,1	68,4	10,5	100,0
24	1	7	1	12	4,8	42,9	52,3	100,0
25	1	1	0	0	20,0	36,0	44,0	100,0
26	2	9	0	0	0,0	66,7	33,3	100,0
27	1	3	0	0	19,2	51,5	29,3	100,0
28	1	2	2	10	45,0	34,9	20,1	100,0
29	6	31	4	23	36,0	56,6	7,4	100,0
30	4	12	1	6	25,0	50,0	25,0	100,0
Total	34	139	21	111				
Moyenne de la périphérie					33,8	50,8	15,4	100,0

Sources :
- D'après DIRECTION GENERALE DE L'ENSEIGNEMENT DE BASE, *Situation de l'enseignement du 1er degré au 1er janvier 1986*, Ouagadougou, ministère de l'Enseignement de base et de l'Alphabétisation de masse, 1986.
- Enquête ORSTOM/IRSSH (premier passage 1986).

Ce ratio explique en partie l'« exode » des jeunes scolarisés (environ un tiers) vers les écoles du centre-ville, même si d'autres motivations interviennent aussi : la proximité d'établissements centraux ou le site de travail du chef de ménage peuvent influencer, pour des raisons de commodité, le lieu de scolarisation des enfants. C'est du moins ce que suggère, dans les secteurs 17, 20 et 29, la coïncidence entre des taux élevés d'emploi des pères et de scolarisation des enfants dans le centre-ville.

La situation n'est alors guère plus brillante en matière d'équipement médical et hospitalier. Avant 1984, seuls sont ouverts dans les périphéries 3 dispensaires publics (secteurs 16, 26 et 29) et l'hôpital privé Paul VI (secteur 22), géré par la Mission catholique, auxquels il faut ajouter le dispensaire musulman du secteur 15 et celui des Protestants du 23, aux conditions d'accès toutefois restrictives. Aussi les populations recourent-elles en grand nombre aux établissements du centre-ville, notamment l'hôpital Yalgado et la maternité Saint-Camille. Ajoutons que les périphéries ne disposent alors d'aucune officine pharmaceutique, ce qui oblige les ménages à d'incessantes courses en centre-ville pour leurs médicaments et produits d'hygiène, y compris les plus élémentaires (nivaquine, aspirine, désinfectant, compresses...), que les rares dispensaires périphériques ne peuvent fournir tant ils sont mal approvisionnés.

Les autres équipements publics sont également clairsemés. En 1984, on recense ainsi huit marchés (secteurs 15, 16, 17, 19, 24, 28, 29) et une mini-foire au bétail (secteur 23), un centre communautaire (secteur 28), deux commissariats (secteurs 15 et 29), deux terrains de sport (secteur 29), une salle de cinéma (secteur 15). Précisons que les marchés sont le plus souvent des espaces sommairement réappropriés par les commerçants, sans aménagements adéquats ni dispositifs d'amenée d'eau ou de ramassage des ordures. Bien que leur existence soit très appréciée de populations éloignées des commerces centraux, les qualifier d'équipements de proximité relève de l'approximation.

La quête de l'eau potable, rare et chère, demeure le premier souci des populations périurbaines. En 1983, quinze bornes-fontaines desservent les aires périphériques : situées sur les grands axes routiers qui traversent les quartiers lotis (Zogona, Patte d'Oie, Cissin-Pilote, Kossodo), elles ne sont accessibles qu'à une minorité des habitants qui, en l'absence de données, ne peut toutefois être chiffrée. Autre privilège, le branchement privé reste rare : moins de 10% des parcelles en sont équipés en 1986. Leur répartition est en outre très inégale puisque les canalisations excluent de leur parcours la totalité des secteurs 19, 20, 21, 23 et 30 [18]. Réservé à la ville lotie, le système réticulaire est réduit, en périphérie, à quelques prolongements linéaires sur lesquels sont branchés équipements, bornes-fontaines et particuliers, ainsi qu'à de petits réseaux maillés dans les aires loties (secteurs 15, 16, 17, 26 et 29). Encore ne faut-il pas confondre installation et service, car il est fréquent que la médiocrité de l'alimentation en eau des branches terminales du réseau rende provisoirement inutiles les adductions : tant chez les particuliers qu'aux bornes-fontaines, le stockage de l'eau est un impératif [19].

Au début des années 80, les eaux des lacs de barrage, des pluies d'hivernage et des puits, publics et privés (17,5% des parcelles en 1986), constituent donc encore, pour une forte proportion des périurbains, une ressource essentielle, en dépit des risques sanitaires que cette utilisation comporte [20]. Plus tard, en 1987, les utilisateurs de l'ONEA, directs (branchements particuliers, bornes-fontaines, PEA) ou indirects (clients des revendeurs), représentent encore moins des deux tiers des habitants, un nombre croissant des exclus ayant recours, à côté des sources traditionnelles, aux pompes manuelles.

Les autres réseaux urbains en périphérie restent sommaires quand ils ne sont pas inexistants. A l'exception des grands axes goudronnés qui desservent le centre-ville et de quelques tronçons routiers récents, les voies de ces quartiers sont en latérite et ne

18. En 1985, les branchements particuliers concernaient 18% des ménages dans les périphéries loties mais seulement 0,5% dans les aires non loties : LAHMEYER INTERNATIONAL, *Approvisionnement en eau potable de la ville de Ouagadougou : étude de faisabilité. Document de référence : version définitive*, Ouagadougou, Lahmeyer International, 1986, pag. mult.

19. Les problèmes de desserte en périphérie sont décrits en 1979 par Coen Beeker, puis précisés en 1986 par les experts travaillant sur l'approvisionnement en eau de Ouagadougou : BEEKER C., *Ouagadougou 1980-'90. Perspectives de l'aménagement du territoire. Document de travail n° 2*, Ouagadougou, DGUAH, 1979, p. 8 ; LAHMEYER INTERNATIONAL, *op. cit.* ; HASKONING. Ingénieurs conseils et architectes, *SDAU 2 000 : schéma directeur de la ville de Ouagadougou*, 1984, chapitre 4 "Réseau d'adduction d'eau".

20. LORENZI G. de, VOLTA Ch., *Projet eau potable. Rapport final : année 1986*, Ouagadougou, les auteurs, 1987, multig. Pour une utile comparaison avec la situation des quartiers spontanés bamakois, voir aussi : DIALLO A., DIALLO S., PALLIER G., TRAORE S., *L'eau à Bamako*, Limoges, PULIM, 1990, 55 p.

Tableau n° 88

Nombre de bornes-fontaines par secteur en 1982 et 1986

Secteur	1982	1986
15	1	23
16	1	12
17	2	3
18	0	0
19	0	0
20	0	0
21	0	0
22	2	2
23	0	0
24	0	2
25	0	1
26	1	3
27	0	0
28	3	3
29	5	6
30	0	0
Total	15	55

Tableau n° 89

Equipement des parcelles des périphéries pour l'approvisionnement en eau (1986, en % de parcelles)*

Secteur	15	16	17	18	19	20	21	22	Moyenne périphérie
Branchement privé	17,8	13,1	15,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	9,0
Puits privé	2,7	3,6	11,3	7,1	57,8	10,3	17,6	16,9	17,5

Secteur	23	24	25	26	27	28	29	30	Moyenne périphérie
Branchement privé	0,0	0,0	0,0	28,6	0,0	2,9	35,8	0,0	9,0
Puits privé	55,6	12,8	10,5	14,3	23,0	23,2	0,0	3,5	17,5

* Ces équipements ne sont pas exclusifs et peuvent être utilisés conjointement.

Source : Enquête ORSTO/IRSSH (premier passage 1986).

Tableau n° 90

Equipement des parcelles des périphéries : latrines et électricité (1986, en % de parcelles)

Latrines

Secteur																M*
15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	
69,8	73,8	58,2	-	93,3	89,6	50,9	42,3	66,9	25,5	8,7	71,4	62,8	70,0	-	64,1	56,3

* Moyenne de la périphérie.

Electrification

Secteur																M*
15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	
11	9,8	3,3	0	0	0	0	0	0	0	0	14	0	2,9	27	0	5,4

* Moyenne de la périphérie.

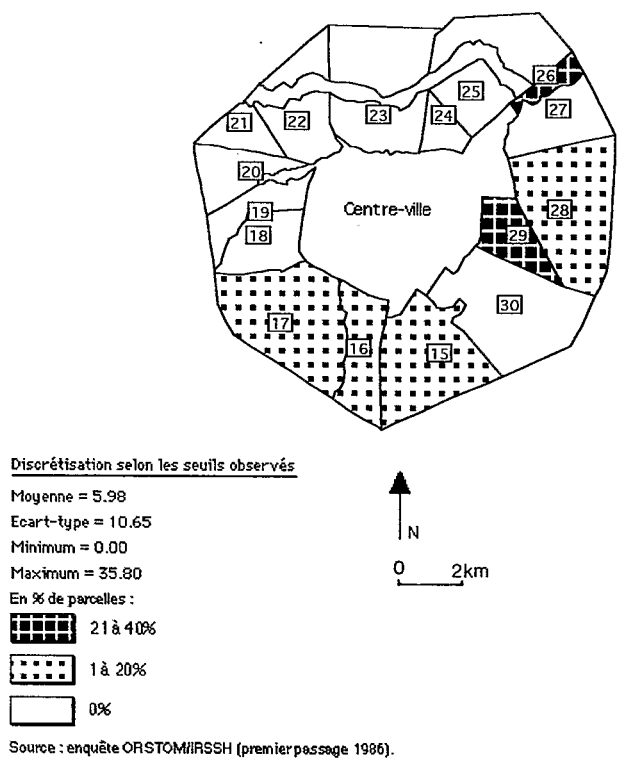
Source : Enquête ORSTOM/IRSSH (premier passage 1986).

font l'objet d'aucun entretien particulier. Elles sont dépourvues de systèmes d'assainissement, à l'exception de celles des lotissements de Cissin et Patte d'Oie (secteurs 16 et 15) que bordent des caniveaux à ciel ouvert, destinés à l'évacuation des eaux pluviales, mais dont le fonctionnement est entravé par un entretien déficient et la détérioration rapide des ouvrages. Ce problème de drainage, s'il n'a pas l'acuité rencontrée dans des pays à pluviométrie plus importante, n'est pourtant pas négligeable. Depuis les lotissements, qui ont négligé le tracé des anciens chenaux de ruissellement, les dégradations provoquées par certaines pluies violentes d'hivernage prennent des proportions inquiétantes, d'autant que les populations sont mal préparées à réagir, dans un pays sahélien où le manque d'eau reste malgré tout plus familier que son excès.

Il n'y a pas de réseau d'assainissement des eaux usées, dont l'évacuation reste une affaire domestique. Au pire, celles-ci sont déversées dans les rues, au mieux, les parcelles sont équipées de puisards et, dans 56% des cas, d'une latrine à fosse sèche rudimentaire [21]. Jusqu'en 1983, les latrines publiques sont inexistantes. Enfin, l'équipement électrique des parcelles reste rare : même dans les six secteurs électrifiés (15, 16, 17, 26, 28, 29), les branchements particuliers sont minoritaires.

Figure n° 49

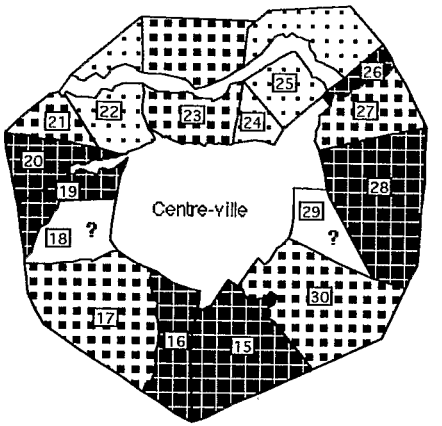
Parcelles desservies en eau potable : périphéries ouagalaises (1986)



21. VAN DAM H., LEEUW M. de, *Ça dépasse toutes les bornes : restructuration dans les quartiers spontanés de Gounghin-Sud (secteurs 8 et 17) de Nossin (secteur 19) de Cissin (secteurs 16 et 17) et de Tampouy (secteurs 20 et 21) à Ouagadougou : une étude d'évaluation*, Ouagadougou, les auteurs, 1986, n. p.

Figure n° 50

Parcelles équipées en latrines : périphéries ouagalaises (1986)



Discrétisation selon les seuils observés

Moyenne = 50.80
Ecart-type = 28.45
Minimum = 0.00
Maximum = 93.30

En % de parcelles :

- > 69%
- 50 à 69%
- < 50%
- ? Donnée manquante

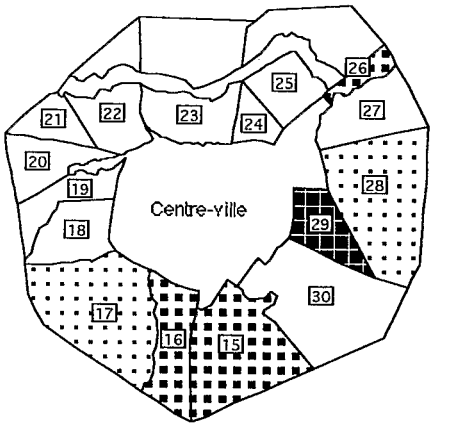
1

N
0 2km

Source : enquête ORSTOM/IRSSH (premier passage 1986).

Figure n° 51

Parcelles desservies en électricité : périphéries ouagalaises (1986)



Discrétisation selon les seuils observés

Moyenne = 3.57
Ecart-type = 6.90
Minimum = 0.00
Maximum = 26.60

En% de parcelles :

- 16 à 30%
- 6 à 15%
- 1 à 5%
- 0%

N
0 2km

Source : enquête ORSTOM/IRSSH (premier passage 1986).

Face à ce dénuement toutefois, les priorités des populations sont hiérarchisées et les « enquêtes d'opinion » [22] tout comme les programmes d'action des CR montrent que l'eau conserve partout la primauté. Inexistants, trop éloignés ou trop coûteux, les services et équipements de proximité demeurent d'accès difficile pour la majorité des habitants des périphéries, hormis dans quelques zones, relativement privilégiées parce qu'anciennement loties (secteurs 15, 16, 26 et 29). Encore ces secteurs sont-ils loin d'être homogènes et présentent, sur des superficies importantes, une situation semblable à celle de l'ensemble périphérique. Du rappel de ce déficit urbanistique des périphéries résulte une double série de questions.

Sous prétexte d'illégalité foncière, les choix politiques ont, pendant 20 ans, justifié la marginalisation urbanistique de ces aires habitées et la quasi absence d'investissements publics. Quels ont été les déterminants de la réhabilitation de ces espaces urbains ? Tentative de confiscation étatique du jeu foncier, les lotissements commandos ont d'abord été un défi lancé au système coutumier et néo-coutumier d'attribution des terres. Pourquoi la mobilisation des habitants, jusqu'alors passifs, a-t-elle fait surgir de cette nouvelle situation des réponses au sous-équipement périurbain ? Pourquoi l'Etat a-t-il favorisé ces revendications en les organisant, au risque de se laisser déborder par une brutale inflation des demandes en services et en équipement ?

L'état des lieux rapidement dressé souligne des disparités géographiques notables dans la distribution des infrastructures ; celles-ci ont-elles pesé sur le comportement des CR et des populations face à la gestion urbaine ? A l'inverse, les caractéristiques sociales et économiques des ménages ont-elles influencé leur dynamisme pour atténuer ces inégalités dans l'équipement des secteurs ? Un certain nombre d'études prétendent que l'augmentation du niveau de vie des habitants favorise le désengagement collectif au profit de formes individualistes d'insertion en ville ; c'est notamment la thèse de travaux réalisés sur plusieurs villes nigérianes [23]. D'autres recherches, sur l'Amérique latine, montrent en revanche que les groupes résidentiels les moins démunis sont les plus revendicatifs face aux pouvoirs municipaux [24]. Ces hypothèses ne sont peut-être contradictoires qu'en apparence car les critères d'identification des populations sont flous. Reste qu'elles proposent des pistes intéressantes pour apprécier la mobilisation citadine. Ainsi, les secteurs lotis avant 1983 dans les périphéries ouagalaises sont aussi ceux où le taux de parcelles équipées (en eau, électricité et sanitaires) est le plus élevé et où l'on trouve la plus notable proportion de chefs de ménage appartenant aux couches moyennes. Ces critères mettent en évidence des îlots résidentiels favorisés, principalement dans les secteurs 15, 16, 26 et 29, dont il conviendra d'éclairer le comportement au sein des collectifs mobilisés pour l'intégration urbaine des secteurs périphériques.

22. BCEOM, GROUPE HUIT, BANQUE MONDIALE, *Second projet de développement urbain du Burkina Faso. Mobilisation des ressources et réhabilitation des infrastructures municipales*, Paris, Groupe huit, 1986, p. 447.

23. STREN R., « L'administration des services urbains », in STREN R., WHITE R. (dirs.), *Villes africaines en crise : gérer la croissance urbaine au sud du Sahara*, Paris, L'Harmattan, 1993, pp. 53-54, (coll. Villes et entreprises).

24. SCHNEIER G., « Gestion urbaine et pouvoir local dans la périphérie de Buenos Aires », in BATAILLON C., GILARD J. (dirs.), *La grande ville en Amérique latine*, Paris, CNRS, 1988, p. 117.

III. La légitimation : les lotissements massifs de la Révolution

S'il est une composante du projet urbain du CNR pour laquelle la rupture avec la période précédente est totale, c'est incontestablement le lotissement systématique des périphéries, dont la décision est prise lors du Conseil des ministres du 21 décembre 1983 [25]. En dépit d'une mise en œuvre progressive touchant inégalement les secteurs, cette intention urbanistique détermine, à partir de sa proclamation, tous les comportements et toutes les stratégies citadines. Confrontés à l'opération ou anticipant sa réalisation, les habitants définissent dès lors nombre de leurs comportements, individuels et collectifs, par rapport à elle.

Ce lotissement ressortit à notre propos scientifique de deux façons différentes. D'une part, certaines phases de sa mise en œuvre relèvent de la gestion partagée et nous l'étudierons alors en tant qu'objet de celle-ci ; d'autre part il est, selon nous, un facteur majeur du déclenchement de la mobilisation citadine autour des enjeux de la gestion urbaine de proximité et nous analyserons pourquoi.

A. La rupture de 1983 : « une famille, un toit »

L'habitat est, dès les premiers moments de la Révolution, un thème central de la politique gouvernementale, symbolisé par le slogan « une famille, un toit ». Cette préoccupation apparaît ainsi dans le Discours d'orientation politique (DOP), texte-charte du régime, dont le chapitre consacré au domaine social retient l'habitat comme action prioritaire [26]. Il constitue le noyau fondateur du projet urbain révolutionnaire dont une des mesures les plus spectaculaires est le lotissement public des périphéries ouagalaises (décision gouvernementale du 21 décembre 1983 [27]). Par ce moyen, les autorités projettent de résorber l'habitat illégal et de maîtriser la croissance spatiale de la ville [28].

Pour parvenir à ces objectifs, l'Etat renforce préalablement son contrôle foncier par une réforme agraire et foncière (RAF) qui nationalise la terre [29]. Il adapte ensuite les procédures de lotissement - vocable dont la terminologie officielle a consacré l'emploi bien qu'il s'agisse de restructuration - héritées du modèle hollandais [30]. Les principales innovations qui en résultent sont une simplification et une accélération des procédures, un appel à contribution des bénéficiaires et une gestion plus raisonnée du temps (un délai d'un an est ainsi laissé aux résidants pour déplacer leurs bâtiments dans le cadre de la trame régularisée), d'où le nom de méthode d'aménagement progressif (MAP) donné à cette technique d'aménagement. Les ressources financières et le nombre d'agents nécessaires pour mener à bien cette politique excédant largement les disponibilités de l'administration, le projet fait d'une insuffisance logistique un

25. *Marchés tropicaux et méditerranéens*, 6 janvier 1984.
26. CNR, *Discours d'orientation politique*, Ouagadougou, ministère de l'Information de la République de Haute-Volta, 1983, p. 42.
27. Décision gouvernementale du 21 décembre 1983 : *Marchés tropicaux et méditerranéens*, 6 janvier 1984 ; *Carrefour africain*, n° 894 du 2 août 1985, p. 41.
28. *Marchés tropicaux et méditerranéens*, 6 janvier 1984.
29. Ordonnance n° 84-50 CNR.PRES du 4 août 1984 (*JOBF* n° 33 du 16 août 1984).
30. Cf. Première partie, chapitre I., III.B.3.

impératif idéologique en sous-traitant partiellement les opérations à une main-d'œuvre gratuite, recrutée parmi les CR pour les tâches d'encadrement et au sein de la population pour les tâches d'exécution [31].

Les parcelles loties sont cédées en contrepartie d'une taxe de jouissance uniforme, fixée à 200 puis 300 FCFA/m^2 à Ouagadougou [32] et versée en deux temps aux Domaines, sur un compte d'affectation spéciale intitulé « Opération lotissement Ville de Ouagadougou ». Les attributaires ont d'abord trois mois pour s'acquitter d'une avance de 25 000 FCFA, qui leur procure une attestation d'attribution de parcelle, document provisoire valable dans les dossiers de demande de permis de construire. Le permis urbain d'habiter, titre de jouissance transmissible, seul reconnu pour obtenir un prêt bancaire, n'est en revanche délivré qu'avec le paiement du solde dans un délai de 5 ans (soit environ 65 000 FCFA pour des parcelles d'une superficie moyenne de 300 m^2). Enfin, les bénéficiaires ont légalement trois ans pour mettre en valeur leur parcelle, sous peine de confiscation et rétrocession au Domaine Foncier National [33]. Cette dernière clause n'a toutefois jamais été appliquée en dépit des menaces du pouvoir politique et des mises en garde de la DGUT, laquelle souligne que l'accumulation des parcelles vierges dans les aires loties est un des mécanismes de la pression foncière qui, artificiellement entretenue en périphérie, contrecarre les attendus de la restructuration sur la spéculation.

Un recensement national « commando » des parcelles est organisé en 1984, afin d'identifier les résidants et « possédants » des aires non loties : il est destiné, selon ses promoteurs, à rassembler les données nécessaires à l'établissement d'un fichier immobilier informatisé et à assurer une distribution équitable des parcelles, prioritairement attribuées aux « propriétaires » de terrains bâtis. Mal préparé, réalisé à la hâte par des agents mal formés et mal encadrés, ce recensement, d'une médiocre fiabilité, ne peut fournir une base crédible d'informations. En revanche, il a deux conséquences imprévues. En premier lieu, il amplifie un sentiment d'urgence, souligné par exemple dans le rapport final de l'opération de recensement commando [34], et accroît, en confrontant le pouvoir à l'étendue de cette urbanisation « indigne », la charge idéologique de l'opération. En second lieu, le passage des agents recenseurs, le marquage des maisons par d'ostensibles numéros blancs et les déclarations qui accompagnent le recensement contribuent à dramatiser l'opération. Soudain pris dans les rets statistiques du dénombrement, les ménages évaluent les enjeux du lotissement et la part active, licite ou illicite, qu'ils peuvent y jouer.

Les opérations tournantes de restructuration mettent ensuite progressivement à la disposition des habitants plus de 64 000 parcelles constructibles [35]. Quatre ans après le

31. Le Plan quinquennal de développement (1986-1990) consacre ainsi seulement 15 896 millions de FCFA à l'habitat et l'urbanisme, soit 2,5% du montant global des investissements publics (moins que la santé, 3,2%, ou l'éducation, 4,2%). Ce décalage révèle les substantielles économies que l'Etat escompte réaliser, pour mener à bien son programme, en mobilisant les énergies et les ressources « populaires ». Voir : *Premier plan quinquennal de développement populaire 1986-1990 : résumé/synthèse*, Ouagadougou, ministère du Plan et de la Coopération, 1986, p. 43.

32. Décret n° 84-204 CNR.PRES.IS-MEC du 1er juin 1984, p. 1.

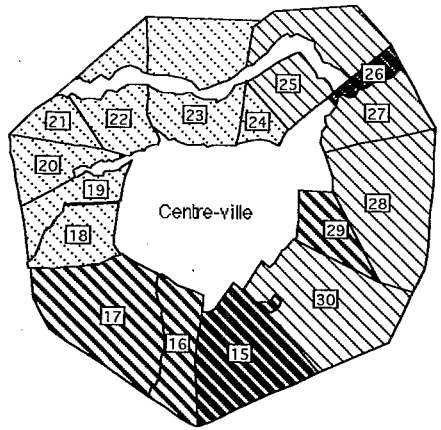
33. Article 6 de l'ordonnance n° 84-22, *op. cit.*, p. 479.

34. INSD. Burkina Faso, *Recensement pour l'habitat à Ouagadougou (rapport final pour la zone non lotie)*, Ouagadougou, ministère du Plan et de la Coopération, 1984.

35. *Sidwaya*, n° 1369 du 2 octobre 1989, p. 2.

Figure n° 52

Etat d'avancement du lotissement en périphérie : 1986
(en % de parcelles)



Discrétisation selon les seuils observés

Moyenne = 17.79
Ecart-type = 26.43
Minimum = 0.00
Maximum = 100.00

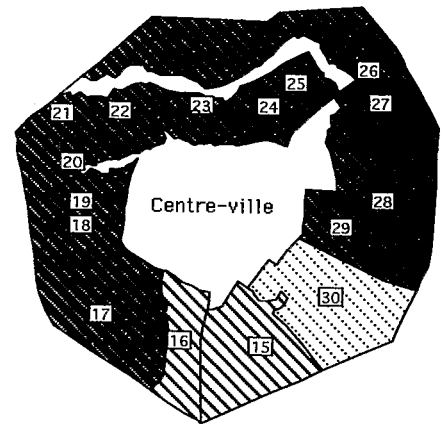
100%
61 à 99%
21 à 60%
1 à 20%
0%

N
0 2km

Source : enquête ORSTOM/IRSSH (premier passage 1986).

Figure n° 53

Etat d'avancement du lotissement en périphérie : 1987
(en % de parcelles)



Discrétisation selon les seuils observés

Moyenne = 90.81
Ecart-type = 21.16
Minimum = 12.20
Maximum = 100.00

100%
90 à 99%
20 à 89%
0 à 19%

N
0 2km

Source : enquête ORSTOM/IRSSH (deuxième passage 1987).

Tableau n° 91

Périodisation des lotissements en périphérie (en % de parcelles)

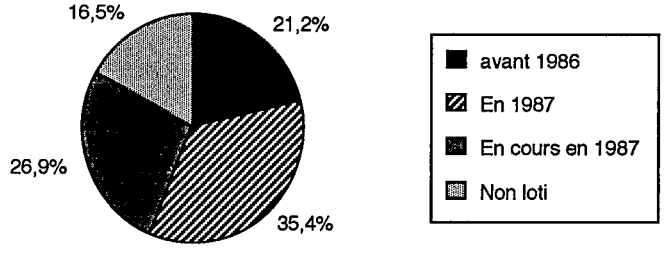
Périodisation	Moyenne périphérie	Secteur 15	16	17	18	19	20	21	22
Loti avant 1986	21,2	66,2	38,5	37,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Lotissement achevé en 1987	35,4	5,4	19,8	57,7	0,0	68,9	81,0	100,0	64,4
Lotissement en cours en 1987	26,9	0,0	3,2	2,7	100,0	24,4	19,0	0,0	35,6
Non loti en 1987	16,5	28,4	38,5	1,8	0,0	6,7	0,0	0,0	0,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Périodisation	Moyenne périphérie	Secteur 23	24	25	26	27	28	29	30
Loti avant 1986	21,2	0,0	0,0	18,2	100,0	7,3	16,2	31,5	4,1
Lotissement achevé en 1987	35,4	66,3	28,1	54,5	0,0	17,7	8,8	13,2	8,1
Lotissement en cours en 1987	26,9	33,7	71,9	27,3	0,0	70,1	75,0	48,7	0,0
Non loti en 1987	16,5	0,0	0,0	0,0	0,0	4,9	0,0	6,6	87,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : Enquête ORSTOM/IRSSH (second passage 1987).

Figure n° 54

Périodisation des lotissements en périphérie (en % de parcelles loties)



Source : Enquête ORSTOM/IRSSH (deuxième passage 1987).

lancement des lotissements « commandos », le bouleversement foncier des périphéries est patent : alors que 20% seulement des terrains étaient lotis en 1983, 56,6% des parcelles sont alors légalement attribuées, 26,9% d'entre elles sont en cours de lotissement, et seulement 16,5% méritent encore le qualificatif d'« établissements spontanés » utilisé par les autorités.

L'extrême rapidité qui caractérise le déroulement de ces opérations ne témoigne pas seulement du mode d'exécution volontariste et énergique qui marque la période du Conseil national de la Révolution (CNR), elle manifeste surtout la détermination d'un Etat qui reprend l'initiative foncière. Par cette « offensive » spectaculaire et massive, celui-ci contient, dans un premier temps, les résistances des détenteurs traditionnels de pouvoirs sur la terre et s'arroge les rôles de producteur et aménageur du sol urbain, ainsi que celui d'arbitre des conflits. En outre, il s'octroie 50% de la taxe prélevée sur les attributaires de parcelles, captant ainsi une part de la rente foncière. Dans une certaine mesure, l'Etat « confisque » la distribution des terres urbaines, ce que semble confirmer

l'étude des modes d'attribution : 83,8% des chefs de ménage qui ont accédé à une parcelle en 1984 affirment l'avoir obtenue de l'administration, et cette proportion dépasse les 90% les années suivantes [36]. Même s'il ne faut accorder qu'une crédibilité relative à ces données, les reventes illicites de parcelles étant de notoriété publique, il n'en demeure pas moins que l'Etat domine alors la gestion du sol périurbain.

B. Les nouvelles procédures de lotissement et les mécanismes de la « participation populaire » : par où tout a commencé

1/ La MAP : méthode d'aménagement progressif

Dans ses fondements législatifs, définis par un décret du 7 juin 1985, la MAP ne diffère guère des procédures antérieures [37]. Programmées dans le Plan quinquennal et conformes aux prescriptions du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme, les demandes de lotissement doivent être formulées par les commissions provinciales d'aménagement du territoire, présidées par les hauts-commissaires, et soumises à la commission nationale d'aménagement du territoire. Les travaux techniques reviennent à la DGUT, qui fait dresser l'état des lieux et, en collaboration avec les autorités locales et les CR, réalise une enquête sur les doléances des populations. L'avant-projet ayant été soumis à la commission provinciale, le plan définitif est approuvé par arrêté conjoint des ministres de l'Administration territoriale et de l'Urbanisme. C'est alors que se manifestent les originalités de la MAP.

• La législation d'exception : les lotissements commandos

Ainsi définie, cette procédure de lotissement n'a toutefois jamais été appliquée à la fin des années 80 car elle est doublée, dès 1984, par une législation d'exception [38], rédigée à la hâte pour rendre crédibles les objectifs ambitieux du projet national d'aménagement urbain que l'Etat vient de dévoiler avec force publicité. En vertu de ces règles dérogatoires, toute localité du pays peut faire l'objet d'un « lotissement spécial » dans lequel l'attribution des terrains est effectuée dès approbation du plan de lotissement par une commission *ad hoc*. Dans la pratique, ces procédures spéciales autorisent très souvent l'exécution des plans avant même leur approbation définitive, à charge pour la DGUT de les faire adopter rétroactivement.

Ces télescopages des différentes étapes de la procédure, réglementés par la loi puis renforcés par une gestion quotidienne de plus en plus précipitée, témoignent à nouveau de l'impatience avec laquelle le pouvoir affirme son emprise sur le jeu foncier, par le contrôle des mécanismes de l'aliénation du sol et par l'inscription au sol d'un ordonnancement spatial normalisé. L'étude attentive du « dégraissage » des procédures en dévoile toutefois un second élément explicatif. En effet, la réduction des préalables

36. Enquête ORSTOM/IRSSH (premier passage 1986).
37. Décret n° 85-317 CNR.PRES.EQUIP du 7 juin 1985 (*JOBF*, n° 27 du 4 juillet 1985, pp. 676-678).
38. Ordonnance n° 84-22 CNR.PRES. du 22 mai 1984 (*JORHV*, n° 22 du 31 mai 1984, pp. 479-480) ; décret n° 84-203 CNR.PRES.IS-MEC du 1er juin 1984, 3 p. ; décret n° 84-204 CNR.PRES.IS-MEC du 1er juin 1984, 1 p.

techniques met en évidence l'attribution des parcelles, or, l'importance conférée à cette séquence sert les objectifs du pouvoir. Constituant la charnière de la MAP, elle est une articulation entre les interventions des acteurs institutionnels en amont et celles des populations en aval : ce moment de passation des responsabilités est valorisé par un pouvoir soucieux d'attester de la concrétisation de son projet et d'afficher une efficacité opérationnelle qu'il ne cesse de revendiquer. Par ailleurs, en mettant face à face le « propriétaire » étatique légal et les habitants, l'attribution les lots est un moment privilégié de la pédagogie révolutionnaire : rehaussé par les foules attentives qu'il rassemble et par une ample couverture journalistique, il est pour le pouvoir une excellente opportunité de transmettre certaines des prescriptions didactiques de son projet de nouvel ordre urbain. Soulignons que le mécanisme le plus réfléchi, le plus précisément codifié de la procédure de lotissement est justement celui de l'attribution, qui apparaît ainsi visiblement comme le vecteur d'un certain nombre des préceptes de la politique révolutionnaire concernant la justice sociale, l'égalitarisme et la lutte contre l'enrichissement par la spéculation foncière, considéré comme illicite. L'article 4 de l'ordonnance précitée prévoit ainsi que les parcelles sont accordées aux ménages préalablement recensés qui en font la demande, en fonction des critères de priorité suivants :

« Seules auront droit à une parcelle les personnes physiques chefs de ménage ayant un besoin réel de logement selon les critères et les ordres de priorité ci-après :

1) Etre âgé de 18 ans au moins

2) Ne pas posséder de parcelle dans la localité

3) Priorité aux ménages déguerpis par rapport aux autres postulants

4) Priorité aux ménages avec enfants par rapport aux ménages sans enfants et aux célibataires

5) Priorité aux ménages résidants effectifs

6) Priorité à ceux qui ont le moins de parcelles dans la localité puis au niveau national

Tout attributaire devra en outre remplir les conditions spécifiques propres à chaque opération. » [39]

Responsables du respect de ces modalités d'attribution, qui apparaissent comme une transposition technique des motivations idéologiques du lotissement commando, les commissions, composées de membres des comités révolutionnaires et de représentants de l'administration, ont un rôle capital dans le dispositif qu'elles sont chargées d'organiser et de gérer. C'est notamment à elles que revient la charge de vérifier l'identité des demandeurs, afin de limiter les cumuls de parcelles et la spéculation.

A ces premières caractéristiques, la MAP adjoint une originalité opérationnelle qui réside dans la progressivité planifiée de l'aménagement et de l'équipement des terrains lotis. Cette innovation s'appuie sur la distinction entre domaine public et domaine privé, ainsi que sur la redéfinition des charges d'aménagement entre les différentes parties [40].

39. Ordonnance n° 84-22, *op. cit.*, p. 479.

40. OUEDRAOGO M., « La participation de la population dans les opérations d'aménagement urbain », communication au séminaire *L'élaboration de documents de planification urbaine et conduite de programmes urbains opérationnels. Bamako, 25 mai -1er juin 1985*, Ouagadougou, DGUT, doc. non publié, p. 6.

Tout d'abord, le bornage, effectué par les techniciens du cadastre, matérialise sur le terrain un sommaire morcellement à trame orthogonale superposé à l'ancien tissu urbain. De nombreux terrains se trouvent alors recoupés par le nouveau parcellaire ou gravement amputés par les voies et réserves foncières [41] : il faut procéder au « recadrage » dans le premier cas, assurer le recasement du ménage dans le second. La MAP organise ces opérations avec un souci exceptionnel du facteur temps, un délai d'un an étant laissé aux résidants pour récupérer les matériaux de leurs anciennes habitations (les ouvertures, les tôles, mais aussi la terre qui sert éventuellement à refaçonner des briques de banco) et reconstruire. Cette auto-destruction du bâti, outre qu'elle atténue les effets destructeurs de la restructuration, permet aussi un dégagement progressif des voies dont le coût d'aménagement est ainsi réduit d'environ un tiers.

Dans le domaine privé, celui des parcelles, les attributaires sont maîtres chez eux et entièrement responsables des travaux à réaliser, l'idée des responsables de la DGUT étant que « lorsque chacun a sa parcelle, et qu'il s'y est installé, confiant qu'il ne sera plus inquiété, il investit tant qu'il peut » [42]. Ce n'est là qu'une formulation, réinterprétée et inscrite dans le cadre normatif d'une loi, du banal constat fait ailleurs des effets positifs de la régularisation foncière sur le montant des investissements privés [43]. Le domaine public est le lieu privilégié d'intervention de la puissance publique qui y réalise les réseaux et les équipements ; toutefois, compte tenu de ses faibles moyens, elle s'octroie de prudents délais pour la mise en œuvre des travaux et envisage avec pragmatisme une « collaboration » des bénéficiaires de lots. En résumé, et pour reprendre une déclaration du secrétaire d'Etat à l'Habitat et l'Urbanisme en 1988 : « Les lotissements demandent de grands moyens et l'Etat ne peut pas à la fois donner les parcelles et aider individuellement chacun à construire [...] Les attributaires des parcelles doivent eux aussi faire des efforts pour les viabiliser » [44].

• Le domaine privé : les CR face à la concurrence foncière

Cet appel à la responsabilisation des citadins est ainsi très prosaïquement présenté comme le moyen de lotir au plus bas coût. D'une part le recours à une main-d'œuvre gratuite pour les tâches d'exécution (notamment la confection des bornes) permet de faire des économies ; d'autre part l'utilisation des compétences et des capacités d'encadrement des responsables de CR autorise la gestion simultanée de plusieurs chantiers que les services de l'Urbanisme sont incapables d'administrer seuls. Notons que les modalités de participation des CR sont expressément prévues par la loi, qui spécifie que les enquêtes préalables et l'application du plan se font en collaboration avec les CR, et que ceux-ci sont obligatoirement membres des sous-commissions

41. D'après l'enquête ORSTOM/IRSSH, en 1986 et 1987, respectivement 14,5% et 12% des parcelles ont été affectés par un déguerpissement.
42. OUEDRAOGO M., *op. cit.*, p. 6.
43. Constat théorisé par exemple par TURNER J. (*Housing by People : Towards Autonomy in Building Environments*, London, Marion Boyars, 1976), puis critiqué et nuancé par les contributeurs à l'ouvrage de WARD P. M. (ed.), *Self-Help Housing : A Critique*, Oxford, Alexandrine Press, 1982, 296 p.
44. *Carrefour africain*, n° 1056 du 7 octobre 1988, p. 18.

d'attribution [45]. Investis de la responsabilité quotidienne des opérations, ils gèrent les registres de demandeurs, informent les populations, organisent et surveillent le déroulement des journées d'attribution, participent aux commissions d'attribution et arbitrent les conflits. Ils sont ainsi au centre du dispositif : gardiens de l'orthodoxie idéologique des lotissements, relais du contrôle politique sur les modalités d'attribution et structures d'encadrement des tâches techniques liées à leur réalisation, ils sont sans doute les plus avertis des enjeux urbains soulevés par la restructuration des périphéries. En outre, socialement et physiquement proches des populations, ils peuvent alternativement jouer de cette proximité pour déjouer leurs ruses ou les conforter ; ils occupent donc une position stratégique qui leur confère un pouvoir considérable.

Les pratiques d'attribution et de règlement des conflits sont évocatrices des difficultés récurrentes qui s'ensuivent [46]. Le décret du 1er juin 1984 pourvoit à la composition de la commission chargée de conduire et superviser les travaux et précise qu'une sous-commission est créée pour chaque chantier de lotissement, comprenant obligatoirement des représentants du bureau du CR [47]. Telle que définie, la commission a des pouvoirs très étendus puisqu'elle est « chargée de conduire et de superviser les travaux de « l'opération lotissement ville de Ouagadougou », de résoudre tous problèmes afférents et d'appliquer les critères d'attribution des parcelles issues de ladite opération » [48]. Elle est alors secondée dans son travail par huit sous-commissions : Gounghin sud-Pissy (secteurs 8 et 17), Wagadogo-Nonsin (10 et 19), Tampouy (20 à 22), Tanghin-Sambin (23 à 26), Wentenga (27 à 29), Saint-Jean Samuel (30), Patte d'Oie (15) et Cissin (7 et 16). Composées d'un urbaniste de la DGUT, d'un représentant du haut-commissariat, d'un représentant du ministère de l'Essor familial et de deux membres des CR concernés, elle sont présidées par un délégué de ces derniers et sont responsables à la fois des attributions et du règlement des litiges [49] qui leur sont liés.

Le fonctionnement de ces sous-commissions se révèle cependant très vite confus et leurs procédures cauteleuses provoquent un vif ressentiment parmi les populations : des CR sont dissous ou entièrement renouvelés aux élections de 1986 en raison de leur gestion peu scrupuleuse (par exemple aux secteurs 15, 16, 19, 25 et 28). En fait, la commission et ses sous-commissions d'attribution, en dépit de leurs pouvoirs apparents, n'ont que fort peu d'instruments pour faire face de façon rationnelle à l'explosion des demandes antagoniques des résidants et pour gérer les intenses conflits fonciers que suscite le lotissement. Des populations très diverses, parties prenantes à différents titres des opérations (attributaires prioritaires, mandataires des attributaires réels absents, malades ou émigrés, candidats non prioritaires, non résidants se prétendant résidants...), sollicitent auprès des sous-commissions services et faveurs, dans un climat de concurrence auquel celles-ci sont mal préparées. Accusées de fraudes - des

45. Articles n° 30 et n° 36 du décret n° 85-317 CNR.PRES.EQUIP du 7 juin 1985 (*JOBF*, n° 27 du 4 juillet 1985, pp. 677-678) ; article n° 4 du décret n° 84-203 CNR.PRES.IS-MEC du 1er juin 1984, p. 1.

46. Les remarques qui suivent sont fondées sur des observations directes faites lors des opérations de lotissement entre février 1986 et août 1988 et des réunions de la commission des litiges des secteurs 10 et 19 tenues en février 1986.

47. Décret n° 84-203 CNR.PRES.IS-MEC du 1er juin 1984, 3 p.

48. *Ibid.*, p. 1.

49. Rappelons que le litige est une « contestation donnant matière à procès » (*Petit Robert*, 1989, p. 1103). Nous employons ce terme pour désigner les désaccords portés devant les commissions qui, sans être des tribunaux, fonctionnent comme des juridictions compétentes pour arbitrer et trancher les conflits fonciers.

CR ont profité de leur situation pour s'approprier des lots, les revendre ou les distribuer à leurs clients [50] - et soupçonnées d'être à l'origine du retard pris dans les opérations en raison des nombreuses controverses les opposant aux populations, les sous-commissions sont dissoutes le 26 mai 1986 et remplacées par une commission d'attribution commando, scindée en trois comités, supervisant l'ensemble des lotissements ouagalais [51]. En élargissant les compétences territoriales de ces comités, les autorités espèrent distendre les liens sociaux qui solidarisaient les résidants et les membres des sous-commissions dans le premier dispositif et, en les délocalisant, elles s'efforcent de les rendre moins vulnérables aux pressions des groupes familiaux. Cette commission commando est pourtant à son tour supprimée en 1987 et, après l'arrêt prolongé des attributions, remplacée par une commission unique pour la ville en 1989, à nouveau suspendue en mai 1990 par décision du comité exécutif du Front populaire pour cause de « comportements sans scrupules » [52]. Cette même année, le problème est néanmoins pour la première fois porté devant la justice : démontrant l'existence, en de nombreux secteurs, d'un « Etat parallèle » se livrant au « trafic » de parcelles, les 23èmes assises du Tribunal populaire révolutionnaire de Ouagadougou sanctionnent les pratiques frauduleuses ainsi éventées [53].

Ces dysfonctionnements étaient sans doute inévitables dans un contexte où la terre est considérée non seulement comme un bien marchand mais aussi comme le support de la réussite sociale en ville et le vecteur de l'insertion urbaine familiale : elle ne peut, dès lors, que faire l'objet d'une vive concurrence. Une urbaniste ouagalaise évoque ainsi la détérioration du climat social dans un quartier à la suite de la multiplication des conflits fonciers entre parents et voisins [54]. En outre, les conditions de réalisation des lotissements ont été cause d'une multiplication des conflits. La faible fiabilité du recensement de décembre 1984 a en effet ouvert la porte à de nombreuses réclamations, tandis que la précipitation caractérisant le déroulement des opérations a favorisé les erreurs (doubles attributions, confusions de noms...), sans même évoquer les pratiques volontairement illégales des attributaires (« erreurs » de repérage pour s'approprier la parcelle d'un voisin mieux située, disputes familiales à propos du véritable bénéficiaire...). Face à ce foisonnement d'une compétition multiforme, les commissions d'attribution se sont révélées incapables d'intégrer et d'imposer à tous les nouvelles règles de la légalité. Du simple fait de leurs défaillances, elles ont parfois contribué à amplifier les phénomènes spontanés de contournement et de dévoiement des normes d'allocation des terrains.

Les situations illégales et les conflits s'étant multipliés, les litiges présentés aux commissions excèdent très vite leurs capacités. Certes les CR, notamment leurs cellules socio-économiques, ainsi que les TPC (tribunaux populaires de conciliation) les secondent dans cette tâche mais, au-delà de quelques règlements à l'amiable, ils ne sont

50. Sur un exemple de ces pratiques au secteur 19, voir SANOU B., « Litiges créés par l'aménagement des zones d'habitat spontané : cas du secteur n° 19 de la ville de Ouagadougou, commune de Boulmiougou », in LE BRIS E., GIANNITRAPANI H. (dirs.), *Maîtriser le développement urbain en Afrique subsaharienne. Actes du colloque international de Ouagadougou, 1er-5 octobre 1990*, Paris, ORSTOM, 1991, pp. 595-606.
51. *Sidwaya*, n° 571 du 28 juillet 1986, p. 5.
52. *Carrefour africain*, Spécial CEDEAO, mai 1990, p. 4.
53. *Sidwaya*, n° 1591 du 27 août 1990, p. 1.
54. SANOU B., *op. cit.*, p. 606.

pas mieux préparés à en assumer correctement les responsabilités. Les « jugements » des unes et des autres, en l'absence de classification des conflits et d'établissement d'une jurisprudence ayant force de loi pour l'ensemble de la ville, reposent sur un empirisme aléatoire et sujet à toutes formes de pressions. Paradoxalement en effet, alors que tout le dispositif conduit à placer l'attribution des parcelles au cœur des enjeux, aucune réglementation administrative n'en codifie les inévitables différends. En se substituant aux autorités traditionnelles qui avaient jusqu'alors pourvu à l'attribution des terres dans ces secteurs périphériques, l'Etat a en effet omis de remplacer aussi les anciens modes de régulation de la gestion néo-coutumière de l'aliénation des terrains périurbains : sa procédure unique et normative d'attribution ne comporte pas de références explicites au règlement d'éventuels conflits.

Si ces derniers sont nombreux, les requêtes entendues aux séances hebdomadaires de la commission des secteurs 10 et 19 et les témoignages privés qui les complètent indiquent que les griefs des plaignants sont redondants et peuvent être regroupés en trois catégories. Le premier groupe de récriminations porte sur des erreurs faites par la commission d'attribution (double attribution d'une même parcelle, confusions sur les noms et les numéros de dossier, problèmes liés à l'utilisation des procurations des émigrés, incompréhension du numéro d'attribution). Le second relève des querelles de voisinage (désaccords sur les limites de parcelle, accusations d'empiétement illicite sur un terrain, occupations illégales de lots attribués). Le troisième enfin rassemble des revendications contestant le bien-fondé même du lotissement (refus de quitter une parcelle attribuée en tout ou partie à un autre habitant, refus du déguerpissement, demande d'une seconde parcelle ou d'un rapprochement familial, contestation des normes de superficie, revendications par des dépendants - épouses, enfants, personnes âgées - du droit à une parcelle, mécontentement quant au lot attribué). Cette dernière catégorie est la plus difficile à traiter : devant les arguments affectifs des plaignants, les membres des commissions sont démunis. Alors que les malentendus résultant du travail d'attribution proprement dit, après vérification sur le terrain et confrontation des pièces disponibles (cartes d'identité, reçus fournis par les permanences, numéros d'attribution...), donnent le plus souvent lieu à un arbitrage accepté, les revendications plus subjectives sont souvent évacuées ou tournées en dérision. Impuissante à imposer la norme du droit foncier « moderne », mais avec une marge de manœuvre trop faible pour pouvoir manier le compromis ou recourir aux pratiques anciennes d'arbitrage des conflits, la commission des litiges est réduite à l'esquive.

Ce sont alors fréquemment les bureaux des CR qui prennent le relais, ce qui est pour eux une tâche extrêmement prenante : entendre les plaignants, convoquer les protagonistes, procéder aux vérifications sur le terrain et au bureau des Domaines, requièrent du temps et une gestion paperassière souvent considérable. C'est aussi parfois le TPC que l'on trouve en charge de ce travail, sans pour autant que soit résolu le problème de la partialité des « juges » : membres du CR comme du TPC sont en effet résidants du secteur, dans lequel ils ont le plus souvent de solides attaches familiales, et électoralement dépendants de sa population, il leur est donc difficile d'échapper aux chantages et à l'intimidation. De façon révélatrice, face à leur impuissance ou leur partialité, les habitants se sont parfois tournés vers des instances juridictionnelles plus

anciennes comme la gendarmerie [55], ou plus récente, comme les nouvelles commissions communales de règlement des litiges domaniaux, qui remplacent la commission provinciale. Celle de la commune de Boulmiougou, toutefois, créée le 13 février 1989, ne s'est illustrée ni par la pertinence de ses arrêts, ni par son efficacité dans l'application des décisions ; elle a depuis cessé ses travaux, laissant en instance 72 dossiers litigieux concernant le seul lotissement du secteur 19 [56].

Pouvait-on attendre des CR représentés dans ces commissions qu'ils mettent à contribution leur connaissance des populations, leur intégration sociale et leur maîtrise des procédures de lotissement au service de règlements plus attentifs et plus appropriés à la nature des différends ? Au delà de la rectification des problèmes les plus flagrants, liés aux vices de la procédure d'attribution, l'exercice de cette justice populaire est en réalité quelque peu illusoire. En revanche, ces responsabilités ont investi les CR d'une autorité reconnue sinon légitimée (la sanction électorale de certains bureaux en 1986 montre cependant que les populations ont un recours possible). Surtout, la cession de ces charges est pour l'Etat une opportunité de délocaliser les conflits et d'interposer entre son administration et la compétition entre les candidats à l'attribution, l'écran de commissions, « montables et démontables », dont le rôle est ainsi avant tout celui d'un disjoncteur social.

• L'Etat fautif : les CR dans le domaine public

Dans les nouveaux lotissements, la MAP prévoit que l'ouverture des voies [57] revient aux pouvoirs publics : dégagées à moindre frais par les habitants après ajustement du bâti à l'intérieur des limites parcellaires, les rues doivent être décapées et reprofilées par le haut-commissariat avec, pour les secteurs 17, 19, 20, 21 et 22, le support financier de la donation faite par la coopération hollandaise en 1979 [58]. Grâce au déblaiement préliminaire effectué par les attributaires, l'économie réalisée sur l'aménagement des voies, espaces publics et réserves administratives est estimé, en 1986, à 35% du coût normal, soit 150 000 FCFA environ par kilomètre de voie ouverte [59], mais le gain réel de la province est plus important car elle ne respecte pas toujours la part de travaux qui lui incombe [60].

En effet, le schéma de référence de la MAP prévoit que les travaux de viabilisation et d'équipement peuvent commencer au bout d'un an. En réalité, le tracé des rues émerge plus tôt car, les attributions achevées, les résidants sont pressés de s'installer et, profitant de la saison sèche suivante, ils abandonnent les anciens sites pour reconstruire

55. *Ibid.*, p. 603.
56. *Ibid.*, p. 604.
57. Expression employée à Ouagadougou pour désigner l'opération qui consiste à décaper et reprofiler les voies au bulldozer. Elle s'accompagne aussi d'un arrachage des arbres gênants et éventuellement d'un rechargement de la voie en terre, bien que celui-ci soit souvent trop coûteux. De façon générale, elle consiste en un aménagement sommaire de chaussées carrossables en latérite.
58. Voir BEEKER C., *L'aménagement des quartiers d'habitat spontané à Ouagadougou. Burkina Faso*, Amsterdam, Institut de planification et de démographie (Université d'Amsterdam), 1990, mult., p. 3.
59. OUEDRAOGO M., « La méthode d'aménagement progressif développée à Ouagadougou », in INSTITUT D'URBANISME DE PARIS, *Aménagements en quartiers spontanés africains. République du Mali, Burkina Faso*, Paris, ACCT, 1986, p. 176.
60. Constat également dressé lors du séminaire sur l'habitat tenu en juillet 1986 à Ouagadougou : *Carrefour africain*, n° 948 du 15 août 1986, p. 25.

tandis que les petits commerçants et artisans cherchent à se réapproprier les marges de l'espace public pour y localiser leur activité. Lorsqu'arrive l'hivernage, la surface accidentée des voies devient impropre au trafic des deux-roues et la circulation s'en trouve perturbée. Plus grave, les anciens thalwegs, dont le plan de lotissement n'a pas tenu compte et qui n'ont pas encore été « effacés » par l'égalisation des voies, sont bâtis : traversant les parcelles, les eaux de pluie guidées par leurs anciens chenaux d'écoulement naturels, inondent les cours ou viennent buter contre les murs en banco dont elles sapent la base.

Pourtant, les voies restent en l'état, encombrées et cahoteuses, souvent impraticables. A l'inquiétude des résidants, le haut-commissariat répond que ses engins sont en province ou occupés à d'autres travaux, que les budgets d'ouverture des voies sont pour le moment inutilisables... Les bilans établis en 1986 par les CR reconnaissent ainsi que l'ouverture simultanée de chantiers à Ouagadougou et en province pose un grave problème de programmation des travaux et de gestion du matériel [61].

Les résidants ont alors le choix, tout relatif, d'attendre que la puissance publique remplisse ses tâches, au risque de perdre les investissements déjà réalisés sur la parcelle, ou de trouver une solution immédiate, en s'appuyant sur la solidarité locale que l'Etat a déjà si bien su motiver et exploiter. En cette dernière circonstance, les démarches des secteurs varient sensiblement et vont de la négociation et du compromis avec le haut-commissariat à la solution autonome, ce qu'évoquent quelques exemples significatifs, pris parmi d'autres.

Au secteur 23, six mois séparent la fin des attributions de l'ouverture des voies, pendant lesquels la circulation devint progressivement très problématique, tandis que se profile l'hivernage 1987, dont les premières pluies endommagent des bâtiments. Apprenant que les engins des Travaux publics envoyés en province sont rapatriés à Ouagadougou, le CR, dont les précédentes démarches auprès du haut-commissariat pour accélérer l'ouverture des voies sont restées vaines, relance les autorités provinciales et obtient l'arrivée des bulldozers dans le secteur en août.

Les frais (main-d'œuvre, gazole et huile) sont théoriquement à la charge du haut-commissariat, qui a prévu 1 000 litres de carburant pour cette opération, mais certains travaux, comme l'arrachage des arbres, sont consommateurs de temps et d'énergie, aussi la quantité de carburant fournie se révèle-t-elle insuffisante. Pour ne pas risquer un départ des engins avant l'achèvement du chantier, le CR décide de compléter l'achat de carburant : une cotisation spéciale « ouverture des voies » de 300 FCFA par ménage ayant permis de rassembler en quelques semaines une somme d'environ 92 000 FCFA, à laquelle sont ajoutés des fonds du budget général du secteur, les travaux sont terminés [62].

Cet exemple de partage des charges financières et des responsabilités logistiques de l'organisation est éloquent. Il en souligne le mode empirique et progressif, qui résulte d'un processus de négociation entre le secteur et le haut-commissariat long de plusieurs mois. Comme dans toute pratique de marchandage, chaque interlocuteur, attentif aux

61. SGN-CDR, *Première conférence nationale des comités de défense de la Révolution : documents finaux*, Ouagadougou, SGN-CDR, 1986, p. 81.

62. Le fût de 200 litres de gazole coûte 48 000 FCFA.

conciliations possibles du protagoniste, a joué ses pions un à un, cédant graduellement de ses prétentions pour finalement parvenir à l'établissement d'une convention de coopération exclusive en ce qu'elle procède de l'équilibre des forces en présence à ce moment précis. Chacun des interlocuteurs a finalement obtenu compensation de ses efforts : le haut-commissariat, tout en acceptant de faire tourner ses machines en extra, n'a finalement payé qu'une partie du coût total des travaux qui lui revenait, tandis que le secteur obtient l'achèvement rapide du lotissement, en dépit d'une programmation officielle qui prévoyait une autre cadence des chantiers dans la capitale.

Si ce type de négociation n'a rien de singulier à Ouagadougou dans les années 80, ses résultats sont toutefois inégaux, en raison du caractère aléatoire des opportunités sollicitées par les stratégies des secteurs En dépit de leurs efforts, nombre de ces derniers n'ont pas reçu autant de la province.

Le secteur 28 a connu trois types de lotissement. Le premier, réalisé en 1982 dans le quartier Dassasgo, fut entièrement financé par le BUMIGEB (Bureau des recherches minières et géologiques du Burkina) pour loger ses agents et s'étend sur environ 140 ha. Le second est le lotissement commando de 1985 dans le quartier Wentenga (1 940 parcelles). Le troisième enfin est un lotissement de plus de 4 400 parcelles, entrepris en juillet 1987, stoppé en octobre de la même année, poursuivi en mars 1988 et destiné en partie au recasement des résidants du secteur 14, déguerpis pour permettre l'extension de l'université et la construction des « 1 200 logements », opération immobilière de l'Etat.

Si le secteur n'a rien dépensé pour le lotissement du BUMIGEB, en revanche, il est contraint de prendre entièrement en charge l'ouverture des voies du lotissement de Wentenga. S'étant enquis des opportunités offertes par le haut-commissariat pour assurer ces travaux, ce dernier lui oppose une fin de non recevoir. Le CR décide alors de chercher ailleurs des engins de terrassement et trouve à en louer auprès de l'Office d'aménagement des vallées des Voltas. Le secteur s'étant engagé à régler une facture qui s'élève à 3 millions de FCFA, les voies sont ouvertes, mais en 1988, seuls 620 000 FCFA ont été payés à l'Office. En laissant le secteur 28 solliciter un établissement public, puis n'en payer le service que par des factures très échelonnées - dont il n'est pas exclu qu'elles conduisent finalement à une liquidation complaisante - l'Etat trouve, ailleurs que dans le secteur de l'urbanisme, les bailleurs de fonds de son projet urbain : dans ce cas, il s'agit d'un établissement public d'aménagement rural.

Pour la dernière tranche du lotissement, le CR sait devoir à nouveau compter sur ses propres forces, mais il trouve auprès du richissime entrepreneur de travaux publics Oumarou Kanazoé une offre généreuse : les engins lui sont prêtés, à charge pour le secteur d'acheter le gazole, d'assurer l'entretien des machines (lubrifiants) et de nourrir les conducteurs d'engin. Les travaux durent un mois environ, à raison d'une consommation moyenne de 300 l/j de carburant, soit une facture totale de plus de 2 millions de FCFA.

Le comportement du CR est ici différent, pour trois raisons au moins. Le responsable aux activités socio-économiques, élu en 1986, est un ingénieur, employé au ministère de l'Equipement : familier du milieu des Travaux publics, il sait pouvoir compter sur des relations. Les circonstances n'étant pas favorables à une négociation

avec le haut-commissariat, débordé par l'ampleur des travaux de lotissement à Ouagadougou, le CR préfère orienter son démarchage vers d'autres administrations publiques d'abord, puis vers le secteur privé. Enfin, ses impératifs politiques sont forts. Bien que la « praticabilité » de la voirie soit toujours un souci majeur, les travaux ne revêtent pas l'urgence de ceux du secteur 23, en raison de la nature du terrain et des faibles densités d'habitat. En revanche, succédant à un bureau dissous en février 1986 pour « incapacité notoire à conduire la Révolution dans le dit secteur » [63] et qui laisse une caisse vide et une gestion (notamment des attributions de parcelles) passablement embrouillée, le nouveau CR, élu le 15 février 1986, a à cœur de prouver son efficacité et de régler en l'épineux problème du lotissement. La conduite et l'achèvement des travaux apparaissent donc comme des priorités.

Confrontés aux logiques administratives d'une part et aux impératifs de leur politique d'autre part, les CR ont ainsi généralement choisi de trouver par eux-mêmes les moyens de protéger et valoriser les patrimoines privés après la régularisation foncière, en mobilisant les forces collectives de leurs secteurs. Le laisser faire des officiels face à ce renversement des responsabilités, parfois mis au compte de l'« impatience populaire » [64], et la sereine certitude avec laquelle ces derniers ont tôt clamé qu'il suffisait de lever le verrou foncier pour que les investissements se développent « naturellement », semblent indiquer que le mode participatif n'est ici qu'une des formes implicites du chantage foncier : la légalisation contre la participation. Le pouvoir sait en effet que son ambitieux projet urbain est irréalisable sans les forces supplétives de la population. La restructuration des périphéries nécessite, outre un consensus social aisément scellé autour de la régularisation foncière, un mécanisme de transfert des ressources privées vers le domaine public. Le pari et l'originalité de la MAP tiennent dans cette collaboration qui repose, pour l'Etat, sur un habile balancement entre des concessions susceptibles d'initier et d'entretenir la mobilisation des populations, et un encadrement rigoureux des négociations avec les CR, capables de canaliser les richesses citadines au profit du projet étatique.

La démarche est la même pour l'équipement des aires urbaines ainsi loties et la fourniture des services de proximité. Si le domaine public, dont relèvent les réserves administratives, les espaces verts, les réseaux, la voirie, les infrastructures et les équipements, est la sphère d'intervention privilégiée de l'Etat, la MAP prévoit néanmoins que l'association des populations aux opérations d'aménagement peut être requise. Aucune directive n'en prévoit cependant les modalités qui demeurent floues, l'Etat intervenant « au rythme de ses disponibilités financières » et les populations « selon leurs possibilités » [65].

Cette confusion se substitue au schéma originel de financement des infrastructures de base et des équipements, dont les possibilités n'ont pas été exploitées en raison de la récupération arbitraire par l'Etat d'une part importante de la plus value foncière créée par les lotissements. D'après le décret de 1984 en effet, le compte d'affectation spéciale auquel sont versées les redevances foncières devait permettre à la fois l'équipement des

63. *Sidwaya*, 18 février 1986, p. 5.
64. Entretien à la DGUT le 11 août 1987.
65. OUEDRAOGO M., « L'aménagement progressif, un principe opératoire », in INSTITUT D'URBANISME DE PARIS, *op. cit.*, p. 138.

sites lotis et la reproductibilité des opérations [66]. Néanmoins, ces principes, en même temps qu'ils sont précisés, sont aussi partiellement dénaturés l'année suivante par le décret d'application de la réorganisation agraire et foncière. Celui-ci spécifie en effet, dans son article 112, la répartition du produit de la taxe de jouissance : 25% sont désormais versés au compte d'affectation spéciale, 25% vont au budget provincial et 50% sont réservés au budget de l'Etat [67]. Alors que le premier doit pourvoir aux besoins des futurs lotissements, le second a la charge des travaux d'équipement. Reste que le partage des ressources ne reflète guère cette logique en laissant l'Etat s'approprier 50% du produit de la gestion du domaine foncier national. Or, en fiscalisant la jouissance du sol et en consacrant une ample partie des revenus de cette taxe foncière au budget général du pays, l'Etat contredit à la fois la philosophie générale du projet urbain prônant l'autonomisation financière des opérations de lotissement et celle de sa politique de décentralisation : priver la province de la plus grande partie du produit des taxes de jouissance, tout en lui reconnaissant la responsabilité de l'aménagement des lotissements, n'est qu'un nouvel avatar de la contradiction déjà évoquée entre le discours décentralisateur officiel et les mesures concrètes d'aliénation des ressources locales. Sans doute les autorités ont-elles cru la résoudre en recourant aux populations, ainsi doublement sollicitées par la MAP : dans le domaine privé, pour la reconstruction des patrimoines bâtis ; dans le domaine public, pour réaliser les équipements de proximité.

2/ Les effets pervers du lotissement

Par effets pervers, nous entendons ceux qu'engendrent les opérations de lotissement sur le dynamisme des CR face aux projets infra-communaux d'équipement. En effet, prévue dans tous les secteurs périphériques, la restructuration n'y est pas simultanée et ces délais, en affectant diversement les comportements citadins, contribuent parfois à bloquer les mécanismes de la mobilisation collective.

Dans la situation antérieure, les habitants de la périphérie avaient un statut foncier précaire qui, en l'absence de toute répression, n'entravait pas un mécanisme lent mais progressif d'investissement privé. Instruits par l'expérience des secteurs déjà lotis, les résidants des aires en attente de restructuration savent leur parcelle actuelle menacée et suspendent tout les aménagements domestiques. L'équipement des parcelles et l'amélioration de leur environnement tendent ainsi à stagner entre l'annonce du lotissement et la fin des attributions : ce mécanisme a peu d'incidences si le gel des investissements ne se prolonge pas mais, à l'inverse, une détérioration rapide des patrimoines peut résulter de délais trop importants. C'est ce que rappelait, en 1986, un résidant du secteur 16 en racontant que, dans les aires loties par la Banque mondiale, beaucoup de maisons s'étaient écroulées en sept ans, leurs propriétaires, ne sachant si

66. Décret n° 84-203 CNR.PRES.IS-MEC du 1er juin 1984, p. 2.
67. Décret n° 85-404 CNR.PRES. du 4 août 1985.

elles seraient détruites ou préservées, n'ayant plus procédé aux réparations nécessaires [68].

Le processus est identique en ce qui concerne l'aménagement des espaces publics et la réalisation des équipements de proximité. Certes les plans respectent les investissements publics, fort peu nombreux, recensés avant la restructuration, mais aucun secteur ne prend le risque d'initier un chantier avant l'achèvement du lotissement. Aussi tout retard pris par ce dernier provoque-t-il des attitudes d'expectative, qui se traduisent très nettement dans le paysage urbain par la différenciation des niveaux d'équipement.

Au secteur 19, où le lotissement n'a progressé que très lentement en raison des conflits fonciers, le CR n'a participé qu'avec retard au mouvement général de réalisation des équipements de proximité et le secteur demeure, au milieu des années 80, l'un des plus démunis. A l'opposé de la ville, le secteur 30, pourtant très dynamique, pâtit également du retard du lotissement qui paralyse certaines de ses initiatives, tandis que le secteur 16 est en « hibernation » selon l'expression du délégué [69]. Ce dernier explique que le CR ménage ses efforts pour les concentrer sur le futur lotissement qui sera dépourvu d'équipement et, en raison de sa situation méridionale excentrée, éloigné des commodités du centre-ville et du noyau ancien de Cissin [70]. La restructuration ayant été ajournée toutefois, la contrepartie de ce choix est que le CR n'a, en 1988, engagé aucun projet d'envergure : craignant que cette inertie ne focalise le mécontentement des habitants et ne le discrédite, le CR éprouve alors le besoin de se justifier publiquement [71]. On montrera par la suite que, *a contrario*, les secteurs dynamiques dont le niveau d'équipement a été sensiblement amélioré après 1983, figurent parmi ceux qui ont été précocement et rapidement lotis (20, 22, 17).

Si la MAP encourage la mobilisation collective, en la formalisant elle lui ôte aussi, dans sa phase initiale, son caractère éventuellement subversif : loin de raisonner en terme de pression collective sur les pouvoirs publics par la constitution de patrimoines publics de proximité attestant de la vivacité et du dynamisme de leur communauté, les populations et leurs CR semblent avoir parfaitement intégré les normes de comportement imposées. La régularisation foncière étant considérée par tous comme le préalable obligé de la mobilisation, familiale et collective, les retards de sa réalisation sont autant de facteurs de blocage et de paralysie. Le calendrier du lotissement apparaît ainsi comme une des explications du dynamisme inégal des secteurs. Posant comme un postulat l'antériorité de la régularisation foncière, la MAP engendre un attentisme caractéristique des « victimes » d'une certaine logique bureaucratique et de ses incertitudes. En ce sens, l'on pourrait presque trouver dans ce constat une justification à la précipitation observée dans le déroulement des opérations à Ouagadougou : le risque de voir se diluer dans un fatalisme toujours menaçant les énergies disposées à participer au projet urbain officiel est réel. Nous verrons en revanche que, la restructuration acquise, les comportements se modifient souvent radicalement lorsque les secteurs,

68. Enquêtes réalisées dans le quartier de Cissin avec des étudiants hollandais stagiaires à la DGUT (19 août 1986).
69. *Carrefour africain*, n° 1046 du 8 juillet 1988, p. 20.
70. Entretien avec un responsable du CR le 31 août 1987.
71. *Carrefour africain*, n° 1046 du 8 juillet 1988, p. 20.

inversant les termes du rapport de force, prennent prétexte du lotissement pour exiger l'attention du pouvoir.

3/ Les démarches du candidat à l'attribution : du bon usage du CR

Dans ses démarches pour obtenir une parcelle, le Ouagalais pratique essentiellement la permanence du secteur loti qu'il convoite et traite en premier lieu avec les membres du CR. L'introduction de ces derniers dans la gestion foncière a pour curieux effet d'y amalgamer des logiques et des objectifs disparates. Intermédiaires obligés en effet, les CR mettent à profit cette situation pour étendre leur autorité au-delà du simple règlement de l'attribution des lots. Aussi la succession des démarches imposées aux acquéreurs de parcelles juxtapose-t-elle des formalités issues du dispositif officiel (recensement des parcelles, inscription des postulants à la permanence, collecte des imprimés de demande) et des pratiques propres aux CR, qui jouent de leur position pour en formaliser et en généraliser l'application (prélèvement d'une « taxe » de lotissement, chantage au reçu pour obtenir la participation à d'autres activités du CR).

En vertu des textes, tout candidat à l'attribution n'est pas égal devant la loi. S'il est « propriétaire-résidant » d'un secteur en lotissement et y demande une parcelle, il est prioritaire et obtient généralement satisfaction, à condition d'avoir au moins 18 ans et de ne pas posséder (notoirement) d'autres parcelles dans la commune. S'il n'est pas résidant de ce secteur mais souhaite s'y installer, il passe après les « autochtones », plus ou moins rapidement selon qu'il s'établit seul ou avec une famille. Il a en outre de meilleures chances dans certaines parties de la ville (par exemple au secteur 22 où le nombre de parcelles est largement excédentaire par rapport à la population résidante) que dans d'autres (par exemple au secteur 28 où le bureau du CR prétend que les 4 416 parcelles de la troisième phase de lotissement sont insuffisantes pour satisfaire les demandes locales, 5 701 ménages ayant été dénombrés en 1984).

Dans les deux cas, les postulants doivent se faire connaître au bureau du CR pour y être enregistrés. C'est alors qu'ils sont généralement invités à verser une cotisation pour « contribution aux frais de lotissement » dont le montant, propre à chaque secteur, est généralement proche de 1 000 FCFA pour les résidants et 2 000 FCFA pour les personnes extérieures. Il leur est aussi demandé de participer à la fabrication des bornes, sous forme de travail ou éventuellement de fournitures de matériaux (charrette de sable, graviers...). S'étant acquittés de ces obligations, hors cadre légal du lotissement, ils obtiennent du CR un reçu qui illustre la confusion volontaire des niveaux de gestion. Mentionnant le numéro de recensement de la parcelle du candidat, il indique aussi la situation de ce dernier vis-à-vis des exigences de la permanence : si ces dernières relèvent des affaires internes du CR et n'ont rien à voir avec la restructuration, la référence au recensement résulte en revanche d'une tentative officielle de contrôle des attributions et des cumuls fonciers spéculatifs. Ce document, simple morceau de papier mal découpé, griffonné de manière illisible pour son détenteur souvent illettré, a donc une double signification : il matérialise une des tâches officiellement confiées aux CR dans le cadre du lotissement tout en permettant à ceux-ci de sanctionner un prélèvement monétaire illégal pour financer d'autres activités.

Muni de ce précieux reçu, le postulant doit ensuite obtenir et remplir l'imprimé de demande de parcelle dont des exemplaires ont été distribués dans toutes les permanences des secteurs en restructuration, afin de faciliter les démarches des résidants mais aussi de faire jouer aux CR le rôle d'écrivain public. Des séances sont ainsi organisées au cours desquelles un membre lettré du CR vérifie l'identité du candidat, muni de sa carte d'identité obligatoire, et complète l'imprimé de demande de parcelle adressé au haut-commissariat. L'ensemble des demandes, centralisé par le CR, est transmis à la commission d'attribution, qui statue conformément aux critères d'attribution et à l'ordre des priorités établis par la loi.

Il faut ensuite se présenter, muni du reçu, aux journées de distribution pour découvrir, après plusieurs jours d'attente parfois, la parcelle dont les quatre bornes sont soigneusement indiquées par les membres de la commission. Si les superficies ne varient guère (environ 300 m^2, sauf pour les parcelles d'angle généralement plus vastes), d'autres facteurs pèsent sur l'attractivité des lots : la situation est un premier élément de différenciation ; l'état du terrain, parfois traversé de fondrières et de bas-fonds qu'il faudra boucher, en est un autre ; la végétation en est un troisième, la présence d'un arbre de grande taille impliquant de payer un abattage onéreux. Le prix du mètre carré dans les lotissements étant uniforme sur l'ensemble du territoire urbain, les injustices flagrantes auxquelles donne lieu l'attribution de lots disparates ont suscité de multiples tractations occultes entre les populations et les CR pour tenter d'apprivoiser le hasard : supposée servir l'égalitarisme démocratique, l'uniformisation des prix encourage surtout les marchandages et les pressions. Rien d'étonnant donc à ce que la géographie des attributions fasse apparaître une fréquence exceptionnelle de propriétaires influents ou de responsables de CR dans les parcelles d'angles, plus vastes, ou les lots riverains des voies principales, que desserviront à court terme les réseaux d'eau et d'électricité.

Pour tenter de réduire les fraudes qui ont entaché les précédentes opérations, la commission d'attribution commando théâtralise, à partir de 1986, la vérification des critères de recevabilité des demandes de parcelles en imposant, à chaque postulant, de monter sur une table « de vérité » et de certifier sur l'honneur la vérité de ses allégations (notamment le fait de n'avoir pas d'autre parcelle à Ouagadougou), la foule des habitants réunis pouvant approuver ou contester. Cette pratique n'a pu réussir là où avait échoué la rationalité du recensement et de la vérification systématique, elle n'a pas non plus moralisé les attributions, tout au plus a-t-elle permis quelques règlements de compte.

Un numéro de parcelle leur ayant été notifié, les heureux attributaires, dont la liste a été transmise par la commission au bureau de l'attribution commando (ministère de l'Administration territoriale), doivent ensuite verser dans les trois mois l'avance de 25 000 FCFA, avant de s'acquitter du solde de la redevance foncière. Il ressort toutefois de divers témoignages que le titre provisoire procuré par l'avance satisfait nombre de ceux qui n'ont pas besoin d'accéder aux circuits officiels d'emprunt immobilier. Ainsi, l'enquête ORSTOM/IRSSH révèle que 80,5% des chefs de ménage ayant obtenu leur parcelle de l'Etat ont versé les 25 000 FCFA d'acompte en 1986, mais seuls 3,1% des ménages se sont acquittés de sommes allant de 25 000 à 100 000 FCFA. Peu de

ménages attributaires d'une parcelle entre 1984 et 1986 ont donc respecté les versements mensuels ou annuels qui leur permettraient de régler dans le délai légal la totalité du montant de la redevance. La stratégie généralement adoptée par les chefs de ménage, sous réserve que le pourcentage de 80% n'ait pas été surestimé dans l'enquête, paraît ainsi concilier un certain respect de la légalité, le versement de l'avance permettant de bénéficier du titre provisoire et de la sécurité foncière qui lui est attachée, et une forme de désobéissance civile. Ceci étant, de nombreux chefs de ménage avouent aussi, autour d'une bière, qu'ils économisent en prévision d'une éventuelle opération commando de recouvrement, comme le bruit en a couru à plusieurs reprises... résistance certes, mais prudente.

C. Les effets induits de la restructuration urbaine : conditions et prémisses de la gestion partagée

Ce parcours du candidat à l'attribution est révélateur du rôle dévolu aux CR dans le dispositif de gestion foncière instauré par l'Etat révolutionnaire en 1983, dont résulte la relation ambiguë instaurée dans les périphéries entre CR et population.

Rappelons-en les origines. Les aménagements urbains, tels que réglementés par les textes de la réforme agraire et foncière [72], reposent sur une redéfinition du statut de la terre et une redistribution des responsabilités de sa gestion qui empruntent deux voies opposées. La première relève de la nationalisation du sol, dont l'Etat est le seul propriétaire ; la seconde confie partiellement aux CR les tâches d'administration du domaine foncier national en ville - notamment les opérations cruciales d'attribution des parcelles - et oppose ainsi à l'extrême centralisation du dispositif normatif, la décentralisation de la gestion quotidienne.

En juxtaposant au droit éminent de l'Etat sur la terre le pouvoir de nouveaux intermédiaires, qui n'ont aucune des légitimités que confèrent l'appartenance aux anciens lignages ou le rattachement à l'administration publique, le dispositif retenu entretient la confusion autour de la réforme foncière comme de la MAP. Faut-il attribuer au pouvoir une totale cécité politique ou imputer cet agencement, qui menace l'application des deux réformes, aux choix doctrinaux fondamentaux de la Révolution ?

Soulignons que l'autorité politique en pays mossi n'a jamais exercé de pouvoir direct sur la terre. Le contrôle sur cette dernière semble avoir fait l'objet d'accords contractuels entre les conquérants mossi et les peuples autochtones, en l'occurrence les Nioniosé plutôt que les Ninsi, auxquels ce pouvoir a été reconnu, voire même conféré dans certains cas, afin de sceller des « alliances », formalisées par des rites séculaires, entre gens du pouvoir et « officiants » de la terre [73]. Marc-Eric Gruénais souligne que les conquérants, en privilégiant les paysans Nioniosé au détriment des chasseurs Ninsi, ont « opéré un véritable choix de société » [74]. Comme la chefferie mossi, le pouvoir politique révolutionnaire médiatise son contrôle sur la terre en investissant un groupe

72. Ordonnance n° 84-50 CNR.PRES du 4 août 1984 (*JOBF* n° 33 du 16 août 1984).

73. GRUENAIS M.-E., «Du bon usage de l'autochtonie», *Cahiers ORSTOM, sér. Sc. Hum.*, vol. XXI, n° 1, 1985, pp. 20-21. Sur le droit foncier voltaïque, voir BOUTILLIER J.-L., *Les structures foncières en Haute-Volta*, Ouagadougou, IFAN/ORSTOM, 1964, pp. 5-181, (*Etudes voltaïques* ; 5).

74. GRUENAIS M.-E., *op. cit.*, p. 24.

d'intermédiaires d'une des fonctions essentielles de son administration, celle de l'attribution des droits de jouissance, qui constitue en dernier ressort l'élément tangible du rapport foncier en ville. Pourquoi ne pas avoir laissé aux démembrements de l'Etat la tâche d'assumer la gestion de la nue-propriété ? Le rapport historique du pouvoir politique mossi à la terre présente-t-il des éléments d'explication ?

Le choix des intermédiaires renvoie ici aussi au projet de société du pouvoir révolutionnaire. Ce dernier en effet, en mettant les CR au centre des procédures réglementant l'accès des citadins au sol, fond son projet urbain et son projet politique de normalisation des paysages et des sociétés citadines, de confiscation des modes de régulation sociale, de réduction des particularismes locaux à une logique nationale souveraine. Ainsi, deux préoccupations cristallisent les enjeux en périphérie, l'accès à la terre et l'accès à l'eau. Or, la dévolution de leur gestion aux CR figure parmi les premières mesures du CNR : en amont, les structures populaires affermissent le contrôle social sur les populations, en aval, l'appareil d'Etat récupère une partie de la rente foncière dont il rationalise le prélèvement.

La RAF est ainsi l'instrument d'un nouvel ordre social, moins en raison de ses options techniques que de la place, donc du pouvoir, qu'elle confère à chaque acteur. Cette interprétation « maximaliste » des réformes foncière et urbaine souligne la forte homothétie contenue dans la politique gouvernementale entre le processus de régularisation foncière et celui de renforcement du contrôle socio-politique, qui procède par désagrégation, ou tentative de désagrégation, des solidarités traditionnelles puis reconstruction des alliances autour des CR. Volontairement « oubliées » dans la période précédente, en signe de l'anathème qui frappait le statut illégal de leur habitat, voici les périphéries courtisées par un pouvoir engagé dans un processus de construction de sa base sociale urbaine : réhabilitation juridique et reconnaissance politique s'enchevêtrent dans cette insertion urbaine programmée.

Aussi, quelles qu'en soient par ailleurs les insuffisances, l'apport décisif des lotissements n'est-il pas de légitimer la revendication de citadinité des populations résidant hors du centre-ville ? Dès lors que la régularisation foncière stabilise et légalise les périphéries en effet, l'accès aux équipements et l'amélioration des dessertes deviennent des revendications légitimes de populations qui exigent d'être hissées au niveau d'une urbanité tangible, fondée sur l'accession progressive aux attributs élémentaires du confort urbain (eau potable, électricité, écoles, dispensaires). Aménageurs exclusifs du sol urbain et percepteurs de la taxe foncière, les pouvoirs publics ont fait émerger une demande latente qui, de clandestine et ponctuelle, s'énonce désormais en terme de droit, ce que certains CR des périphéries ont compris lorsqu'ils confient, sans ambiguïté, que leur rôle est de défendre les intérêts de leur secteur. Plus que les exhortations officielles appelant à la « participation », l'impérieux désir d'affirmer une intégration urbaine nouvellement acquise, d'abolir la distance avec le centre-ville, explique la vigoureuse mobilisation des collectifs résidentiels des périphéries dans les années 80, qui s'est traduite par la mise en œuvre de dispositifs de gestion partagée des services de proximité.

Chapitre II.
Citadins des périphéries et gestion urbaine : identification des nébuleuses d'acteurs

Légitimer le droit aux équipements et services urbains dans les périphéries ne levait pas les contraintes financières d'administrations publiques aux ressources très limitées. Une voie originale de réduction des inégalités demeurait donc nécessaire, mais elle supposait à la fois un changement de comportement des institutions concernées et une mise à contribution des populations citadines. Certaines réticences des premières ont étét balayées par la dynamique révolutionnaire, animée d'une farouche détermination à ébranler les hiérarchies et le verrouillage de la très conservatrice société mossi : de nouveaux cadres, des pratiques et des procédures inédites sont ainsi introduits dans les bureaucraties urbaines. Quant à la mobilisation des citadins, catalysée par la régularisation foncière, ainsi que le montre la localisation des groupes les plus actifs dans les seuls périmètres restructurés, elle est progressivement encadrée par les CR géographiques. Elus par les populations des 30 secteurs de la ville, ceux-ci sont les pivots des innovations urbanistiques qui assurent le rattrapage des périphéries en matière d'équipements publics de proximité et la gestion de services comme la distribution d'eau potable aux bornes-fontaines.

I. Les CR : l'affirmation progressive des enjeux gestionnaires

La réputation des CR, disparus en 1991, et plus encore des CDR qui les ont précédés jusqu'au coup d'Etat du 15 octobre 1987, est généralement désastreuse. A considérer leur bilan dans les 16 secteurs périphériques ouagalais, il y a pourtant là un apparent paradoxe. Jamais auparavant les populations résidant dans les aires périurbaines n'ont connu un rattrapage urbanistique comparable à celui qui résulte de l'action des structures populaires entre 1983 et 1991 : acteurs de la régularisation foncière, de l'équipement des périmètres lotis et de la gestion des services de proximité, elles ont plus fait pour l'amélioration des conditions de vie citadine en périphérie que tous les programmes d'investissement public antérieurs. Pourquoi dès lors un tel discrédit, répercuté tant auprès des citadins que de nombreux observateurs de la Révolution ?

A cette question, ceux qui ont vécu la période répondraient sans doute que des brutalités et des comportements convulsifs ont irrémédiablement déconsidéré leurs

auteurs. Pour une part, cette violence sociale résultait d'un objectif affiché d'ébranlement de la société mossi, dominée et verrouillée par une chefferie certes confrontée depuis l'indépendance à un amenuisement de son pouvoir et de son autorité morale, mais qui n'en conservait pas moins le contrôle des mécanismes de la régulation sociale. Ce bouleversement ne pouvait qu'engendrer des formes paroxysmiques de destruction et de rupture avec l'« ancien régime ».

C'est pourtant moins celles-ci que les dérives militaristes et leurs excès que retient, non sans fondement, l'écho journalistique : « Balayant les rues le jour, certains CDR s'érigent en justiciers la nuit. Vengeances personnelles, actes politiques d'une extrême gravité, [...] les CDR s'engouffrent peu à peu dans un terrorisme personnel à l'ancienne mode » [1]. En effet, dans le climat de violence politique et verbale des premières années de la Révolution, entretenu par l'intransigeance des militants, la jeunesse et l'inexpérience des cadres, la résistance des « forces réactionnaires » contre lesquelles les CDR sont invités à combattre [2], de nombreuses pratiques condamnables ne sont pas réprimées. Toutefois, elles concernent surtout les cellules militairement formées qui offrent à une frange de jeunes urbains une revanche sur la société, soumise au diktat des kalachnikov : lynchages, rackets et abus de pouvoir sont d'abord le fait de petits « malfrats », qui trouvent au sein des CDR une structure d'accueil et une impunité à des activités qui ne relèvent pas de l'engagement partisan.

Ainsi s'explique sans doute en partie le divorce entre les CDR puis les CR et la population ouagalaise. Il faut cependant souligner les biais de cette polarisation sur les cellules militaires, hâtivement formées, qui ne constituent qu'une partie de leur personnel [3], et rappeler que l'armature des structures populaires est formée d'un bureau élu par la population, dont les militants, dogmatiques sans doute mais convaincus et laborieux, n'ont guère, dans les secteurs ouagalais, le profil de « terroristes » urbains au service de l'Etat [4]. Il convient donc à la fois de nuancer les jugements à l'emporte-pièce proférés à leur encontre et de périodiser le propos, car les discours et les pratiques ont enregistré, en ville, une évolution notable entre 1983 et 1991.

Ajoutons que les débats idéologiques, en mettant l'accent sur leur éphémère et contestable carrière politique, occultent certains volets de leur action, notamment l'aménagement urbain. Ces activités ne justifient certes pas les dérapages politiques, mais elles dévoilent une autre réalité qui n'en est pas moins importante. Aussi, plutôt que d'analyser ce que les excès des structures populaires révèlent du système politique révolutionnaire burkinabè [5], nous retiendrons seulement de leur histoire les éléments qui éclairent les comportements gestionnaires.

Sans doute est-il malaisé de dissocier ainsi le bon grain de l'ivraie mais, faut-il le taire, la complicité patiemment tissée avec des responsables de CR le fut avant tout

1. *Libération*, 23 août 1984.
2. N'ont-ils pas été créés pour que « la Révolution sauvegarde ses acquis et affronte la contre-révolution qui caressait le rêve de revenir au pouvoir » et pour « traquer les réactionnaires et les contre-révolutionnaires notoires qui auraient l'intention d'entraver la marche du peuple engagé dans un processus révolutionnaire irréversible » ? in BAMOUNI B. P., *Burkina Faso : processus de la Révolution*, Paris, L'Harmattan, 1986, p. 106, (Points de vue).
3. Cette assimilation fut à la fois dénoncée et expliquée lors de la première Conférence nationale des CDR par la commission militaire : SGN-CDR, *Première conférence nationale des Comités de défense de la Révolution. Documents finaux. Ouagadougou : 31 mars-4 avril 1986*, Ouagadougou, SGN-CDR, 1986, pp. 124-125.
4. Expression relevée notamment dans *Jeune Afrique*, n° 1280, 17 juillet 1985, p. 28.
5. Sur cette analyse, voir par exemple : MARTENS L., MEESTERS H., *Sankara, Compaoré et la Révolution burkinabè*, Anvers, EPO, 1989, 332 p., (EPO Dossier international).

avec des hommes : elle nous conduit à rendre hommage à ces résidants des périphéries qui, cumulant pour certains des charges professionnelles et familiales avec des responsabilités dans leur secteur d'habitat, ont pourtant accepté de répondre à nos questions et de nous accompagner sur les chantiers en cours. S'il n'est pas plus dans notre intention de nier les abus et les erreurs commises que de proposer une version angélique du difficile apprentissage de la mobilisation locale, ce travail n'aurait pas de sens s'il ne reposait sur la conviction qu'un autre bilan des CR urbains est possible.

A. Les CDR de première génération : un substitut au parti de masse ?

Le 6 août 1983, les premiers CDR sont constitués à l'initiative des militants de six quartiers de la capitale [6]. Revenant sur les termes de la proclamation du régime [7], le Discours d'orientation politique (DOP) du 2 octobre 1983 confirme leur création qui poursuit, souligne-t-il, l'idée d'une « démocratisation du pouvoir » [8], mais le foisonnement désordonné de leurs interventions sur la scène politique sert alors surtout les objectifs de la faction progressiste de l'armée, hissée au pouvoir par le coup d'Etat du 4 août 1983 et soucieuse de contrecarrer un éventuel sursaut de groupes civils et militaires conservateurs. Dès leurs origines, les CDR apparaissent comme un substitut à une large mobilisation populaire [9].

Leur organisation et leur rôle demeurent toutefois confus jusqu'à la publication des statuts par le Secrétariat général national des CDR (SGN-CDR), le 17 mai 1984 [10]. Subordonné aux instances supérieures selon les principes d'organisation du centralisme démocratique, chaque CDR de secteur comprend un bureau de 9 membres élus par les militants : un délégué de secteur, une déléguée adjointe, des responsables à la formation politique, à l'information et la propagande, aux activités socio-économiques (souvent désigné comme le « socio »), aux activités culturelles et sportives, à la sécurité et la formation militaire, à la trésorerie, une responsable enfin à la mobilisation féminine.

Les CDR, qui disposent d'une relative autonomie dans la gestion des affaires courantes des secteurs urbains, sont assistés par les TPC, créés par ordonnance du 4 août 1985 et composés de 8 membres élus parmi les habitants en assemblée générale [11]. Appareil privilégié de la « justice populaire » et garant de la « morale révolutionnaire », le TPC règle les différends locaux (querelles de famille ou de voisinage, petits larcins...) [12] et supplante ainsi, théoriquement, le chef de quartier dans le rôle de conciliateur et d'autorité morale [13]. C'est également au niveau de ces TPC que sont décentralisées les charges de l'état civil.

---

6. BAMOUNI B. P., *op. cit.*, p. 93 et p. 141.
7. « Proclamation », in *Journal officiel de la République de Haute-Volta*, n° 32 du 11 août 1983, p. 860.
8. CNR, *Discours d'orientation politique*, Ouagadougou, ministère de l'Information de la République de Haute-Volta, 1983, p. 27.
9. Sur cet historique, voir MARTENS L., MEESTERS H., *op. cit.*, pp. 93-94.
10. CNR, *Statut général des Comités de défense de la Révolution*, Ouagadougou, s. n., 1984, pp. 7-10.
11. Ordonnance n° 85-37 CNR-PRES du 4 août 1985 (*JOBF*, n° 34 du 22 août 1985, p. 838).
12. Directive conjointe n° 86 0003 du SGN-CDR et du ministère de la Justice (*Carrefour africain*, n° 921 du 7 février 1986, p. 9). Voir aussi les articles de presse dans *Sidwaya*, 10 février 1986 (p. 2) et 17 février 1986 (p. 4).
13. Sur l'évolution de la justice au Burkina Faso voir : Maître DIALLO S. S., « L'évolution du droit traditionnel, fondement de la dualité des juridictions en Haute-Volta », in *Penant*, n° 757, juillet-septembre 1977, pp. 321-339 ; MEYER M. P., « La structure dualiste du droit au Burkina : problèmes et perspectives », in *Penant*, n° 790-791,

Cet ample champ de compétences est cependant très diversement investi par les CDR géographiques, dont certains privilégient les activités de défense et de sécurité en s'appuyant sur leurs « éléments militairement formés », jeunes gens qui, après une formation militaire, ont été armés pour assurer « le maintien de la sécurité et la participation à la défense militaire du pays » [14]. Contrairement aux membres élus, ils sont « enrôlés » sans réels critères de sélection et constituent des groupes aux comportements mal maîtrisés [15]. La juxtaposition, au sein des CDR, de militants politiquement mieux formés qui se recrutent essentiellement parmi les salariés et de jeunes sans emplois, éléments turbulents passant l'essentiel de leurs journées et de leurs nuits dans les permanences (ils y reçoivent le plus souvent un repas et peuvent y dormir), est une des contradictions majeures de ces structures.

Parfois bien « tenus » par un bureau fort et soudé, ces jeunes assument des tâches d'accueil et de surveillance, sans toutefois que soit résolu le problème de leur prise en charge, la question de leur rémunération ayant toujours été repoussée par les instances supérieures au nom du volontariat et de la dévotion à la Révolution. Des CDR tentent d'y apporter une réponse partielle en leur confiant une activité : au secteur 19, la vente de l'eau à une pompe manuelle est déléguée à la cellule militaire, au 29 les éléments sont nourris par la permanence et rendent de menus services (courses, petits travaux) qui leur sont « payés », au 20 ils sont nourris, au 22 ils assument des tours de garde qui sont rémunérés 400 FCFA par jour, au 17 en revanche ils ne reçoivent rien. Certains s'efforcent de leur attribuer individuellement de petits emplois (gestion d'un point d'eau, gardiennage d'une école, gérance d'un dépôt pharmaceutique) ou de les « récompenser » en nature, allant pour ce faire jusqu'à transgresser les limites du licite, ainsi que le révèlent les 23èmes assises du TPC de Ouagadougou, au cours desquelles un membre du bureau du secteur 15 reconnaît « avoir demandé à la commission d'attribution de faire don de parcelles à douze éléments militairement formés » [16].

Dans les CDR où la cohésion politique est plus faible en revanche, les membres de la cellule militaire sont livrés à eux-mêmes et renouent souvent avec la petite délinquance urbaine : intimidant les populations qui craignent leur arbitraire et leurs violences, ils constituent aussi une menace pour la hiérarchie politique, d'ailleurs avertie de ce risque. En réponse au syndicat des enseignants accusant les CDR de comprendre des « individus de moralité douteuse » en octobre 1983, le secrétaire national général des CDR admet que leur présence, « inhérente à toute révolution », exige un effort particulier de formation politique permanente [17]. En août 1985, puis à nouveau dans son discours de clôture de la première Conférence nationale des CDR placée, en 1986, sous le thème du « renforcement et de l'harmonisation de l'action révolutionnaire au sein des CDR », le président Sankara blâme à son tour les désordres engendrés par la « boulimie de pouvoir » de certains *cédéristes*, vilipende

janvier-juillet 1986,pp. 77-89 ; DELOUVROY J., « Le développement du droit judiciaire au Burkina Faso », in *Revue juridique et politique. Indépendance et coopération*, n° 3, juillet-septembre 1987, pp. 228-244.

14. SGN-CDR, *op. cit.*, p. 124.

15. La première Conférence nationale des CDR insistait ainsi sur la nécessité de revoir les critères de recrutement de ces éléments, d'améliorer leur formation et de les inciter à des recyclages réguliers : SGN-CDR, *op. cit.*, pp. 126-128.

16. *Sidwaya*, n° 1591 du 27 août 1990, p. 3.

17. Cité dans *Marchés tropicaux et méditerranéens*, 4 novembre 1983, p. 2606.

l'incompétence et les exactions des agents de la sécurité, dénonce l'anarchie gestionnaire des trésoreries de secteur [18].

Le CNR se contente toutefois de ces mises en garde périodiques : en l'absence de parti de masse, les CDR constituent la seule force structurée de la Révolution et un indispensable instrument d'encadrement [19]. Quelques mois avant la première Conférence nationale, le président Sankara rappelle ainsi « qu'il n'est point possible de parler de la Révolution démocratique et populaire sans parler des Comités de défense de la Révolution, qui constituent des détachements d'assaut de la RDP » [20], tandis que le ministre de la Défense populaire déclare que la mise en place des bureaux des CDR vise à « occuper partout le terrain politique. Aucun recoin du pays ne devra rester sans vie et sans animation politique » [21]. En s'appuyant sur ces structures, le CNR ne cache pas sa détermination à développer son contrôle sur un espace national et un champ social homogénéisés [22] ; au-delà de ces tentatives de contrôle hégémonique, il entend aussi faire des CDR les vecteurs de son « volontarisme pédagogique » [23].

Ce serait néanmoins sous-estimer les forces de résistance sociales que de ne pas relever leurs multiples pratiques de contournement et d'évitement. Parmi celles-ci, on remarque très vite les infiltrations d'« opportunistes notoires » en province comme à Ouagadougou, où les ambitions et rivalités de la chefferie coutumière sont reconduites à l'intérieur des CDR [24]. Après la publication du décret établissant la division de Ouagadougou en trente secteurs, il faut procéder, les 15 et 16 septembre 1984, à la réélection des CDR formés spontanément au lendemain du 4 août. C'est l'occasion d'« assainir » les rangs des structures populaires où, « dans l'euphorie du moment, des forces féodales et rétrogrades [se sont] introduites frauduleusement » [25]. L'épuration se révèle malaisée toutefois, les chefs réussissant « à neutraliser les CDR au moyen de différentes stratégies familiales et lignagères, par exemple en se faisant élire ou en faisant élire leurs fils aux bureaux des CDR » [26] : ainsi, « au secteur 9, à Gounghin, deux candidats se présentent ; le premier est le petit frère du chef, le second le fils d'un ancien député réactionnaire... » [27]. Cette forme de réappropriation n'est cependant pas la seule cause du « grippage » des CDR géographiques à partir de 1985. Le blocage procède alors au moins autant de la dégradation progressive du climat politique

18. *Carrefour africain*, n° 922 du 14 février 1986, p. 9 ; *Sidwaya*, 7 avril 1986, pp. 1-6 ; Discours de clôture du président Sankara à la première Conférence nationale des CDR, in *Thomas Sankara Speaks : the Burkina Faso Revolution*, New York ; London ; Sydney, Pathfinder, 1988, pp. 170-174.

19. ENGLEBERT P., *La Révolution burkinabè*, Paris, L'Harmattan, 1986, p. 150, (Points de vue).

20. « Déclaration du Camarade président du Faso », in *Carrefour africain*, n° 921, 7 février 1986, p. 14.

21. Cité par *Marchés tropicaux et méditerranéens*, 28 février 1986.

22. OTAYEK R., « Burkina Faso : between feeble state and total state, the swing continues », in O'BRIEN D. B. C., DUNN J., RATHBONE R. (eds.), *Contemporary West African States*, Cambridge, New York, Melbourne, Cambridge University Press, 1989, pp. 21-22. Traduit par nous. Voir aussi : LABAZEE P., « Réorganisation économique et résistances sociales : la question des alliances au Burkina », in *Politique africaine*, n° 20, décembre 1985, p. 12.

23. BRISSET C., « Sous le regard attentif des autres pays du Sahel, une nouvelle forme de mobilisation sociale au Burkina Faso », in *Le Monde diplomatique*, Mai 1986.

24. *Afrique Asie*, n° 327, 30 juillet-12 août 1984, p. 31.

25. Extrait d'un article de *Sidwaya* (1984) cité dans MARTENS L., MEESTERS H., *op. cit.*, p. 99.

26. OTAYEK R., *op. cit.*, p. 24. Traduit par nous.

27. MARTENS L., MEESTERS H., *op. cit.*, p. 99.

national, dont les « purges » effectuées dans plusieurs bureaux des CDR de la capitale, notamment en 1986, ponctuent le jeu mouvant des dissensions politiques [28].

C'est en effet que les luttes byzantines entre les différentes branches de « l'arc-en-ciel marxiste » burkinabè sont difficiles à interpréter par les militants de base, dont les mieux formés sont progressivement écartés des structures révolutionnaires par des règlements de compte successifs [29]. Les CDR sont pour la plupart paralysés par ces vives dissensions et les contradictions de la direction nationale d'autant que le président, conscient de l'effritement de sa base politique, s'efforce dans le même temps de rassembler autour de lui des forces hétéroclites. En dépit d'irréductibles clivages et de la guerre de pamphlets anonymes que se livrent depuis plusieurs mois les formations politiques, ses discours de commémoration, le 4 août [30] puis le 2 octobre 1987 [31], s'attardent sur la nécessaire unité des révolutionnaires. Perplexes, les CDR voient désavouées leurs entreprises d'« assainissement idéologique ».

Eprouvant des difficultés croissantes à interpréter les débats nationaux et à les adapter aux réalités du terrain, mal préparés aux réalités quotidiennes, les CDR géographiques adoptent différentes conduites. Certains, reproduisant les luttes intestines et les « chasses aux sorcières » des formations parties prenantes du pouvoir d'Etat, notamment à l'encontre des dirigeants syndicaux [32], exercent un contrôle « idéologique » de plus en plus policier sur les populations. Beaucoup se réfugient dans une prudente réserve, attendant une clarification des rapports de force ; d'autres, irrésolus et découragés, se désolidarisent des activités des CDR [33]. De manière plus intéressante, un quatrième groupe cherche un dérivatif au désarroi dans l'affirmation ou la poursuite d'activités socio-économiques qui, dépouillées de leur gangue politique, contribuent à une remobilisation des habitants autour de projets de quartier. En développant leurs compétences dans le champ de la gestion urbaine, certains CR effectuent ainsi, spontanément, une reconversion fonctionnelle qui leur permet de se démarquer d'affiliations partisanes mouvantes et imprévisibles, de « dépolitiser » leurs activités et de les dissocier d'un débat national confus. La réélection de nombreux responsables en 1988, en préservant la continuité du *leadership* local malgré les soubresauts de la politique nationale, entérine l'opportunité de cette tactique dans certains secteurs.

28. Un communiqué de presse émanant du secrétariat général national des CDR annonce ainsi le 14 février 1986 la dissolution du bureau du secteur 28 et la destitution de sept autres membres dans les secteurs 5, 7, 9, 10, 25 et 26 : *Carrefour africain*, n° 922 du 14 février 1986, p. 9.

29. Voir, à ce sujet, l'analyse de MARTENS L., MEESTERS H., *op. cit.*, pp. 93-164.

30. *Carrefour africain*, n° 1000 du 21 août 1987, pp. 7-11.

31. *Carrefour africain*, n° 1007 du 9 octobre 1987, pp. 5-6.

32. Ainsi, de février 1985 à juin 1987, de nombreuses arrestations sont conduites par les CDR géographiques de la capitale : aux secteurs 1 et 2 le 1er mai 1985, au 11 le 3 mai ; le siège de l'Ecole démocratique et populaire de Ouagadougou est occupé par ceux du 29 le 1er juillet 1985 ; en juin 1987, Soumane Touré, dirigeant de la CSB, est arrêté par des éléments du CDR du secteur 29 (dépêche de l'Agence France Presse, 2 juin 1987) ; le 5 juin 1987, Halidou Ouédraogo, secrétaire général du SAMAB (Syndicat autonome des magistrats burkinabè), est à son tour interpellé par le CDR du secteur 9 et détenu pendant trois jours.

33. Le comité central de l'UCB, réuni le 26 mai 1987, constate ainsi « une démobilisation et un découragement chez les militants », attribués à la multiplication des directives contradictoires et à la confusion engendrée par le brouillage des mots d'ordre improvisés : MARTENS L., MEESTERS H., *op. cit.*, p. 42.

B. La deuxième Conférence nationale des CDR : une reconversion stratégique

La première Conférence n'avait pas plus réussi à endiguer la démobilisation dans certains CDR qu'à lever les antagonismes entre les cohortes de jeunes chômeurs et les délégués [34]. La deuxième Conférence nationale, tenue dans une atmosphère tendue et bien que de portée politique infiniment moindre, constitue paradoxalement une seconde chance pour les CDR, en donnant une légitimité à ceux d'entre eux qui s'efforçaient déjà de métisser leurs légitimités et de reconfigurer leurs bases locales.

Réunie à Dédougou, du 30 mars au 3 avril 1987, et intitulée de façon révélatrice « Rôle des CDR dans l'édification d'une économie nationale indépendante », elle conforte l'effacement des fonctions politiques et militaires initialement privilégiées au profit d'une approche plus socio-économique de la mobilisation locale. Pour se faire, les CDR sont désignés comme les principaux animateurs de l'exécution du mot d'ordre « produisons et consommons burkinabè » formulé par la Conférence, et doivent participer à l'ouverture des grands chantiers nationaux par l'institution d'un Service populaire de la construction de la patrie (SPCP), auquel tout Burkinabè est désormais tenu de consacrer trois semaines annuelles [35].

Par cette redéfinition, le CNR vise deux objectifs : atteindre les objectifs du Plan quinquennal adopté le 4 août 1986 en mobilisant, localement, les ressources de la population et offrir aux organes de base l'opportunité d'un renouvellement de légitimité, ce que suggère très clairement le président Sankara en les exhortant à améliorer leur « image de marque » [36]. Il y a là, ouverte aux CDR, une voie « rédemptrice »...

Le déroulement de cette seconde Conférence est en lui-même significatif. Les recommandations et motions de la précédente résultaient de réflexions politiques qui mettaient directement en cause les options fondamentales de la Révolution : bien que rarement suivies d'effets, elles participaient d'une authentique autocritique dont la pertinence et l'audace demeurent étonnantes [37]. La seconde Conférence procède d'une démarche plus technocratique, les fonctionnaires des ministères centraux y occupent une place prépondérante et, sous couvert de technicité, monopolisent la direction des débats qui évacuent ainsi presque totalement les choix politiques de la Révolution, dont la crise hante pourtant l'assemblée [38]. Elle constitue d'abord un forum pour la vulgarisation des travaux qui ont accompagné l'élaboration du Plan quinquennal lancé l'année précédente.

La technicisation des structures populaires, partie spontanément de la base dans les secteurs périphériques de la capitale, se répercute ainsi jusque dans les instances centrales, qui en font un moyen pour canaliser des ressources dont la mobilisation a été contrecarrée par les dérapages des CDR. Il en va de la survie du CNR et de sa politique. En effet, la « bataille économique » de l'Etat touche durement d'importantes couches de populations citadines. Privilégiant la consommation de produits burkinabè, elle conduit

34. Entretien au haut-commissariat : 2 septembre 1986.
35. *Carrefour africain*, n° 982, 10 avril 1987, p. 14.
36. *Carrefour africain*, n° 974, 13 février 1987, p. 10.
37. Voir les documents finaux : SGN-CDR, *op. cit.*, 164 p.
38. Sur l'historique de la crise de 1987, voir notamment : « Burkina Faso : crise politique et sociale », in *Africa confidential*, 13 juillet 1987, pp. 4-5, (Edition française) ; « Burkina Faso : the end », in *Africa confidential*, n° 52 du 26 octobre 1987, p. 1, (Edition française) ; LABAZEE P., « De la révolution à la *rectification* au Burkina Faso : l'encombrant héritage de Thomas Sankara », in *le Monde diplomatique*, Novembre 1987.

à la suspension des importations de denrées très prisées en ville comme les fruits de Côte-d'Ivoire ou les pagnes du Togo (au profit des cotonnades locales *Faso dan fani)* ; imposant d'impopulaires contributions à l'effort national (outre les mesures prises dans le cadre de l'élaboration du budget national dès 1985 [39], l'Effort populaire d'investissement, créé le 8 janvier 1986, instaure des prélèvements de 7 à 12% sur les salaires de base et de 50% sur toutes les indemnités [40]), elle signifie austérité et contraction du pouvoir d'achat. Avec les espoirs déçus de la réforme scolaire avortée, les déguerpissements, la construction de cités aux loyers inaccessibles, les « dégagements » arbitraires mettant au chômage des chefs de famille pourvoyeurs de revenus, ces privations et la baisse générale du niveau de vie des salariés urbains (de 40% en moyenne par rapport à 1982 [41]) provoquent la rancœur des citadins d'autant que, en contrepartie, les mesures sociales sont rares [42].

L'ouverture d'un nouveau champ de compétences aux CDR, antérieure à la Conférence mais officiellement confirmée par celle-ci, a deux effets spectaculaires dans les périphéries ouagalaises. Le premier est de mobiliser les citadins autour de projets de quartier qui conduisent, dans le domaine des équipements de proximité, à un rattrapage urbanistique : dans le cadre de la gestion partagée, ces projets détournent vers les instances locales une partie de la demande sociale, soulageant d'autant un pouvoir central financièrement démuni. Le second effet est de délocaliser les charges d'une gestion sociale de « réparation » qui, en amortissant les contradictions du programme révolutionnaire, atténue aussi les risques d'agitation : en s'investissant dans la construction d'écoles et de dispensaires, dans l'aménagement de voies et de marchés, dans la gestion de bornes-fontaines, les CDR compensent partiellement la détérioration des revenus monétaires en améliorant le cadre et les conditions de vie du plus grand nombre. Amoindrir les turbulences de la politique nationale à l'échelle locale en consolidant un instrument de régulation sociale ; remobiliser les populations au service de programmes étatiques insuffisamment dotés : la redéfinition, tardive, du rôle des CDR urbains en 1986-1987 participe des tâtonnements d'un pouvoir que la faiblesse de ses capacités financières et logistiques expose à des incohérences croissantes dans un programme trop ambitieux.

Il faut néanmoins souligner que cette redéfinition politique du rôle des CDR a des répercussions très inégales car les textes définissant leurs tâches et leurs ressources demeurent flous, sans guère dépasser le niveau d'élaboration du slogan [43]. Renversé le 15 octobre 1987, le CNR n'a pas le temps de préciser ses intentions et de confirmer les structures populaires dans ces fonctions.

---

39. Cession d'un douzième du salaire pour les plus hauts revenus de la fonction publique, du privé et de l'armée, d'un vingt-quatrième pour les autres salaires, réduction de 25 à 50% des indemnités, retenue de 2 500 FCFA sur les bourses versées aux étudiants.

40. Zatu n° 86-1 CNR.PRES du 8 janvier 1986 (*JOBF*, n° 3 du 16 janvier 1986, p. 42).

41. DOUCET L., « Economics and Revolution », in *West Africa*, 10 February 1986, p. 296.

42. Le premier Plan quinquennal consacre ainsi 30,2% des investissements prévus aux secteurs de production et 56,1% aux secteurs de soutien (infrastructures, énergie, commerce), mais seulement 12% aux secteurs sociaux, avec une couverture financière acquise de seulement 50% en début de période : MINISTERE DU PLAN ET DE LA COOPERATION, *Premier plan quinquennal de développement populaire 1986-1990. Résumé-Synthèse*, Ouagadougou, ministère du Plan et de la Coopération, 1986, p. 49.

43. Voir le canevas pour les débats et les synthèses préparé en préalable à la deuxième Conférence nationale des CDR : *Carrefour africain*, n° 974 du 13 février 1987, pp. 11-14.

C. Les CR du Front populaire : où le civique remplace l'idéologique

La confusion qui succède à la proclamation du Front populaire conforte les opposants dans leur conviction qu'un terme vient d'être mis au processus révolutionnaire et, qu'avec lui, s'éteint le règne des CDR. Toutefois, alors que la mise au point de Blaise Compaoré, président du Front populaire, laissait encore place le 19 octobre 1987 à de multiples interprétations [44], un message diffusé à la radio nationale annonce le 22, pour couper court aux rumeurs persistantes d'abolition, que les CDR « verront leur action s'agrandir pour permettre une réelle redynamisation des structures » [45]. Le projet du Front populaire n'est pas de les dissoudre mais de les faire passer de l'état de « paillasson d'un pouvoir personnel et personnifié » à celui de structures dynamiques et guidées par des principes démocratiques [46].

Ces déclarations ne suffisent pourtant pas à ranimer les comités, dont les activités sont suspendues. Tandis que les responsables adoptent un prudent retrait, les éléments militairement formés, dispersés dans les secteurs avec leurs armes, hésitent entre démission et « vengeance » : le désarroi prévaut dans les périphéries en février 1988, tandis que dans le centre-ville la petite délinquance connaît une brutale recrudescence attribuée, par de nombreux Ouagalais, à d'anciens CDR que la trop rapide destruction de leurs cadres d'organisation livre sans alternative à la rue. Cette perplexité de la base reflète les tâtonnements du Front populaire, qui semble alors éprouver quelques difficultés à préciser les fondements de sa « nécessité historique » : cherchant une voie entre la fidélité au programme révolutionnaire et des réformes qui justifient le sanglant coup d'Etat du 15 octobre, il tarde à annoncer clairement ses intentions vis-à-vis des structures populaires et le *Memorandum sur les Evénements du 15 octobre 1987*, publié en mars 1988, mêle ainsi habilement critiques et hommage [47]. Ce balancement est trop subtil pour être compris par les troupes déroutées des CDR, que la disparition de leur éloquent tribun laisse sans illusions.

La formulation plus concrète des objectifs politiques du Front populaire ouvre cependant en 1988 de nouvelles perspectives. Les 8 et 10 janvier se tiennent à Ouagadougou les Assises nationales sur le bilan critique des quatre années de Révolution, promises au lendemain du coup d'Etat. Quelque 1 500 délégués, venus des trente provinces, participent aux débats et adoptent trente six motions et recommandations. Celles du rapport de la commission politique suggèrent une totale refonte des CDR, prise en compte dans les textes de la Rectification, publiés le 11 mars 1988 [48], et dans le nouvel organigramme des organes de mobilisation populaire : dénommés comités révolutionnaires (CR de jeunes, de femmes, d'anciens, de paysans, d'ouvriers, de services, de militaires), ceux-ci sont fédérés dans des unions nationales

44. *Carrefour africain*, n° 1008-1009 du 23 octobre 1987, p. 6-9.
45. Dépêche de l'Agence France Presse, 23 octobre 1987.
46. « Communiqué de presse du Front populaire », in *Carrefour africain*, n° 1008-1009 du 22 octobre 1987, p. 12.
47. FRONT POPULAIRE, *Memorandum sur les Evénements du 15 octobre 1987*, Ouagadougou, s. n., 1988, p. 14 et 23. Des extraits de ce document ont été publiés dans *Politique africaine*, n° 33, mars 1989, pp. 75-88.
48. *Sidwaya*, n° 980 du 11 mars 1988, pp. 1-9 ; JAGLIN S., « Les statuts et le programme du Front populaire du Burkina Faso : les textes de la rectification », in *Afrique contemporaine*, n° 147, 3ème trimestre 1988, pp. 51-62.

ou des organisations spécifiques [49] et placés sous l'égide de la Coordination nationale des structures populaires (CNSP), confiée au capitaine Arsène Yé Bongnessan [50]. La restructuration proposée reprend au moins trois des principales recommandations des Assises : organisation des populations selon les classes d'âge et les axes socio-professionnels ; instauration de directions nationales autonomes ; suppression des cellules militaires.

Avec la réforme des structures de l'Etat [51], celle des structures populaires - des dispositions ont en revanche été prises pour le renouvellement des TPC, dont les attributions sont inchangées [52] - traduit la volonté du Front populaire de répondre aux exigences de transparence et de démocratisation exprimées lors des Assises. En consacrant la disparition des CDR, avec leurs impopulaires cellules militaires, elle entérine une des principales préoccupations des populations et favorise, outre la pacification de la « société civile », la normalisation de ses rapports avec le pouvoir d'Etat. La décrispation qu'amorce le Front populaire n'est toutefois pas synonyme de désengagement étatique : elle s'appuie certes sur l'abandon des croisades contre les grands « maux » sociaux (prostitution, mendicité) et la levée de mesures coercitives (sport obligatoire, port du *Faso dan fani)* mais, tout en jouant de la séduction par l'adoption précoce de mesures populaires (baisse du prix de la bière, relèvement des salaires de la fonction publique de 4 à 8% selon les catégories après un blocage de six ans [53]), elle raffermit le contrôle du pouvoir sur la société : substitution des CR aux CDR, création d'une organisation politique unique, l'ODP/MT (Organisation pour la démocratie populaire/Mouvement du travail), maintien des tribunaux de la Révolution, renforcement des instruments techniques d'encadrement des populations (notamment fiscal). Sanctuarisé dans une technicité et une efficacité qui tranchent singulièrement avec les improvisations, parfois brillantes, mais brouillonnes du CNR, substituant la loi des textes au charme du charisme individuel, le Front populaire semble alors vouloir rationaliser la *praxis* révolutionnaire [54].

Interpréter cette redéfinition du rôle des structures populaires comme un abandon de leur vocation insurrectionnelle est une hypothèse intéressante. En effet, en « lâchant » les jeunes éléments turbulents des CDR, le régime entérine aussi l'incapacité de l'élite révolutionnaire à conserver le contrôle des catégories sociales potentiellement subversives. Expliquant la difficile émergence d'une « césure révolutionnaire » durable dans les sociétés africaines et, partant, l'avortement des révolutions amorcées dans différents pays du continent depuis les indépendances, Jean-François Bayart note que

49. Directives n° AN V 0001, 0002, 0003/FP/CNSP, in *Carrefour africain*, n° 1033, 8 avril 1988, pp. 8-11 ; Directive n° AN V 0008/FP/CNSP, in *Carrefour africain*, n° 1039 du 20 mai 1988, pp. 9-10, Directive n° AN V 0006/FP/CNSP (document de la CNSP).

50. Zatu n° AN V 0007/FP, in *Carrefour africain*, n° 1030, 18 mars 1988, p. 12. Notons que la CNSP a ensuite été supprimée et remplacée lors du premier congrès du Front populaire, tenu du 1er au 4 mars 1990, par une commission d'Organisation du Front, Arsène Bongnessan Yé devenant secrétaire à l'Organisation : *Carrefour africain*, n° 115 du 16 mars 1990, p. 10.

51. Kiti portant réorganisation des attributions et du fonctionnement des structures dirigeantes de l'exécutif révolutionnaire : in *Carrefour africain*, n° 1080 du 26 mai 1989, p. 8.

52. Directive conjointe n° AN VI 0007 de la CNSP et du ministère de la Justice du 22 novembre 1988.

53. La conjoncture économique nationale se serait sensiblement améliorée en 1988 avec une progression moyenne des revenus de 4,7%, un accroissement réel du pouvoir d'achat de 2,5% et un taux d'absorption du chômage d'environ 10% (informations figurant dans le message du nouvel An 1989 du président Compaoré) : in *Carrefour africain*, n° 1060 du 6 janvier 1989, p. 12.

54. Sur l'ensemble de cette interprétation, voir OTAYEK R., « Rectification », in *Politique africaine*, n° 33, mars 1989, pp. 4-6.

« la catégorie sociale la plus décidée à affronter le système de domination en place parce qu'elle n'a rien à perdre, ni d'un point de vue *traditionnel*, ni d'un point de vue *moderne*, c'est-à-dire la catégorie des jeunes marginalisés par l'appareil de production, vivant d'expédients, soumis à l'autorité tatillonne des aînés [...] est aussi la moins apte à prendre la direction du changement qu'elle contribue à provoquer », en même temps qu'elle est « la plus apte à être manipulée » [55]. Au Burkina Faso, pas plus qu'ailleurs, n'a été réussie l'articulation entre les « classes dangereuses » et la fraction de la petite bourgeoisie que la Révolution entendait coopter. La normalisation annoncée par le Front populaire prélude ainsi à la marginalisation des groupes sociaux dominés dans le processus « rectifié » de reconstruction de la société et au repli sur des alliances plus « traditionnelles », que l'on retrouve au sein des CR.

Jugé plus adéquat par les dirigeants, le dispositif retenu ne gagne cependant pas en simplicité de fonctionnement dans les secteurs urbains. Chacun de ceux-ci présente trois CR de base (jeunes, femmes, anciens) qu'animent des bureaux, élus par leurs assemblées générales respectives et habilités à prendre toutes décisions relatives au fonctionnement et aux activités du CR [56]. Le délégué en est le personnage central, son « second » étant le responsable à la formation politique et civique. En se substituant au précédent poste de « responsable politique et idéologique », cette fonction symbolise les préoccupations plus pragmatiques du pouvoir, son souci de former des citoyens plus que des doctrinaires. Plus significatif encore est le texte portant statut général des CR : s'il évoque leur rôle dans l'élévation du « niveau de conscience politique du peuple par l'éducation politique et civique », il mentionne avec précision la tâche qui leur est assignée dans « l'édification d'une économie indépendante et planifiée » [57]. En revanche, les objectifs en matière de défense et de sécurité sont équivoques : l'intention est vague - « développer une vigilance révolutionnaire en vue de sauvegarder le pouvoir populaire » [58] - et la suppression du poste de responsable à la sécurité révélatrice d'un glissement que confirme le dédoublement de la cellule « sport et culture ». Le Front populaire inverse ainsi définitivement l'ordre des priorités : de centrales, les activités de défense et de sécurité deviennent optionnelles (ce que symbolise la disparition du « D » dans leur nom), tandis que les fonctions socio-économiques sont valorisées. Pour la CNSP, les comités révolutionnaires demeurent certes des cadres de mobilisation politique et idéologique, mais ils doivent surtout devenir des relais de l'administration et, à terme, des creusets du développement local en accueillant des services techniques décentralisés [59].

Les bureaux élus des trois CR forment le Conseil révolutionnaire du secteur (CRS) qui élit un délégué, mais les CR de jeunes s'affirment vite comme les structures clés du système décisionnel infra-communal. La pratique introduit, en effet, un fonctionnement dérogatoire qui repose sur un noyau constitué des sept membres du bureau du CR des jeunes, élargi aux délégués des bureaux des femmes et des anciens. Les autres membres

55. BAYART J.-F., « Les sociétés africaines face à l'Etat », in *Pouvoirs*, n° 25, 1983, p. 36.
56. COORDINATION NATIONALE DES STRUCTURES POPULAIRES, *Statut général des Comités révolutionnaires*, Ouagadougou, CNSP, 1989, p. 25.
57. *Ibid.*, p. 6.
58. *Ibid.*
59. Entretiens à la CNSP : 15 mars 1988, 21 février 1989, 2 mars 1989.

Tableau n° 92

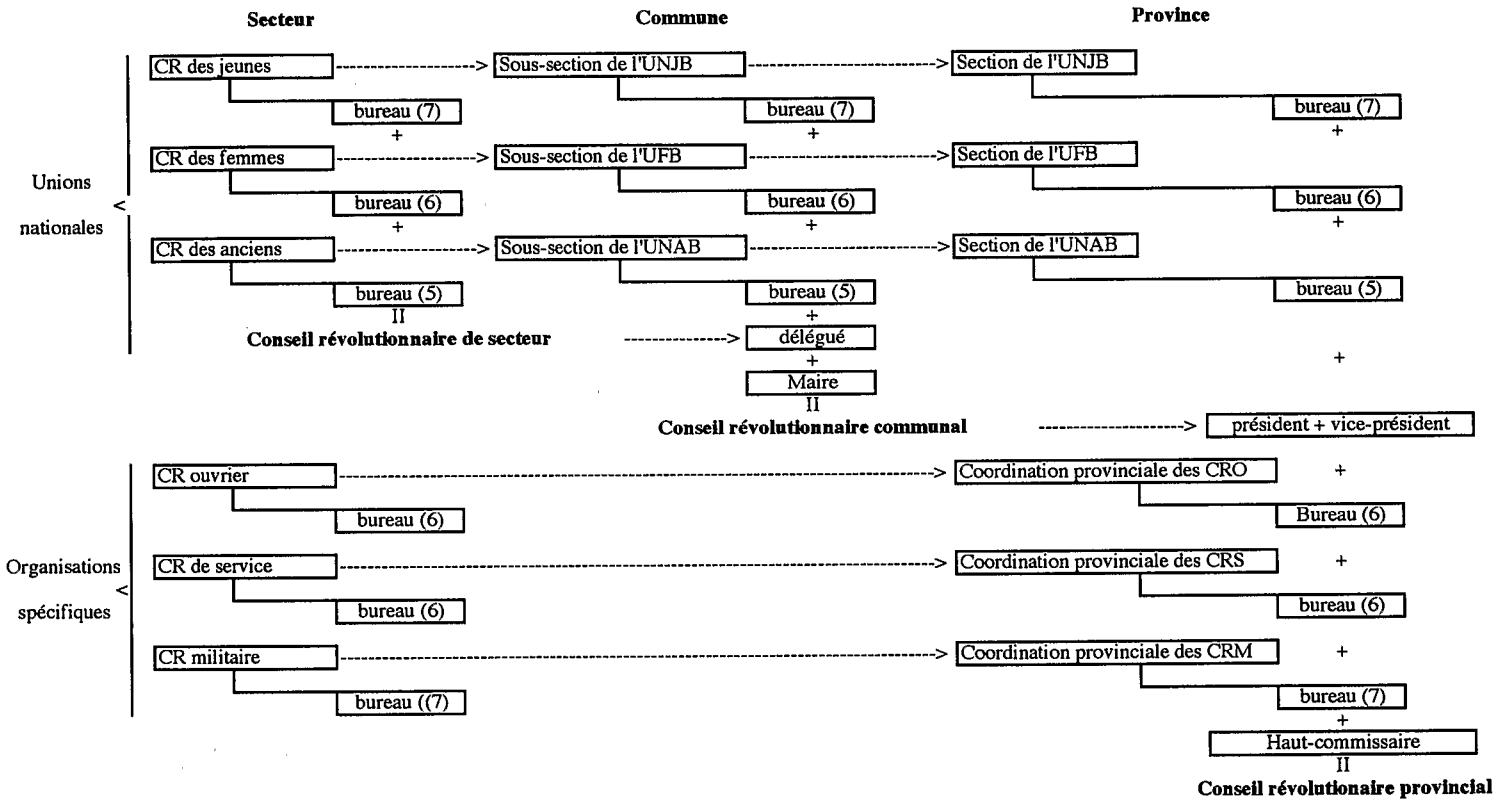
Organisation des structures populaires au Burkina Faso : 1989

Niveau	Structure	Composition	Organe	Composition
Village **Secteur**	**CRV** **CRS** Conseil révolutionnaire de village / secteur	Membres des bureaux des CR de base des jeunes, des femmes, des anciens, des paysans	Bureau du CR de secteur Bureau du CR du village	**Délégué** 5 responsables (formation politique et civique ; information et propagande ; activités socio-économiques ; activités culturelles et sportives ; trésorerie)
Commune	**CRC** Conseil révolutionnaire communal	Maire Membres des bureaux des sous-sections des unions nationales Délégués des CRS	Bureau du CRC	**Président (maire)** Vice-président 7 délégués (mêmes que dans le bureau du CR de secteur + organisation + sécurité)
Département	**CRD** Conseil révolutionnaire départemental	Préfet Membres des bureaux des sous-sections des unions nationales Membres des bureaux de coordination des CR ouvriers, militaires, de service	Bureau du CRD	**Président (préfet)** Vice-président 7 délégués (mêmes que dans le bureau du CRC)
Province	**CRP** Conseil révolutionnaire provincial	Haut-commissaire Membres des bureaux des sections des Unions nationales Membres des bureaux des coordinations provinciales des CR ouvriers, militaires, de service Présidents + vice-présidents des CRC et CRD	Bureau du CRP : PRP (pouvoir révolutionnaire provincial)	**Président (Haut-commissaire)** Vice-président 9 délégués (organisation ; information et propagande ; activités socio-économiques ; activités culturelles et sportives ; activités féminines ; activités juvéniles ; action paysanne ; sécurité ; finances)
Nation	Conférence nationale des Unions nationales et des organisations spécifiques		Bureau national et comité exécutif	
	Conférence nationale des structures populaires		CNSP : Coordination nationale des structures populaires	**Président (Coordonnateur national)**

Source : D'après FRONT POPULAIRE, Statut général des Comités révolutionnaires, Ouagadougou, s. n., 1989, pp. 18-24.

Figure n° 55

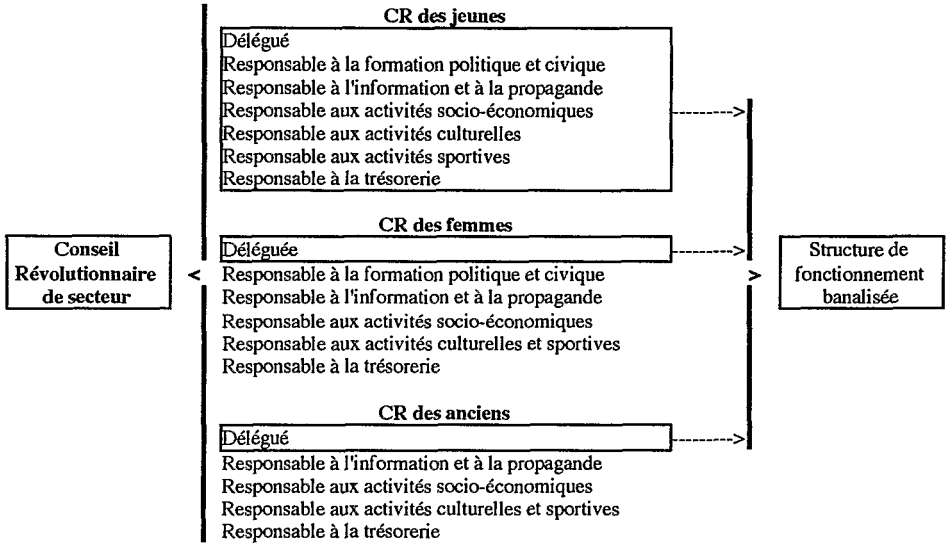
Organisation de la province du Kadiogo : 1989



Source : D'après FRONT POPULAIRE, Statut général des Comités révolutionnaires, Ouagadougou, s. n., 1989, pp. 7-21.

Figure n° 56

Organisation des structures populaires dans les secteurs périphériques de Ouagadougou (1988-1989)



de ces deux derniers bureaux ne participent aux réunions que s'ils y sont conviés. Aussi les trois organes, représentés dans la structure décisionnelle des secteurs, y occupent-ils des fonctions différentes : aux côtés d'un organe « exécutif » (le bureau du comité des jeunes) figurent deux instances « consultatives », qui mandatent le plus souvent leurs délégués lors des réunions concernant les questions d'ordre général, mais débattent de façon autonome de leurs problèmes spécifiques. Cette hégémonie du CR des jeunes au sein du CRS n'est toutefois pas sans susciter des réticences, ainsi qu'en témoigne le procès-verbal d'une assemblée générale du secteur 30 : « Des camarades ont émis des inquiétudes car ils ont constaté que le programme était global. Ces camarades souhaiteraient que chaque structure (UNJB, UNAB et UFB) présente séparément un programme et que seuls les projets communs tels le dispensaire et les deux écoles soient présentés par le conseil. Après des explications claires du camarade délégué, ces inquiétudes sont levées » [60]. Contournant un dispositif officiel trop complexe, avec ses dix-huit membres, les CR géographiques remodèlent ainsi les nouvelles structures au profit des jeunes. On aurait tort cependant de réduire cette satellisation des femmes et des anciens à une simple guerre des sexes et des générations. Plus les secteurs sont actifs dans la gestion urbaine et plus cette simplification du fonctionnement est précoce et radicale. Elle répond aux exigences de la pratique gestionnaire quotidienne des secteurs, amenés à prendre des décisions rapides dans un dialogue permanent avec l'administration provinciale qui s'apparente souvent à une guérilla administrative ; elle correspond aussi à l'attente des populations qui s'efforcent de sélectionner le profil de

60. CRS DU SECTEUR 30, *Procès-verbal de l'assemblée générale du 11 décembre 1988*, p. 1.

leurs représentants en privilégiant l'efficacité technique et institutionnelle, attribut qui caractérise d'abord les jeunes salariés.

Sans doute l'accueil réservé à ces structures par la population est-il cependant mitigé pour que le Front populaire éprouve en mars 1990, lors de son premier congrès, le besoin de voter une motion par laquelle il « prend la ferme résolution de travailler activement à la dynamisation des structures populaires, cadres authentiques de l'exercice du pouvoir populaire » [61]. Dans la périphérie ouagalaise toutefois, après les flottements de la fin 1987 et du début de 1988, les CR géographiques ont repris leurs activités : les responsables assurent un accueil aux horaires prévus, de nouveaux chantiers sont entrepris, dans les secteurs où les opérations de lotissement se poursuivent l'animation demeure considérable. Moins militante, plus opérationnelle, l'activité des structures populaires est aussi plus discrète. Les éléments militairement formés ayant pour la plupart abandonné les permanences, certaines sont fermées la majeure partie du temps, un gardien assurant au mieux une présence diurne et nocturne. Si les CR ont partout cherché à faire oublier le temps des permanences résonnant des chahuts des jeunes militants désœuvrés et du cliquetis des kalachnikov (encore que dans certaines les armes aient toujours été soigneusement remisées dans un placard dont seul le délégué avait les clés), tous cependant n'ont pas renoncé à utiliser les services de ces adolescents. Ils étaient plus de deux cents au secteur 29, il n'en reste qu'une vingtaine, mais ceux-ci continuent de « servir la révolution » [62]. Au 17, ils ne sont plus guère qu'une vingtaine également en mars 1988 parmi les deux cents militairement formés, mais on y retrouve sans peine les « fidèles bénévoles ». Bien que la requête d'un responsable demandant aux camps militaires de fournir quotidiennement une bassine de riz pour les nourrir ait été refusée, ils sont là parce que, affirment-ils, aider les responsables « à servir le peuple », en attendant de trouver un emploi, est préférable à « rester dans la rue » [63]. Pour eux, qui parlent de leurs anciens compagnons comme de « déserteurs », il reste des premières années de la RDP beaucoup de nostalgie, un certain fatalisme et une question patente : où est leur place désormais dans cette société « réconciliée » avec elle-même ? Au secteur 22, deux jeunes assurent chaque jour leur tour de permanence en jouant aux dames : ils témoignent de la fébrilité liée aux prochaines élections, de l'état d'avancement des principaux chantiers du secteur et indiquent volontiers les lieux où rencontrer les responsables du CR, l'heure de venue du trésorier. Ce dernier confie que la mobilisation est certes devenue laborieuse en ces premiers mois de 1988, mais que le programme d'investissement est poursuivi : la construction d'une école doit prochainement débuter et le démarchage pour obtenir l'extension du réseau électrique est en cours [64]. D'autres responsables défendent l'utilité du créneau fonctionnel occupé par les CR en démontrant que les citadins savent parfaitement en tirer profit : en février 1989, l'assemblée générale du secteur 29 réunit encore 300 à 400 personnes [65]. Le CR reste une structure d'information et un relais de l'administration ; les résidants n'hésitent pas à y recourir lorsque leurs intérêts sont en

61. *Carrefour africain*, n° 115 du 16 mars 1990, p. 12.
62. Entretien du 10 mars 1988.
63. Entretien du 9 mars 1988.
64. Entretien du 19 mars 1988.
65. Entretien du 23 février 1989.

jeu (obtention d'un document, d'une autorisation, d'une parcelle lotie, d'une information...).

De nombreux indices témoignent ainsi de l'instrumentalisation sélective des structures populaires par des populations affranchies de la peur des représailles : la participation militante s'y noie dans la gestion empirique des problèmes quotidiens de collectifs résidentiels d'abord préoccupés d'aménager leur quartier, mais l'effondrement de l'engagement partisan n'engendre ni désaffection ni désorganisation totales. La situation est en cela différente de celle des secteurs du centre-ville, où la désertion des permanences accompagne le démantèlement spontané des CR [66]. Faut-il chercher des causes politiques à cette évolution différente ? La reconversion gestionnaire ratée des secteurs centraux ne l'explique-t-elle pas en partie ? Parce que l'aménagement urbain a toujours été une affaire institutionnelle dans ces quartiers dotés par les pouvoirs publics, les activités de gestion locale ont été marginales et la mobilisation citadine autour de ces enjeux faible. Tandis que les CR des périphéries doivent leur survie, quelques années encore, au fait que des citadins se les réapproprient en poursuivant l'œuvre gestionnaire amorcée au milieu des années 80, ceux du centre-ville ne peuvent négocier le renouvellement de leur légitimité sur ce terrain et perdent une possibilité de renouer avec la population.

II. Qui sont les responsables des CR géographiques ?

Organisées dans l'enceinte des écoles puis des permanences, sans campagnes électorales, les élections des CDR se déroulent, pour la première fois, les 15 et 16 septembre 1984. Elle sont suivies par les consultations du 8 novembre 1986 et du 8-9 avril 1988, échéance repoussée en raison des événements d'octobre 1987 et de la mise en place des CR ; les derniers bureaux, enfin, sont élus les 2 et 3 février 1991. La procédure de vote conduit les électeurs à s'aligner derrière le candidat de leur choix, placé sur une élévation (table ou monticule), le vainqueur étant désigné après décompte de ses « supporters ». Le mandat des bureaux est de deux ans et leurs membres sont rééligibles. L'analyse des différentes équipes qui se succèdent dans les comités des secteurs périphériques ouagalais conforte celle de la spécialisation gestionnaire esquissée précédemment.

A. Aînés et cadets

Dans sa tentative pour exporter jusque dans les espaces sociaux les plus « conservateurs » sa mutation autoritaire de l'ordre établi et y transférer les attributs du pouvoir aux « cadets sociaux » - jeunes cadres, fonctionnaires et salariés urbains notamment - le CNR choisit tout d'abord d'isoler les anciens, détenteurs de l'autorité coutumière, et de leur opposer un « bloc » consolidé au sein d'une structure unique, le CDR. Ce faisant, il sous-estime les divergences d'intérêt et de comportement des

66. MARTENS L., MEESTERS H., *op. cit.*, pp. 254-255.

groupes qui constituent la base militante des structures populaires. Les femmes sont ainsi rapidement marginalisées, les excès des éléments militairement formés découragent de nombreux cadres, tandis que la reconstruction autoritaire de la hiérarchie sociale détourne des CDR les plus modérés de leurs partisans. Beaucoup de jeunes responsables font part en 1986 de leurs difficiles relations avec leurs aînés - « je n'ose plus regarder mon vieux dans les yeux » - et de la méfiance qu'ils inspirent. En se méprenant sur ces résistances comme sur l'importance stratégique du ralliement des citadins éduqués pour assurer le fonctionnement et la longévité des CDR, le CNR a définitivement privé ceux-ci d'une base urbaine. Cet échec est évocateur de ce qui apparaît, *a posteriori*, comme une double contradiction du Sankarisme : son incapacité à recomposer de nouvelles alliances socio-politiques sur les ruines des solidarités qui avaient jusqu'alors uni les couches moyennes urbaines à l'Etat ; son impuissance à établir une résonance entre le rythme des réformes décrétées et le changement social.

L'option réformiste du Front populaire reconfigure un paysage social dont elle s'efforce de gommer les fractures issues du précédent régime : la « grande décrispation » [67] passe notamment par une révision des conditions du dialogue avec les élites urbaines d'une part, les anciens d'autre part. L'ouverture à des cadres citadins modérés de CR « ravalés », par la suppression des cellules militaires, et « assagis », par la redéfinition de leurs fonctions gestionnaires, participe de cette logique à laquelle contribuent aussi le rétablissement de contrepoids dans la société et la réconciliation des différentes générations sur la base d'un partage fonctionnel des rôles. La timide ouverture du CNR en direction des anciens avec, en 1986, la fondation de l'UNAB (Union nationale des Anciens du Burkina) est ainsi confirmée par la création de CR des anciens. Déjà amplement réhabilités par la pratique (la plupart des CR ont alors renoué avec le devoir de consultation des anciens et leur confient des tâches de réflexion touchant les problèmes de coutume et de mœurs [68]), ces derniers retrouvent une fonction protocolaire et sont expressément conviés à participer aux différents travaux sur le devenir de la Révolution ; lors des célébrations de l'an I de la Rectification à Bobo-Dioulasso, où ils sont venus nombreux, l'on évoque même leur « résurrection » [69].

Des bases de collaboration entre « jeunes » et « aînés » sont ainsi reconstruites mais, tout en restaurant le dialogue, le Front populaire conforte l'assise des jeunes cadres des couches moyennes. On comprend aisément sa logique : l'effort de rationalisation de l'appareil administratif public sous l'égide de la Banque mondiale et bientôt du FMI dans le cadre du PAS signé en juillet 1991, les encouragements à l'entrepreneuriat et les appels au secteur privé pour appuyer le « capitalisme d'Etat » que prône le programme d'action du Front populaire [70], placent les membres des couches moyennes de la capitale, éléments moteurs de la dynamique citadine, au « centre des nouvelles alliances sociales » [71]. En termes politiques, cette dynamique se traduit par la création d'une puissante et influente Union nationale de la jeunesse du Burkina (UNJB), dont le

67. *Carrefour africain*, n° 1060 du 6 janvier 1989, p. 11.
68. Dès 1987, les CDR des secteurs 20, 21, 22, 23, 25 signalent l'adoption de procédures de consultation informelles mais systématiques des anciens de l'UNAB.
69. *Carrefour africain*, n° 1058-1059 du 28 octobre 1988, p. 16.
70. FRONT POPULAIRE, *Statuts et programme d'action*, Ouagadougou, s. n., 1988, p. 29.
71. OTAYEK R., *op. cit.*, p. 8.

rôle messianique dans la conduite de la Révolution est affirmé par ses statuts [72]. Cette institution offre aux jeunes diplômés urbains un cadre de mobilisation et d'accès aux filières de contrôle sur les hommes et les ressources ; elle fournit à l'appareil d'Etat un vivier de jeunes cadres administratifs et politiques, comme en témoignent les fulgurantes carrières de certains délégués de CR, devenus maires, hauts-commissaires ou agents des ministères techniques.

C'est souvent à la base que débutent ces parcours, notamment dans les CR de jeunes de la capitale, dont la composition est stratégique : y est théoriquement éligible tout jeune burkinabè de 15 à 45 ans, militant actif de la RDP [73]. Il lui faut en outre, en 1988, ne s'être pas « illustré comme défenseur de pratiques féodales ou coutumières rétrogrades », n'avoir « jamais été membre d'un organe dirigeant d'un parti politique réactionnaire dissout » et résider dans la circonscription où il se présente [74]. En 1991, il devra seulement faire preuve de « bonne moralité » et résider dans le secteur [75].

L'extension conférée par les textes à cette notion de « jeune » mérite quelques remarques. L'appréhension officielle en fut d'abord « flottante » : la directive initiale prévoyait en effet une marge inférieure stricte fixée à 15 ans et une limite supérieure un peu floue, puisqu'elle disposait que les militants entre 45 et 50 ans pouvaient adhérer indifféremment à un CR de jeunes ou d'anciens [76]. Elle fut par la suite précisée et arrêtée à 45 ans [77]. Même ainsi bornée, la « jeunesse » n'exclut véritablement que la prime adolescence et la vieillesse dans un pays où l'espérance de vie demeure courte (45,3 ans en 1985). Cette « définition sociale » de la jeunesse ne singularise pas le Burkina, toutefois, car elle est amplement exploitée par les formations politiques africaines : ainsi dans certains pays, comme au Sénégal où les hommes jeunes jusqu'à 30 ans environ militent dans les Jeunesses socialistes, les mécanismes adoptés visent d'abord à freiner l'irruption de la jeune garde dans le parti d'où elle « chassera » les aînés [78]. Dans le Burkina Faso révolutionnaire au contraire, les vieux ayant été relégués dans certaines fonctions protocolaires et consultatives, la distinction sociale traditionnelle entre aînés et cadets semble gommée de la scène politique, toute entière occupée par les 20-45 ans. Patente dans l'appareil d'Etat où le renouvellement du personnel politique et administratif a rapidement imposé une nouvelle génération d'hommes, l'affirmation des cadets s'étend aussi « en bas », dans le creuset des CR de jeunes. Ces derniers perdent certes l'exclusivité de la représentativité qu'ils partagent, dans les secteurs urbains, avec les CR de femmes et d'anciens, mais ils bénéficient d'une structure réservée qui constitue, outre le relais principal entre populations et pouvoirs publics, une passerelle privilégiée vers les carrières politiques. La redistribution des pouvoirs entre le pôle gérontocratique et les bouillants « cadets »,

72. FRONT POPULAIRE, *Statuts et règlement intérieur de l'UNJB*, Ouagadougou, s. n., 1989, p. 3.

73. En théorie, il s'agit des adultes de sexe masculin et féminin puisque les textes prévoient que « peuvent faire partie du comité révolutionnaire des jeunes tout militant membre par ailleurs d'un comité révolutionnaire de femmes, d'un comité révolutionnaire paysan ou de tout autre comité révolutionnaire à l'exclusion des membres des comités révolutionnaires des anciens » (Directive n° AN V 0001/FP/CNSP du 2 avril 1988, in *Carrefour africain*, n° 1033 du 8 avril 1988, p. 9). En pratique, les CR de jeunes regroupent exclusivement les adultes masculins.

74. Directive n° AN-V 0001/FP/CNSP du 2 avril 1988 (*Carrefour africain*, n° 1033, 8 avril 1988, p. 9).

75. Directives n° AN VIII 001/FP/CE/SO/UNAB, n° AN VIII 002/FP/CE/SO/UFB et n° AN VIII 003/FP/CE/SO/UNJB du 21 janvier 1991 (*Sidwaya*, n° 1695 du 25 janvier 1991, pp. 3-4).

76. Directive n° AN-V 0001/FP/CNSP (*Carrefour africain*, n° 1033, 8 avril 1988, p. 9).

77. FRONT POPULAIRE, *Statuts et règlement intérieur de l'UNJB*, *op. cit.*, p. 19.

78. BAYART J.-F., *L'Etat en Afrique : la politique du ventre*, Paris, Fayard, 1989, p. 149, (L'espace politique).

dont certaines analyses soulignent les ressorts dès 1983 [79], semble ainsi plus avancée qu'elle ne le fut jamais sous le CNR et le Front populaire pourrait bien permettre la véritable consécration des seconds.

B. Des militants aux « techniciens de la ville »

Ce reclassement social des jeunes cadres, souhaité par le Front populaire, trouve rapidement un ancrage dans les CR géographiques parce qu'il conforte les populations dans leur souci de recruter localement des professionnels susceptibles de les représenter dans les institutions gestionnaires de la ville. La « dépolitisation » et la « technicisation » progressives des profils de responsables attestent de l'évolution de la perception citadine à l'égard des comités au fil des échéances électorales.

Les élections de 1986 sont l'occasion d'un ample renouvellement de personnel dans les bureaux de CDR. Alors que depuis 1984 s'y côtoyaient des « opportunistes » et des révolutionnaires convaincus mais peu qualifiés, les élections de 1986 voient émerger de nouvelles personnalités qui se distinguent par leur appartenance aux catégories socio-professionnelles « supérieures » des périphéries, entendons par là qu'elles sont le plus souvent salariées ou disposent de revenus réguliers, ont une parfaite maîtrise du français après avoir, pour beaucoup, achevé un cycle de scolarisation dans le secondaire et, pour certaines, effectué plusieurs années universitaires.

Des données de 1987, quoique lacunaires, permettent de préciser leurs profils. Bien que la définition des situations professionnelles demeure souvent approximative, la primauté des salariés en général et le poids des fonctionnaires en particulier sont manifestes : sur les 95 responsables des 13 CDR pour lesquels nous disposons de données cohérentes, on dénombre 68 salariés (fonctionnaires, employés et ouvriers), 6 indépendants (4 commerçants et un entrepreneur), 3 étudiants, 5 artisans ou artistes (peintres et fabricants de *batik*), 6 chômeurs, 6 « ménagères » et 1 retraité.

Ce personnel politique local, qui comprend plus de deux tiers de salariés mais peu d'agriculteurs et d'artisans, reflète mal la structure socio-professionnelle des populations résidant en périphérie. La distorsion est encore plus flagrante chez les femmes, les « ménagères » dominant amplement les quartiers mais ne représentant qu'une minorité des élues. Si les qualifications professionnelles des responsables témoignent de relatives réussites sociales, leurs conditions et modes de vie ne les éloignent guère des populations dont ils partagent les espaces résidentiels. Dans leur très grande majorité, ils sont propriétaires d'un logement reconstruit sur une parcelle attribuée dans un périmètre nouvellement loti, ce qui ne les distingue pas. L'aspect extérieur des maisons diffère peu de celui de l'habitat majoritaire, même si la substitution du parpaing de ciment à la traditionnelle brique en banco semble plus fréquente, ou plus précoce, que chez les ménages voisins, tandis que l'aménagement intérieur traduit un niveau de confort rudimentaire (la situation en périphérie prive, le plus souvent, tous les résidants

79. GAULME F., « De la Haute-Volta au Burkina Faso : la Révolution et les échéances », in *Marchés tropicaux et méditerranéens*, n° 1982, 4 novembre 1983, pp. 2600-2606 ; OTAYEK R., « Avant-propos », in *Politique africaine*, n° 20, décembre 1985, p. 8.

Tableau n° 93

Profession des membres des bureaux de quelques CDR des périphéries en 1987

Membres des bureaux des CDR	Secteurs				
	16	17	20	21	22
Délégué	Fonctionnaire (ex-ENAM*)	Fonctionnaire (Min. Transp.)	Fonctionnaire	Militaire (Présidence)	Fonctionnaire
Déléguée adjointe	Secrétaire	Ménagère	Fonctionnaire	Monitrice adj. (garderie pop.)	Comptable (université)
Responsables :					
Activités socio-économiques	Machiniste	Aide-comptable (au chômage)	Ouvrier	Ouvrier	Bachelier (au chômage)
Formation politique et idéologique	Fonctionnaire	Ouvrier (Trav. publics)	Commerçant	Technicien (ONBAH***)	Etudiant (maîtrise de droit)
Information	Douanier (aéroport)	Chômeur	Chômeur	Artisan	Fonctionnaire (Min. Equipem.)
Sécurité	Militaire	Gendarme	Policier	Policier	Militaire
Trésorerie	Fonctionnaire (Postes)	Commerçant	Commerçant	Fonctionnaire (Min. Santé)	Comptable (Min. Q.P.****)
Sport et culture	Enseignant	Policier	Artisan (carreleur)	Policier	Gendarme
Mobilisation féminine	Secrétaire (Min. E.F.**)	Ménagère	Ménagère	Ménagère	Fonctionnaire (Min. Q.P.****)

* Ex-ENAM : ex-élève de l'École nationale d'administration et de la magistrature.
** Min. E.F. : ministère de l'Essor familial.
*** ONBAH : Office national des barrages et des aménagements hydro-agricoles.
**** Min. Q.P. : ministère de la Question paysanne.

Membres des bureaux des CDR	Secteurs			
	23	25	28	29
Délégué	Fonctionnaire (ex-élève ENAM)	Manœuvre (Postes)	Employé (Shell)	Entrepreneur
Déléguée adjointe	Secrétaire	Ménagère	Assistante d'élevage	Institutrice
Responsables :				
Activités socio-économiques	Commerçant	Informaticien (SOBECA*)	Fonctionnaire (Min. Equipement)	Comptable
Formation politique et idéologique	Etudiant (Lettres)	Artiste	Employé (Soc. financière)	Artiste
Information	Gérant dépôt pharm. (ex chômeur)	Ouvrier (Bata)	Fonctionnaire (Caisse d'épargne)	Vaccinateur (Centre avicole)
Sécurité	Policier	Chômeur	Fonctionnaire (IGB**)	Topographe
Trésorerie	Fonctionnaire	Chauffeur (Présidence)	Fonctionnaire (CNRST***)	Secrétaire de direction
Sport et culture	Policier	Artisan (mécanicien)	Artisan (musique)	Instituteur
Mobilisation féminine	Fonctionnaire	Ménagère	Institutrice	Secrétaire de direction

* SOBECA : Société burkinabè de crédit automobile.
** IGB : Institut géographique du Burkina.
*** CNRST : Centre national de la recherche scientifique et technique.

Tableau n° 94

Profession des membres des bureaux de quelques CR de jeunes des périphéries en 1988

Membres des bureaux des CR de jeunes	Secteurs			
	17	23	28	29
Délégué	Agriculteur	Fonctionnaire (agent comptable)	Fonctionnaire (Min. Equipem.)	Policier
Responsables :				
Activités socio-économiques	Aide comptable (SOGEMAB*)	Infirmier	Technicien	Vaccinateur (Centre avicole)
Formation politique et civique	Gendarme	Animateur sportif (CNSP**)	Fonctionnaire (IGB)	Adj. administratif (Haut-commissariat)
Information et propagande	Technicien (ONEA)	Gérant dépôt pharmaceutique	Fonctionnaire (Caisse d'épargne)	Commerçant
Trésorerie	Comptable	Comptable (SONABEL)	Fonctionnaire (CNRST)	Planton (Postes)
Activités sportives	Policier	Chômeur	-	Douanier
Activités culturelles	Ouvrier (Trav. publics)	Conseiller éco. (Min. Commerce)	-	Comptable (grand hôtel)

* SOGEMAB : Société de gestion des marchés du Burkina.
** CNSP : Coordination nationale des structures populaires.

d'eau courante et d'électricité) mais une aisance matérielle relative (un groupe électrogène pouvant par exemple alimenter un poste de télévision et un ventilateur, voire un réfrigérateur).

Dans les périphéries, le groupe social qui émerge ainsi en 1986 à la faveur des élections, et se renforce en 1988, n'est pas à proprement parler celui de l'élite urbaine, logée dans les quartiers de haut et moyen standing de la Rotonde, de la Zone du bois ou de Gandin. Il s'agit de membres des couches moyennes, d'autant plus influentes dans ces secteurs qu'elles y sont encore embryonnaires et y constituent une catégorie d'habitants relativement favorisés : si les fonctionnaires et salariés ne bénéficient ni de l'autorité morale de la chefferie ni de la fortune de la bourgeoisie commerçante, ils jouissent en revanche d'un emploi et d'un revenu stables, ainsi que de relations dans les sphères administrative et politique [80]. Leur pouvoir repose à la fois sur une confortable assise matérielle, une spécialisation professionnelle et une situation d'intermédiaires quasi naturels entre la masse des citadins illettrés et l'élite proprement dite [81]. Leur peuplement croissant des CR, qui pourrait certes relever partiellement du hasard, apparaît cependant trop opportun pour ne pas aussi procéder d'une stratégie consciente de sélection par les électeurs.

Cette stratégie, qui télescope différentes préoccupations, suppose au préalable la réalité du choix. Qu'il y ait eu en 1986, comme en 1988 et 1991, des tentatives

80. DERRIEN J.-M., « Les salariés du Burkina font-ils partie des classes moyennes ? », in *Revue Tiers-monde*, t. XXVI, n° 101, janvier-mars 1985, p. 69 et p. 76.

81. Sur cet « avantage différentiel » qui se révèle déterminant dans l'émergence de leaders locaux mobilisés dans les structures populaires, urbaines et rurales, d'autres pays africains, voir par exemple : BARNES S. T., *Patrons and Power : Creating a Political Community in Metropolitan Lagos*, Manchester, Manchester University Press, 1986, p. 69 et p. 76, (International African Library) ; SERRE-RATSIMANDISA G., « Théorie et pratique du *Fokonolona* moderne à Madagascar », in *Revue canadienne des études africaines*, vol. XII, n° 1, 1978, p. 50 ; DESJEUX D., *Stratégies paysannes en Afrique noire : le Congo (Essai sur la gestion de l'incertitude)*, Paris, L'Harmattan, 1987, p. 67, (coll. Alternatives paysannes) ; MBITHI Ph., RASMUSSON R., *Self Reliance in Kenya : the Case of Harambee*, Uppsala, The Scandinavian Institute of African Studies, 1977, p. 51.

d'intimidation et de chantage pour influencer les votes est vraisemblable et peu surprenant [82], mais le mécanisme de sanction électorale a fonctionné et permis aux populations d'assurer le renouvellement des équipes qui ne les avaient pas satisfaites, comme de maintenir celles qui s'étaient montrées plus efficaces. Ainsi, le bureau du secteur 19 est presque entièrement remanié en 1986 (avec un seul responsable reconduit) en raison, affirment les nouveaux élus, du mécontentement suscité par sa gestion et sa conduite du lotissement : mésententes entre les responsables, détournements de fonds (les contestations des résidants portent sur un montant de plus de 2 millions de FCFA) et « intrigues » liées aux attributions de parcelles [83] auraient retardé les procédures et expliqueraient qu'un tiers seulement du secteur ait été loti, alors que 2 000 bornes, fabriquées par les résidants, restent inutilisées [84]. L'équipe de 1984 est accusée d'avoir mis en « panne » le secteur et d'être responsable de l'arrêt du lotissement : bien que ce dernier argument soit fallacieux, il est assez convaincant pour que les habitants sanctionnent le CR. Le scénario est comparable au secteur 25, dont seuls deux responsables de l'ancien bureau sont maintenus en 1986 (le délégué et le responsable à la sécurité) [85].

En 1988 en revanche, beaucoup de responsables sont reconduits et les absences, lorsqu'elles ne procèdent pas d'une sanction, résultent souvent d'un changement de situation de l'individu (déménagement ou promotion professionnelle) ou d'un abandon volontaire des activités militantes par lassitude ou fatigue. Les responsables confient en effet volontiers leurs difficultés à concilier vies professionnelle, familiale et militante : à une charge de travail souvent considérable au sein des CR, s'ajoutent des déplacements longs et coûteux entre les périphéries - lieu du domicile et de la permanence du CR - et le centre-ville, où ils exercent leur métier tout en arpentant les différentes administrations pour le compte du CR. Toutes ces démarches requièrent du temps et l'une des raisons pour lesquelles les habitants ont souvent sollicité des fonctionnaires dans les équipes élues en 1986 et 1988 est précisément leur relative « disponibilité », les administrations étant tenues, par ordre ministériel, de tolérer les absences des cadres mobilisés dans les CR ou les TPC.

Il est d'autres motifs à cette préférence toutefois. La réussite gestionnaire des secteurs reposant pour une grande part sur la capacité à mobiliser des ressources institutionnelles, les responsables sont d'autant plus « efficaces » qu'ils constituent des passerelles permanentes avec les administrations urbaines : « le plus important pour réussir, c'est la débrouillardise » [86]. A la fois portés par des stratégies personnelles et par un mécanisme de cooptation piloté par les populations, des « médiateurs » aux profils de plus en plus affinés émergent ainsi du lot des responsables locaux :

82. Le processus électif ne garantit pas le caractère « démocratique » de la sélection des candidats, les pressions et tentatives d'intimidation n'étant pas absentes des procédures, ainsi qu'en témoignent par exemple les plaintes déposées au haut-commissariat du Kadiogo après les élections des CR des 2 et 3 février 1991 : *Sidwaya*, n° 1709 du 14 février 1991, p. 2. Ayant nous-même été « témoin » d'un seul exemple de ces pratiques au secteur 24 en 1988, nous manquons cependant d'éléments pour en juger.

83. Ces intrigues ont, en partie, été rendues publiques lors des 23èmes assises du TPC de Ouagadougou, au cours desquelles il fut révélé que la gestion du lotissement dans ce secteur avait été entachée de nombreuses pratiques frauduleuses : in *Sidwaya*, n° 1595 du 31 août 1990, p. 2 ; n° 1596 du 3 septembre 1990, p. 2 ; n° 1597 du 4 septembre 1990, p. 2.

84. Entretien du 5 mars 1987.

85. Entretien du 18 août 1987.

86. Entretien au secteur 30 : 22 février 1987.

spécialistes disposant d'informations et d'accointances dans les institutions de la ville, ils valorisent leur rôle d'intermédiaires pour mieux promouvoir les dossiers de leur secteur [87].

Les connexions dont se prévalent les responsables des CR relèvent plus des liens tissés au cours des années d'étude que des relations familiales, ethniques ou de voisinage. Entre ceux qui ont « fait les bancs » ensemble [88] comme entre les anciens promotionnaires de l'université, à l'amitié scellée par la fréquentation des organisations estudiantines et politiques, la solidarité est forte et mobilisable après plusieurs années d'éloignement. Cette « assimilation réciproque des segments de l'élite sociale », analysée aux échelons supérieurs du pouvoir politique en Afrique [89], est aussi valable pour les cadres intermédiaires dans un pays où 90% de la population sont analphabètes. Les citadins des périphéries ne s'y trompent pas : en s'efforçant progressivement d'optimiser ce facteur « relations », ils sélectionnent des membres de ces couches moyennes éduquées qui, parallèlement, se montrent moins réticents à l'égard des structures populaires dont ils apprennent aussi à se servir.

Une autre raison fréquemment évoquée pour expliquer la préférence envers les salariés est la conviction que leurs revenus réguliers les prédisposent plus que d'autres à l'« honnêteté ». Les fréquents détournements des responsables CDR de la première heure ont échaudé une population qui recherche des garanties : les « gens avec des diplômes ou un bon travail » prennent plus d'initiatives, démontrent de meilleures capacités d'organisation et sont, pense-t-on, moins tentés que des « indigents » de céder à la corruption [90]. Rien n'est moins sûr pourtant : tout pouvoir multiplie les opportunités de prédation et d'accumulation matérielle (argent, matériaux de construction et, surtout, parcelles loties), que l'individu ait déjà ou non un capital. Toutefois, lorsqu'elles existent, les pratiques illicites des possédants semblent plus « discrètes », elles empruntent rarement les formes violentes de l'exaction et plus fréquemment celles de l'accumulation silencieuse et redistributrice au profit de clientèles personnelles. Pour n'en être pas moins graves, elles sont mieux tolérées d'une population qui, à l'instar des autres peuples du continent, sait ce que « politique du ventre » veut dire [91].

En témoignent par exemple les procès d'août-septembre 1990 qui, en ouvrant le « dossier des parcelles » à Ouagadougou, dévoilent lors de séances publiques très fréquentées le détail des pratiques foncières frauduleuses des petits et grands des périphéries. Distinguant entre les comportements illicites, le tribunal et le public leur réservent toutefois des traitements différents.

Prenons l'exemple du secteur 16. L'on apprend que le maire de la commune de Boulmiougou a intercédé « pour l'attribution de trente-huit parcelles à des tiers », tandis que la déléguée des femmes reconnaît « être intervenue pour l'attribution de parcelles à certains militants, dont des parents » et que le délégué à la formation politique et

87. Sur ces « médiateurs », voir : PIERMAY J.-L., « L'espace, un enjeu nouveau », in CROUSSE B., LE BRIS E., LE ROY E. (dirs.), *Espaces disputés en Afrique noire : pratiques foncières locales*, Paris, Karthala, 1986, p. 304.

88. Expression signifiant avoir fréquenté l'école, primaire ou secondaire, ensemble.

89. BAYART J.-F., *op. cit.*, p. 201.

90. Entretien au secteur 25 : 12 mars 1988.

91. Expression empruntée à BAYART J.-F., *op. cit.*, sous-titre de l'ouvrage.

idéologique avoue avoir « négocié » l'octroi de dix-huit lots [92]. Des témoignages attestent également que l'ancien délégué du secteur, alors nommé haut-commissaire de la province de Namentenga, « recommandait des militants au délégué par intérim [...] pour que des parcelles leur soient octroyées » [93] et qu'un des conseillers de la commune a bénéficié de trois lots immédiatement distribués à des connaissances [94]. Ces agissements, bien que mis à jour, ne sont pourtant pas condamnés. Les juges saisissent l'occasion de donner quelques leçons de morale : ils font remarquer au maire que « si le premier responsable intervient pour trente-huit parcelles, il va de soi que les subordonnés ne manqueront pas de se donner à cœur joie à cette gymnastique » et admonestent la déléguée, après lui avoir fait avouer que la mobilisation est nulle dans son secteur [95]. Leur rappelant leur devoir d'exemple, le président du tribunal explique : « Quand le responsable d'une structure, quand certaines personnes, par leurs responsabilités, ont des facilités pour l'attribution de parcelles à leurs parents, amis et connaissances, il va sans dire que cela amènera des mécontentements [...]. Le rôle d'un dirigeant est d'être du côté des masses, de ceux-là mêmes qui vous ont élu et non de ceux qui sont vos petits amis ou copains » [96]. Chapitrés, morigénés, c'est bien le moins que puisse faire un tribunal révolutionnaire, ces responsables ne sont pas poursuivis. Au fond, toutes ces pratiques sont « admises » tant qu'elles s'inscrivent dans des mécanismes de distribution.

En revanche, l'accueil réservé aux intermédiaires qui ont construit des villas ou sont soupçonnés d'avoir acheté de belles voitures [97], est infiniment plus sévère : accusés d'escroquerie et d'enrichissement illicite, ils sont condamnés à des peines diverses d'emprisonnement et des amendes [98].

Les uns ont tenté de renforcer leur pouvoir sur les hommes, les autres de consolider leur puissance matérielle : la société mossi a toujours diversement toléré ces deux types de comportements et en apprécie différemment les manifestations. Il est significatif que le tribunal concède volontiers la légitimité de certaines de ces pratiques, montrant que ce n'est pas tant leur fondement que leur ampleur qu'il critique : « Si c'était une seule intervention, cela se comprendrait, surtout qu'en Afrique la famille et les amis sont solidaires » [99]. En d'autres termes, s'il « n'est pas interdit à quelqu'un de faire une intervention. Il faut penser aux autres, car il y a des innocents qui souffrent », mais « il faut le faire dans la limite des possibilités » [100]. Les clauses du « contrat social » sont ainsi déterminées, laissant à chacun la responsabilité d'apprécier sa marge de manœuvre entre le bien commun et la logique de gestion des réseaux personnels. En fait, les transactions incriminées, qui s'échelonnent de 5 000 FCFA à 1 million de FCFA, se situent le plus souvent entre 100 et 300 000 FCFA et portent sur un petit nombre de parcelles, fréquemment moins de 5. Aussi leur mise en scène judiciaire est-elle moins une opportunité de rendre la justice, d'assainir les CR, que de provoquer un salutaire

92. *Sidwaya*, n° 1593 du 29 août 1990, p. 2.
93. *Sidwaya*, n° 1595 du 31 août 1990, p. 2.
94. *Sidwaya*, n° 1594 du 30 août 1990, p. 3.
95. *Sidwaya*, n° 1593 du 29 août 1990, p. 2.
96. *Ibid.*
97. *Sidwaya*, n° 1593 du 29 août 1990, p. 2 ; n° 1594 du 30 août 1990, p. 3.
98. *Sidwaya*, n° 1603 du 12 septembre 1990, p. 5.
99. *Sidwaya*, n° 1593 du 29 août 1990, p. 2.
100. *Ibid.*

exorcisme collectif en dédramatisant l'existence d'un « Etat parallèle » des bailleurs de parcelles, en dénonçant les « intouchables » des commissions d'attribution et les « numéros magiques » donnant accès aux lots urbains [101].

Revenons aux « règles » implicites du recrutement électoral local, pour préciser qu'elles comportent aussi des exceptions. Outre des chômeurs, des illettrés figurent parmi les responsables et parfois, de manière incongrue, à des postes comme la trésorerie. Dans tel CR, qui établit alors son bilan financier en vue d'une passation de pouvoir, le trésorier ne peut lire lui-même les comptes qu'il a fait établir par un de ses enfants [102]. La tenue très approximative des cahiers, l'absence de suivi, la présentation confuse des opérations comptables ont favorisé l'accumulation d'erreurs mais personne ne semble s'en offusquer : le prestige de cet honnête patron d'une buvette installée au centre-ville, sa position au carrefour de multiples rencontres surclassent toutes autres considérations. Sans doute les habitants considèrent-ils aussi que la capacité à gérer une entreprise est partiellement indépendante des savoirs acquis dans le cadre formel des cursus scolaires, idée qu'entretient magistralement le mythe du riche entrepreneur Kanazoé, dont on raconte à Ouagadougou qu'il est analphabète et délègue la gestion de ses affaires à des hommes de confiance.

Ainsi, un mécanisme de « domestication » réciproque des CR et des populations a, semble-t-il, progressivement permis aux Ouagalais de préciser la fonction et le profil des responsables locaux. Cette instrumentalisation des structures populaires se manifeste notamment dans le choix de candidats appartenant aux milieux professionnels directement concernés par l'aménagement urbain. Parmi les élus de 1988 figurent ainsi des employés de l'ONEA, de la SONABEL, du ministère de l'Equipement, de la Coordination des structures populaires, de la Société nationale de gestion des marchés et du Haut-commissariat, organismes dont les activités recoupent les préoccupations gestionnaires des CR. Ce mécanisme de « fabrication » des *leaders* n'est pas spécifique à l'Afrique [103], néanmoins, l'adaptation de la société urbaine ouagalaise à ces nouvelles conditions de partage du pouvoir et sa capacité à inventer de nouveaux équilibres, dont ne sont pas exclues les anciennes notabilités, semblent avoir été remarquablement rapides.

Cette analyse de la rationalisation du *leadership* local au profit des lettrés et des salariés, par assimilation croissante des règles d'une urbanité « moderne », est-elle contradictoire avec celles qui font état de tentatives de réappropriation des CR par des « forces réactionnaires et féodales » [104] ? Pour exagérées qu'elles soient, celles-ci n'en reposent pas moins sur de solides arguments, qui démontrent le processus de « colonisation » des structures populaires par des groupes sociaux privés d'expression par le CNR puis régénérés par la « libéralisation » politique. Toutefois, plus qu'à s'exclure, les légitimités tendent à superposer leurs registres et à fonctionner ensemble

101. *Sidwaya*, n° 1591 du 27 août 1990, p. 1.
102. Entretien du 28 mars 1988.
103. Pour la France, voir par exemple : BALME R., « L'association dans la promotion du pouvoir municipal », in MABILEAU A., SORBETS Cl. (dirs.), *Gouverner les villes moyennes*, Paris, Pédone, 1989, pp. 81-107. Pour les USA, voir : CRENSON M., *Neighborhood Politics*, Cambridge (Massachusetts) ; London, Harvard University Press, 1983, 328 p., notamment les chapitres 4 et 5 (pp. 129-236).
104. MARTENS L., MEESTERS H., *op. cit.*, p. 254. L'hebdomadaire national évoque pour sa part « la prise d'assaut des CR par des courants réactionnaires et féodaux » : *Carrefour africain*, n° 1058-1059 du 28 octobre 1988, p. 13.

dans un complexe empilement de réseaux [105]. Un chef peut fort bien choisir parmi ses « clients » ou ses familiers celui qui répond aussi au souci des habitants d'élire un « lettré » ; de même, les résidants peuvent délibérément favoriser le représentant d'un ancien parti politique réactionnaire, dont ils espèrent surtout qu'il mettra à profit son expérience et sa connaissance des milieux influents de la capitale pour dynamiser la politique d'équipement du secteur. Selon que l'on met l'accent sur les logiques d'implantation des organisations politiques ou sur les pratiques de sélection des habitants, l'image du personnel politique infra-communal s'en trouve singulièrement modifiée. Chaque « photographie » relève ainsi d'une interprétation nécessairement réductrice : celle qu'ont fréquemment présentée les observateurs, montrant la revitalisation des conservateurs, est probablement tout aussi significative que celle que nous entendons valoriser en insistant sur la « fonctionnalité » croissante des équipes des CR. Elles ne s'excluent ni ne se contredisent.

III. Les habitants : l'éveil revendicatif des collectifs résidentiels

La population constitue un élément numériquement prépondérant mais incertain du dispositif de gestion urbaine partagée. Dans les configurations sociales antérieures à 1983, les modes d'accès au sol inscrivaient les résidants des périphéries dans les réseaux d'influence des chefs coutumiers. Ceux-ci s'étant cantonnés dans une gestion patrimoniale des terroirs périurbains, à l'exclusion d'opérations d'urbanisme rudimentaires comme le lotissement clandestin [106], et les actions organisées pour l'aménagement des quartiers étant inexistantes, les voies d'un dialogue avec les interlocuteurs publics demeurèrent inexplorées. Cette atrophie de la revendication collective laissait aux habitants la possibilité d'une confrontation individuelle avec l'administration mais ceux-ci semblent avoir préféré la circonspection à ce face-à-face inégalitaire avec une bureaucratie centrale mal connue, entraînant les périphéries dans une atonie que les pouvoirs publics se gardèrent de contrecarrer.

Depuis 1983, ce trinôme habitants/chefs coutumiers/bureaucrates est complexifié par l'apport d'un quatrième acteur : le CR. En fonction des périodes et de la personnalité de ses membres, cet acteur collectif apparaît tantôt comme un appendice des pouvoirs locaux antérieurs, tantôt comme le siège d'une dynamique de promotion et de défense des secteurs. Dans ce dernier cas, il bouleverse les conditions de la mobilisation infra-communale, permettant l'émergence de nouveaux thèmes mobilisateurs et de nouvelles modalités d'association des résidants aux enjeux de la gestion de proximité.

A. Les canaux de la mobilisation pré-révolutionnaire

Pour des raisons stratégiques, nos premières enquêtes n'incluaient pas de questionnement systématique sur le passé participatif des populations en périphérie.

105. Voir aussi DESJEUX D., *op. cit.*, p. 67 et p. 91.

106. La seule opération de ce genre, à notre connaissance, concerne le lotissement « Maxime », du nom de son initiateur. Réalisé dans un quartier péri-central de la ville pour un habitat de moyen standing (villas), il a été rasé par le CNR.

Cherchant à manifester leur ferveur militante dans le tourbillon politique de 1986, nos interlocuteurs développaient en effet un discours stéréotypé pour dénoncer sans discernement les pratiques et structures sociales traditionnelles et blâmer pêle-mêle les notables coutumiers « féodaux » et les commerçants « exploiteurs du peuple ». Qui s'intéressait au passé étant promptement accusé d'agitation contre-révolutionnaire, chacun adoptait le jeu de l'ardoise effacée : la vie commençait le 4 août 1983... Dans un climat politique apaisé, des questions subsidiaires ont ensuite été introduites dans les entretiens. En dépit de leur caractère fragmentaire, les informations recueillies confirment un constat commun à toutes les études qui abordent cet aspect de la vie des périphéries : la mobilisation citadine antérieure à 1983 est, autour des thèmes et préoccupations liés à l'habitat, marginale.

En 1973, une enquête à Tampouy (secteur 22) et Dagnoen (secteur 29) rapporte l'existence d'associations religieuses et sportives mais conclut à une vie sociale réduite en soulignant que les populations attendent du chef coutumier qu'il résolve leurs problèmes [107]. La SCET-International, qui décrit les quartiers populaires ouagalais en 1976, remarque pour sa part que si les noyaux villageois anciennement urbanisés, comme Zogona-Dagnoen, ont une vie communautaire embryonnaire, les quartiers neufs des franges périurbaines en sont dépourvus et présentent une vie sociale apparemment peu développée [108]. La même année, Guy Lemarchands constate l'inexistence d'infrastructures et d'équipements collectifs dans les zones d'habitat spontané qu'il attribue à l'absence d'organisation des populations [109]. Evoquant la restructuration de Larlé-Extension, un expert reconnaît que les études préalables ont surestimé, au début des années 80, les solidarités locales : la vie communautaire y est trop ténue pour que des interventions collectives puissent atténuer les effets économiques et sociaux de la restructuration [110]. Un ancien du secteur 22, résidant à Tampouy depuis 60 ans, confirme en 1986 l'étiolement des modes ancestraux de mobilisation collective dont ne subsistent, selon lui, que la vénération des fétiches, les célébrations familiales et l'entraide entre cultivateurs de champs périurbains. En revanche, rien à sa connaissance n'a pris le relais des anciennes solidarités villageoises pour la construction ou l'entretien de l'habitat, en dehors de l'assistance familiale [111].

Soulignant à leur tour l'indigence des activités communautaires et associatives dans cinq secteurs périphériques (17, 20, 21, 22, 29) des enquêtes socio-économiques apportent, en 1987, deux éléments nouveaux [112]. Elles révèlent en effet que cette faible organisation sociale s'étend au domaine plus spécialisé des associations d'épargne et que les groupements (généralement ethniques ou religieux) auxquels appartiennent

107. LANGTHALER R., HUNDSALZ M., *Projet pour améliorer les conditions de vie et d'habitat de la population à faible revenu en Haute-Volta. Annexe n° 1 au rapport d'activité n° 5 : résultats de l'enquête socio-économique menée par sondage*, Ouagadougou, PNUD, 1973, p. 15.

108. SCET-INTERNATIONAL, *Projet de développement urbain : étude de factibilité*, Paris, SCET-International, 1976, p. 9.

109. LEMARCHANDS G., « L'expérience de Cissin », in *Séminaire national sur l'habitat : Ouagadougou, 17-22 novembre 1975*, Ouagadougou, PNUD, 1976, p. 43.

110. BEEKER C., *L'aménagement des quartiers d'habitat spontané à Ouagadougou, Burkina Faso*, Amsterdam, Institut de planification et de démographie (Université d'Amsterdam), 1990, p. 19.

111. Entretien du 24 février 1986.

112. SOCIETE DE DEVELOPPEMENT INTERNATIONAL DESJARDINS, *Etudes socio-économiques. Secteurs 17, 20, 21, 22 et 29 de la ville de Ouagadougou*, Ouagadougou, SDID, 1987, pag. mult.

certains habitants sont souvent localisés dans les quartiers centraux, sans toutefois que le pourcentage de ménages concernés ne dépasse jamais 20% [113].

Tableau n° 95

Proportion de ménages appartenant à des associations ou des tontines dans quelques secteurs périphériques en 1987

Secteur	% de ménages participant à	
	une association*	une tontine
17	17	10
20	15	12
21	15	12
22	14	10
29	7	7

* Associations de ressortissants, groupements professionnels (de maraîchers par exemple au secteur 21), confessionnels ou ethniques. Leur siège n'est pas nécessairement localisé dans le secteur enquêté.

Source : d'après SOCIETE DE DEVELOPPEMENT INTERNATIONAL DESJARDINS, *Etudes socio-économiques. Secteurs 17, 20, 21, 22 et 29 de la ville de Ouagadougou,* Ouagadougou, SDID, 1987, pag. mult.

Faut-il en conclure que l'absence d'organisation collective résulte de la jeunesse des périphéries ? [114]. Cette hypothèse entre en contradiction avec d'autres travaux qui montrent au contraire que la précarité urbaine et l'instabilité des revenus sont des facteurs d'adhésion aux structures associatives, tandis que l'augmentation des revenus et l'ancienneté de l'installation en ville accélèrent l'effritement des participations [115]. Cette thèse prévaut ainsi dans l'analyse des solidarités abidjanaises, Jean-Marie Gibbal remarquant que, à l'inverse des nouveaux citadins, ceux de deuxième génération se désintéressent des associations volontaires et expriment un désir d'individualisation de leur vie quotidienne [116].

N'est-ce pas plutôt dans la nature des sociabilités dites « traditionnelles » qu'il faut chercher les raisons de cette apparente anomie des périphéries ? Le constat de déterritorialisation des solidarités qui cimentent les associations coutumières, dont les plus importantes sont patronnées par des proches du *Mogho Naba* [117], est en effet confirmé par une étude des réseaux de relations des ménages déguerpis du secteur 14, lesquels ont généralement maintenu leurs appartenances associatives antérieures [118]. Sans référence spatiale, recrutant leurs membres dans toute la ville, ces groupements

113. A titre d'exemple, rappelons que l'étude de Michèle O'Deye fait état de pourcentages de citadins appartenant à des groupements associatifs supérieurs à 70% à Brazzaville et 90% à Dakar au début des années 80 : O'DEYE M., *Les associations en villes africaines : Dakar-Brazzaville,* Paris, L'Harmattan, 1985, p. 82, (Villes et entreprises).

114. Etudiant le secteur 10, vieux quartier du centre-ville, et le secteur 14, quartier péri-central illégal, Jean-Marie Mignon montre que le mouvement associatif est plus foisonnant dans le premier. En l'absence d'études complémentaires, gardons-nous cependant de généraliser car le quartier Larlé est le lieu de résidence du *Larlé Naba,* ministre du *Mogho Naba* : MIGNON J.-M., « Sociologie des relations des groupes institués au sein des secteurs et des pouvoirs publics », in INSTITUT D'URBANISME DE PARIS, *Habitat urbain : aménagements en quartiers spontanés africains. République du Mali, Burkina Faso,* Paris, ACCT, 1986, pp. 209-224.

115. Par exemple : O'DEYE M., *op. cit.,* p. 80 et p. 83.

116. GIBBAL J.-M., *Citadins et villageois dans la ville africaine : l'exemple d'Abidjan,* Grenoble, Presses universitaires de Grenoble-Maspéro, 1974, p. 252 et p. 280.

117. Une dizaine d'associations traditionnelles était recensée dans le secteur 10 en 1986, dont la moitié placée sous l'autorité ou le patronage du *Larlé Naba,* chef du quartier : MIGNON J.- M., *op. cit.,* pp. 210-212.

118. LAFONTAINE S., *La destruction d'un quartier populaire ouagalais : étude du parcours des familles déguerpies,* Créteil, Université de Paris XII-Val de Marne, 1990, pp. 70-77, (Mémoire de maîtrise).

n'engendrent pas la formation de communautés urbaines [119], encore moins peuvent-ils présider à la définition de revendications territorialisées. Supports spirituels et moraux dans une conjoncture urbaine en mutation plus qu'instruments d'une mobilisation revendicative [120], ils se préoccupent peu du cadre de vie et ont suscité seulement quelques interventions isolées qu'évoquent à l'identique les témoignages ouagalais : construction d'un pont au dessus du marigot de Kalgondé en 1982 par l'association *Wati Noma* (En avant le quartier), fondée dans le seul but de collecter les cotisations nécessaires et de diriger le travail des maçons bénévoles [121], installation d'une borne-fontaine dans les secteurs 17 et 25 au début des années 80.

Ce désintérêt des associations urbaines pour l'amélioration des conditions de vie n'est pas nouveau. Elliot Skinner montre que déjà, dans les années qui précèdent l'indépendance, leur multiplication ne résulte pas d'un effort collectif pour accompagner l'essor urbain, mais des ambitions politiques de clercs nationaux galvanisés par la perspective d'une libéralisation du régime colonial [122]. Dès 1960-1961, le parti victorieux ayant confisqué l'essentiel des pouvoirs, la plupart des associations disparaissent car, en dépit d'objectifs affichés d'entraide et d'assistance, elles n'ont plus de fonctions réelles. Les citadins, qui s'y étaient peu impliqués, continuent de s'en remettre, pour leurs problèmes quotidiens d'insertion en ville, à leurs chefs de quartier [123]. Ce mécanisme d'allégeance persiste d'autant plus facilement que l'encadrement social mossi demeure efficace, à la campagne comme à la ville : « Le migrant ou le colon mossi n'est jamais isolé ; partout il va rejoindre d'autres mossi, s'agrège à un groupe au terme de filières connues. Dans les terres de colonisation comme dans les chantiers forestiers, mais aussi bien dans les villes où ils forment des quartiers autonomes, les migrants mossi constituent des groupements d'où émergent immédiatement des chefs autour desquels se recrée une société mossi. [...] Cette aptitude à la colonisation, à la reconstitution d'un milieu social familier et solidaire, à la cohésion en groupements disciplinés à des centaines de kilomètres du pays d'origine est directement issue des structures traditionnelles mossi, des mentalités qu'elles ont modelées » [124].

C'est ainsi, sans doute, dans l'organisation sociale mossi qu'il faut chercher des facteurs explicatifs à la faiblesse des structures d'organisation horizontales comme à la

119. Rappelons que la communauté désigne un groupe social dont les membres ont des biens ou des intérêts en commun. Dans les villes africaines, l'emploi de ce concept procède d'un transfert souvent abusif de la notion de « communauté rurale » sur laquelle a d'abord reposé l'idéologie du développement communautaire. Puis les projets urbains ont fait naître la nécessité méthodologique autant qu'idéologique de groupes résidentiels « cibles » : la notion de communauté leur fut alors souvent attribuée, sans examen critique de la pertinence de cette transposition. Sur ce débat, voir ROCHER C., *La participation populaire dans deux projets d'amélioration de l'habitat : Port-Bouët (Abidjan), Nima-Maamobi (Accra)*, Paris, Institut Français d'Urbanisme (Université de Paris VIII), 1989, pp. 17-18, (Mémoire de DEA).

120. C'est aussi le cas à Dakar et Brazzaville : O'DEYE M., *op. cit.*, p. 15 et p. 117.

121. REXCOOP-GRAIN, *Chaînes de production et appropriation de l'habitat dans les PED. Rapport de synthèse*, Paris, MRE/MULT/MRT, 1984, p. 86.

122. SKINNER E. P., « Volontary associations in Ouagadougou : a re-appraisal of the function of volontary associations in African urban centers », in *African Urban Notes*, ser. B, n° 1, Winter 1974-1975, pp. 11-20.

123. *Ibid.*, p. 13.

124. PELISSIER P., DIARRA S., « Stratégies traditionnelles, prise de décision moderne et aménagement des ressources naturelles en Afrique soudanienne », in MAB (Programme intergouvernemental sur l'homme et la biosphère), *Aménagement des ressources naturelles en Afrique : stratégies traditionnelles et prise de décision moderne*, Paris, UNESCO, 1978, p. 48, (Notes techniques du MAB ; 9).

rareté des revendications collectives des populations des périphéries avant 1983 [125]. Epine dorsale de la société urbaine jusqu'en 1983, la chefferie monopolise les canaux de transmission de l'information et, compte tenu de l'effacement progressif de la distinction historique entre chefs mossi, détenteurs du pouvoir politique, et chefs de terre autochtones, gardiens de la maîtrise foncière [126], elle reste aussi la principale gestionnaire des terres périurbaines. Ce double enracinement dans le pouvoir urbain aurait pu lui conférer une place prépondérante dans l'encadrement des revendications locales, mais la chefferie semble peu préoccupée de susciter ou d'organiser des actions collectives pour l'aménagement urbain, se contentant d'une gestion patrimoniale de ses possessions foncières, morcelées et distribuées, puis progressivement vendues au gré de la demande, en dépit de l'interdiction qui lui en a été faite en 1964 par le maire de Ouagadougou. L'exercice du pouvoir et les chantages qui lui sont liés empruntent alors les voies du clientélisme, les hommes politiques partageant leur contrôle sur la ville avec la chefferie, qui se les attache par de généreux dons de terre [127].

La chefferie sut en effet remarquablement monopoliser le rôle d'auxiliaire de l'administration urbaine et celui d'interlocuteur avec les pouvoirs publics, comme elle avait su, dès 1947, négocier son insertion dans la vie politique moderne du pays en incitant ses fils à occuper des fonctions politiques et des emplois dans l'administration, en revendiquant à la fois les fonctions qui lui étaient coutumièrement reconnues et celles que la colonisation lui avait attribuées (gestion de l'état civil, des recensements, de la collecte d'impôts), en recherchant de nouvelles ressources (salaires et revenus des ventes foncières) pour s'adapter à l'évolution du contexte sociétal [128]. Pas plus le Rassemblement démocratique africain qui, dès sa création, avait manifesté son hostilité à l'égard de ces « féodalités périmées », que les élites intellectuelles postérieures, qui les considéraient comme un obstacle à l'émancipation et la promotion sociale des « masses », ne purent les cantonner dans un rôle subalterne [129]. A Ouagadougou même, les clercs municipaux réunissaient les citadins dans la cour du chef de quartier dans les années 70 [130], concession au pouvoir coutumier qui atteste de sa vitalité et de son autorité.

En position de médiateurs, les chefs sont encore, au début des années 80, de nécessaires adaptateurs [131] entre des populations citadines majoritairement illettrées et l'élite urbaine des fonctionnaires et politiciens : à ceux-ci ils donnent des terres

125. Sur la place du chef dans les représentations sociales mossi voir : SKINNER E. P., *The Mossi of the Upper Volta : the Political Development of a Sudanese People*, Stanford, Stanford University Press, 1964, 236 p (p. 60 : « le Mossi croyait que les hommes ne peuvent pas vivre sans chefs, et soutenait que même les animaux ont leurs chefs ») ; CONOMBO J., *M'Ba Tinga : traditions des Mossé dans l'Empire du Moogho Naba*, Paris, L'Harmattan, 1989, p. 43, (Mémoires africaines).

126. Cf. première partie : chapitre I (I).

127. SKINNER E. P., *African Urban Life : the Transformation of Ouagadougou*, Princeton, Princeton University Press, 1974, p. 418.

128. Il n'est pas question « d'abandonner la direction du pays aux seuls élus mais d'avoir une étroite collaboration avec eux, car si l'élu d'hier a des droits, l'élu de plusieurs siècles a conservé aussi les siens » assure le *Mogho Naba* Kougri dans son discours d'investiture le 11 janvier 1958. Cité dans KABORE G. V., *Organisation politique traditionnelle et évolution politique des Mossi de Ouagadougou*, Ouagadougou, CVRS ; Paris, CNRS, 1966, p. 211, (*Recherches voltaïques* ; 5). Voir aussi la résolution votée par les chefs coutumiers de Haute-Volta réunis en congrès les 15 et 16 septembre 1959 à Bobo-Dioulasso (p. 215).

129. Sur l'évolution de la politique burkinabè envers la chefferie, voir SAVONNET-GUYOT C., *Etat et sociétés au Burkina : essai sur le politique africain*, Paris, Karthala, 1986, pp. 152-158.

130. SKINNER E. P. (1974), *op. cit.*, pp. 420-421.

131. Au sens où Jean-Luc Piermay parle des médiateurs « adaptateurs de procédures contradictoires » : PIERMAY J.-L., *op. cit.*, pp. 304-305.

constructibles, à ceux-là ils facilitent l'octroi de documents administratifs et le déroulement de diverses démarches. Cette collusion entre la chefferie et l'*establishment* politique assure un verrouillage de la société urbaine qui ne laisse alors guère de place à l'expression d'une requête contraire aux intérêts de ces deux pouvoirs dominants et prévient l'émergence de contre-pouvoirs indépendants. Il y a là, vraisemblablement, une explication partielle à l'absence de mobilisation collective dans les périphéries avant 1983, « stérilisée » par l'efficacité de la hiérarchie coutumière.

L'accélération du processus d'urbanisation dans les années 80 constitue toutefois une première rupture décisive : outre que le rythme de colonisation des terres périphériques ne garantit plus l'insertion harmonieuse des nouveaux arrivants dans les groupements existants (la multiplication des conflits fonciers en témoigne), les lotissements favorisent le brassage des populations en redistribuant géographiquement les ménages et en modifiant les critères d'attribution (tout ménage peut désormais solliciter une parcelle dans un secteur, sans y avoir d'attaches ethniques ou familiales). A cette modification de la dynamique de peuplement s'ajoutent le bannissement intérieur des pouvoirs coutumiers, la dislocation de leurs réseaux d'influence par le redécoupage administratif de la ville et l'intronisation des CR comme représentants officiels - et exclusifs jusqu'en 1987 - de la population. En désorganisant le système traditionnel de régulation des sociabilités, ces bouleversements créent les conditions d'émergence de nouvelles formes de structuration, de représentation et d'expression des collectifs résidentiels périphériques dont les ressorts, moins familiers et éprouvés que ceux de la période précédente, sont pourtant plus favorables à la mobilisation et l'action concertée.

B. Une mobilisation à polarisation variable

1/ La « participation populaire » : éléments de réflexion sur un paradigme perdu

Dans la logique du pouvoir politique qui a les institués, les CR géographiques offrent aux populations citadines un cadre permanent d'expression et de mobilisation qui présente deux caractères inédits. Conduite par et pour les habitants d'un secteur urbain, elle est ancrée dans un espace géographique défini ; destinée aux efforts d'aménagement des périphéries, elle sert des objectifs collectifs.

Peut-on, doit-on, à son propos, parler de « participation populaire » ? L'usage d'une expression identique pour désigner les expériences nord-américaines des années 60 [132], les expériences françaises des années 60 et 70 et celles qui, encouragées par l'urbanisme de projet, sont en cours dans les pays en développement, procède d'extrapolations hasardeuses, qui sont autant de sources de confusion.

L'ambiguïté provient d'abord de ce que les causes diffèrent. Aux Etats-Unis, la participation populaire à l'aménagement urbain, expérimentée dans le *Community Action Program* et le *Model Cities Program*, fut d'abord une contestation des structures hiérarchiques du système représentatif et une réminiscence de l'idéal de la

132. JAGLIN S., *Participation populaire et politiques urbaines : l'exemple de Baltimore (Maryland)*, Paris, Université de Paris IV-Sorbonne, 1984, pp. 68-97, (mémoire de maîtrise).

démocratie directe [133]. En France elle fut surtout conçue comme un moyen de contrecarrer les effets du technocratisme étatique et de la centralisation institutionnelle [134]. Dans les deux cas cependant, la participation, avec son cortège d'insuffisances et de frustrations, vient fondamentalement en complément du processus électoral [135]. En Afrique, au contraire, elle est une forme résiduelle d'expression qui se substitue à la démocratie représentative plus qu'elle ne la régule : « garantie nécessaire contre la tyrannie de la majorité » [136] en Amérique du Nord, elle est, dans les pays du Sud, une parade contre l'omnipotence d'une minorité. Remarquons qu'elle n'est d'ailleurs pas plus assimilable aux revendications urbaines latino-américaines [137], dont certaines analyses usent aussi du paradigme de la participation populaire, vidée de son contenu par une excessive banalisation internationale.

Son usage dans les pays en développement a un autre désavantage : il tend à bloquer le renouvellement de la problématique en des termes spécifiques. D'abord développée en milieu rural [138], où elle fut longtemps synonyme de développement communautaire [139], la notion de participation fait son apparition dans les cités des pays en développement à la fin des années 60. Au fil des programmes internationaux, son évolution est façonnée, comme dans les démocraties occidentales, par un débat sur ses finalités (fin en soi ou moyen, processus « descendant » ou dynamique « remontante ») et ses objectifs (responsabilisation, renforcement des moyens des bénéficiaires, meilleure adéquation des projets, amélioration de leur efficacité et partage des coûts) [140]. Il en résulte une copieuse littérature sur les distorsions entre discours - prônant « la redistribution du pouvoir » [141] - et pratiques - soucieuses avant tout d'efficacité opérationnelle [142] - qui ne fait pourtant guère progresser la réflexion théorique, partiellement redondante avec celle des travaux antérieurs.

Une des principales préoccupations des chercheurs est en effet d'établir des typologies, dont les subtilités sémantiques cachent le piétinement conceptuel. Certaines, à l'instar de la célèbre échelle de Sherry Arnstein [143], classent les formes de

133. KASPERSON R., BREITBART M., *Participation, Decentralization and Advocacy Planning*, Washington (DC), Association of American Geographers, 1974, p. 2, (Resource Paper n° 25).

134. Voir par exemple sur ce thème : BLOCH-LAINE F., « Pouvoirs et contre-pouvoirs », in ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE, CENTRE DE RECHERCHE D'URBANISME, *Participation et urbanisme. Colloque de La Baule : 10-12 juin 1976*, Paris, Centre de recherche d'urbanisme, 1979, p. 7.

135. ADVISORY COMMISSION ON INTERGOVERNMENTAL RELATIONS, *Citizen Participation in the American Federal System*, Washington (DC), US Government Printing Office, 1980, p. 13 ; BLOCH-LAINE F., *op. cit.*, p. 8

136. TOCQUEVILLE A. de, *De la démocratie en Amérique*, Paris, Gallimard, 1951, tome 1, p. 197.

137. Voir par exemple l'étude de Manuel Castells sur le mouvement des pobladores chiliens : CASTELLS M., *Luttes urbaines et pouvoir politique*, Paris, Maspéro, 1973, pp. 97-123, (Cahiers libres 244).

138. La littérature sur la participation des paysans au développement est pléthorique. Citons pour mémoire : MONDJANAGNI A. (dir.), *La participation populaire au développement en Afrique noire*, Paris, Karthala/IPD, 1984, 450 p. ; MATHUR H. M., « Développement participatif et administration publique », in *Revue française d'administration publique*, n° 37, janvier-mars 1986, pp. 89-109.

139. Cité par MOSER C., « Approaches to Community Participation in Urban Development Programs in Third World Cities », in THE ECONOMIC DEVELOPMENT INSTITUTE, *Readings in Community Participation Experience in Urban Development Programs and in Agriculture and Rural Development*, Washington, The World Bank, 1987, p. 302.

140. MOSER C., *op. cit.*, pp. 302-305.

141. NATIONS UNIES (département des affaires économiques et sociales internationales), *Participation populaire à certains programmes d'amélioration de l'habitat et d'autres secteurs dans les zones urbaines*, New York, Nations Unies, 1986, p. 12.

142. MOSER C., *op. cit.*, p. 305.

143. Son échelle, présentée dans un article de 1969, proposait huit degrés de participation, de la plus illusoire (manipulation) à la plus authentique (pleins pouvoirs de décision aux citoyens). Si de nombreuses études ont depuis

participation en fonction de leur contenu et du degré de pouvoir délégué aux citadins, tandis que d'autres en hiérarchisent les objectifs [144]. Toutes constatent les contradictions inhérentes à l'émancipation politique des groupes sociaux dominés et concluent par un banal réquisitoire sur la participation « dévoyée » [145]. Toutefois, quelques études recentrent le débat sur un pragmatisme salutaire. Celle de Bruno Jobert, par exemple, souligne que « la prédominance des structurations verticales de la vie politique » et le développement préférentiel des alliances individuelles dans certaines sociétés des pays en développement tendent à substituer « la politique des dépouilles » à la défense collective des intérêts communs [146]. Celle de Michel Prouzet insiste sur la reconnaissance et la normalisation progressives des mécanismes d'apprentissage d'un dialogue élargi à de nouveaux partenaires, représentants de segments marginalisés de la société urbaine. Nous partageons ses conclusions, qui s'efforcent de circonscrire le « possible participatif » en fonction des contraintes objectives du contexte africain contemporain : « La participation ne doit pas être conçue comme une finalité ou le vecteur d'une idéologie, mais plus simplement comme une technique au service du développement économique » [147].

Il est vain en effet de s'étonner que les pauvres soient précisément les plus difficiles à mobiliser, que les riches soient toujours les gagnants d'un mécanisme de concertation, que l'institutionnalisation des organismes d'encadrement de la participation en étouffe les dynamismes, que l'administration fasse de la résistance. Théâtralisation électoraliste [148] là, gage formel de démocratisation ici, la participation exportée reproduit ailleurs les mêmes écueils et le déplorer ne fait guère progresser la connaissance des mécanismes participatifs dans les sociétés des africaines.

L'étude de Marja Hœk-Smit, consacrée au vaste projet de restructuration urbaine à Lusaka entre 1974 et 1978 [149], est significative des limites de cette littérature militante redécouvrant sur le continent noir les désillusions des *Advocacy planners* américains. Formulés de façon conventionnelle - atténuer les externalités négatives de l'opération et donner aux résidants les moyens de leur développement par la responsabilisation [150] - les objectifs ne sont pas plus originaux que le bilan, qui souligne la sclérose progressive

affiné cette typologie, leurs principes de classement reposent sur les mêmes critères : ARNSTEIN S., « A Ladder of Citizen Participation », in *Journal of the American Institute of Planners*; vol. 35, n° 4, July 1969, pp. 216-224.

144. Sur les modèles de participation et formes de pseudo-participation, voir : BUGNICOURT J., « La participation populaire au développement en Afrique », in *Carnets de l'Enfance*, n° 59/60, 1982, pp. 63-84 ; HOLLNSTEINER M. R., « People power : community participation in the planning of human settlements », in *Carnets de l'Enfance*, n° 40, octobre-décembre 1977, pp. 11-47. On se reportera également à la typologie d'Albert Meister, élaborée à partir d'expériences françaises : MEISTER A., « Aspects nouveaux de la participation », in ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE, CENTRE DE RECHERCHE D'URBANISME, *op. cit.*, pp. 32-34.

145. Pour n'en citer que quelques-uns, voir : MOSER C., *op. cit.*, p. 333 ; HALL A., « Community Participation and Development Policy : a sociological perspective », in HALL A., MIDGLEY J. (eds.), *Development Policies : Sociological Perspectives*, Manchester ; New York, Manchester University Press, 1988, pp. 91-107, (Contemporary Issues in Development Studies).

146. JOBERT B., « Clientélisme, patronage et participation populaire », in *Revue Tiers monde*, t. XXIV, n° 95, juillet-septembre 1983, p. 540.

147. PROUZET M., « Participation populaire et aménagement urbain dans le contexte africain : esquisse d'une problématique », in *Le Mois en Afrique*, n° 201-202, oct-nov. 1982, p. 75.

148. NEEDLEMAN M. et C., *Guerilla in the Bureaucracy*, New York, Wiley Interscience Publication, 1974, 368 p. ; KATAN R., *De quoi se mêlent les urbanistes ?*, Le Paradou, Editions actes/sud, 1979, pp. 89-99, (coll. espace-temps) ; COIT K., « Participation, mise en scène et mouvements populaires aux USA, en France et ailleurs », in *Aménagements urbains et mouvements sociaux. Colloque de recherche urbaine. Paris : 4-7 avril 1978*, Paris, CRU, 1978, p. 201.

149. HOEK-SMIT M., *Community Participation in Squatter Upgrading in Zambia*, Philadelphia, The American Friends Service Committee, 1982, 145 p.

150. *Ibid.*, p. 61.

des dynamiques collectives et le repli des habitants sur la sphère domestique après la restructuration. La question de la responsabilité des animateurs n'est pas même évoquée : le prosélytisme participatif et le didactisme militant des animateurs, détenteurs du monopole de l'action collective dans le périmètre du projet, n'ont-ils pas pesé sur le désengagement des résidants ?

Les travaux consacrés à la caisse populaire de Cissin, seule expérience d'action communautaire de quelque ampleur à Ouagadougou et de même génération que la précédente, ne s'éloignent guère de ce type d'approche. Tous en rappellent les principaux succès - l'achat d'un moulin et l'aménagement d'un marché - qui démontrent d'éclatante façon qu'« il faut en finir avec la prétendue incompétence des habitants » [151], pour en souligner aussitôt les insuffisances. En effet, commanditée de l'extérieur, imposée aux habitants puis encadrée par un expert international mandé au chevet de la communauté pour assurer l'organisation et le suivi technique, la caisse populaire abandonne sa vocation à financer des actions collectives d'équipement dès la dislocation des structures d'accompagnement du projet, sans avoir suscité d'émules. Certaines analyses privilégient alors l'observation des comportements citadins, à l'instar de cet évaluateur qui constate, en 1979, « le triomphe de l'initiative individuelle pour l'amélioration des conditions de vie » [152]. D'autres relèvent les insuffisances institutionnelles de l'opération pour déplorer que, faute d'une coopération équilibrée entre l'Etat et les populations, l'on ait confondu participation et simple adhésion de façade à des modèles importés [153].

Analyses minutieuses des aléas de la participation institutionnalisée, testée en Zambie ou au Burkina Faso, ces études sont révélatrices des impasses d'un discours qui s'auto-paraphrase. Dispositif d'un arsenal idéologique à la mode autant que préalable à la redéfinition d'un urbanisme opérationnel « démocratique », la « participation populaire » n'a, dans aucune des villes, occasionné une réelle dynamique de mobilisation des ressources locales. Oscillant entre un processus de simple passation des consignes et un étouffement des « populations cibles » sous les responsabilités, elle n'a pas conduit à un mécanisme de partage. La question n'est plus, nous semble-t-il, de savoir si les obstacles à la participation peuvent être amoindris, mais s'il est possible d'inventer autre chose.

Or, les conceptions récentes véhiculées par l'urbanisme de projet en Afrique restent, de ce point de vue, ambivalentes. D'un côté, elles reproduisent les discours porteurs des valeurs démocratiques mais, de l'autre, elles réduisent la participation, en la couplant au principe de recouvrement des coûts, à un volet idéologiquement acceptable d'une théorie de l'efficacité économique à destination des plus pauvres. En effet, pour combler les déficits et lacunes de l'intervention publique, il est demandé aux pauvres de contribuer à la construction des écoles, mais il n'est pas exigé des quartiers huppés qu'ils participent directement à l'aménagement local, dont le coût est souvent assumé par le budget de l'Etat. Constitutive de nombreux montages opérationnels, parfois synonyme d'investissement humain mais rarement de partage du pouvoir ou de

151. KATAN R., *op. cit.*, pp. 55-68 (description du projet ouagalais).
152. *Ibid.*, p. 65.
153. BESSAT C., *Développement urbain en Afrique noire : quel habitat promouvoir ? Expériences et perspectives*, Paris, ministère des Relations extérieures et du Développement, 1983, p. 4 et pp. 108-110.

démocratisation, elle demeure un mécanisme « descendant » dont la greffe dans les communautés d'accueil est aléatoire.

Chacun est aujourd'hui convaincu que des contributions citadines à l'aménagement des quartiers sont nécessaires : au delà d'une précaire démocratisation, c'est la canalisation des ressources que visent, très pragmatiquement, les différents projets. Le contexte dans lequel surgissent les préoccupations participatives est significatif des motivations qui président à leur développement. Raréfaction des ressources financières publiques, crise des théories du développement économique, crise des Etats-Nations, déclassement social généralisé, notamment dans les villes, réformes de décentralisation transférant aux collectivités locales certains leviers gestionnaires, émergence de formes de coopérations décentralisées, largement appuyées sur les ONG, autant de facteurs qui rendent urgente la mobilisation de nouvelles ressources.

L'important réside donc moins dans les débats casuistiques sur le degré souhaitable et possible de la participation, que dans l'actualisation d'un dialogue paritaire entre pouvoirs institutionnels et représentants des résidants, pour promouvoir des montages opérationnels reposant sur des apports d'origines diverses. Aussi, pour la clarté du propos, est-il souhaitable de s'en tenir à un terme neutre. Celui de ***mobilisation***, qui désigne les mécanismes par lesquels des citadins contribuent, sous des formes très diverses, aux coûts de la gestion urbaine, nous semble satisfaire à cet objectif.

Déconnecté des référents historiques et idéologiques qui ont été rappelés, il permet d'aborder, sans préjugés, les expériences composites des années 80 pour associer les collectifs résidentiels aux dépenses d'aménagement des périphéries ouagalaises. Retour au terrain et démarche empirique permettent en effet d'y constater que les exhortations à une participation institutionnalisée, figée dans ses dogmes, dissimulent un fourmillement de micro-tractations et d'arrangements gestionnaires entre des nébuleuses d'acteurs à géométrie variable : étudier la mobilisation, considérée comme un des compromis possibles du dialogue entre citadins et institutions urbaines, doit être l'occasion d'observer la richesse et la diversité des contributions, la complexité des logiques et des objectifs en jeu et non d'étalonner un modèle participatif.

Le propos est d'identifier où et comment apparaît cette mobilisation. Pourquoi les discontinuités du gouvernement de la ville conduisent-elles parfois à un partage des pouvoirs gestionnaires, aussi divers que les accommodements dont elles résultent ? A quelles conditions s'effectue le glissement d'un ordre tutélaire à un ordre contractuel, d'une relation d'assistance à une relation de partenariat ? Pour répondre à ces questions, laissant à d'autres le soin de débattre de la nature politique des CR et de leur éventuelle contribution à une démocratisation, nous nous sommes intéressée à leurs projets gestionnaires et à leurs stratégies manœuvrières dans les périphéries urbaines.

2/ Les contingences de la mobilisation ouagalaise

Les maladresses d'un urbanisme participatif internationalisé s'étant additionnées aux facteurs historiques et socio-culturels pour réduire à l'exception les initiatives populaires avant 1983, la mobilisation orchestrée par les CR dans la période suivante tranche singulièrement. Etoffés et métissés par l'arrivée de nouveaux résidants, les

collectifs résidentiels des périphéries, décrits comme apathiques, se révèlent soudain dynamiques et ingénieux, déclinant leurs ambitions citadines sur le mode collectif.

Au premier abord, leur mobilisation apparaît dénuée de fondements idéologiques : les ménages ne revendiquent pas un partage du pouvoir, lequel leur inspire surtout prudence et scepticisme, mais un infléchissement des investissements publics en faveur de leur secteur. Elle est aussi dépolitisée : en dépit de la démobilisation et de l'indifférence suscitée par les réformes de la Rectification, les activités gestionnaires des CR perdurent jusqu'en 1990, alors que l'adhésion de prudence, dictée par la peur en 1985 [154], n'est plus la règle. Instrument de la finalisation de projets d'aménagement, elle est ponctuelle et irrégulière. Très éloignée de l'idéal tocquevillien, qui ne correspond ni aux possibilités d'une population engagée dans de difficiles stratégies d'insertion urbaine, ni même à ses aspirations, cette mobilisation recouvre une grande disparité de faits et d'activités.

Elle procède parfois d'un simple phénomène de diffusion de l'information : tel est le cas lorsque la question mise à l'ordre du jour d'une assemblée générale n'est susceptible d'aucune modification fondamentale et que le pouvoir d'intervention des résidants sur son devenir reste marginal. Bien que les citadins soient alors réduits à la passivité, l'affluence constatée dans les permanences peut être considérable, par exemple lorsque sont abordés des sujets concernant l'urbanisme étatique. L'assemblée générale du secteur 14, le 26 août 1986, est démonstrative.

Un communiqué radiophonique a convoqué la population, annonçant que la réunion serait consacrée à une prochaine opération de déguerpissement dans le secteur. Les circonstances sont par conséquent dramatiques. La séance débute par des slogans révolutionnaires adaptés au thème central de l'ordre du jour et le chant de l'hymne national. La foule est imposante : de 600 à 700 personnes rassemblées dans la grande cour de la permanence et aux alentours [155]. Les pionniers [156] négocient des bancs dans tout le voisinage, qu'ils destinent d'abord aux nombreuses femmes portant des enfants et aux vieillards. Après la « descente des couleurs », la séance commence à 17h40. Le délégué expose rapidement, en français puis en moré, le déroulement prévu de l'opération d'urbanisme, en insistant sur les limites du périmètre concerné (26 ha face à l'université et une étroite bande de terrains riverains du canal d'assainissement) et le délai de deux mois laissé aux habitants pour se préparer. Anticipant sur le mécontentement des résidants, il reconnaît que ce délai est bref et qu'il convient de « s'entendre au niveau du secteur » pour limiter les incidences les plus désastreuses sur les familles, notamment les plus indigentes d'entre elles. Préalablement enregistrés, les intervenants viennent ensuite solennellement exposer un problème personnel, une critique sur le déroulement du projet, une récrimination concernant cet urbanisme « inhumain » [157], une demande de précision, au milieu d'un silence attentif, ponctué de rires et d'applaudissements. Puis les responsables répondent patiemment à chacune des questions, sans toutefois apporter d'éléments nouveaux : ils ne disposent eux-mêmes

154. LABAZEE P., « Réorganisation économique et résistances sociales : la question des alliances au Burkina », *op. cit.*, p. 13.

155. Estimation d'un responsable du CR dont il nous fut impossible d'apprécier la valeur.

156. Nom désignant les très jeunes militants des CR.

157. Expression employée par une veuve, élevant huit enfants, qui s'indigne de ce qu'elle va devoir « dormir sous un arbre » quand on aura cassé sa maison.

que d'informations transmises par la voie hiérarchique et ne peuvent que reproduire le discours politique qui accompagne ces opérations. La séance se termine par la lecture des condamnations décidées à l'encontre de quelques membres des CR ouagalais et l'annonce d'une journée de mobilisation pour l'arrivée d'un chef d'Etat « ami ». La foule se disperse à 19h45.

Malgré l'importance de l'enjeu, la discussion est ainsi contenue dans le cadre d'une stricte discipline, créant un stupéfiant décalage entre la relative liberté d'expression des résidants, qui ne se privent pas de critiquer, d'exprimer des doléances, d'interpeller parfois véhémentement les autorités, et l'absence de réel débat. Chacune des interventions est prise en considération mais les réponses, décevantes, empruntent les arguties des échelons supérieurs de la hiérarchie politique. Le délégué du secteur, en tant que président du débat, joue parfaitement son rôle de vecteur de la pédagogie révolutionnaire : il répète avec calme et patience les mêmes raisonnements, sans que le redondance des questions n'entame sa détermination [158]. Relais du pouvoir, jamais il ne déroge à son rôle, pas même lorsqu'il s'autorise une désapprobation nuancée des lacunes de la politique nationale, qui semble avoir pour fonction de désamorcer la colère des résidants.

Cette mobilisation minimale, qui a une fonction sociale bien réelle, ne vise pas une efficacité opérationnelle immédiate, elle instaure un système régulier de communication, dont usent les résidants pour profiter individuellement du contact avec les CR et anticiper le mieux possible sur les opérations publiques. Si des permanences, pourtant, sont restées vides, c'est moins d'avoir été abandonnées par les populations que de n'avoir pas été occupées par des CR, qui n'ont pas su apparaître comme des canaux fiables de diffusion de l'information.

D'une tout autre dimension est la mobilisation des résidants engagés dans une maîtrise d'ouvrage micro-locale, notamment pour réaliser des équipements de proximité, qui recouvre néanmoins diverses activités n'impliquant pas tous les habitants de façon identique : participation au processus de décision au cours des assemblées générales, cotisations monétaires, apport en travail sur les chantiers collectifs, prise de responsabilités dans les commissions créées pour le traitement de problèmes spécifiques. Contrairement au cas précédent, le déroulement des assemblées traduit l'autonomie du processus local de décisions et le contrôle, inégal il est vrai, des habitants sur les responsables du CR : dans ce rôle, ceux-ci n'apparaissent plus comme les auxiliaires d'un lointain pouvoir central mais, selon la configuration locale, comme des complices au service des stratégies du secteur ou des représentants plus ou moins doués de la collectivité, susceptibles de critiques et réprimandes. Si les débats conservent un grand formalisme, un authentique dialogue peut néanmoins être établi car les habitants ont un pouvoir d'influence sur des décisions soumises au vote.

L'exemple de l'assemblée générale tenue au secteur 30, le 11 décembre 1988, est révélateur d'une telle participation, dépouillée de ses attributs idéologiques mais dont l'usage est parfaitement maîtrisé par les résidants. Présidée par le délégué du conseil révolutionnaire du secteur (CRS), la réunion rassemble entre 100 et 150 personnes. A

158. Des remarques en tous points similaires ont été faites par Pierre Englebert à propos d'autres CR géographiques de Ouagadougou : ENGLEBERT P., *op. cit.*, pp. 140-141.

l'ordre du jour figurent notamment un bilan général des réalisations du CRS et un compte rendu d'activités de trois cellules : la formation politique et idéologique, le sport et la culture, les actions socio-économiques. Les deux premiers volets sont toutefois littéralement expédiés, ce que souligne le procès verbal en mentionnant que les débats autour de l'exposé « convaincant » de la représentante de la cellule idéologique ont été brefs. En réalité, ils intéressent fort peu les participants qui les tiennent pour des concessions nécessaires à la pratique révolutionnaire mais n'y attachent pas plus d'importance qu'à un habile habillage de circonstance. En revanche, les débats sont très animés autour de la proposition faite par le responsable aux activités socio-économiques de fixer le montant des contributions des futurs attributaires du lotissement à 5 000 FCFA pour les résidants et à 7 500 FCFA pour les non résidants. De nouvelles propositions émanent de la discussion et le vote entérine un dispositif beaucoup plus favorable aux résidants du secteur, pour qui la cotisation est ramenée à 3 000 FCFA. D'autres débats, « quelquefois passionnés » reconnaît le compte rendu de réunion, et amendements suivent, concernant la gestion des points d'eau collectifs et l'instauration d'un intéressement des charretiers employés par la permanence à leurs ventes d'eau [159]. Animées certes, mais d'une bonne tenue, ces discussions démontrent que les habitants évaluent très exactement leur marge de manœuvre. Ainsi, le champ de l'idéologie leur échappe : ils se plient avec flegme aux exigences démonstratives d'une logomachie aux enjeux doctrinaux de laquelle ils restent indifférents, mais n'envisagent nullement d'y consacrer du temps. En revanche, les votes sur les décisions socio-économiques de cette assemblée, s'ils ne concernent pas des enjeux urbains majeurs, leur permettent de contrôler les activités locales et d'exercer une pression sur la « politique » générale du CR. Lorsqu'un consensus élémentaire lie les résidants à leurs mandataires, les premiers ne dédaignent pas les opportunités que leur offre l'arène du CR pour peser sur la vie publique du secteur.

L'exercice d'un contrôle *a posteriori* sur les activités du CR peut aussi motiver une appréciable mobilisation, comme l'illustre l'assemblée générale, tenue au secteur 29, le dimanche 11 février 1989. Le débat, houleux, rassemble entre 300 et 400 personnes venues statuer sur le bilan financier du précédent bureau. Des contestations soulevées par le rapport d'activité de la trésorière ont en effet préalablement conduit à la formation d'une commission chargée d'étudier le problème et de produire les éléments nécessaires au règlement du contentieux. L'assemblée, ce jour-là, délibère sur la première partie des travaux de la commission. La qualité des débats et les inquiétudes manifestées par les militants présents démontrent à la fois que l'enjeu de la discussion est réel (les « contribuables » revendiquent un contrôle sur l'utilisation de leurs cotisations) et que les habitants ont une idée assez précise du programme de travaux du CR et de sa gestion.

Ces trois exemples soulignent que la mobilisation remplit des fonctions différentes dans les secteurs périphériques. Deux caractères sont pourtant communs à l'ensemble de ses manifestations. Le premier est presque anecdotique : l'extrême formalisme des débats, cultivé par les CR, participe d'une institutionnalisation, en leur conférant une solennité calculée. Il est manifeste dans la rigueur des règles de fonctionnement des

159. CRS DU SECTEUR 30, *op. cit.*, p. 2.

permanences comme dans le strict respect du protocole de discussion lors les assemblées générales : les résidants qui souhaitent intervenir dans les débats, ordonnés et disciplinés [160], doivent s'inscrire au préalable.

Le second caractère est plus capital : les oscillations numériques des participants, en fonction des projets débattus, sont considérables (les effectifs normaux des réunions fluctuent par exemple entre 30 et 200 personnes). En effet, les entreprises des CR sont rarement fédératrices pour l'ensemble de la population et s'adressent le plus souvent à une clientèle spécifique : après les parents d'élèves, mobilisés pour la construction d'une école, des commerçants peuvent participer à la réalisation d'un marché, avant que des jeunes ne prennent le relais pour aménager un terrain de football. Reposant sur des coalitions temporaires et finalisées, entrecoupée de périodes de gestation, la mobilisation est à polarisation variable et son efficacité se passe de grand-messe participative : loin d'être un processus linéaire, elle résulte d'une concaténation de projets dont la logique d'enchaînement, soumise aux opportunités, juxtapose des temps forts assumés collectivement et des périodes de relâche, gérées par le bureau restreint du CR.

Le discours traditionnel sur la participation déplore cette contingence mais celle-ci n'est pas, *a priori*, une faiblesse : elle contraint les *leaders* à rechercher la pertinence des projets, à cibler les intéressés, à rester vigilants dans des configurations très labiles. Elle leur rappelle aussi avec acuité que l'action collective n'est jamais qu'un moyen parmi d'autres d'agir sur son environnement : pour les groupes sociaux dominés en effet, l'adaptation au milieu (par l'entrée dans des réseaux de patronage ou de clientèle) ou la sortie du système (par l'exode et la mobilité sociale) sont souvent des comportements moins risqués, mieux adaptés à des situations de précarité [161]. Que le contexte politique postérieur à 1983 favorise les actions collectives des CR, seuls interlocuteurs reconnus des pouvoirs institutionnels, n'empêche pas que l'action individuelle puisse procurer des avantages supérieurs [162].

Le rôle du CR est donc déterminant dans l'encadrement de cette mobilisation intermittente à polarisation variable, mais tous n'y déploient pas la même virtuosité. Certains, jouant habilement des solidarités temporaires tissées autour de projets populaires, œuvrent au profit d'une gestion urbaine pragmatique dont rien n'indique qu'elle véhicule une pédagogie de l'action collective. D'autres, moins capables de susciter des agrégats éphémères d'intérêts particuliers ou d'en canaliser l'éclosion, hésitent entre la persuasion et l'autoritarisme répressif. Ils disposent néanmoins de puissants « arguments » pour convaincre les résidants de contribuer à leurs efforts, le recours nécessaire à la permanence pour l'obtention d'informations et de documents officiels donnant l'occasion de faire valoir des exigences. La frontière est alors ténue entre exaction et juste réquisition d'une participation aux efforts collectifs du secteur. A

160. De façon similaire, Bruno Jaffré rapporte d'une réunion à laquelle il a assisté, qu'elle « est calme, bien menée par le délégué à la sécurité. Tout le monde écoute, celui qui désire prendre la parole lève le doigt et doit attendre son tour » : in JAFFRE B., *Burkina Faso. Les années Sankara : de la révolution à la rectification*, Paris, L'Harmattan, 1989, p. 175.

161. JOBERT B., « Centre, périphérie et politique de participation populaire : esquisse théorique », in *Annuaire du Tiers-monde VIII 1982-1983*, Paris, Fernand-Nathan, 1984, p. 57.

162. NDIONE E. S., *Dakar, une société en grappe*, Paris, Karthala-Enda Graf Sahel, 1993, p. 73, (coll. Les Afriques).

l'inverse, les citadins ne sont pas dépourvus de moyens de sanctions : telle équipe, après avoir achevé plusieurs équipements de proximité et fait voter un nouveau programme au début de l'année 1987, est pourtant entièrement renouvelée aux élections de 1988. Leurs successeurs, et d'autres responsables des périphéries, invoquent le dirigisme croissant du CR et sa volonté, devant les difficultés grandissantes de la mobilisation, de politiser les débats locaux pour recruter de nouveaux soutiens dans le réseau des affiliations partisanes. Ceci n'est toutefois pas du goût des résidants, mécontents de voir transférée dans un autre registre d'action (le politique) la légitimité du CR, qu'ils entendent corréler à l'efficacité de sa « politique » socio-économique.

Forme circonstanciée de gestion de la pénurie, suscitée par les effets dopants de la régularisation foncière sur les trajectoires socio-économiques des ménages, la mobilisation est un formidable instrument d'accompagnement des efforts d'insertion urbaine des nouveaux « propriétaires » des périphéries ; elle n'est aussi que cela. Le primat des logiques domestiques pèse donc sur la régularité de ses manifestations et de ses rythmes, laissant à la solidarité virtuelle des résidants peu d'opportunités de s'exprimer, sur des périodes relativement brèves (de l'ordre de quelques mois), correspondant à la réalisation de projets ponctuels.

Chapitre III.
Construction progressive d'un champ de gestion : le façonnement du partage

Les services et équipements de proximité constituent, nous l'avons souligné, un thème récent des revendications ouagalaises, dont l'apparition résulte autant d'un opportunisme politique venu du « haut », conduit par ses besoins de propagande à l'annexion de thèmes potentiellement mobilisateurs, que d'une stratégie ébauchée « en bas » et reposant sur le défoulement d'une frustration sociale longtemps contenue.

La revalorisation politique et sociale de périphéries jusqu'alors méprisées mobilise en effet doublement les citadins : ceux du centre-ville, attirés par de nouvelles opportunités d'accéder à un patrimoine immobilier, investissent en masse les périmètres lotis et leurs franges aménageables, tandis que les anciens résidants saisissent l'occasion de la régularisation foncière pour revendiquer un accès aux équipements et services publics. Plus que les exhortations officielles appelant à la « participation », cet impérieux désir d'affirmer leur intégration urbaine, d'abolir la distance avec le centre-ville, d'opérer un rattrapage urbanistique, explique la vigoureuse mobilisation des collectifs résidentiels des périphéries au cours des années 80, qui se traduit par divers dispositifs de gestion partagée des services de proximité.

Ceux-ci procédant d'un vote de l'assemblée générale des militants, c'est en fonction des priorités définies par les habitants actifs que devraient être effectuées les interventions, dans l'intérêt de la collectivité, mais les situations sont complexes car d'autres paramètres interviennent dans les mécanismes de décision. Certains relèvent de facteurs sociaux (influence de quelques notables, membre du CR ou non [1], nature des réseaux de relation disponibles) ou de facteurs conjoncturels extérieurs (décision des autorités centrales, calamité naturelle). D'autres sont liés aux ressources monétaires mobilisables, généralement modestes. D'autres enfin tiennent au mécanisme de redevabilité des CR : soumis aux sanctions électorales, ils tendent à privilégier les projets aux effets promptement perceptibles, ce qui n'est pas toujours compatible avec une programmation réfléchie. De façon générale, leurs activités concernent donc des équipements ou des services d'intérêt collectif local (administratif, social, culturel et, plus rarement, économique) dont la « rentabilité politique » est prévisible (éducation,

1. Cette confiscation du pouvoir de décision par quelques individus n'est pas propre aux CR. Voir : MOSER C., « Mobilization is women's work : struggles for infrastructures in Guayaquil, Ecuador », in MOSER C., PEAKE L. (eds.), *Women Human Settlements and Housing*, London ; New York, Tavistock Publications, 1987, p. 178

santé et hygiène, loisirs). Aussi la construction du champ de la gestion partagée correspond-elle davantage, dans chaque secteur, à la constitution empirique d'un savoir-faire local en réponse aux conjonctures [2], qu'à une réflexion sur les besoins ou à une rationalité urbanistique.

La notion même de gestion urbaine, étrangère aux différents protagonistes, n'est jamais formulée comme étant le motif ou la finalité de leur démarche. Celle de partage n'est pas plus formalisée. Notre utilisation de cette terminologie provient d'une agrégation, *a posteriori*, de l'ensemble des activités observées : nous nous efforcerons de démontrer le bien-fondé de cette « reconstruction » et son caractère opératoire pour comprendre l'originalité des phénomènes étudiés, en nous appuyant sur des enquêtes conduites dans les secteurs périphériques entre 1986 et 1989.

Dans sa philosophie initiale, la coopération entre administrations, CR et collectifs citadins instaure un partage des tâches : d'accord pour aménager les périmètres lotis mais dépourvu de ressources, l'Etat, entraînant à sa suite les différentes institutions concernées, propose aux citadins d'additionner leurs contributions réciproques afin d'accélérer les investissements et d'améliorer la gestion des services que le secteur public ne peut seul prendre en charge. De ce chantage implicite résulte un montage opérationnel : ayant obtenu la sécurité de la tenure foncière, les populations sont invitées à s'organiser sous l'égide de leur CR pour fournir travail et ressources monétaires en échange desquels les partenaires institutionnels s'engagent à fournir un encadrement technique et des « fonds de contrepartie » en quantité limitée. Selon la nature des activités ainsi proposées ou imposées à la gestion des secteurs, la réussite des dispositifs est cependant très inégale.

I. La « décentralisation » imposée

Minoritaires, les activités autoritairement déconcentrées dans les secteurs le sont toutes pour la même raison : ce sont des services publics dont l'efficacité repose sur le contrôle des populations. Encadrement des lotissements et surveillance des attributions foncières, état civil, maintien de l'ordre, traitement des aides et des demandes d'autorisation relèvent d'opérations routinières, exigeantes en main-d'œuvre, qui s'adressent quotidiennement à une forte proportion de citadins. Les confier aux CR, en donnant ici un sens au slogan des déconcentrations africaines : « rapprocher l'administration des administrés », permettait à l'Etat burkinabè de soulager les bureaucraties publiques à moindres frais tout en politisant, à son profit, le contrôle accru des populations.

A. Régularisation foncière

En les imposant aux populations, en les familiarisant avec les arcanes administratifs, en les sensibilisant aux problèmes d'habitat, les attributions confiées aux CR dans le

2. CERTEAU M. de, *L'invention du quotidien. 1. Arts de faire*, Paris, Gallimard, 1990 (réédition), p. 90, (coll. Folio Essais).

cadre des lotissements sont à l'origine de celles qui, ensuite, les érigèrent en gestionnaires des périphéries urbaines.

Selon les termes du partage, la DGUT arrête annuellement un programme de lotissement, élabore les avant-projets, établit et exécute les plans, tandis que les CR encadrent la confection des bornes et organisent les attributions de parcelles [3]. Limpide, la répartition officielle des responsabilités affecte aux professionnels les tâches techniques, la définition des normes, le contrôle du cahier des charges, et aux populations, cheville ouvrière du programme, le travail de manœuvre.

Au delà de cette division technique du travail, il faut mesurer la portée symbolique et psychologique du rôle organisationnel des CR. C'est par la permanence, responsable de la diffusion de l'information, que les résidants apprennent l'imminence d'une opération de lotissement ; c'est elle qui tient copies des registres recensant les habitations et les occupants ; c'est encore par elle que les habitants sont tenus informés du déroulement du chantier et des démarches à effectuer. Au cœur des réseaux d'information concernant les habitants et leur logement, les CR détiennent un pouvoir de pression et de contrôle considérable. Certaines initiatives en témoignent de façon éloquente : au secteur 29, les responsables tentent de réaliser, en 1989, un fichier des attributions comportant, pour chaque acquéreur de lot, le nom, le numéro de la carte d'identité, le numéro de recensement du précédent logement et celui de la nouvelle parcelle. Il s'agit, explique-t-on, de « mieux contrôler et maîtriser l'avancement du lotissement » et de « faciliter la tâche des prochaines commissions d'attribution » [4]. Pour être louables, ces objectifs masquent mal que la détention d'un tel document, véritable « cadastre » officieux, donnerait au CR, s'il était achevé et tenu à jour, un formidable instrument d'encadrement des résidants et de leurs pratiques immobilières, dont l'utilisation n'est soumise à aucune règle déontologique. Pour s'étonner du rôle alors prépondérant de certains CR, il faut n'avoir pas mesuré la portée de ce transfert de responsabilités, dont procède un reclassement des pouvoirs dans les périphéries, qui outrepasse les enjeux immédiats du lotissement.

Deux mesures techniques accompagnent cette dévolution de pouvoirs aux CR. La première consiste en un stage accordé à quelques militants, formés pendant quinze jours par la DGUT à la lecture des plans et au repérage sur le terrain. Cette instruction minimale est une composante essentielle de la gestion partagée, parce qu'elle permet l'acquisition individuelle de connaissances techniques ensuite utilisées au sein des CR comme sur le marché général du travail. Insuffisant cependant, cet apprentissage rudimentaire ne permet pas toujours de mener les travaux avec rigueur et compétence nécessaires : beaucoup de temps est ainsi perdu, de nombreuses erreurs sont commises [5].

La seconde mesure favorise le recrutement de cadres pour les opérations foncières : afin qu'ils puissent consacrer du temps à ces dernières, des fonctionnaires, élus dans les CR, sont ainsi « mis à disposition » des secteurs, à temps plein ou partiel, en gardant la

3. OUEDRAOGO M., « La participation de la population dans les opérations d'aménagement urbain », Communication au séminaire *Elaboration de documents de planification urbaine et conduite de programmes urbains opérationnels. Bamako : 25 mai - 1er juin 1985*, doc. non publié, p. 8.
4. Entretien du 23 février 1989.
5. Entretien du 19 février 1986.

rémunération de leur administration d'origine. Loin d'être une pratique temporaire liée au lancement précipité des lotissements commandos, ce recours à un encadrement détourné, érigé en principe, est de nouveau utilisé lors de la reprise des lotissements en 1989, notamment dans les secteurs 28 et 29 : un fonctionnaire du centre avicole, responsable des activités socio-économiques de ce dernier, est alors requis par la commission d'attribution. De la sorte, le gouvernement coopte des individus, en tirant parti de leurs compétences professionnelles, et force la solidarité de diverses administrations. Est ainsi imposé un partage des coûts de la gestion urbaine entre les populations, la DGUT, détentrice du savoir technique, et d'autres acteurs urbains dont les moyens sont en quelque sorte réquisitionnés.

Dans cette veine, l'indifférence des autorités à l'égard des pratiques foncières illicites des CR, jusqu'en 1990, peut être interprétée comme une contrepartie inavouée de leur incapacité à rétribuer les services rendus : n'ayant pas de personnel propre en nombre suffisant, l'Etat recourt à des « bénévoles » qui se paient en nature. N'est-ce pas sur cette notion de juste gratification individuelle que se fondent les accusés des 23èmes assises du TPC de Ouagadougou pour assurer leur défense ? L'un deux affirme ainsi que « pour le travail effectué pour le recensement, la fabrique des bornes, etc., chacun d'eux avait eu droit à deux parcelles » [6], tandis qu'un autre témoigne que, « depuis la Révolution, il travaille pour le peuple. C'est pourquoi il a fait des demandes [de parcelles] que la commission a satisfaites » [7].

Grâce à ces subterfuges, l'Etat entretient la mobilisation qui, en atténuant temporairement la contradiction entre un programme ambitieux, une mise en œuvre précipitée et des ressources publiques rares, protège ses démembrements du mécontentement citadin [8]. Ainsi, les CR font écran entre les populations et les urbanistes de la DGUT : si les foules d'attributaires mécontents se présentaient au bureau de la DGUT chaque matin au lieu d'investir celui du CR, peut-être cet urbanisme improvisé aurait-il des conséquences plus immédiates sur les méthodes de l'administration. S'ils « se sont servis avant de servir le peuple », les CR n'en ont pas moins désamorcé les conflits fonciers en filtrant, au jour le jour et pendant des mois, les réclamations et les différends : la gestion délocalisée tient aussi dans ce partage.

B. Gestion de l'état civil

En 1986, l'état civil est « décentralisé » et confié aux TPC (tribunaux populaires de conciliation). Ces derniers assument dès lors deux fonctions essentielles : d'une part ils enregistrent les mariages, les naissances, les décès, ils délivrent des actes, des attestations de tutelle et d'hérédité, ils reconnaissent des enfants illégitimes ; d'autre part, se substituant au conseil des anciens, traditionnellement chargé de conserver la coutume, de la faire appliquer et de veiller au maintien des bonnes mœurs de la communauté, ils exercent un rôle de conciliateur dans les querelles familiales ou de

6. *Sidwaya*, n° 1593 du 29 août 1990, p. 2.
7. *Ibid.*, p. 1.
8. Celui-ci est parfois virulent au point d'interrompre la distribution des parcelles, comme au secteur 17 en avril 1984 : *Sidwaya*, 19 avril 1984.

voisinage et jugent les petits délits [9]. Toutes les prestations et les actes délivrés par les TPC sont gratuits.

Réunis régulièrement mais selon des fréquences variables (mardi et jeudi au secteur 29, un dimanche sur deux au secteur 30), les TPC sont très sollicités et traitent une grande quantité de dossiers, même lorsque les CR s'étiolent. Si les femmes constituent une part importante de leur clientèle, peut-être en raison de leur disponibilité dans la journée pour effectuer les démarches administratives, les hommes et notamment les vieux ne dédaignent pas les séances de conciliation. Volontaire ou subi, le recours massif aux TPC témoigne néanmoins d'une bonne appropriation de ces instances, dont la proximité et les services rendus semblent appréciés.

Soulignons cependant que la « décentralisation » de l'état civil, auparavant géré par la province, n'a été accompagnée d'aucun transfert de personnel et de moyens, de sorte que la main-d'œuvre qualifiée des TPC, recrutée de façon identique à celle des commissions d'attribution foncière, est souvent composée de salariés déchargés quelques heures par semaine de leur emploi permanent, pour animer le TPC. Ce principe est précisé par une directive du 22 novembre 1988 : « Lorsqu'il est salarié, l'absence d'un membre du TPC de son lieu de travail pour les activités du tribunal ne peut porter atteinte à ses rémunérations et autres avantages qui lui sont reconnus à temps plein » [10].

Une partie du coût de la décentralisation se trouve ainsi formellement reporté sur divers employeurs, publics ou privés. L'expédient cependant ne règle ni les questions de compétence d'un personnel instable, ni les problèmes de fonctionnement des TPC, surchargés de travail et insuffisamment contrôlés : mauvaise tenue des registres, « rançonnement » des populations mal informées de la gratuité des actes, trafics de papiers et pressions sur les administrés entachent bientôt leurs activités [11], conduisant les autorités à envisager un transfert de l'état civil aux cinq nouvelles mairies [12].

C. Maintien de l'ordre public

Au nombre des fonctions dévolues aux CR figure en 1984 le maintien de l'ordre, partagé avec les forces de police des commissariats de quartier. Très vite cependant la tension monte entre les cellules de sécurité des CR et les policiers, les premiers n'ayant ni la formation ni les salaires des seconds, qui dénoncent avec raison les pratiques peu orthodoxes des éléments militairement formés (rançonnements des personnes interpellées, châtiments corporels). Inquiets, les citadins naviguent malaisément dans un climat d'aigre rivalité et se voient toujours reproché de n'avoir pas eu recours à l'autorité « légitime » : un voleur doit-il d'abord être conduit au commissariat du quartier ou les CR peuvent-ils rendre « justice » eux-mêmes ?

9. Voir MEYER P., « Burkina Faso : une nouvelle forme de justice à l'essai », in *Afrique contemporaine*, n° 156, 4ème trimestre 1990, pp. 51-56, (n° spécial *La justice en Afrique*).

10. Directive conjointe n° AN VI 007 FP de la Coordination nationale des structures populaires et du ministère de la Justice du 22 novembre 1988, p. 3.

11. *Sidwaya*, 8 septembre 1986, p. 11.

12. Entretien à la Coordination nationale des structures populaires : 21 février 1989.

Seule la suppression des cellules militaires en octobre 1987 puis, l'année suivante, celle des commissariats de quartier dont l'insuffisance en effectifs et en compétence n'était plus à démontrer [13], règle la question d'une impossible collaboration, en dépit de quelques tentatives des responsables de secteur pour concilier les points de vue.

L'exemple illustre une constante de la gestion partagée : les relations conflictuelles entre l'administration publique et les structures révolutionnaires en raison de transferts improvisés de responsabilités. Mal préparés, partiels, ceux-ci engendrent des concurrences malsaines et une démultiplication des lieux de gestion qui, contrairement aux attendus de ces « décentralisations », brouillent l'organisation des niveaux de responsabilité et éloignent les usagers.

D. Services divers

Parce qu'ils sont proches des populations, les CR ont une connaissance empirique, intuitive, des situations locales, que le pouvoir révolutionnaire veut utiliser en leur confiant la gestion de certaines aides sociales, comme la distribution de vivres aux nécessiteux (mil, lait, huile, conserves et parfois viande), ou celle des autorisations et agréments, délivrés à titre individuel pour des activités d'envergure limitée.

Prenons l'exemple de la vente de bois, réglementée en 1985. Le monopole de la coupe est réservé aux services forestiers publics, qui peuvent accorder des concessions à des personnes privées [14] mais, à compter du 15 juillet 1985 [15], les CDR obtiennent l'autorisation de délivrer les agréments de coupe et de vente du bois de chauffe et du charbon de bois. Il leur revient alors de sélectionner les demandes, déposées à la permanence (l'agrément est gratuit mais le formulaire doit comporter un timbre fiscal de 200 FCFA dont le produit revient à la province), d'attribuer les certificats de grossistes et de détaillants, de contrôler les prix de revente sur les marchés spécialisés. Conformément aux préceptes révolutionnaires, les attributions d'agréments sont d'abord accordées publiquement, lors d'une assemblée générale de secteur, afin que seuls d'« authentiques » militants bénéficient des autorisations, mais ce contrôle de moralité ne persiste pas, les CR se contentant de surveiller la conformité des ventes et d'organiser un petit marché spécialisé où s'installent librement les détaillants agréés. Ces initiatives permettent de rapprocher les points de vente des consommateurs et de contrôler plus efficacement les prix mais, dans l'ensemble, les expériences sont décevantes et les mini-marchés des secteurs 17, 20 et 25 sont rapidement fermés. Ils n'apportent d'ailleurs pas de réponse satisfaisante au problème de l'approvisionnement des ménages en combustible, les détaillants ainsi agréés pratiquant la vente de bois de manière épisodique.

Ceci n'empêche pas quelques CR, toutefois, de broder d'astucieuses variantes. La régularisation foncière s'accompagnant de nombreux arrachages, des permanences se

13. Ils sont remplacés par 5 commissariats communaux : entretien avec le haut-commissaire de la province du Kadiogo (16 mars 1988).

14. Décret n° 85-144 CNR-PRES-ETOUR du 6 mars 1985 (*JOBF*, n° 12 du 21 mars 1985).

15. La directive précise que cette décision vise à lutter contre la désertification et jette l'anathème sur « ceux qui cultivent l'inconscience dans le désert de leur cœur et se comportent en alliés objectifs du désert » ! (cité dans *Marchés tropicaux et méditerranéens*, n° 2066 du 14 juin 1985, p. 1505).

font ainsi attribuer un agrément de vente pour profiter, en revendant le bois aux habitants, d'un revenu inespéré. Au secteur 17, immédiatement après le passage du bulldozer, des arbres entiers à débiter sont vendus sur place, de 1 500 à 10 000 FCFA selon la taille des fûts. En février 1987, ce commerce lucratif avait rapporté 300 000 FCFA, utilisés pour rémunérer les tâcherons embauchés sur le chantier d'une école. Au secteur 20 en revanche, la vente des arbres abattus au cours du lotissement est confiée par l'assemblée générale des habitants à 23 détaillants, qui obtiennent pour ce faire des agréments provisoires. Le CR ne réalise aucun bénéfice sur l'opération, qu'il se contente d'organiser.

La délocalisation des procédures de demande d'ouverture de locaux et kiosques commerciaux, d'installation de panneaux publicitaires procède d'un mobile identique à celle de la vente de bois. Toutefois, dans ce second cas, la décision finale ne revient pas aux CR, dont la tâche est limitée à l'information du candidat, à la vérification que l'emplacement proposé est en conformité avec le zoning du lotissement (des conflits apparaissent souvent lorsqu'un ancien commerçant souhaite rouvrir un établissement sur sa nouvelle parcelle, alors que cette dernière est désormais en zone résidentielle) et à l'approbation de la demande (formulaire timbré à 200 FCFA) qui doit comporter le visa du CR pour être acceptée par la province.

Plus que l'obtention de responsabilités importantes, car de nombreux dossiers sont seulement traités dans les secteurs avant d'être transmis à la province, les CR gagnent avec le transfert de ces services un pouvoir de contrôle. Les effets en sont très inégaux pour les résidants : accentuation de tracasseries pour les uns, simplification des démarches pour les autres. Le profit est net en revanche pour la province, que les secteurs soulagent des fonctions d'accueil du public, du premier tri des dossiers et requêtes, de leur traitement liminaire. Dans le cas de la distribution de vivres, ils lui épargnent aussi les frais de transport des dons alimentaires entre le centre de stockage et les quartiers.

II. Les incitations gouvernementales : entre sujétion à la règle et arbitrages locaux

A côté de celles imposées par l'Etat, de nombreuses activités sont ouvertes aux CR. Incitant ces derniers à plus d'engagement dans la gestion urbaine en effet, le discours officiel leur suggère d'organiser les militants pour procéder à toutes les améliorations souhaitables du cadre de vie urbain. Si aucun texte ne borne l'étendue des compétences ainsi définies, une condition en revanche leur est imposée : que les projets des secteurs soient inscrits dans le plan quinquennal 1986-1990, afin que soit assurée l'articulation entre les différents partenaires, collectifs résidentiels et institutions gestionnaires. Aucune contrainte autre que la pression populaire ne pèse ici sur les CR, qui ne sont pas tenus d'assumer ces responsabilités gestionnaires facultatives mais, en les refusant, ils provoquent un déficit d'intervention qu'aucun autre acteur urbain n'est susceptible de combler. Aussi tous les CR des périphéries contribuent-ils, avec des succès divers, à l'aménagement de leur secteur.

A. De quelques équipements prioritaires

Leur grande préoccupation, doter les aires nouvellement loties en équipements publics de proximité, n'est pas contingente. Elle procède d'abord d'un constat réaliste : il y a dans ce domaine des coïncidences facilement exploitables entre la trilogie du programme social révolutionnaire (développement de la santé, progression de la scolarisation, amélioration de l'habitat) [16] et les revendications citadines (écoles primaires, dispensaires, bornes-fontaines, bacs à ordures). Ces dernières sont banales : après l'acquisition de la sécurité foncière, souci majeur des résidants, le recensement des priorités fait apparaître l'eau potable, les écoles primaires et les dispensaires. La demande est relativement homogène malgré la diversité des quartiers et persistante dans le temps. Ainsi, l'enquête établie par Langthaler et Hundsalz en 1973 dans les quartiers non lotis faisait déjà apparaître ces éléments, que l'on retrouve inchangés quinze ans plus tard dans les analyses du bureau d'études allemand Gauff Ingenieure [17]. Classiques, ces revendications sont, somme toute, assez conformes à ce qu'un observateur extérieur peut définir comme étant les besoins objectivement les plus pressants des périphéries ouagalaises. Néanmoins, la participation des populations à leur définition est un des acquis de la gestion partagée car, si elle ne garantit pas une avancée significative de la démocratisation compte tenu des décalages emboîtés de la représentation entre les citadins, les militants et les responsables des CR, elle permet l'expression d'une voix proche des milieux populaires opposant aux pouvoirs publics une approche infra-communale des problèmes urbains.

Reste qu'au delà de l'acquis de principe, les besoins identifiés sont communs ; c'est en fait la mobilisation de ressources complémentaires adaptées à chaque projet qui fait l'originalité des contributions citadines à la gestion partagée. Une fois les parcelles de lotissement attribuées et les voies ouvertes, les travaux d'équipement et d'organisation des services de proximité peuvent commencer. Certaines infrastructures sont alors parfois mises en place à la demande de particuliers. Les plus fortunés d'entre eux, en effet, peuvent demander la prolongation d'une canalisation d'eau ou d'une ligne électrique, qui leur est facturée en fonction du coût réel de raccordement, d'autant plus élevé que la conduite ou le poteau de départ sont éloignés. Profitant de cet investissement, les résidants les plus proches peuvent ensuite bénéficier de travaux à de meilleures conditions financières. Un groupe de résidants aisés peut ainsi jouer un rôle moteur dans l'équipement d'un secteur, au détriment parfois de toute logique urbanistique, des périmètres urbains éloignés mais nantis étant dotés avant des aires plus proches déclassées (cas de Pissy au secteur 17).

En situation ordinaire toutefois, les habitants des périphéries assurent collectivement l'aménagement. Le CR constitue alors la structure de décision et d'intervention

16. Voir par exemple : « Bien-être, démocratie et paix au Sahel » (chapitre V), in MARTENS L., MEESTERS H., *Sankara, Compaoré et la Révolution burkinabè*, Anvers, EPO, 1989, 332 p., (EPO Dossier international).

17. LANGTHALER R., HUNDSALZ M., *Résultats de l'enquête socio-économique menée par sondage. Annexe au rapport d'activité n° 5 : Projet pour améliorer les conditions de vie et l'habitat de la population à faible revenu en Haute-Volta*, Ouagadougou, novembre, 1973 ; GAUFF INGENIEURE, *Mesures d'urgence pour l'alimentation en eau potable de la ville de Ouagadougou : études socio-sanitaires et proposition de mesures. Rapport définitif.* Ouagadougou, Gauff Ingenieure, 1988, p. 20.

institutionnellement prévue en 1983 pour encadrer ces interventions : il remplit une fonction de maître d'ouvrage et, souvent, de maître d'œuvre.

Lors d'une ou plusieurs assemblées générales, il lui revient d'abord d'identifier une demande, de la formaliser et de la traduire en termes techniques. Cette demande est parfois exprimée spontanément (eau, écoles), mais il peut être nécessaire de la susciter (assainissement). Il lui faut ensuite établir une hiérarchie des priorités accompagnée d'un échéancier prévisionnel, transcrite dans le plan quinquennal du secteur (1986-1990). Pour préparer les travaux, le CR effectue aussi les démarches pour obtenir les autorisations auprès des départements ministériels compétents ainsi que du haut-commissariat, dont l'avis favorable doit sanctionner toute entreprise. C'est encore auprès de ce dernier qu'il trouve les plans réglementaires pour certains équipements (écoles, dispensaires, marchés...) et les expertises nécessaires à l'établissement des devis estimatifs. Ayant programmé les différents chantiers du secteur, en essayant de tenir compte le plus judicieusement possible des saisons et des rythmes domestiques, le CR procède à la collecte des fonds. Enfin, après le démarchage auprès de tâcherons et de petites entreprises locales, il organise les chantiers : surveillance des travaux, entretien des ouvriers (nourriture, rémunération), encadrement de la main-d'œuvre bénévole et des travaux collectifs, coordination des diverses activités.

Cet ensemble d'activités suppose des compétences variées, diversement distribuées dans les CR, ce qui est une première cause de disparité. Chaque projet engendre des difficultés logistiques particulières dont la résolution dépend de la qualité de la collaboration établie entre les CR et les représentants de la puissance publique. Celle-ci dépend beaucoup des relations personnelles entretenues et des opportunités professionnelles individuelles ; c'est un second facteur d'inégalité. Enfin, l'efficacité du protocole de partage, grossièrement institutionnalisé, dépend beaucoup des négociations bilatérales que peut mener chaque CR : la souplesse de ce dispositif, bricolé pour s'adapter à différentes configurations, est une troisième source de disparité.

1/ L'incontournable : les permanences

Dans un premier temps, les CR se sont installés dans des locaux provisoires (villas réquisitionnées après le 4 août ou bâtiments inoccupés) et le gouvernement révolutionnaire, pas plus que le Secrétariat général des CDR, n'ont alors manifesté le souci de contribuer à des locaux plus définitifs. Certains secteurs se sont donc contentés de réaménager un ancien bâtiment, soit qu'ils attendent le lotissement pour une construction permanente (cas du secteur 30 qui a cependant édifié un hangar pour abriter ses réunions), soit qu'ils n'aient pu mobiliser suffisamment de ressources (cas des secteurs 24 et 29). Dans ces deux cas de figure toutefois, les CR ont régularisé leur situation en indemnisant symboliquement le propriétaire spolié : le bureau du secteur 30 a ainsi racheté le bâtiment à l'ancien occupant déguerpi pour 3 millions de FCFA, tandis que le 24 a donné 1,5 million de FCFA pour le sien.

Ces sommes restent cependant très en deçà des dépenses engagées par la grande majorité des CR périphériques pour l'édification d'une construction neuve, aisément identifiable. Matérialisant le siège du pouvoir local, celle-ci résulte du souci

d'institutionnaliser et de pérenniser une structure contestée, voire, dans certain cas, de la glorifier, ce que traduit une architecture ambitieuse. Aussi les permanences sont-elles souvent hébergées dans des édifices de « prestige », de taille importante à l'échelle des constructions environnantes, localisés en fonction de perspectives avantageuses (en bordure de la voie principale, comme au secteur 20, ou au milieu d'un vaste espace dégagé comme au 22 et au 17) et investis d'une charge symbolique qui s'étend bien au-delà de leur fonction première.

La décision de construire, votée en assemblée générale, figure dans tous les plans quinquennaux de secteur ; elle est étayée par une programmation financière qui, selon les cas, fait appelle aux cotisations de lotissement ou crée une contribution spécifique, que complète le recours à la main-d'œuvre gratuite des résidants et l'apport en matériaux du haut-commissariat. Celui-ci, conscient de l'effort engagé et soucieux de l'encourager, indique en effet en 1986 que sa contribution (tôles et ouvertures) est conditionnée par l'achèvement du bâtiment jusqu'au chaînage sur ressources propres des secteurs : la province s'assure ainsi de la capacité et de la volonté du CR de mener le chantier à son terme.

On ne peut nier qu'il y ait eu, dans un certain nombre de secteurs étudiés, une adhésion initiale des habitants à la réalisation de ce bel équipement qui cristallise le chauvinisme et, provisoirement, la cohésion autour du CR [18]. Cette coalition, jointe à l'aide provinciale, explique la rapidité avec laquelle les secteurs œuvrent à leurs permanences et l'esprit de grandeur qui les anime, conduisant à un surdimensionnement que n'imposait pas le caractère utilitaire des lieux. Cette compétition s'éteint cependant à la fin de la décennie 80, avec le climat politique qui l'avait entretenue sous Sankara. Aussi les secteurs qui avaient tardé à mettre en chantier leur permanence éprouvent-ils alors quelque peine à engager (secteur 29) ou à terminer les travaux. Par exemple, le secteur 23 a débuté, alors que la surenchère entre CR était encore forte, un chantier d'envergure qui demeure inachevé faute de ressources : le coup d'Etat d'octobre 1987 a ruiné ses perspectives de nouvelle collecte monétaire car les habitants, considérant que la permanence est liée à de mauvais souvenirs, s'opposent à toute contribution supplémentaire. Conscient que leur crédibilité est liée à l'utilisation d'un édifice qui a déjà coûté environ 8 millions de FCFA, plusieurs responsables du CR des jeunes souhaitent en 1989 que le bâtiment soit recyclé pour en faire un dispensaire, voire un petit hôpital [19].

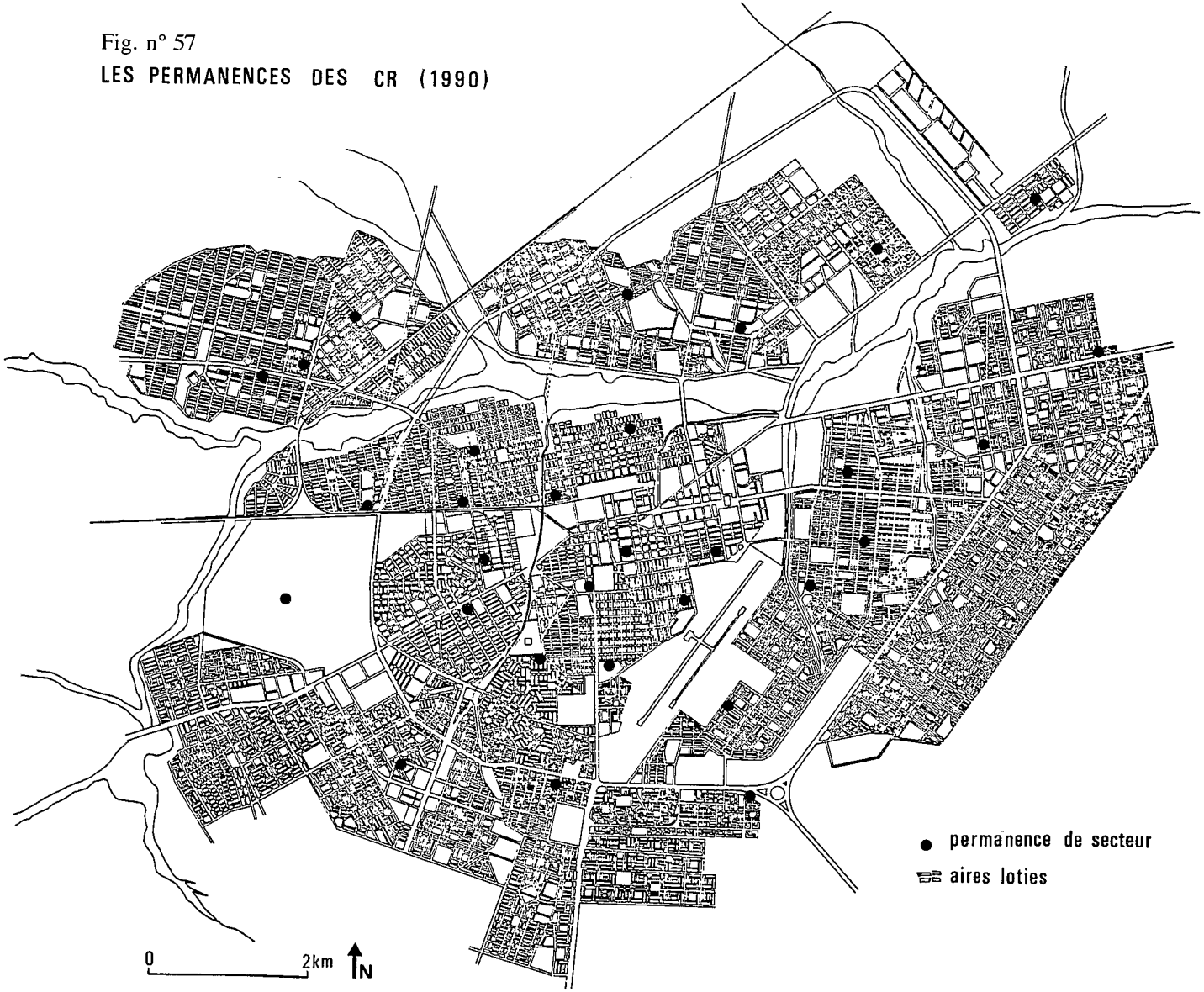
Ainsi, la nécessité des permanences a plus été suggérée par le contexte politique du Sankarisme que ressentie par les populations. La pression des autorités centrales, soucieuses d'asseoir leur pouvoir à travers les instances populaires de base, a été prépondérante dans l'affirmation de cette priorité comme dans la surenchère entre secteurs qui en est résultée. En témoigne l'effondrement des projets de permanence après 1987 tandis que se multiplient les écoles primaires et les dispensaires de quartier.

18. « Pour la permanence il n'y a pas eu de discussion, cela allait de soi. Nous en avons fait une priorité absolue » : entretien du 18 août 1987 au secteur 23.

19. *Entretien avec les responsables du CR : 23 février 1989.*

Fig. n° 57

LES PERMANENCES DES CR (1990)



2/ Le rattrapage : les écoles

Parmi tous les chantiers des CR, les plus nombreux et les plus régulièrement menés à leur terme sont ceux qui concernent les écoles primaires : priorités gouvernementales dès 1983, l'alphabétisation et l'enseignement de base trouvent en effet un écho favorable auprès des populations pour qui l'instruction scolaire demeure le meilleur instrument de la promotion sociale. En outre, le cycle de réalisation d'un établissement standard est bref et permet la satisfaction rapide des populations mises à contribution, pour un coût relativement modeste. Dans le cadre de la gestion partagée en effet, une école type [20] - de 10 millions de FCFA s'il est fait appel à une entreprise - nécessite un apport approximatif de 5 millions de FCFA de la part du CR, lequel prend en charge le moule à parpaing (acheté localement 20 000 FCFA), le ciment, les fers et la main-d'œuvre spécialisée (tâcherons). Les responsables du secteur 22 estimaient par exemple que leur première école leur était revenue à 4 millions de FCFA en 1986 ; ceux du 25 avançaient une dépense de 3,5 millions pour trois classes en 1987, tandis que le dossier déposé en février 1988 au haut-commissariat par le secteur 20 pour deux écoles de trois classes proposait un devis global légèrement supérieur à 12 millions de FCFA.

Pour chaque chantier, un protocole précise la nature des responsabilités à partager entre les partenaires et leur imbrication dans le temps, la procédure suivie étant très similaire d'un secteur à l'autre. Le CR initie généralement l'opération par le recueil des demandes d'inscription d'enfants scolarisables non satisfaites à la rentrée précédente. Approuvé en assemblée générale, détaillé dans un procès-verbal précisant le nombre de classes souhaité, le calendrier du chantier, le devis estimatif et le montage financier (nature et montant des fonds à utiliser), le dossier est ensuite confié à une « commission des écoles » du secteur, chargée d'obtenir les autorisations, de démarcher d'éventuels bailleurs de fonds (ONG par exemple), puis de recruter, surveiller et rémunérer les tâcherons, afin de conduire le chantier jusqu'au chaînage. La province pour sa part fournit le plan type, assure le contrôle technique et, après vérification de la conformité des locaux (surfaces, aération, solidité...), fournit les tôles de toiture, les ouvertures métalliques et le mobilier (normalement 25 tables-bancs par classe) : 40 millions de FCFA inscrits au budget provincial de 1987. L'Etat enfin nomme le personnel enseignant, recruté parmi les instituteurs et les jeunes diplômés du SERNAPO [21], à condition que le CR ait formulé, avant le mois de mai, une demande écrite à l'inspection primaire.

Il n'est toutefois procédé qu'à une seule ouverture de classe par an : à chaque inauguration d'un bloc scolaire, le ministère s'engage donc à nommer trois instituteurs en trois ans. Lorsque 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 défaillance majeure des pouvoirs publics dans ce domaine à Ouagadougou. Une accélération sensible des demandes peut cependant entraîner un décalage croissant entre les capacités des secteurs à réaliser les équipements et celles de l'Etat à y affecter les

20. Un bloc scolaire standard comprend trois classes, comportant sept persiennes métalliques et une porte chacune, accompagnées d'un magasin disposant de deux ouvertures (une porte et une fenêtre). Le sol est une chape de béton, les murs sont en parpaings de ciment fabriqués sur place et crépis, le toit est fait de tôles.

21. Service national militaire obligatoire pour tous.

moyens de fonctionnement. Ce risque de dérapage est la conséquence du succès d'une politique qui postule, sans le démontrer, que les rythmes de mobilisation des ressources aux niveaux des secteurs et de l'Etat sont compatibles.

Relatons à cet égard la tentative de coup de force du secteur 15. Outrepassant le calendrier de son plan quinquennal, celui-ci achève en 1988 une école de six classes. Considérant que son effort de construction équivaut à deux écoles de trois classes, il demande deux instituteurs au ministère qui, refusant le fait accompli, ne lui en affecte qu'un. Une centaine d'élèves étant refoulée à la rentrée de septembre 1988, alors que des locaux sont disponibles, le CR décide de recruter et de rétribuer lui-même un instituteur de CP1 (un ancien enseignant du privé). L'accord des populations acquis, reste à trouver l'argent, bientôt mobilisé sous forme d'un droit d'inscription fixé à 6 000 FCFA par élève (1 000 FCFA pour la caisse de l'école et le reste pour le salaire de l'instituteur, établi à 25 000 FCFA mensuels). Cette démarche du CR conduit ainsi à l'ouverture de deux CP1 dans la même école, dont l'un est gratuit (à l'exception des frais d'inscription provinciaux de 1 000 FCFA) et l'autre assimilable à un cours privé. Si le principe de cette école à deux statuts a de quoi choquer, la solution adoptée n'en apparaît pas moins adaptée aux circonstances. D'une part le CR a montré une bonne intelligence de la situation en satisfaisant une priorité des parents : il n'a eu aucune peine à remplir la classe malgré les frais d'inscription, qui demeurent très en deçà des droits perçus par les écoles privées [22]. D'autre part, sans hypothéquer l'avenir - en mars 1989 les responsables attendaient la nomination d'un ou deux instituteurs pour l'année suivante - le CR a démontré sa capacité à gérer une situation difficile et à rassembler les habitants autour de lui [23].

Cet exemple est évocateur des pratiques des CR. Les montages de la gestion de proximité, bien que relativement formalisés en ce qui concerne les incitations gouvernementales, comportent des marges d'incertitude qu'ils tentent d'exploiter, avec plus ou moins de succès. Dans le cas du secteur 15, la question d'une double affectation aurait pu être posée clairement en préalable aux autorités patentées. Une probable réponse négative aurait cependant condamné *a priori* tout essai de réinterprétation des conventions imposées unilatéralement par l'administration. La seule conduite possible pour les CR est donc celle du fait accompli, qui est aussi une forme de chantage à la légitimité : en plaçant les pouvoirs publics devant les édifices achevés, les CR favorisent les concessions de la province et des ministères, confrontés à l'exaspération des citadins. Cette exploration prudente, aux marges des dispositifs de partage officiellement entérinés, est une constante des CR les plus dynamiques, que ne découragent pas les cadres normatifs dans lesquels les autorités s'efforcent de contenir la gestion partagée. On remarque toutefois que leurs tentatives empruntent des formes scrupuleuses, laissant place à une possible justification rétrospective. Le risque principal de cette pratique réside en effet dans les effets boomerang d'un éventuel échec, car si l'effort consenti par les populations pour construire six classes au lieu de trois s'avère vain, le CR risque fort à son tour d'être accusé de gestion irresponsable.

22. Pour la rentrée 1989, les droits d'inscription dans les écoles primaires privées ont été fixés par le gouvernement à 15 000 FCFA : Raabo n° An VII 005/FP/CAPRO/MESSRS MEBAM du 14 août 1989 (*Carrefour africain*, n° 1092 du 18 août 1989, p. 6).

23. Entretien avec le « socio » : 4 mars 1989.

Si les secteurs périphériques semblent ainsi avoir trouvé un moyen d'atténuer leur déficit en équipements scolaires, la gestion et l'entretien de ces derniers demeure problématique. La caisse des écoles, gérée par les parents d'élèves et alimentée par une cotisation de 1 000 FCFA/élève/an, sert normalement à l'entretien des locaux (le ménage étant généralement effectué par les enseignants eux-mêmes), au financement des petites réparations du mobilier et éventuellement à l'achat de matériel didactique. De façon générale cependant, alors que les dotations de fonctionnement des écoles sont insuffisantes, les secteurs n'ont guère abordé ces problèmes de gestion. Autant ils manifestent de l'intérêt pour l'investissement initial, autant la maintenance et l'entretien de l'équipement réalisé semblent éloignés de leurs préoccupations.

Reste que, dès 1984, les écoles primaires publiques des périphéries sont, en quasi totalité, construites sous le régime du partage contractuel : on lui doit la spectaculaire progression des équipements (138 classes nouvelles entre 1983 et 1989 dont 125 réalisées par les CR) et du nombre d'enfants scolarisés. Toutefois, malgré ces efforts, l'offre est encore loin d'être satisfaisante : le nombre d'élèves par classe n'a cessé d'augmenter, pour dépasser les 80 en 1988, certaines écoles ont dû adopter le principe de la double vacation et les secteurs continuent de refuser un grand nombre d'enfants [24].

Tableau n° 96

Evolution de l'équipement scolaire et de la scolarisation primaire à Ouagadougou (ensemble de la ville puis périphéries seules) : 1980-1989

	1/01/ Ouaga.	1980 périph.	1/01/ Ouaga.	1983 périph.	1/01/ Ouaga.	1986 périph.	1/01/ Ouaga.	1989 périph.
Nombre d'écoles								
- public :	56	16	59	18	84	34	102	52
- privé :	32	6	41	17	44	21	52	29
Nombre de classes								
- public :	281	62	324	88	409	139	510	226
- privé :	164	29	216	79	206	111	315	181
Nombre d'élèves								
- public :	22 696	4 860	27 965	7 203	34 514	12 062	43 421	20 046
- privé :	7 673	1 369	11 284	4 366	14 182	6 859	26 255	15 004
Totaux								
- écoles :	88	22	100	35	128	55	154	81
- classes :	445	91	540	167	615	250	825	407
- élèves :	30 369	6 229	39 249	11 569	48 696	18 921	69 676	35 050
Elèves/ classe	68	68	73	69	79	76	84	86

Sources : Rapports de rentrée de la Direction générale de l'Enseignement de base à Ouagadougou.

24. 40% des enfants de la capitale ne fréquentaient pas l'école à la fin des années 80 selon certaines estimations : MARTENS L., MEESTERS H., *op. cit.*, p. 213.

Figure n° 58

Progression de la scolarisation primaire publique dans les périphéries ouagalaises (1980-1989)

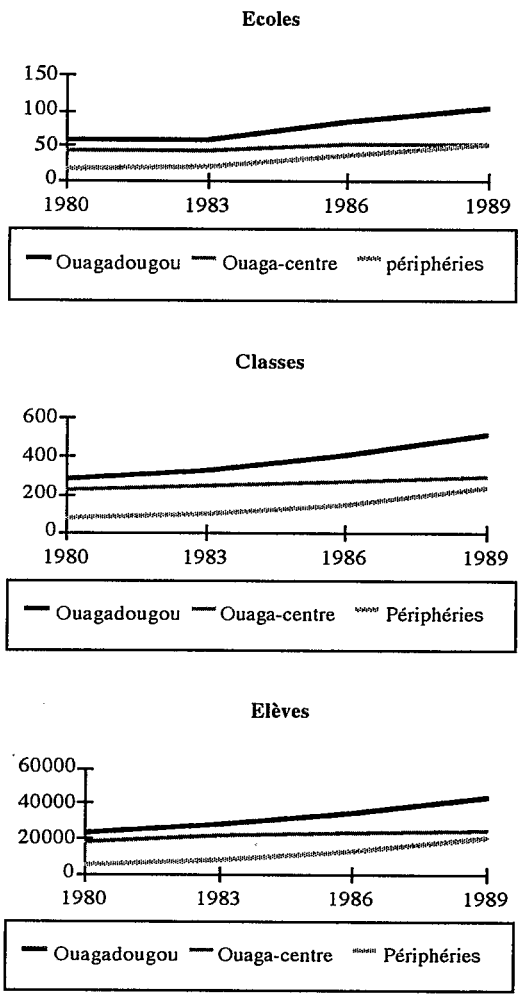


Tableau n° 97

Equipement scolaire (achevé ou en cours de construction) réalisé par les CR enquêtés entre 1983 et 1989

Secteur	Classes	Magasins	Secteur	Classes	Magasins
15	17	3	**23**	9	2
16	15	3	**24**	1	-
17	12	-	**25**	5	-
19	6	-	**27**	8	-
20	9	1	**28**	12	4
21	8	-	**29**	13	-
22	6	2	**30**	4	-

A ces écoles primaires, il faut ajouter les garderies populaires (sections enfantines), encouragées par le CNR pour lutter contre « les échecs de l'école coloniale » [25]. Le décret qui en porte la création en 1985 les place sous la tutelle du ministère de l'Essor familial et de la Solidarité nationale et précise les contributions citadines attendues : « Les garderies populaires se caractérisent par la participation effective des populations à leur implantation, à leur gestion et à leur fonctionnement » [26]. La première Conférence nationale des CDR faisait état de 17 garderies populaires construites par les CDR en 1986 à Ouagadougou ; nous en avons recensé une dizaine dans les périphéries, réalisées pour la plupart sur financements extérieurs (UNICEF, coopération italienne, Lyons Club), mais avec l'apport en main-d'œuvre des populations et la logistique des CR [27]. Le personnel est généralement composé d'une animatrice, affectée par le ministère de l'Essor familial, assistée d'aides recrutées parmi les ménagères du secteur, formées pour cet emploi et payées grâce aux cotisations des parents : elles sont trois à la garderie du secteur 22 en 1986, payées 10 000 FCFA/mois. Ces garderies populaires, qu'avaient précédées des initiatives privées, répondent à une demande puisqu'elles ont toutes atteint leur taux de remplissage : celle du secteur 17 accueille 120 enfants en février 1989 et en refuse autant.

Au delà de la progression globale des équipements, la chronologie des réalisations scolaires montre qu'après un délai initial de mise en œuvre, la majorité des établissements a été édifiée entre 1985 et 1987. En première analyse, les raisons de la chute enregistrée par la suite sont peu limpides et ressortissent à une conjonction de facteurs : la fin des programmes de constructions scolaires des plans quinquennaux des secteurs de Ouagadougou ; le souci parallèle du ministère de reporter ses efforts vers le reste du pays ; l'évolution du régime et ses incidences sur la démobilisation politique. Après cette date pourtant, de nombreux CR poursuivent leurs activités et leur « dépolitisation » n'affecte pas nécessairement leur engagement dans l'aménagement des quartiers.

En revanche, il ressort des entretiens que la gestion partagée a, dans ce domaine, atteint son but en ramenant le sous-équipement scolaire des périphéries à un niveau

25. SGN-CDR, *op. cit.*, p. 85.
26. Décret n° 85-529 CNR-PRES-MEF-SN du 29 août 1985 (*JOBF*, n° 38 du 19 septembre 1985).
27. Secteurs ayant une garderie en 1989 : 16, 17, 20, 21, 22, 24, 28, 29, 30 ; celles du 15 et du 23 sont en construction.

comparable à celui de l'ensemble de la ville : en 1989, le parc d'écoles publiques des secteurs périphériques accueille la moitié des contingents d'enfants scolarisés à Ouagadougou. Réorientées vers d'autres secteurs d'intervention, la santé notamment, les préoccupations délaissent les projets scolaires : non que la situation soit totalement satisfaisante (en raison des sureffectifs, les écoles refusent toujours un grand nombre d'enfants), mais les efforts déployés ont aplani les disparités et les résidants des périphéries attendent de bénéficier d'un traitement analogue à celui des autres citadins : « l'Etat n'a rien donné pour notre quartier, nous avons tout fait nous-mêmes, maintenant c'est à lui de contribuer » [28]. Loin d'enclencher un processus d'autonomisation, la gestion partagée semble fonctionner comme un appel aux pouvoirs publics pourvoyeurs de services : assurant la « mise à niveau », elle est une mesure exceptionnelle préparatoire à la réintégration d'aires urbaines longtemps ignorées dans le giron de l'urbanisme administré.

3/ Entre rêve et réalité : les équipements de santé

Les équipements de santé (dispensaires/SMI [29] et dépôts pharmaceutiques) répondent à une autre préoccupation majeure des citadins [30], laquelle, du DOP [31] au Programme d'action du Front populaire [32], recoupe le constant souci des gouvernements révolutionnaires d'améliorer l'encadrement sanitaire primaire [33]. Bien que l'urgence des réalisations soit ici profondément ressentie, celles-ci demeurent plus rares que dans le domaine scolaire, en raison notamment des problèmes de personnel. La triste expérience des postes de santé primaire (PSP) en zone rurale, devenus pour beaucoup des « cases à margouillats » faute de moyens et d'infirmiers, incite en effet à la prudence [34]. Néanmoins, quatre dispensaires ont été ouverts dans les secteurs 17, 19, 28 et 30, où les populations ont reconverti ou réouvert des locaux existants [35]. Si le secteur 25 a construit un PSP, faute de personnel permanent, il n'a jamais été ouvert. Au secteur 22 on s'est surtout efforcé d'améliorer d'anciennes structures. Les autres établissements, bien que parfois construits par les populations, ont bénéficié de financements extérieurs (DGUT aux secteurs 17 et 21, Caisse de sécurité sociale au secteur 23).

Les démarches suivies pour les dispensaires s'apparentent à celles adoptées pour les écoles, avec toutefois des procédures simplifiées parce que les projets prévoient rarement la construction de locaux neufs. Après avoir inscrit le dispensaire dans son

28. Entretien du 18 février 1989.
29. SMI : Santé maternelle et infantile.
30. Cf. DAM H. Van, LEEUW M. de, *Ça dépasse toutes les bornes. Restructuration dans les quartiers spontanés de Gounghin-Sud, Nossin, Cissin et Tampouy à Ouagadougou : étude d'évaluation*, Ouagadougou, DGUT, 1986, n. p.
31. CNR, *Discours d'orientation politique*, Ouagadougou, s.n., 1983, p. 42.
32. FRONT POPULAIRE, *Statuts et programme d'action*, Ouagadougou, s.n., 1988, p. 40.
33. Ce souci leur a valu une certaine reconnaissance internationale tandis que les campagnes de vaccination commando leur attiraient les félicitations de la Banque mondiale et de l'UNESCO.
34. FRONT POPULAIRE, *Assises nationales sur le bilan des 4 années de Révolution : documents finaux*, Ouagadougou, s.n., 1988, pp. 112-113.
35. Signalons également que les habitants du secteur 10 en centre-ville ont transformé leur ancienne permanence en dispensaire, ce qui inspire d'ailleurs certains CR des périphéries. Ainsi celui du secteur 23 songe à faire de sa permanence sous-utilisée une formation sanitaire.

plan quinquennal, le CR entreprend les travaux de réfection du bâtiment puis informe le ministère de la Santé de l'ouverture des locaux. Le dossier comprend notamment l'autorisation de reconversion fonctionnelle, un état des lieux en matière d'équipement sanitaire dans le quartier, des indications sur les modalités de fonctionnement (approvisionnement en eau, électricité, etc.) et un plan des locaux. Il est déposé au haut-commissariat qui le transmet au service technique de la direction provinciale de la Santé, chargée d'en étudier l'opportunité et de vérifier la conformité des plans.

Au secteur 28, le CR a ainsi ouvert un local inutilisé, construit par l'ADAUA (Association pour le développement d'une architecture et d'un urbanisme africains), auquel le ministère, tenant compte de l'absence de structure sanitaire dans ce secteur peuplé (environ 17 000 habitants), a promptement affecté du personnel (un infirmier d'Etat, trois infirmiers brevetés et trois filles de salle). Ce dispensaire a reçu 33 394 malades en 1988 provenant, dans leur quasi totalité, d'un rayon inférieur à 4 km [36]. Cet afflux de clientèle confirme la nécessité d'un tel équipement, en dépit de ses insuffisances : seules les consultations sont assurées, à l'exclusion des soins et des vaccinations, dans des conditions de fonctionnement précaires puisque le secteur pourvoit à tous les besoins autres que médicaux (approvisionnement en eau à partir d'une pompe manuelle, fonctionnement du groupe électrogène pour l'éclairage).

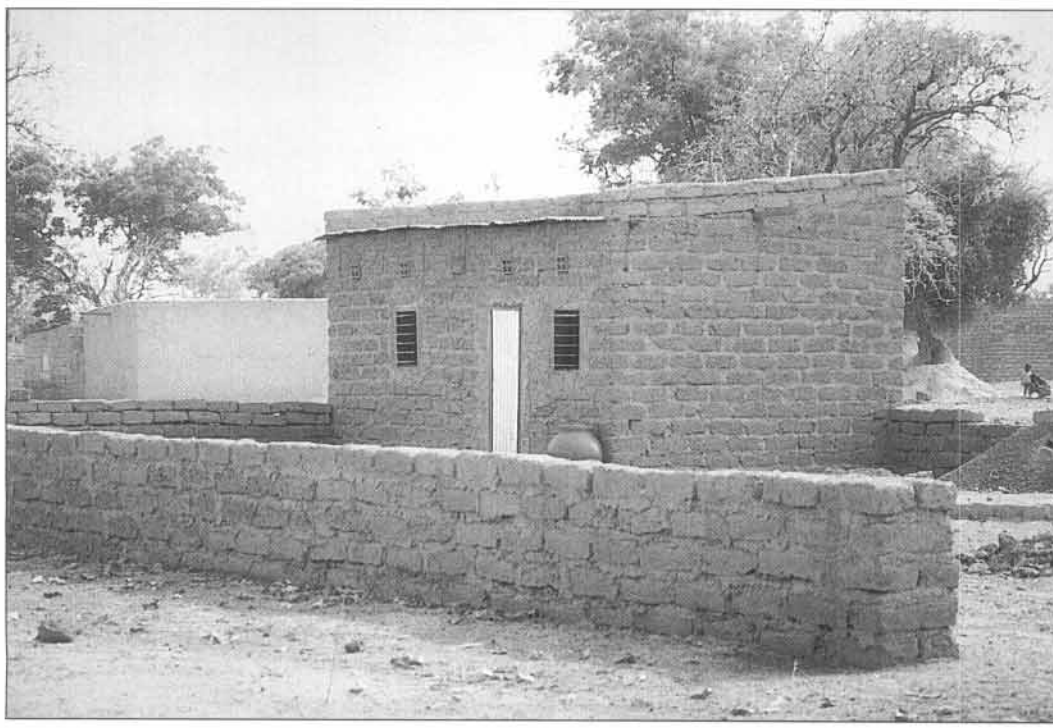
Au secteur 19, un local initialement destiné à un magasin *Faso Yaar* [37] est reconverti, avant même la fin de sa construction, pour l'accueil d'un dispensaire-SMI sous la pression de la population. Informé de ces travaux, le directeur provincial de la Santé, venu en personne promettre rapidement la mise à disposition de personnels, obtient en 1988 la nomination d'un infirmier d'Etat et d'un infirmier breveté, de deux sages-femmes, d'une accoucheuse auxiliaire et d'un garçon de salle. Le dispensaire, cependant, ne dispose pas d'électricité, son eau provient d'un forage équipé d'une pompe manuelle et le rapport annuel du ministère de la Santé le classe dans la catégorie des locaux en mauvais état. Malgré cette précarité matérielle, le dispensaire-SMI de Nocin a reçu 6 303 visites en 1988, dont 3 606 dans la section SMI qui provenaient toutes d'une clientèle de proximité (moins de 4 km) [38].

Le secteur 30, enfin, obtient la réouverture d'un ancien CSPS (Centre de santé et de promotion sociale), construit par l'Etat puis abandonné, en prenant à sa charge l'approvisionnement en eau (pompe manuelle), la rémunération d'un gardien, d'une matrone et d'un garçon de course, tandis que le ministère y nomme un infirmier, une sage-femme, deux accoucheuses auxiliaires, une fille de salle et un agent itinérant de santé. 19 000 consultants se pressent en 1988 au dispensaire de Nongtaba, certains après avoir effectué un long trajet [39]. Face à cette affluence, le CR maintient son projet de construction d'un dispensaire neuf, pour lequel il négocie avec une ONG canadienne : celle-ci envisage l'ouverture d'un centre de pesée et de conseils nutritionnistes pour nourrissons et, outre la formation de deux femmes du secteur au dispensaire-SMI de Saint-Camille, promet 20 millions de FCFA pour les bâtiments.

36. D'après les rapports mensuels du ministère de la Santé pour l'année 1988 (dispensaire de Dassasgo).
37. Chaîne de magasins d'Etat.
38. D'après les rapports mensuels du ministère de la Santé pour l'année 1988 (dispensaire de Nocin).
39. *Ibid.* (dispensaire de Nongtaba).

Habitat périphérique illégal

Habitat illégal hétérogène juxtaposant des cases en banco et des cours plus citadines (secteur 15, mars 1988).

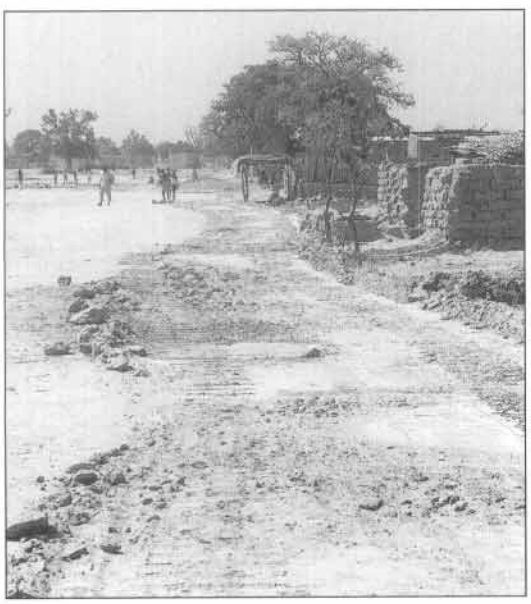


Cour en banco d'une aire non lotie du secteur 15 (mars 1988).

Les lotissements « commandos »

La confection des bornes est une contribution des habitants aux lotissements « commandos » (septembre 1986).

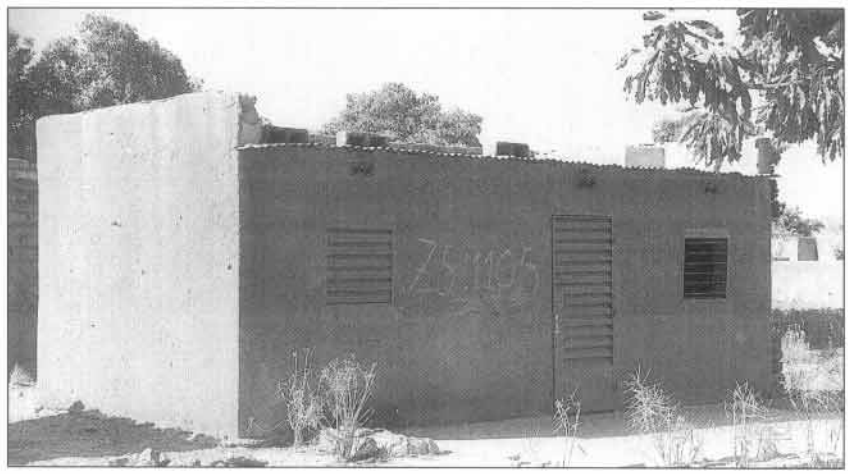
Ouverture des voies au secteur 22 (mars 1987).



Ouverture des voies au secteur 17 (mars 1987).

Les lotissements « commandos » : reconstructions et anticipations

Déplacement des anciens bâtiments et reconstruction
dans le cadre du nouveau parcellaire (secteur 17, février 1989).



Reconstruction en banco amélioré dans un périmètre loti du secteur 28
(février 1989).

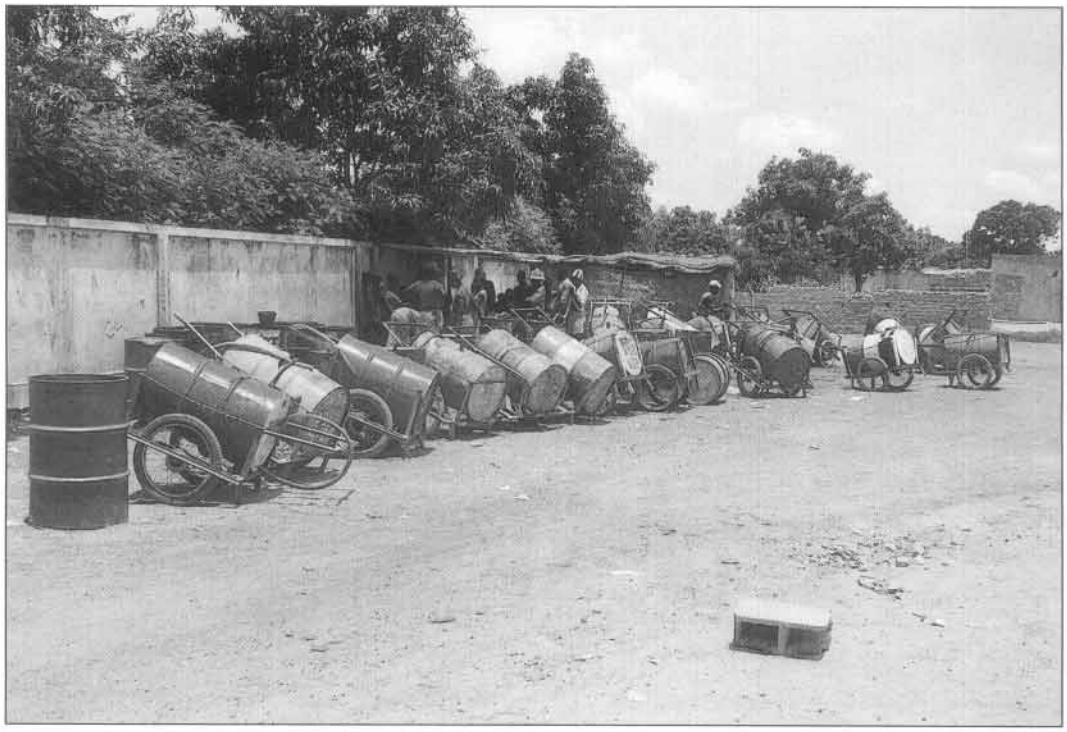
Édification de *pigeonniers* sur les franges des périmètres lotis
(secteur 28, septembre 1989).

Les Cités révolutionnaires

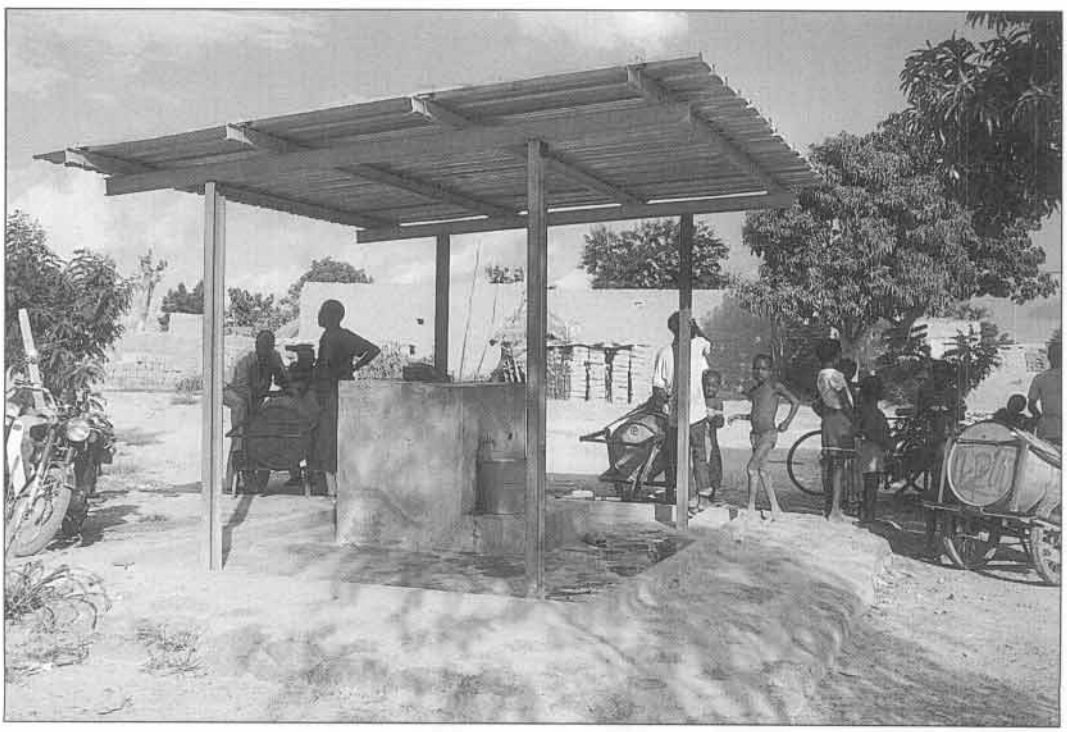
Cité AN III : les immeubles (mars 1987).

Cité AN IV A : les villas (février 1989).

Les bornes-fontaines : un service inégal

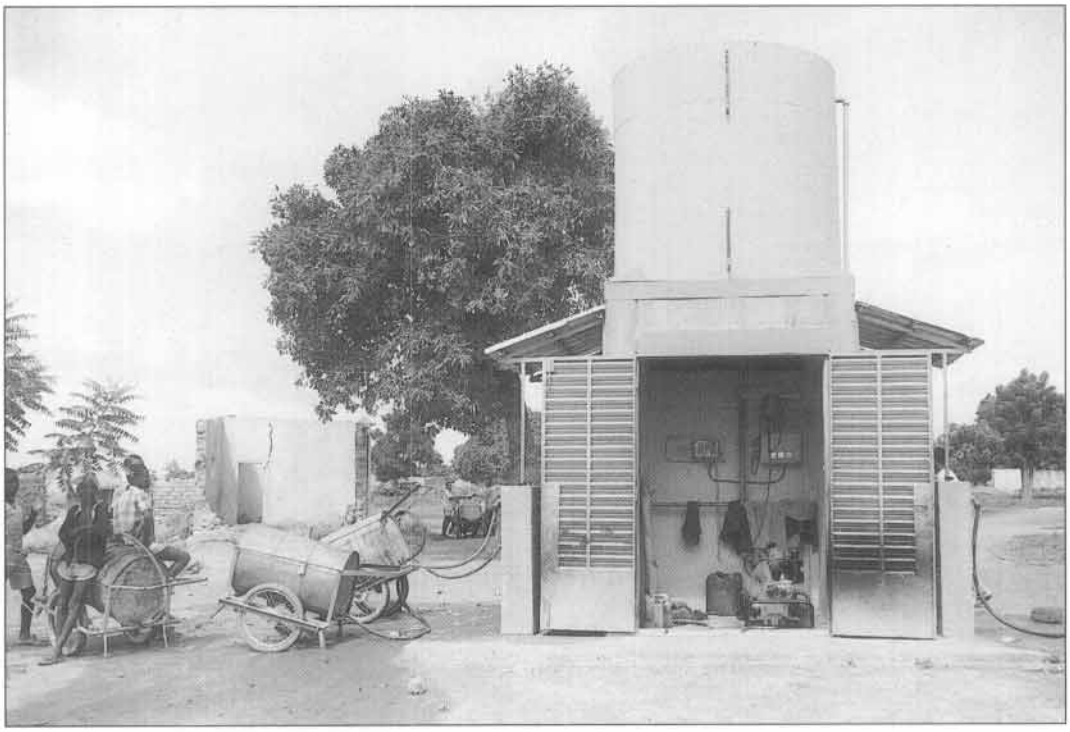


L'attente à la borne-fontaine du Juvénat excède fréquemment 3 heures, même en hivernage (secteur 29, septembre 1987).

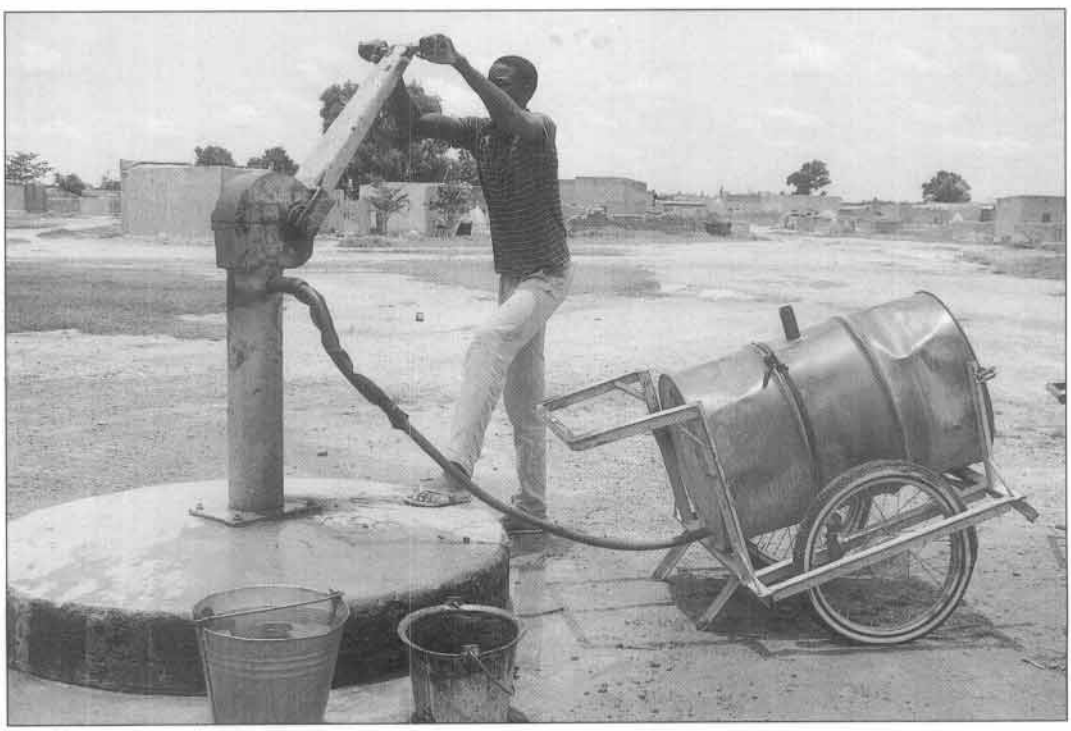


Affectée par de nombreuses coupures d'eau, cette borne-fontaine du secteur 16 est très inégalement fréquentée (septembre 1987).

Les forages



PEA n° 8 au secteur 22 : en septembre, après une journée pluvieuse, la fréquentation est faible. Deux revendeurs achèvent le remplissage de leur fût tandis que les autres « attendent le client » (1987).



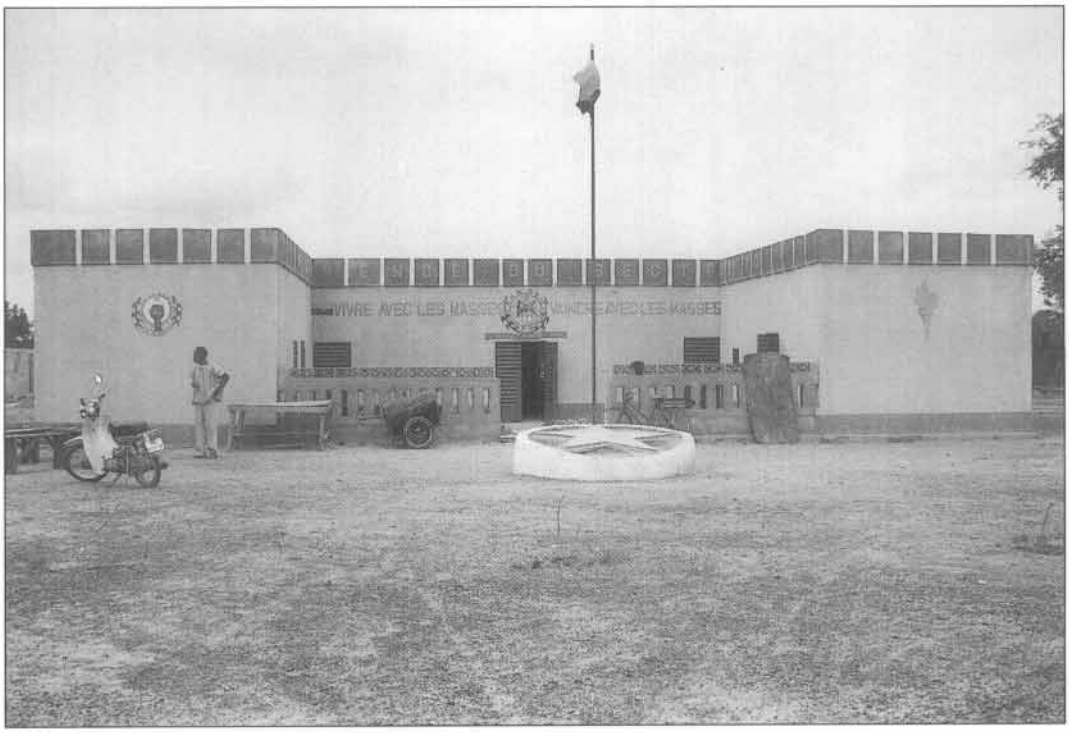
Forage équipé d'une pompe manuelle au marché de Cissin : il faut environ 20 mn à ce « pousseur de barrique » pour remplir son récipient (secteur 17, septembre 1987).

Les charretiers

Longue attente au PEA n° 1 lorsque s'exacerbent les problèmes d'approvisionnement en eau, en fin de saison sèche (secteur 24, mars 1988).

Barriques de revendeurs immatriculées par le CR du secteur 29 (septembre 1987).

Les permanences



Secteur 20 (août 1987).

Secteur 22 (mars 1987).

La répartition des tâches est donc claire entre les CR et l'administration : contrairement aux écoles, il n'y a pas de dispositions particulières d'aide à la construction des locaux sanitaires [40], aussi les secteurs s'efforcent-ils d'aménager des bâtiments existants et d'assurer leur desserte en eau et en éclairage (groupe électrogène ou pétrole pour les lampes), tandis que le ministère affecte un personnel généralement peu spécialisé, mais compétent. Cette collaboration est toutefois tendue, la direction provinciale de la Santé éprouvant de fortes réticences à l'égard des pratiques des CR : elle leur reproche l'anarchie de certaines implantations et la non conformité des locaux. Celui de Nocin, mal construit et fissuré en maints endroits, mal conçu car peu aéré et trop exigu, n'aurait ainsi jamais dû être converti en formation de santé, de l'avis d'un interlocuteur, pour qui l'expérience du secteur 10 n'est guère plus probante [41]. Soulignons cependant que les équipements construits par l'Etat ne valent pas toujours mieux (celui de Tampouy est en très mauvais état) et qu'il est mal venu de reprocher aux CR le caractère sommaire de leurs locaux en l'absence d'aide à l'investissement. En outre, la fréquentation témoigne de l'ampleur de la demande insatisfaite.

Reste que le ministère de la Santé semble éprouver de réelles difficultés à assurer le fonctionnement de ces dispensaires, faute de moyens et de personnel [42], et en 1988, les quatorze formations sanitaires des secteurs périphériques demeurent, pour la plupart, de simples lieux de consultation mal équipés, puisque cinq n'ont pas d'eau et quatre pas d'électricité. Leur entretien est un problème en suspens - la Caisse nationale de sécurité sociale se plaint par exemple de la malpropreté des centres SMI [43] - et leur dotation trimestrielle en médicaments est dérisoire au regard des besoins : « deux boîtes de nivaquine de 1 000 comprimés pour soigner entre 80 et 100 malades par jour », des quantités identiques en aspirine et en médicaments courants [44]. Le dénuement est tel qu'une infirmerie, financée dans le cadre d'un jumelage par la municipalité de Vayre (Gironde) pour assurer l'encadrement sanitaire et médical des élèves d'une école du secteur 17, devient rapidement, en l'absence d'autres structures d'accueil, un dispensaire public : ouvert en juin 1988, il accueille, au cours des six mois suivants, 15 489 consultants [45]. Prenant acte de cette situation, le ministère de la Santé y affecte trois infirmiers, l'achèvement d'un deuxième dispensaire, sur des fonds de la DGUT, étant prévu seulement pour la fin de l'année 1989.

En dépit de ces difficultés, le secteur 15 innove à nouveau. S'il dispose en 1989 de deux dispensaires (le Centre islamique et le Service d'hygiène transféré du centre-ville en 1988), il manque cruellement, avec l'ensemble des secteurs méridionaux, d'une maternité [46]. Aussi, quoique cette entreprise ne figure pas dans son plan quinquennal, lance-t-il un projet de construction pour combler cette lacune.

Afin de convaincre le ministère du caractère indispensable et urgent de cet équipement, il organise une enquête d'opportunité puis s'assure, auprès des services du

40. Sauf de façon ponctuelle comme aux secteurs 21 et 17 où les dispensaires ont été financés par la DGUT sur le fonds de viabilisation, les CR fournissant la main-d'œuvre.
41. Entretien à la direction provinciale de la Santé : 7 février 1989.
42. Ainsi, l'inauguration du dispensaire du secteur 21 aurait été retardée en raison du manque de personnel : entretien à la direction provinciale de la Santé (7 février 1989).
43. *ECHO-CNSS*, n° 23-24 des 2ème et 3ème trimestres 1988, p. 20.
44. Témoignage d'une infirmière du dispensaire-SMI du secteur 10 : *Sidwaya*, n° 1206 du 6 février 1989, p. 8.
45. D'après les rapports mensuels du ministère de la Santé pour l'année 1988 (dispensaire de Pissy).
46. Revendication récurrente dans les enquêtes à Cissin restructuré (îlot 17) des 19 et 20 août 1986.

Cadastre, de la disponibilité d'une réserve foncière dans le lotissement, qu'il matérialise immédiatement. Il réunit alors des fonds propres pour signifier à d'éventuels interlocuteurs sa solvabilité et sa détermination. En avril 1989, le dossier est en cours d'instruction : un plan type a été obtenu du haut-commissariat et le CR recherche une expertise fiable des coûts réels de l'opération (un devis estimatif évalue le seul gros œuvre à 17 millions de FCFA). Parallèlement, des démarches sont effectuées auprès de divers organismes pour obtenir un financement complémentaire ; le secteur explore notamment la possibilité d'un partenariat avec le Centre islamique. Deux étapes essentielles manquent encore toutefois : l'obtention de l'autorisation administrative du haut-commissariat, assez probable, et l'engagement, plus problématique, du ministère de la Santé pour assurer le fonctionnement.

Cet exemple illustre la maturité et l'aisance de certains CR dans le déroulement de démarches pourtant complexes. Rompus à la fréquentation de l'administration, ils en ont appris les fonctionnements et acquis les manières : celui du secteur 15 constitue par avance un épais dossier pour anticiper la demande d'études préalables et éviter autant que possible les demandes dilatoires. Si sa démarche emprunte la voie hiérarchique balisée, c'est aussi un calcul : le secteur a besoin de l'administration de la Santé car, s'il peut financer l'équipement avec des aides extérieures, il ne peut en assurer le fonctionnement. Ainsi, l'objectif est de faire ratifier formellement et régulièrement un projet « illégal », car non planifié, en profitant d'un rapport de force favorable en raison du caractère très populaire du projet dans les secteurs sud de la ville [47].

L'exemple témoigne aussi des ruses de quelques secteurs pour s'affranchir du carcan des plans quinquennaux et de la tutelle ministérielle ; ces libertés locales n'engendrent pas nécessairement, comme le craint l'administration, une anarchie croissante des projets mais, au contraire, une responsabilisation des CR, qui supportent une tâche considérable et engagent, à leurs risques, énergie et ressources.

Evoquons encore, au chapitre des équipements médicaux, les constructions de dépôts pharmaceutiques qu'entreprennent plusieurs CR (secteurs 15, 17, 20, 22, 23, 26, 27 et 29), afin de relayer une initiative privée déficiente. Le local est généralement rudimentaire et peu coûteux (une pièce unique divisée en une partie vente et une partie stockage). Le secteur 22 bâtit le sien pour 1 million de FCFA en 1986 ; le 23 et le 29 installent le leur dans des locaux prêtés par des habitants, après un aménagement sommaire. Le problème n'est pas tant celui de la réalisation que de l'approvisionnement initial en médicaments, les bénéfices des ventes devant par la suite assurer le renouvellement du stock. A l'origine, il semble qu'un accord ait été passé entre les secteurs et le ministère de la Santé afin qu'une dotation en médicaments d'une valeur de 1 million de FCFA soit accordée à tout nouveau dépôt pharmaceutique. Ce fut le cas, en 1986, au secteur 22 mais, en 1987, les responsables du secteur 15 prétendent avoir emprunté puis remboursé en deux mois ce premier million de FCFA à l'UREBA (Union révolutionnaire de banques) [48], tandis que d'autres dépôts ont profité de dons provenant d'ONG ou de la Croix-Rouge. Par la suite, les médicaments sont achetés par les gérants

47. « Nous voulons imposer notre projet au ministère : il faudra bien qu'il nous donne du personnel » : entretien du 4 mars 1988.
48. Entretien du 2 mars 1987.

à la Pharmacie centrale ou à l'hôpital, qui leur accordent une réduction fixée par le ministère de la Santé, et revendus dans les secteurs aux tarifs pratiqués par les pharmacies privées de la ville.

Dans l'ensemble, cette marge bénéficiaire assure un fonctionnement correct des dépôts et permet de rémunérer plusieurs personnes. Les gérants, choisis parmi les militants des secteurs, suivent une brève formation médicale, qui leur permet de rendre de menus services aux habitants, et acquièrent des rudiments de comptabilité. Au secteur 23, le responsable du dépôt est payé 25 000 FCFA/mois tandis que son second reçoit 15 000 FCFA/mois ; au 29, les trois vendeuses gestionnaires sont rémunérées 25 000 FCFA/mois chacune.

Fait original, la gestion des dépôts pharmaceutiques, bien que supervisée par les CR, est indépendante et les bénéfices de la vente servent exclusivement à l'achat des médicaments, à la rémunération des vendeurs et, éventuellement, du gardien. Les risques de détournement des fonds vers d'autres activités du secteur, au détriment de la rentabilité commerciale du dépôt, sont ainsi évités : parmi les activités rémunératrices des secteurs, la tenue des pharmacies est la seule à être totalement dissociée de la comptabilité générale des permanences. Ceci n'empêche pas le CR de conserver un droit de regard sur la gestion et la politique d'achat du dépôt. Notons à cet égard que, s'ils sont faciles à réaliser, les dépôts ne fonctionnent correctement que couplés avec un équipement de santé. Celui du 22, proche de l'hôpital et du dispensaire, fonctionne bien depuis son ouverture mais, à l'inverse, celui du secteur 17, en l'absence de dispensaire, est un échec car la clientèle est trop clairsemée et le stock de médicaments difficile à gérer : le CR n'a pas résisté à l'attrait d'un projet facile et peu coûteux, quoique prématuré.

Le partage des responsabilités, pour ces équipements, impose aux secteurs de procurer les locaux et le personnel, à l'administration de participer à la constitution du stock par une dotation de départ - bien que la régularité de cette dernière ne soit pas clairement établie - et de subventionner la vente par le biais d'une réduction sur le prix d'achat en demi-gros des médicaments, lors des réapprovisionnements du dépôt. Ce financement d'un service de proximité par la cession d'une marge bénéficiaire contrôlée est original et intéressant ; dans son principe, il est analogue à celui du service d'eau potable aux bornes-fontaines, assuré grâce au bénéfice légal concédé par l'ONEA aux vendeurs. L'organisation de ces deux services marchands procède d'un même objectif : faciliter la distribution d'un bien de consommation jugé prioritaire (eau potable, médicaments) au plus grand nombre par un transfert de la marge bénéficiaire du vendeur public (ONEA, hôpital ou Pharmacie centrale) aux gérants des secteurs.

Cette aide publique au fonctionnement des services de proximité pourrait, en théorie, être étendue à tous ceux qui donnent lieu à l'achat d'un bien commercialisé par des offices nationaux et pour lesquels les secteurs (ou les gérants qui en dépendent) peuvent servir d'intermédiaires en jouant le rôle d'un demi-grossiste : cantines des écoles, magasins de produits de base (céréales, matériaux de construction), buvettes publiques et restaurants populaires. Elle résulte toutefois d'un projet social généreux mais fragile qui repose sur la capacité de coercition de l'Etat, lequel impose, sans concertation, un sacrifice à des organismes publics à gestion indépendante, sur lesquels

sont reportés le manque à gagner et les frais de gestion comptable de cette politique. Fruit d'une configuration révolutionnaire, ce montage n'a guère de chance de lui survivre tant est grande la distorsion entre ses ambitions sociales et la précarité de son dispositif gestionnaire.

4/ Les prémisses d'une redistribution commerciale : les marchés

Avec raison, plusieurs CR ont perçu que les années 80 présentaient des conditions favorables à l'aménagement de marchés d'appoint dans les périphéries, entreprise aisée et potentiellement rentable. Assurés de trouver une clientèle sur place avec la densification progressive des nouvelles trames loties, ces équipements de proximité ont aussi été servis par la destruction du marché central : d'abord découragés par l'éloignement du site de recasement temporaire au secteur 16, puis rebutés par le montant de la location des stands au nouveau marché ou refoulés en raison de la saturation des installations [49], de nombreux petits commerçants ont reporté leur activité vers les périphéries. Ce transfert s'est traduit, bien que les effets n'en aient pas été mesurés précisément, par un accroissement des effectifs des marchés existants et un allongement de leur durée de fonctionnement (certains, qui étaient bi-hebdomadaires, sont ainsi devenus journaliers).

Ce contexte explique en partie les ambitions des CR dans ce domaine : en 1989, trois marchés sont achevés dans les secteurs 15, 17 et 30, deux sont en cours d'aménagement au 22 et au 25, tandis qu'un autre est sur le point de débuter au 23. Le responsable de ce dernier secteur énumère les points acquis : l'emplacement, qui a été choisi parmi les réserves disponibles du lotissement, et l'autorisation de principe du haut-commissariat, obtenue sur présentation d'un première ébauche de projet. L'étape suivante est la constitution du dossier comprenant une demande officielle et un plan d'aménagement, la charge financière de ce travail revenant au CR.

Comme dans les autres partenariats, la province participe ensuite aux coûts de l'aménagement : nivellement du terrain, traçage des dessertes, construction de hangars. Négligeable en 1986, nul en 1987 [50], le montant des dépenses budgétaires provinciales consacrées à ces travaux connaît une légère progression en 1988 afin d'aider les secteurs 15 et 17 dans la réalisation de leurs marchés respectifs. Toutefois, cette contribution est limitée aux travaux de terrassement et de préparation du site, la province ne pouvant consentir les 30 ou 40 millions de FCFA nécessaires à la construction des hangars et kiosques [51]. Sans renoncer à leur projet, les secteurs concernés complètent les dépenses et encouragent les commerçants à réaliser eux-mêmes leurs installations.

L'ouverture d'un marché de 2 000 places fut ainsi la grande affaire du secteur 15 en 1988 [52]. Approuvé en assemblée générale, le projet est confié à une commission de huit résidants qui s'adresse, pour la conception du plan masse, à un « ami » du secteur. Ce

49. *Carrefour africain*, n° 1105 du 17 novembre 1989, p. 24.
50. Comptes administratifs de la province (1986 et 1987) : documents de la division financière du haut-commissariat.
51. Entretien à la division économique du haut-commissariat : 28 février 1989.
52. Entretien du 4 mars 1989.

travail, exécuté pour 500 000 FCFA, est transmis au haut-commissariat avec les plans de localisation de la réserve administrative. Après approbation, la province engage l'aménagement du site tandis que le CR recrute un technicien et des tâcherons pour tracer les allées, les emplacements de vente et construire le bâtiment qui abrite la direction du marché : la rémunération de ces compétences lui coûte 1 million de FCFA. La commission gère ensuite les attributions d'emplacement aux commerçants, qui construisent leur stand eux-mêmes, et collecte les droits d'entrée proportionnels à l'importance du commerce : 10 000 FCFA pour les boutiques, 5 000 FCFA pour les hangars et 1 000 FCFA pour les étals. Ces fonds permettent de reconstituer une épargne que le secteur projette d'utiliser pour achever l'aménagement du marché (ouverture de caniveaux de drainage, remblaiement des allées avec de la latérite) et construire sa maternité.

De tels équipements « productifs » comportent de nombreux avantages pour les populations comme pour les CR. Ils facilitent la vie des uns et peuvent procurer des revenus aux autres. Cette perspective a pesé dans les décisions de certains CR, qui ont privilégié le mécanisme de perception des droits dans leur approche de l'équipement. Ainsi, plus que la satisfaction des ménagères ou le souci de favoriser l'emploi et les activités marchandes locales, ce sont les moyens de drainer des ressources monétaires qui obnubilent le responsable du secteur 23 : il a prévu un droit d'installation de 2 000 FCFA par commerçant et s'interroge sur la possibilité d'une taxe renouvelable [53]. Soulignons que ce type de prélèvement est beaucoup mieux toléré dans les secteurs que les cotisations générales : il ne concerne que les bénéficiaires de l'opération et compense la mise à disposition d'un équipement. Pour ces raisons, il est plus facile à gérer et plus rémunérateur.

Nous reviendrons sur les modes de financement de la gestion de proximité ; soulignons néanmoins que les efforts des secteurs pour coupler la satisfaction des résidants avec leur impérieux besoin d'argent conduisent à une cohabitation conflictuelle avec les services fiscaux : les équipements rentables des uns sont aussi ceux des autres, de sorte que province et secteurs entrent en concurrence pour leur gestion. L'exemple des marchés illustre parfaitement la contradiction des projets réussis qui menacent à terme la collaboration des entités infra-communales et provinciale.

5/ Une nécessité mal comprise : les latrines publiques

Les latrines publiques figurent au programme révolutionnaire en tant qu'outil de promotion de l'hygiène publique, inséparable du façonnement d'une société « saine de corps et d'esprit » [54]. Equipements nouveaux à Ouagadougou - il en existe deux seulement avant 1983, au marché central - onze édicules publics sont édifiés sur financement de l'UNICEF à partir de 1986. Le coût unitaire d'un bloc de douze postes est abaissé de 4 à 3 millions de FCFA grâce à la mobilisation des résidants pour effectuer la fouille et les finitions, le gros œuvre de maçonnerie et le suivi technique

53. Entretien du 23 février 1989.
54. SGN-CDR, *op. cit.*, p. 86.

revenant aux Voiries provinciales [55]. Ces latrines sont ensuite confiées aux CR qui en assurent le gardiennage et l'entretien : à cet effet, ils sont dotés par l'UNICEF en matériel d'entretien (balais, bottes, lessive...) et sont autorisés à percevoir une redevance d'utilisation (généralement 10 FCFA).Celle-ci doit servir à rémunérer un gardien et à payer les vidanges municipales (5 000 FCFA le voyage : 8 ou 10 m^3).

D'autres dispositifs ont conduit à des partages analogues pour des édicules généralement localisés près d'un équipement collectif (marché, dispensaire). Ainsi, le bloc de douze latrines publiques ouvert en 1984 au secteur 16 est géré par le CR du marché qui a fixé le droit d'entrée à 10 FCFA. Fonctionnant aux heures d'ouverture du marché (6h à 19h), il est fréquenté journellement par 200 personnes en moyenne et procure une recette journalière de 2 000 FCFA environ. Celle-ci est répartie en trois postes égaux : les dépenses d'entretien (produits de nettoyage et vidanges), le salaire des deux gardiens (9 500 FCFA chacun), la caisse du marché pour les réparations. Le nettoyage est effectué au jet d'eau une fois par jour et, en deux ans d'utilisation, les latrines ont nécessité trois vidanges. Les usagers comme les gérants semblent satisfaits du fonctionnement de l'édicule public [56].

C'est pourtant une exception, les latrines publiques étant d'un usage éphémère sans incidence majeure sur les pratiques antérieures. Ainsi, en dépit d'une active campagne de construction en 1985, les deux latrines de la zone commerciale du secteur 29 ne fonctionnent plus dès 1987 : le premier gardien a été renvoyé pour la mauvaise qualité du nettoyage et le CR cherche en vain un remplaçant plus consciencieux. Celles du secteur 23 sont fermées et celles du 22, construites par le ministère de la Santé, ne sont presque pas utilisées. Ces dernières sont trop excentrées affirment les responsables : elles jouxtent pourtant le dispensaire, mais les patients préfèrent les espaces vacants contigus, plus propres, pensent-ils [57]. Au secteur 30, le CR recherche, sans succès, un gérant pour les huit latrines construites par la province en 1987 près du marché.

Cet échec tient peut-être à la faiblesse de la redevance demandée, comme l'affirment les CR [58] ; il résulte sans doute de la préférence des résidants pour des installations familiales ou, à défaut, de voisinage (60% des concessions ont une latrine plus ou moins conforme en 1987 [59]) ; mais il procède plus encore de la mauvaise gestion des édicules. En effet, les CR font peu d'efforts pour rendre attractifs les emplois de gardien, indispensables à l'entretien des installations et à la collecte de la redevance, dont beaucoup ne sont pourvus qu'épisodiquement en dépit de la concurrence pour obtenir la gestion des points d'eau ou le gardiennage des autres équipements publics. Faute d'entretien convenable, malpropres, malodorants, suscitant la crainte des maladies [60], les édicules sont désertés puis abandonnés. A la campagne en faveur des latrines publiques, les CR préfèrent substituer le mot d'ordre « une concession, une latrine », renvoyant ainsi aux familles la responsabilité du problème [61].

55. DESA, *Rapport sur les latrines publiques de la ville de Ouagadougou*, doc. interne, 1986, p. 10.
56. *Ibid.*, p. 12.
57. GAUFF INGENIEURE, *op. cit.*, p. 50.
58. SGN-CDR, *op. cit.*, p. 86.
59. Entretien avec le directeur de la DESA : 25 février 1987.
60. GAUFF INGENIEURE, *op. cit.*, p. 50.
61. SGN-CDR, *op. cit.*, p. 86.

6/ Concession à la jeunesse : les terrains de sport

Le 24 septembre 1984, la pratique du sport de masse devient un mot d'ordre révolutionnaire et, pour répondre à cet objectif, la réalisation de 7 000 terrains de sport à travers le pays est inscrite au Programme populaire de développement. La moitié environ des CR périphériques de la capitale répondent à cette incitation en aménageant des aires de loisir, simples terrains de football sommairement délimités et nivelés. Des réserves ayant été prévues dans les lotissements, il leur suffit de déposer une demande au haut-commissariat avec un plan du parcellaire, puis de trouver un engin de terrassement : quelques secteurs profitent de l'ouverture des voies du lotissement pour réaliser ce travail, comme au secteur 25. Faute d'un arrangement analogue, les trois terrains des secteurs 22 et 28 ont été tout juste raclés (opération consistant à aplanir grossièrement le sol et à éliminer les végétaux) et ceints de poteaux de bois en 1989. Les secteurs 29 et 15 en ont réalisé deux chacun, le 20 et le 24 un, tous consacrés au football.

Au total, peu de choses. L'animation sportive est certes une constante des CR (le budget 1986-1987 du secteur 30 consacre ainsi 60 000 FCFA à l'achat de ballons de football) et la présence d'un responsable aux sports et loisirs dans chaque permanence milite en faveur de tels projets, mais des préoccupations plus urgentes les relèguent au second plan : « Les CDR avaient beaucoup de réalisations à exécuter dans un bref délai. Par conséquent, ils ont dû axer l'effort des masses sur des priorités qui leur apparaissent plus évidentes. Ainsi la construction d'une école ou d'un dispensaire a-t-elle primé sur la réalisation d'un stade » [62].

Avec les terrains de sport est clos l'inventaire des équipements de proximité qui figurent dans le champ explicite de la gestion partagée : non que la liste en soit exclusive ou nominative, mais elle a été façonnée empiriquement en fonction des impératifs politiques, de la demande des populations, des compétences des structures populaires, des possibilités techniques et financières du partage gestionnaire. Parce que leur grande préoccupation est de doter les aires loties périphériques en équipements publics, les CR abordent peu les questions d'entretien, de maintenance et d'organisation des services de proximité : les quelques tentatives de collecte des déchets ménagers illustrent ce relatif désintérêt sans démentir l'exception notable de la gestion de l'eau potable.

B. De la difficulté d'organiser un service local : la collecte des déchets

Dans des périphéries livrées à elles-mêmes en matière de collecte des ordures ménagères, les CR ont tout à organiser, ce qui est bien au delà de leurs capacités : leurs actions, limitées, sont de trois ordres.

Leur première tâche consiste à lancer de vastes et médiatiques campagnes de nettoyage : tous les mois au secteur 30, de temps en temps aux 19, 20 ou 21, tous les

62. *Ibid.*, p. 116.

trois mois au 22, mais de moins en moins souvent au secteur 23, où ces travaux d'intérêt général tombent rapidement en désuétude.

Leur seconde préoccupation relève de la « sensibilisation ». En l'absence de revendication clairement formulée et au regard des comportements citadins, il apparaît que le thème est peu mobilisateur : les CR, en accompagnement de la campagne nationale sur les vertus révolutionnaires de la propreté [63], sont chargés d'informer les habitants sur les dangers de l'insalubrité liée à l'entassement anarchique des déchets. Toutefois, le discours hygiéniste du pouvoir vise plus à promouvoir les notions de propreté, de pureté et d'ordre que celle d'hygiène, dont la perception est moins aisée [64], et les CR tendent à reproduire les biais de cette approche en privilégiant l'ordre plutôt que la salubrité, l'embellissement du cadre de vie plutôt que l'apprentissage des pratiques d'hygiène.

La troisième catégorie d'intervention, enfin, ressortit à une pédagogie du civisme : il s'agit, pour les CR, d'inculquer une discipline collective dans les secteurs de sorte à domestiquer les pratiques de rejet. L'ONASENE leur a ainsi conseillé de choisir, avec l'accord des citadins, un ou deux dépôts primaires qui, à l'exclusion de tout autre lieu, doivent rassembler les déchets, d'en assurer la surveillance et d'avertir les équipes de ramassage de la nécessité d'un passage. Une telle organisation doit permettre d'étendre aux périphéries la collecte provinciale sur la base d'une prestation à la carte, répondant aux demandes ponctuelles des CR. A la souplesse théorique du service répond néanmoins la rigidité de l'offre : faute de personnel et de matériel, l'ONASENE est incapable de satisfaire les requêtes des CR, tandis que ces derniers supportent mal le transfert des servitudes liées au fonctionnement du service (déplacements, attente, contraintes du démarchage).

Si la majorité des secteurs a suivi les consignes - certains ont matérialisé et délimité les aires de dépôt par des murets ou des pancartes comme au secteur 16 - le succès des campagnes n'en est pas moins très médiocre. Les responsables à la propreté, désignés par les CR, se contentent de surveiller les dépôts et d'informer la population sans se soucier d'imposer une discipline ni d'assurer un suivi des mesures. Leur rôle est parfois celui d'un « objecteur » : les édiles nommés dans chaque sous-secteur du secteur 30 passent ainsi régulièrement devant les concessions, engagent les familles fautives à remédier aux désordres de leur environnement (accumulation d'ordures, eaux stagnantes) et peuvent, en cas de récidive, imposer une amende. Ailleurs, les enfants qui déchargent leurs seaux à côté du dépôt sont réprimandés, les brouettes vidées hors des emplacements réservés peuvent être confisquées [65].

Hormis cette surveillance approximative, les CR optent pour un interventionnisme minimal et, prenant prétexte des lotissements, se contentent de vagues déclarations d'intention. Convoqué aux SENE du Kadiogo en 1988, un responsable du secteur 25 y proclame même que le ramassage des déchets ménagers n'est pas prioritaire car, selon lui, les habitants s'accommodent d'une décharge sauvage pour combler une

63. *Carrefour africain*, n° 971 du 23 janvier 1987, p. 7.
64. *Carrefour africain*, n° 898 du 30 août 1985, p. 15 ; *Sidwaya*, n° 1215 du 17 février 1989, p. 1.
65. GALTIER V., *La gestion partagée des ordures ménagères, une solution pour Ouagadougou ?*, Créteil, INSTITUT D'URBANISME DE PARIS (Université Paris XII), 1987, p. 32, (mémoire de fin d'études).

dépression [66], non sans risques sanitaires toutefois [67]. Dans l'ensemble, les CR ne sont donc guère motivés, bien qu'ils disposent de l'appui des autorités, d'un consensus général sur le bien-fondé de leur action et de moyens qui ne sont ni plus faibles ni plus aléatoires que dans la plupart des autres domaines d'action. Trois explications peuvent expliquer cette attitude.

Tout d'abord, les faibles densités résidentielles des périphéries autorisent, sans inconvénients majeurs perceptibles par les habitants, le règne des pratiques individuelles.

En second lieu, ces dernières - enfouissement et incinération - font l'unanimité car elles offrent une possibilité financièrement avantageuse de remédier aux accidents topographiques gênants : les citadins utilisent leurs déchets et parfois ceux des voisins pour remblayer les parcelles ; les CR procèdent de façon identique, lors des campagnes de nettoyage, pour combler les excavations, les fondrières et les puits abandonnés [68]. Il est donc improbable qu'une interdiction mal comprise trouve des défenseurs et que l'usage contraignant des dépôts, mal expliqué, soit accepté.

En troisième lieu, le rôle dévolu aux CR dans ce domaine outrepasse leurs fonctions habituelles, en les situant sur le terrain hasardeux de la morale. En effet, la campagne de propreté ne leur confie pas seulement le soin d'organiser les habitants pour réaliser des équipements, elle leur confère une tâche d'éducation, ce qui les autorise à s'immiscer dans les pratiques quotidiennes des familles, à gendarmer les comportements pour imposer un code de conduite. Cette ingérence est détestée par les ménages des périphéries, qui accordent aux CR quelque crédit pour conduire des chantiers collectifs mais leur dénient tout pouvoir de juger et dicter les mœurs. Le sachant, la majorité des CR périphériques est très réservée sur ce terrain.

Seul le secteur 29 se montre plus ambitieux. En 1987, le CR y a aménagé cinq dépôts primaires mais, fait original, ceux-ci sont tenus par des gérants, payés 6 000 FCFA/mois grâce à une taxe mensuelle de 100 FCFA prélevée sur les ménages. Ce dispositif s'avère néanmoins inopérant : en 1988, l'ONASENE n'a effectué que deux voyages pour évacuer les ordures amoncelées, une grande partie des habitants échappe au service et les dépôts, mal traités, se transforment en foyers insalubres, enkystés dans le tissu résidentiel.

Contrairement aux autres secteurs pourtant, le 29 tente d'améliorer son système : cette attitude singulière s'explique. Centrée sur l'ancien lotissement de Zogona, c'est une aire anciennement urbanisée dont les densités résidentielles sont plus élevées que la moyenne des périphéries et dont le bâti est plus compact : les cours jointives, comme la rareté des espaces vacants et des lots inoccupés y rendent moins acceptables les pratiques d'enfouissement et d'incinération. En outre, le secteur dispose d'une zone commerciale et d'un marché actifs qui engendrent d'importantes quantités de déchets.

Le CR ayant pris l'initiative de contacts avec l'ONASENE, la première amélioration proposée conduit à organiser un service de ramassage à domicile : à l'ancien dispositif (cinq dépôts surveillés) est adjointe une facilité supplémentaire, qui libère les familles

66. Entretien du 12 mars 1988.
67. Des plaintes des voisins nous ont notamment été rapportées.
68. Témoignage d'un responsable du secteur 19 : 5 mars 1987.

du transport. Pour ce faire, le CR achète à une entreprise locale deux charrettes à bras et engage quatre jeunes, rémunérés 9 000 FCFA/mois, pour collecter les déchets des ménages intéressés par l'expérience, puis les transférer dans l'un des cinq dépôts primaires. Pour bénéficier du service, les familles doivent acquérir une barrique de 200 litres (environ 3 000 FCFA), payer régulièrement la taxe mensuelle de 100 FCFA et respecter une certaine discipline en sortant le fût au passage des jeunes. Toutefois, ce service ne concerne que la zone lotie et, faute de matériel suffisant, la fréquence des passages est, dans le meilleur des cas, bi-hebdomadaire. Tel quel, il ne répond ni à la diversité des besoins (zone commerciale, aires non loties), ni à la demande des ménages démunis, qui ne peuvent acquérir le fût.

Le bureau des femmes, formellement investi de la gestion du service de ramassage des déchets, décide alors d'étudier d'autres solutions, en accord avec le CR et les SENE du Kadiogo, lesquels ont enregistré avec satisfaction l'expérience précédente et manifesté leur soutien [69]. Ensemble, ils conçoivent un montage inédit, dont la mise en œuvre débute le 8 février 1989. La contribution de l'ONASENE comporte d'une part une remorque à bascule de 2 m^3 attelée à un tracteur, avec un chauffeur (agent de l'Office salarié 30 000 FCFA/mois) et une dotation de 200 litres de gazole, d'autre part une centaine de demi-barriques d'une capacité de 100 litres. Ces poubelles publiques sont réparties par groupes de sept le long des principaux axes, dans la zone commerciale, devant les bars et les ateliers de mécanique, soit au total une trentaine de dépôts disséminés dans les zones loties du quartier. Le matériel roulant est économique (3 millions de FCFA pour le tracteur et 400 000 FCFA pour la remorque), rustique et fabriqué à Bobo-Dioulasso, ce qui simplifie les questions de réparation et d'entretien, confiées à une main-d'œuvre locale non spécialisée.

Le secteur fournit quant à lui le carburant, après épuisement de la dotation initiale, et la logistique. Deux militantes bénévoles sont chargées de collecter les cotisations des foyers, portées à 200 FCFA/mois. Cette augmentation, votée en assemblée générale, permet notamment à la permanence de faire découper et peindre les fûts fournis par les SENE, en y inscrivant le numéro du secteur pour décourager les vols. Deux manœuvres, recrutés pour 20 000 FCFA/mois, sont chargés de vider les poubelles collectives dans la remorque du tracteur, puis de vider celle-ci dans une carrière abandonnée, au nord-est du secteur [70].

Facultatif pour les ménages, ce dispositif permet de diversifier l'offre, de multiplier les lieux de collecte et d'encourager la discipline en remplaçant les aires de dépôt mal différenciées par des poubelles. Au début du mois de mars 1989, environ 1 800 foyers participent à l'opération. Malgré l'optimisme des SENE toutefois - « en cas de succès, l'opération est appelée à faire tâche d'huile » [71] - des problèmes subsistent. Ce service local est en effet mal articulé avec les autres maillons de la chaîne des déchets à Ouagadougou : la liaison entre les navettes du tracteur et les rotations des camions de

69. Voir par exemple : « Après l'opération commando : le ramassage permanent », in *Sidwaya*, n° 843 du 26 août 1987, p. 3. On y lit qu'au 29 « les militants ont su s'y prendre » et que « l'exemple du secteur 29 est à suivre ».

70. Les SENE affirment alors que le site, sec et bien aéré, ne présente pas de danger et, qu'une fois comblée, la carrière pourra être aménagée en espace public (un marché a ainsi été créé au secteur 26 sur un site de décharge après remblaiement). Entretien avec le directeur des SENE du Kadiogo : 2 mars 1989.

71. Document interne intitulé « Mise en place d'un système de collecte géré par les femmes au secteur n° 29 » et daté du 19 septembre 1988 (p. 2).

l'ONASENE n'a pas été prévue, l'ouverture d'une nouvelle décharge quasi sauvage est un expédient, l'aménagement d'une station de transfert et l'organisation d'une filière de récupération-recyclage ont été négligés. Par ailleurs, le rythme des passages est insuffisant pour traiter correctement l'ensemble des poubelles, qui débordent constamment. Enfin, la question du chauffeur du tracteur demeure en suspens : celui que les SENE ont mis à la disposition du secteur l'est à titre temporaire, la « charte » de l'opération prévoyant que le CR des femmes doit, rapidement, pourvoir lui-même au recrutement, à la rémunération et à la gestion de l'ensemble du personnel, les SENE se réservant un rôle de « conseiller et d'assistance technique » [72]. Essentiellement préoccupés de la viabilité financière d'une expérience qu'ils envisagent de reproduire ailleurs, ceux-ci sont peu attentifs aux implications réelles du montage. Réfléchissant à partir d'un schéma théorique de comptabilité, dont ils comparent les recettes de 360 000 FCFA et les dépenses obligatoires de 105 000 FCFA, ils s'étonnent des difficultés de gestion du bureau des femmes et font valoir qu'il pourrait rémunérer le chauffeur comme les deux collectrices de cotisations (15 000 FCFA plus 1% du montant des cotisations, soit environ 18 000 FCFA mensuels chacune).

Tableau n° 98

Montage financier du service de collecte des déchets ménagers du secteur 29

Recettes			
Produit des cotisations	200 x 1 800	=	360 000 FCFA/mois
Dépenses			
Carburant	1 000 FCFA/jour	=	30 000 FCFA/mois
Lubrifiant	5 000 FCFA/jour	=	35 000 FCFA/mois
Salaires	2 x 20 000 FCFA/mois	=	40 000 FCFA/mois
Total		=	105 000 FCFA/mois
Bilan		=	250 000 FCFA/mois

Tableau n° 99

Dépenses de fonctionnement du service de collecte des déchets ménagers du secteur 29 : hypothèse des SENE

Chauffeur	1 x 30 000	=	30 000 FCFA/mois
Manœuvres	2 x 20 000	=	40 000 FCFA/mois
Collectrices	2 x (15 000 + 3 000)	=	36 000 FCFA/mois
Véhicule	30 000 + 35 000	=	65 000 FCFA/mois
Total		=	171 000 FCFA/mois

Dans le dispositif imaginé par les SENE, ceux-ci fournissent le capital de départ (matériel et dotation de gazole) et assurent l'encadrement, tandis que le CR prend en charge le fonctionnement du service (main-d'œuvre et dépenses courantes hormis la maintenance du véhicule), mais les bénéfices de l'opération doivent conduire à une progressive autonomisation du service local par le paiement du personnel puis l'achat

72. *Ibid.* ; entretien du 2 mars 1989.

d'un tracteur, le véhicule prêté par les SENE étant réutilisé ailleurs. En l'occurrence, c'est un secteur voisin (13) qui doit ensuite en bénéficier : en raison de sa morphologie urbaine (quartier résidentiel de standing bien viabilisé) et de son profil socio-économique (population plus aisée), les SENE envisagent toutefois d'y remplacer les poubelles collectives par des conteneurs individuels avec, pour cette collecte à domicile, deux conséquences : une cotisation mensuelle de 500 FCFA par foyer et un passage hebdomadaire. Ce scénario est cependant loin d'être rôdé : après quelques mois, les femmes du secteur 29 sont réservées sur l'avenir du dispositif car la maîtrise technique du service est loin d'être acquise et les cotisations rentrent mal, en dépit du soutien répété des résidants.

Il n'y a là qu'une contradiction apparente : certes, les citadins souhaitent un meilleur service de ramassage des déchets mais, imposés au titre de la taxe de balayage provinciale, ils n'entendent pas payer deux fois. Or, aller au delà de l'expérience pilote nécessite à la fois une augmentation du montant de la redevance et un élargissement de son assiette. A l'exception de quelques ménages militants, la majorité des résidants dénonce une taxe inutile, sans prestation de retour et renâcle à verser une nouvelle contribution qui entérinerait « l'imposture provinciale ».

Soulignons néanmoins que cet argument, maintes fois entendu dans les périphéries, est de vérification malaisée. En moyenne, de 1982 à 1984, 21 000 contribuables auraient été soumis à la taxe de balayage, calculée par mètre linéaire de façade ou selon des forfaits par quartier [73]. Leur recensement est normalement effectué chaque année par les agents du service des impôts, mais ce suivi est aléatoire et concerne essentiellement les anciens quartiers lotis (en périphérie : Zogona, Patte d'Oie, Kossodo) [74]. En l'absence d'adressage, les ménages des périmètres récemment lotis ou illégaux y échappent totalement, mais, hormis ces indications générales, les informations font défaut sur la répartition géographique précise de la taxe dans l'ensemble de l'agglomération et, dans un secteur comme le 29, sur la proportion réelle de contribuables.

Le recours standardisé à cet argument et la résistance contagieuse des secteurs à l'organisation d'un service local outrepassent cependant très largement la réalité de cette double imposition, d'autant que la nature du prélèvement semble méconnue de certains responsables de CR, l'un d'eux affirmant par exemple qu'il concerne tous les salariés [75]. Peu importe : les pouvoirs publics ayant monnayé leur responsabilité, ils suscitent le refus d'une participation-substitution. Cette réaction, décrite ailleurs [76], a aussi des racines anciennes à Ouagadougou. Ainsi, au début des années 70, la municipalité s'oppose aux riverains à propos du sarclage le long des rues : « La municipalité estime que chaque propriétaire se doit de nettoyer devant sa concession. Mais les occupants, eux, pensent qu'à partir du moment où les services municipaux perçoivent une taxe de

73. GROUPE HUIT, BCEOM, BANQUE MONDIALE, *Second projet de développement urbain : mobilisation des ressources et renforcement des infrastructures municipales*, Paris, Groupe Huit, 1989, Tome 2, p. 289.
74. Entretien à la division financière du haut-commissariat : 28 septembre 1990.
75. Entretien au secteur 17 : 9 mars 1988.
76. BUGNICOURT J., « Santé : initiatives paysannes et citadines au Sahel », in *Environnement africain*, vol. VI (3-4), 1986, p. 48, (ENDA, Dakar, 1988) ; MBITHI Ph., RASMUSSON R., *Self-Reliance in Kenya : The Case of Harambee*, Uppsala, The Scandinavian Institute of African Studies, 1977, p. 104.

balayage, la propreté de toute la rue leur incombe » [77]. Plus récemment, une controverse analogue oppose pouvoirs publics et commerçants, qui refusent une cotisation de nettoyage du marché [78].

Illégitime, estiment les citadins, l'inaction de l'administration provinciale suscite la défiance et bloque les relais possibles de la mobilisation, tandis que les SENE, niant aveuglément l'écueil du financement, se font complices. Refusant de cautionner cette « jonglerie », les CR des périphéries sont tous solidaires lorsque l'un d'entre eux suggère au haut-commissariat, en 1988, le reversement partiel ou total de cette taxe aux secteurs en échange d'une prise en charge de la pré-collecte jusqu'aux stations de transfert. Promptement récusée, cette proposition cristallise les aigreurs et justifie la mauvaise volonté des uns, la méfiance des autres, la désaffection générale pour l'organisation d'un service à l'échelle infra-communale.

III. La part d'interprétation spontanée

Si les CR sont tenus d'adhérer aux programmes nationaux, en respectant les mots d'ordre et en participant aux projets gouvernementaux, il ne leur est pas défendu de développer des initiatives locales spécifiques. D'autant mieux perçues qu'elles suppléent des priorités nationales sans peser sur les budgets administratifs, elles sont le plus souvent inscrites dans les programmes quinquennaux des secteurs, sans contrepartie provinciale toutefois : contrairement aux accords de gestion partagée, la clause synallagmatique disparaît dans ces initiatives unilatérales, le haut-commissariat se contentant d'un contrôle d'opportunité. Cette dernière contrainte disparaît même lorsque, en réponse à un événement imprévu, le secteur intervient de façon improvisée en s'affranchissant des principes de la planification. Relativement rares néanmoins, ces comportements ont des résultantes trop marginales pour susciter plus que de simples rappels à l'ordre de la hiérarchie politique.

Dans cette catégorie d'interventions, apparaissent des actions visant la résolution de problèmes ponctuels (drainage), l'adaptation locale de politiques d'équipement décidées à l'échelle de la ville (électrification), la réalisation d'équipements secondaires (magasins, moulins, restaurants, jardins...). Les tentatives d'immixtion des CR dans ces différents domaines dérivent de choix stochastiques dépendant des opportunités relationnelles des responsables, de la nature de l'héritage urbanistique du secteur, des groupes de population les plus actifs (jeunes, commerçants, femmes), des circonstances. « Spontanés », ces choix témoignent de la marge de manœuvre des CR aux confins du champ d'intervention surveillé affecté le pouvoir ; contingents, ils satisfont rarement aux critères de la rationalité gestionnaire. Ils ne doivent cependant rien au hasard et résultent d'une tactique d'actualisation des potentialités locales.

77. DAO O., *Ouagadougou : étude urbaine*, Montpellier, Université de Montpellier III, 1972, p. 151, (Thèse de 3ème cycle).
78. *Sidwaya*, n° 1371 du 5 octobre 1989, p. 5.

A. Infrastructures de quartier : les VRD inaccessibles

1/ L'assainissement pluvial ou le bricolage d'urgence : l'impossible maîtrise des réseaux

Les périls d'un drainage mal assuré, souvent évoqués dans les périphéries marquées par une inquiétante dégradation paysagère [79], n'ont engendré que des initiatives marginales. Pourtant, en favorisant l'émergence de sites « à risques », où les destructions d'hivernage se multiplient en raison du tracé d'un parcellaire indifférent à la topographie, l'urbanisation accélérée des franges périurbaines crée un problème de moins en moins gérable à l'échelle domestique, les stratagèmes individuels, barrages et bourrelets de protection, aggravant la situation des voisins et les conditions de circulation.

En effet, l'absence de dispositif de drainage provoque, lors des violentes pluies d'été, des problèmes récurrents dont les effets perturbateurs vont croissant. En 1986, le secteur 17 dépense 70 000 FCFA pour obtenir un engin de terrassement, afin de contenir d'urgence un marigot qui menace les maisons riveraines. L'année suivante, l'assemblée générale du CR propose un projet d'assainissement pluvial dans lequel les habitants creuseraient les tranchées, devant chez eux, tandis que des techniciens des Voiries conseilleraient et surveilleraient les travaux techniques : mais la province demeure muette et le CR occulte le problème du creusement, en aval, de la tranchée devant relier le système local de caniveaux au canal du *Mogho Naba*, qui évacue les eaux vers l'exutoire. Afin d'éviter l'isolement d'une partie du secteur par l'inondation régulière d'un bas-fonds de Pissy, le responsable socio-économique du secteur lance aussi un projet de pont pour enjamber la zone inondable. Ses contacts personnels avec le directeur des TP lui permettent d'obtenir douze buses gratuites ; le secteur fournit le ciment et la main-d'œuvre : le pont est achevé en quelques semaines.

En 1987, trois CR (20, 24, 25) signalent des difficultés analogues au service provincial des Voiries et à l'ONEA, demandant que des travaux, auxquels la population accepte de participer financièrement, soient effectués. En vain.

Confrontés aux difficultés d'évacuation des eaux pluviales, de part et d'autre du boulevard circulaire construit en remblai dans la moitié sud de la ville (secteurs 17 et 28), ou le long de la route de Ouahigouya (secteur 20), les CR ne réagissent pas différemment : relogeant temporairement les familles sinistrées dans les écoles, avec l'aide du haut-commissariat, ils transmettent aux administrations concernées diverses réclamations qu'ils ne prennent pas la peine de coordonner et ils ne peuvent éviter que se renouvellent, plusieurs saisons de suite, les dommages et les effondrements de maisons.

Deux remarques s'imposent. La préoccupation naît ici des circonstances, aucun CR n'ayant mentionné la question du drainage dans son plan quinquennal ; même évoquée, ensuite, de façon persistante dans plusieurs secteurs, elle n'occasionne pas de projet d'envergure. Attentifs au problème, intervenant dans les situations d'urgence pour aider

79. AVENARD J.-M., « La savane, conditions et mécanismes de dégradation des paysages », in RICHARD J.-F. (dir.), *La dégradation des paysages en Afrique de l'Ouest : points de vue et perspectives de recherches*, Paris, ministère de la Coopération et du Développement ; Dakar, Presses universitaires de Dakar, 1990, pp. 70-72.

les familles, creuser des digues et canaux temporaires de dérivation, les CR se contentent, sur le long terme, de porter le problème devant les autorités compétentes : le secteur 20 dépose un dossier à l'ONEA et au ministère de l'Equipement en mars 1987 ; le secteur 25 prend plusieurs rendez-vous à l'ONEA.

L'inertie opposée par l'administration (demande d'études préalables, courrier laissé sans réponse) a probablement joué un rôle dans leur relative démission, aggravée par les attributions respectives incertaines de la province (responsable de la voirie), de l'ONEA (bénéficiaire de la taxe d'assainissement) et de la direction de l'Urbanisme (maître d'œuvre des lotissements). Cependant, le primat du court terme, l'impossibilité de trouver un consensus à l'échelon du secteur et la faible capacité organisationnelle des CR expliquent mieux leur pusillanimité dans ce domaine. En effet, la construction d'un réseau de caniveaux nécessite l'adhésion de tous les résidants et ne souffre pas de discontinuité. Or aucun CR ne peut imposer une telle connivence sociale aux habitants, dont la majorité, étrangère à ces problèmes, est confortée dans ses résistances par l'inutilité des rares caniveaux creusés puis laissés sans entretien : relais d'une organisation socio-économique, le dispositif physique et technique du réseau urbain requiert une gestion cohérente et coordonnée [80] qui excède les capacités administratives et l'échelle géographique des secteurs. A l'évidence, la mobilisation citadine atteint là des limites, les élans collectifs d'entraide pour réparer les dommages ne pouvant se substituer à une programmation réfléchie et planifiée, anticipant sur les catastrophes pour penser et financer des dispositifs adéquats de protection.

2/ L'électrification : de l'importance des relations

L'électrification n'est une priorité pour aucun des secteurs périphériques, à l'exception du 15 en 1988 ; pourtant, certains d'entre eux engagent des démarches auprès de la SONABEL pour obtenir une extension du réseau. Etablissement public à caractère industriel et commercial, cette société est soumise à des impératifs de rentabilité et d'équilibre financier qui conditionnent ses programmes, or, les CR, loin de contester cette logique économique, s'y soumettent en effectuant avec célérité les études d'opportunité demandées par la SONABEL pour évaluer la demande.

Ces deux attitudes s'expliquent. D'une part la SONABEL apparaît comme une institution hermétique avec laquelle le dialogue est difficile, d'autre part l'électrification n'est pas encore, dans les années 80, un grand enjeu des périphéries, les ménages étant peu nombreux à envisager le branchement de leur logement et l'éclairage public n'étant pas, comme dans le centre-ville et contrairement aux cités latino-américaines où il est un élément essentiel de la sécurité urbaine, une revendication forte. Les CR ont par conséquent deux bonnes raisons d'éluder cette question. Lorsque la demande se fait plus pressante à la fin de la décennie, l'environnement politique est plus porteur d'ajustement que de revendication : les CR tentent seulement, en pesant sur la

80. DUPUY G., « Villes, systèmes et réseaux : le rôle historique des techniques urbaines », in *Annales de la recherche urbaine*, n° 23-24, juillet-décembre 1984, p. 239.

programmation de la société, d'accélérer le rattrapage de leur secteur, aux conditions imposées par celle-ci.

Ainsi, en mars 1988, le secteur 22 réalise un recensement de ses abonnés potentiels tout en activant ses relations à l'intérieur de la SONABEL ; l'année suivante, s'étant découvert des « appuis » dans la société, le secteur 25 s'apprête à engager la même procédure ; en février 1989, le secteur 23 établit une relation épistolaire avec la SONABEL et, tout en prenant des contacts personnels avec des employés de la société, se prépare à dresser la liste des familles intéressées par un branchement électrique individuel. Aucun de ces trois secteurs n'a pourtant programmé ces démarches et le CR du secteur 22, à une question concernant ses projets, avait même affirmé en 1986 que, la SONABEL ayant atteint sa capacité de production maximale, il était inutile de la « harceler » et plus raisonnable d'attendre le plan d'électrification de l'agglomération suivant [81].

Objectivement, cette configuration n'a guère évolué deux ans plus tard, l'usine du barrage de la Kompienga n'étant pas encore en service [82], mais les CR sont confrontés à deux données nouvelles : l'émergence d'une demande croissante dans les secteurs et la nécessité de construire une légitimité auprès des populations, face à l'ébranlement des structures politiques révolutionnaires qui leur avaient apporté un soutien inconditionnel. De relais des pouvoirs étatiques, ils tendent progressivement, pour certains, à privilégier un rôle de courtier des collectifs résidentiels : sans plus tenir compte des contraintes structurelles de la SONABEL, ils espèrent détourner à leur profit une partie des fonds d'investissement, et devancer ainsi un concurrent mieux placé dans la liste des aires électrifiables, en couplant un respect scrupuleux des procédures d'établissement des dossiers et un activisme discret auprès de la société.

Les relations auxquelles les CR se réfèrent avec insistance lorsqu'ils évoquent leurs motivations n'ont probablement qu'une incidence marginale sur la décision de la SONABEL, qui procède ensuite à ses propres enquêtes et garde toute latitude pour confronter la demande à ses critères commerciaux. Néanmoins, l'identification de contacts dans la société semble avoir un effet dopant sur la hardiesse des CR, en levant leurs inhibitions face à cet interlocuteur intimidant. L'utilisation de relais permet ici de vaincre une grande inégalité entre les protagonistes, inégalité beaucoup moins flagrante face à des acteurs d'apparence plus fragile comme l'administration publique, tiraillée entre ses différents services, astreinte aux aléas de fonctionnement résultant de dotations modiques, en butte à une hiérarchie tatillonne.

La recherche d'appuis personnels à l'intérieur de l'établissement public procède aussi d'une conscience aiguë de la concurrence entre secteurs : servant avant tout d'informateurs, ces intermédiaires fondent l'audace des CR qui « savent ». Certains d'entre eux, ayant appris qu'une ligne budgétaire serait affectée en 1988 - 1989 à des travaux d'extension en périphérie, accélérèrent leurs démarches, sans même connaître la destination exacte de ces crédits, pour capter la manne. Faiblement dotés et sans réel

81. Il est probable cependant que le responsable du CR exagère à dessein cette soumission, afin de souligner la discipline et l'esprit civique dont son secteur fait preuve.

82. Le barrage de la Kompienga, mis en service en 1989, ne fournit en septembre que 3 Mw pendant 3 heures (de 15 à 18 h) à Ouagadougou. Voir *Carrefour africain*, n° 1097 du 22 septembre 1989, p. 23.

pouvoir de négociation face à la SONABEL, les CR rivalisent entre eux pour accéder, du moins le pensent-ils, à des informations stratégiques et peser sur les décisions.

B. Réconcilier périphéries et commerce

1/ Magasins et auberges

Dans un certain nombre de secteurs, l'éloignement par rapport aux commerces du centre-ville et l'absence d'infrastructures commerciales locales sont considérés comme des handicaps majeurs : des enquêtes menées au secteur 16 soulignent par exemple qu'après les écoles et le dispensaire-maternité, un magasin figure au troisième rang des priorités [83]. Aussi quelques CR ouvrent-ils des antennes commerciales en collaboration avec *Faso Yaar*, pour la vente générale, ou l'OFNACER (Office national des céréales) pour celle des céréales : après les secteurs 16, 23, 26 et 30, le 22 entame des négociations en mars 1988. En revanche, le 19 abandonne son projet par une reconversion précoce du local en dispensaire.

De façon générale, ces magasins ont une gestion aléatoire et fonctionnent médiocrement [84]. Néanmoins, lorsqu'ils répondent à une demande locale correctement identifiée, ils peuvent prospérer ; le commerce de céréales du secteur 23, aménagé dans un ancien hangar construit par des bergers à proximité immédiate du marché au bétail, est ainsi une réussite en 1989. Les commerçants du quartier, et notamment les gérants d'un hôtel proche, ont aidé son ouverture par des dons, tandis que la population a contribué en travail.

Toujours dans ce domaine des commerces, des CR ont privilégié l'aménagement d'auberges ou de buvettes. En 1986, le 16 construit une auberge populaire pour la mettre en location : devant la permanence, « sous les yeux » des responsables du quartier, elle ne trouve cependant pas de clients et l'établissement demeure fermé, hormis lors de fêtes exceptionnelles [85]. Dans ce même but d'assurer au secteur une rente locative, le 24 veut aménager un ancien local en auberge, projet qu'il ne mène pas à son terme. En revanche, la cafétéria du secteur 21, face au cinéma, est ouverte tous les jours et peut rapporter jusqu'à 3 000 FCFA les soirs de projection. Le secteur 20 envisage quant à lui de confier la gestion du restaurant populaire, en construction en 1987, au bureau des femmes, tandis que le 30, qui n'a qu'une buvette sans prétention, voudrait transformer sa permanence en hôtel.

2/ Quelques activités artisanales embryonnaires

Quoique bénéficiant d'un contexte favorable - catégories de population déjà organisées que l'Etat exhorte à l'auto-promotion (les femmes notamment), projets que peuvent financer les ONG - les activités artisanales initiées par les CR sont embryonnaires. Il est vrai que l'attrait théorique qu'elles exercent sur les responsables

83. Enquête à Cissin restructuré (îlot 17) des 19 et 20 août 1986.
84. SGN-CDR, *op. cit.*, p. 69.
85. Entretien du 31 août 1987.

politiques n'est accompagné d'aucune mesure de soutien, les composantes économiques de la vie des secteurs étant évacuées et avec elles les éléments d'une réelle politique de développement infra-communal et de mobilisation des ressources locales. Les CR eux-mêmes sont étonnamment absents sur ce front : peu d'entre eux intègrent des projets économiques dans leur démarche gestionnaire ou anticipent sur la demande locale pour créer ou dynamiser de petites activités marchandes. Parmi ces initiatives, dont les enquêtes soulignent la rareté d'ensemble, sont ici retenues seulement celles qui ont des incidences sur les revenus monétaires des secteurs, utilisés pour la gestion des services et équipements de proximité.

Les plus nombreuses concernent la production maraîchère, suscitée par la demande urbaine en légumes et condiments. En réponse aux mots d'ordre du CNR valorisant la consommation locale, quelques périmètres de culture sont aménagés, comme au secteur 19 où six jardins - dont les cultures de salades, tomates, maïs et haricots verts sont programmées en assemblée générale - sont confiés à des militants rémunérés au prorata des recettes provenant de la vente des produits. Avec les bénéfices obtenus, la permanence achète une machine à écrire en 1987. D'autres secteurs (15, 22, 17, 29) se lancent également dans le maraîchage sous l'égide du CAPENE, avec des succès très divers, les légumes étant alors destinés aux cantines scolaires [86]. Le 30 achoppe pour sa part sur le manque d'eau pour mettre en œuvre son projet agricole en 1987. Au total, ces activités demeurent marginales.

Les pépinières constituent une autre option séduisante pour les secteurs, compte tenu de la politisation du thème de l'arbre après 1983 et de l'obligation faite « à tout propriétaire d'une maison de planter et d'entretenir des arbres à l'intérieur de la parcelle et à l'extérieur le long de la façade de la parcelle donnant sur voie publique » [87]. A la demande des CR, des habitants reçoivent une formation gratuite pour créer et gérer des pépinières (par exemple, deux éléments du secteur 15, en 1987, dont les frais de déplacement sont pris en charge par la permanence), sans qu'aucun projet n'atteigne sa phase de production [88].

Unique initiative de ce genre, l'expérience de pisciculture lancée par le secteur 17 dans le lac de barrage de Boulmiougou, en 1986, aurait pu être une réussite : organisées par la permanence, l'exploitation et la vente du poisson à prix modique sur le marché procurent des revenus au secteur, mais cette activité n'est pas reconduite l'année suivante, sans que nous ayons pu déterminer pourquoi.

Dans le domaine de la production artisanale, les initiatives sont plus modestes encore. Au secteur 22, l'ONG Sahel-Solidarité subventionne, avec l'aide du CR, le montage d'une unité artisanale de fabrication de savon et de beurre de karité, la vente de ces produits devant alimenter les caisses d'une coopérative gérée par l'UFB (Union locale des Femmes du Burkina), mais l'expérience n'a guère de succès en raison « des difficultés d'écoulement des produits sur le marché local », selon une participante [89]. En

86. Voir CENTRE D'APPLICATION ET DE PROMOTION DES ENERGIES NOUVELLES ECOLOGIQUES, *Du déchet urbain au maraîchage : mission d'évaluation d'une opération pilote à Ouagadougou au Burkina Faso*, Montpellier, CAPENE, 1987, 48 p.+ annexes.

87. Article 13 du Kiti n° AN IV 279/CNR/EQUIP (*Carrefour africain*, n° 983 du 17 avril 1987, p. 18).

88. Le « socio » du secteur 15 invoque l'absence de matériel et d'outils pour justifier l'abandon de l'expérience : entretien du 2 mars 1987.

89. Entretien du 18 août 1986.

réalité, les bénéfices sont partagés entre les membres de la coopérative au lieu d'alimenter un fonds collectif d'investissement et les femmes, après avoir acquis la maîtrise technique de la fabrication du savon, se désolidarisent du groupement pour s'établir à leur compte.

Seule expérience convaincante, l'exploitation du moulin à mil au secteur 30, d'une valeur de 5 millions de FCFA, financé par les résidants et une ONG, dégage de faibles bénéfices en 1987, que le CR envisage d'utiliser pour l'achat d'une décortiqueuse (350 000 FCFA en 1989). Les responsables de ce secteur projettent également la création d'un centre de métiers destiné aux femmes et recherchent un financement pour aménager des locaux, acheter des machines à coudre et des métiers à tisser. Au secteur 22, le CR soutient un projet identique de coopérative féminine pour la fabrication de tissus locaux.

Ces entreprises embryonnaires et leur fortune aléatoire motivent des questions quant à la capacité des CR à susciter et encadrer le développement local urbain : l'intérêt des responsables infra-communaux pour ce domaine d'action demeure limité et la mobilisation des populations est faible. Les raisons de cette atonie « développementaliste » des CR sont multiples.

La première relève de ce que certains auteurs analysent comme une difficulté inhérente à l'organisation des populations en situation de précarité économique, qui privilégient les solutions individuelles les moins risquées à court terme [90]. Les populations à bas revenus adhèrent ainsi à une « idéologie de la chance » [91], qui rend plus aléatoire la réussite et la sortie du système mais minimise les risques, tout en entretenant le rêve d'une possible promotion sociale personnelle. Ces stratégies reproduisent des formes de survie apparemment coûteuses mais maîtrisées. Pour que les citadins sacrifient leur indépendance à l'option collective, il faut que celle-ci apporte un avantage tangible et immédiat [92].

La formalisation des activités dans le cadre d'intervention des CR ne peut, à elle seule, garantir ce dernier ; aussi les Ouagalais préfèrent-ils la souplesse de l'insertion individuelle dans les circuits économiques à la rigidité des groupements de production. Les femmes, comme les autres, optent pour une aide individuelle et s'établissent à leur compte dès qu'elles le peuvent : la responsable de la coopérative de savon du secteur 22 le regrette, en constatant que les participantes se servent du groupement comme d'un centre d'apprentissage puis le quittent. Il existe en revanche une demande de formation et d'encadrement technique : faute de compétence et de légitimité au regard de leurs interlocuteurs publics et privés, les CR ne peuvent toutefois remplir ce rôle.

Deuxième entrave à leurs activités, leur statut les contraint à mobiliser les populations autour de projets consensuels, contribuant à l'accroissement du bien commun de la collectivité ; à l'inverse, il leur est difficile de privilégier une catégorie

90. CAMACHO M., *Les poubelles de la survie : la décharge municipale de Tananarive*, Paris, L'Harmattan, 1986, p. 189, (Villes et entreprises). Certes la situation des marginaux de Kianja est extrême, mais l'exemple est révélateur de comportements largement partagés par d'amples catégories de citadins, et significatif de ce que l'auteur dénonce comme étant le mythe du développement communautaire.

91. Expression de BUGNICOURT J., « Les inégalités de l'habitat », in PNUD, *Séminaire national sur l'habitat*, Ouagadougou, PNUD, 1976, p. 29.

92. NDIONE E. S., *Dakar, une société en grappe*, Paris, Karthala-Enda Graf Sahel, 1993, pp. 69-74.

professionnelle spécifique, comme peut le faire une ONG extérieure [93]. Aussi, à l'exception des projets de promotion féminine, que justifie le mot d'ordre révolutionnaire « une femme, un revenu » [94], les CR parviennent-ils rarement à formaliser une coalition d'intérêts autour d'une activité artisanale.

Enfin, la réticence des CR à démontrer un dynamisme économique répond aussi, au moins les premières années, à la peur suscitée par le régime sankariste : son insistance à stigmatiser la richesse, à dénoncer la corruption et les malversations financières engendre une véritable névrose au sein de la population, des cercles de décideurs et de tous ceux qui possèdent une parcelle de pouvoir [95]. On cache alors que l'on a de l'argent, que l'on en cherche ou que l'on en manipule. Cette pression provoque une thésaurisation des ressources monétaires, que libère la rupture politique de 1987 : opérateurs économiques et rentiers alimentent alors le boom de la construction dans la capitale, le rapide développement de la consommation de produits de « luxe » (notamment les automobiles) et le bourgeonnement d'activités économiques rentables (ouverture de stations-service). Cette peur de l'argent et des sanctions liées à sa jouissance peut expliquer la prudence des CR dans le champ de l'économique [96] et leur réinterprétation caricaturale de certaines directives :« si aucune disposition n'est prise pour assurer des revenus réguliers aux CR, c'est pour leur éviter de tomber dans le bureaucratisme » [97] Discrédité, du moins les citadins le croient-ils, l'esprit d'entreprise fait singulièrement défaut dans les périphéries.

Si l'on apprécie l'action des CR à travers chacun de leurs projets, toujours très modestes et souvent inaboutis, l'impression qui prévaut est celle d'une piètre efficacité d'ensemble, que tempèrent quelques belles réussites ; si l'on considère au contraire le foisonnement de leurs initiatives, l'accent doit être mis sur la dynamique suscitée dans les périphéries par les lotissements et l'impressionnante somme de petits aménagements complémentaires qui participent de leur urbanisation. Aussi est-ce de cette énumération qu'il convient de partir, car elle seule traduit l'ampleur des efforts accomplis par les CR depuis 1983 tout en donnant les clés de leurs échecs. Artifice adopté pour la clarté de l'exposé, l'analyse successive des différents projets sectoriels des CR ne doit cependant pas masquer que ces activités s'inscrivent dans des stratégies transversales de gestion de proximité : c'est pourquoi il n'est pas judicieux d'en étudier une isolément (les écoles ou l'eau par exemple) car, en escamotant leurs multiples interférences, le risque est grand de se méprendre sur leurs logiques.

93. Voir par exemple CHODAK, « Vers un développement participé en milieu urbain », in *Environnement africain*, n° 28, juillet 1978, 65 p., (Supplément, série études et recherches, n° 78-27).

94. CNR, *op. cit.* : « La Révolution et la libération de la femme vont de pair » (p. 36) ; « La vraie émancipation de la femme, c'est celle qui responsabilise la femme, qui l'associe aux activités productives, aux différents combats auxquels est confronté le Peuple » (p. 37).

95. « Les policiers, employés ou commerçants vivent dans cette crainte de ne pas voler le client, ne pas rançonner le touriste d'un journal ou d'une cigarette, ne pas tromper l'acheteur sur la marchandise » : in *Libération*, 23 août 1984.

96. Ces remarques ne valent évidemment que pour la politique officielle des CR et ne préjugent en rien des comportements individuels illicites de leurs membres.

97. Entretien avec un responsable du secteur 22 : 18 août 1986.

Tableau n° 100

Réalisations des CR dans les secteurs périphériques entre 1983 et 1988-1989

Secteur**	15	16	17	19	20	21	22	23	24	25	27	28	29	30	Total
Lotissement															
Bornes	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	-
Voirie	Oui	Non	Oui*	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	?	Oui	Oui	Non	-
Equipements															
Classes	17	15	12	6	9	8	6	9	1	5	8	12	13	4	125
Dispensaires	E.P.	0	1* Cr.	1 C.	0	1* Cr.	0	1* Cr.	0	1 Fermé	0	1 C.	0	1 Ouverture	7
Permanences	1*	1 (R.)	1	1 (R.)	1	1	1	1	1 (R.)	1 Annexe	1	1 Annexe	1 (R.)	1 (R.)	14
Dépôts pharm.	1	0	1	1	1	0	1	1	0	0	1	0	1	0	8
Garderies pop.	E.P.	1*	1*	0	1*	1*	1*	E.C.	1*	0	0	1*	1*	1*	9
Marchés	1	0	1	0	1	0	E.C.	E.C.	0	E.C.	1	0	0	2	6
Magasins	0	1	0	0	0	0	E.C.	1	0	0	0	0	0	1	3
Terrains de sport	2	0	0	0	1	0	3	0	1	1*	?	3	2	1	14
Latrines publiques	0	12*	4*	0	3*	0	4*	4*	0	0	0	0	2*	8*	37
Auberges/ buvettes	0	1	0	0	1	1	E.P.	0	1	0	0	0	0	1	5
BF/PEA	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	1	5
Divers	0	0	1 pont	0	1 parking (cinéma)	0	0	0	0	0	0	0	0	1 hangar 1 moulin	-
Démarchage															
Electrification	0	0	0	E.P.	0	0	E.C.	E.C.	0	E.P.	0	0	0	0	-
Drainage	0	0	E.C.	0	E.C.	0	0	0	0	E.C.	0	E.P.	0	0	-

* Chantiers financés par des crédits publics (province, DGUT, etc...) ou extérieurs (UNICEF, ONG), mais réalisés avec la participation des habitants.
** Nos données sont incomplètes pour les secteurs 18 (8 classes, 1 permanence) et 26 (5 classes, 1 permanence).

Signification des lettres : E.P. = en projet ; E.C. = en cours ; R. = réquisition ; Cr. = création ; C. = conversion

Plusieurs caractéristiques de cette gestion partagée peuvent à présent être soulignées [98]. Tout d'abord, elle s'épanouit lorsqu'elle investit un champ d'intervention inoccupé : en effet, dans les autres cas, les recoupements fonctionnels, comme dans l'exemple du maintien de l'ordre, ou économiques, comme dans celui de la collecte des déchets, sont presque toujours une cause d'échec. Par ailleurs, elle est une gestion de l'intervalle : adaptée aux phases d'équipement post-lotissement, pendant lesquelles les résidants aspirent à consolider leur statut résidentiel en équipant leur quartier, elle semble inappropriée lorsque la citadinisation est ancienne et que la mobilisation ne peut pas être compensée par l'octroi de la régularisation foncière. Si les résidants du secteur 29 consentent à pallier le déficit d'investissements publics dans le secteur des écoles primaires, ils n'entendent pas que leur éloignement géographique dispense les pouvoirs publics de leurs devoirs d'encadrement. Economie du rattrapage, la gestion partagée s'étiole lorsque les citadins ont le sentiment que leur mobilisation sert de prétexte au désengagement continu des pouvoirs publics dans leurs aires résidentielles. Elle est enfin transversale, les revenus de certaines activités servant à financer d'autres investissements ou à rétribuer le personnel d'autres services.

Des analogies que démontrent les différents montages opératoires, il faut aussi retenir que la gestion partagée reporte sur les secteurs la responsabilité d'initier et d'effectuer les démarches, la charge d'instruire les dossiers, d'assumer les risques et d'administrer la preuve du bien-fondé des projets. S'étant défaussée de l'initiative, l'administration conserve néanmoins un rôle de censeur en sélectionnant et approuvant les propositions. D'un point de vue économique, la gestion partagée transfère en moyenne un tiers du coût des équipements [99] sur les populations et une partie des charges de fonctionnement des services sur les usagers, lorsque ceux-ci participent indirectement à la rémunération du personnel non qualifié recruté sur place (gérants des points d'eau, des dépôts pharmaceutiques et des latrines, monitrices des garderies populaires, secrétaires des permanences, gardiens des écoles, collecteurs de déchets). En revanche, elle s'applique rarement à la maintenance et l'entretien des installations réalisées, dont la gestion sur le long terme demeure problématique. De manière générale, les expériences recensées concernent plus le partage des investissements pour la réalisation d'équipements de proximité que le fonctionnement des services, qui font l'objet de procédures aléatoires et tâtonnantes, hormis pour le fonctionnement des points d'eau collectifs. Exceptionnel, celui-ci constitue pourtant la pierre angulaire du dispositif gestionnaire infra-communal : c'est pourquoi nous lui avons accordé une place particulière.

98. Pour des comparaisons avec d'autres expériences analogues en Afrique, voir : JAGLIN S., *Pouvoirs urbains et gestion partagée : équipements et services de proximité dans les périphéries*, Paris, Institut Français d'Urbanisme (Université de Paris VIII), 1991, pp. 642-644, (Thèse de doctorat).

99. Cette proportion, qui nous a été fournie par la division économique du haut-commissariat (entretien du 28 février 1989), est similaire à celle que donne par exemple Céline Sachs à propos des économies réalisées dans le cadre des *mutirao* urbains brésiliens : SACHS C., « Le mutirao brésilien : la tradition de l'entraide rurale au secours de l'urbain », in *Annales de la recherche urbaine*, n° 28, octobre 1985, pp. 66-67.

Chapitre IV.
Un enjeu cardinal de la gestion partagée : l'eau potable

Contraintes écologiques et choix politiques contribuent à placer, au cœur des stratégies citadines, un service public d'eau potable traditionnellement animé par quatre groupes d'acteurs. En amont, l'établissement public est détenteur du monopole de la production et de la distribution de l'eau : ses logiques de fonctionnement s'enracinent dans une histoire institutionnelle dont nous avons retracé les étapes. A l'aval, diverses tactiques domestiques sont déployées par les ménages pour assurer la sécurité de leur approvisionnement : nous les avons exclues de nos enquêtes, qui portent sur le service public de l'eau, du lieu de production au canari de la ménagère [1]. Entre ces deux pôles, le jeu fut longtemps dominé par les fermiers, gérants des bornes-fontaines, et les revendeurs privés, colporteurs dans leur très grande majorité. En 1985, le pouvoir révolutionnaire introduit brutalement les CR dans ce dispositif, en concurrence avec les fermiers. Loin de toujours provoquer une redistribution des avantages acquis et des rentes qui leur sont liées, l'intrusion de ce nouvel acteur modifie et complexifie l'équilibre antérieur. Dans les secteurs où le système de distribution d'eau est ancien, elle provoque un feuilletage des niveaux de responsabilité, dans lequel des acteurs plus nombreux se partagent des tâches parcellisées, sous le contrôle inégal des CR ; dans les secteurs où l'organisation d'un réseau de distribution collective est concomitant, elle instaure un régime de cohabitation dans lequel les CR se substituent aux anciens fermiers.

La gestion partagée de l'eau potable, qui s'applique à sa distribution plus qu'à sa production, est donc d'abord une gestion de l'articulation entre ces cinq segments distincts de la chaîne de l'eau potable : définition des tâches de chacun, lubrification des charnières entre les différentes fonctions, arbitrage des conflits de compétence et protection des intérêts réciproques. Elle est aussi coordination et homogénéisation de la desserte, à l'échelon infra-communal, où coexistent des points d'eau relevant d'organismes nationaux différents (ONEA et ONPF). Elle est enfin préservation du pluralisme, puisqu'elle établit un *modus vivendi* entre des modes de gestion publics,

1. D'autres études ont abordé la question de l'eau dans la vie domestique ouagalaise. Voir par exemple : GAUFF INGENIEURE, *Mesures d'urgence pour l'alimentation en eau de la ville de Ouagadougou : études socio-sanitaires et propositions de mesures. Rapport définitif*, Ouagadougou, Gauff Ingenieure, 1988, 122 p. + annexes.

privés et intermédiaires, entre des systèmes de distribution fixes et mobiles, entre des dispositifs d'origine urbaine (réseau) et rurale (forages).

Si nous consacrons un chapitre entier à ce « sanctuaire » de la gestion partagée, c'est qu'il en présente la forme la plus achevée. Garantissant la continuité d'un service en dépit des disparités de statuts et de logiques fonctionnelles, assurant une complémentarité des intervenants au delà de leurs intérêts spécifiques, donnant un sens opératoire à l'emboîtement des échelles géographiques d'insertion des divers collectifs d'acteurs, cette distribution de proximité est une forme accomplie de métissage gestionnaire contractualisé [2].

I. Méthode d'enquête

Les données utilisées ont été recueillies lors d'enquêtes aux points d'eau des périphéries, auprès des gérants et des charretiers revendeurs d'eau. Leur fiabilité repose sur la pertinence des choix empiriques qui ont guidé la collecte, compte tenu de l'impossibilité de constituer rapidement un échantillon représentatif. En 1986 en effet, il n'existait pas de base de sondage disponible, aucun document (recensement ou carte) ne fournissant le nombre exact des points d'eau ou leur situation dans les périphéries, alors majoritairement non loties. Quant aux revendeurs, le haut-commissariat, qui est censé immatriculer leurs charrettes, n'en fournissait qu'une estimation très approximative de 2 000 pour l'ensemble de la ville. Renonçant à identifier des ensembles statistiquement représentatifs, nous avons procédé par choix raisonnés, en fonction de ce que nous avions au préalable observé et appris auprès des responsables des CR.

Il convient à cet égard de préciser pourquoi nous avons peu utilisé les données fournies à ce sujet par l'enquête ORSTOM/IRSSH [3]. Dans ce travail collectif, les questions sur l'eau potable concernaient davantage l'équipement des parcelles que les modes d'approvisionnement. Il est résulté de cette approche des ambiguïtés dans la définition des termes et, partant, des confusions dans les réponses. Ainsi, l'enquête n'envisageait qu'une option en matière d'approvisionnement collectif : la borne-fontaine. Certains secteurs en étant dépourvus ou mal pourvus, on pouvait s'attendre à ce que le pourcentage de ménages déclarant s'alimenter à une installation de ce type baisse sensiblement. Tel n'est pourtant pas toujours le cas : les secteurs 20, 21, 23, 27 et 30 ne se démarquent ainsi guère des autres. Deux hypothèses sont ici plausibles. Il y a probablement eu entre borne-fontaine et poste d'eau autonome un amalgame qui, somme toute, n'était pas très grave. Plus ennuyeuse pour la compréhension des phénomènes de vente et revente d'eau est l'absence de distinction entre les modes d'achat : directement à la borne-fontaine ou par l'intermédiaire d'un revendeur. Ce dernier cas de figure, qui n'apportait rien sans doute à la connaissance du niveau d'équipement des parcelles, a été omis dans le questionnaire alors que l'étude de Lahmeyer International estimait en 1985 que si les ménages des périphéries loties

2. Pour un résumé de ce chapitre, voir : JAGLIN S., « Gestion partagée de l'eau potable à Ouagadougou : pouvoirs urbains et contrôle social », in *Travaux de l'Institut de Géographie de Reims*, n° 83-84, 1993, pp. 81-97.

3. JAGLIN S., LE BRIS E., MARIE A., OSMONT A., *et al.*, *Les enjeux des extensions urbaines à Ouagadougou (Burkina Faso) : 1984-1990*, Paris, ORSTOM, 1992, 228 p.

recouraient à parts égales à ces deux modes d'approvisionnement (38 et 37% respectivement), en périphéries non loties ils étaient 86% à utiliser les services d'un revendeur contre 10% seulement à effectuer eux-mêmes la corvée d'eau [4]. L'inégalité de la desserte, si elle est très perceptible au niveau des branchements individuels, est donc mal traduite par l'enquête en ce qui concerne les installations publiques. En dépit de ces incertitudes, nous avons mobilisé ces résultats avec prudence et parcimonie.

Les entretiens préliminaires nous avaient montré que les modes de gestion dépendaient de l'encadrement des points d'eau collectifs par les CR et reproduisaient ainsi les discontinuités du découpage politico-administratif en secteurs. Comme pour les autres services, et en dépit de leur caractère arbitraire et récent, ces nouveaux cadres territoriaux apparaissaient comme la référence obligée des intervenants de la gestion de l'eau : nous les avons conservés comme unités spatiales d'analyse.

Notre parti fut de retenir dans chacun d'eux trois à quatre points d'eau, moyenne que nous avons modulée en fonction du contingent total des installations du secteur, de son homogénéité ou au contraire de sa diversité, appréciée à partir des entretiens avec les responsables du CR et des résultats des premières enquêtes. Nous procédions par un repérage préalable, en compagnie d'un responsable du CR. Outre que cette visite nous permettait d'être présentée aux gérants, elle était aussi l'occasion, lorsque la zone disposait d'un plan de lotissement (situation encore rare en 1987-1988) d'y reporter les installations [5]. Nous choisissions ensuite celles que nous allions enquêter, de façon à varier les cas de figure (situation géographique dans le secteur, fréquentation, rentabilité, genèse de la fondation) et les types de points d'eau : bornes-fontaines (BF), postes d'eau autonomes (PEA), pompes manuelles (PM).

A chaque point d'eau retenu, nous nous sommes entretenue avec le gérant (ou les gérants) en poste et quelques charretiers. Nous étions assistée dans ce travail par un traducteur, l'enquêté étant ainsi libre de choisir sa langue, le moré le plus souvent. La sélection des revendeurs fut souvent délicate. S'ils étaient peu nombreux, nous les enquêtions sans discrimination ; dans le cas contraire, nous les choisissions au hasard des proximités en nous efforçant d'approcher le profil moyen défini par le gérant préalablement interrogé et de respecter son estimation de la répartition numérique des propriétaires et locataires de fûts. S'il nous indiquait une « figure » plus spécifique (un ancien ou un meneur) nous le retenions également. Ajoutons enfin que ces charretiers, nombreux aux PEA et aux BF, fréquentent rarement les pompes manuelles, ce qui explique que dans certains secteurs nous n'en ayons trouvés et interrogés que très peu, voire aucun.

Les entretiens avaient une durée moyenne d'une heure et demie pour les gérants et d'une demi-heure à trois-quarts d'heure par charretier. Nous disposions d'un questionnaire de base, mais les entretiens furent menés de façon à suggérer une simple discussion : ils restaient toujours ouverts, un guide permettant néanmoins d'aborder tous les éléments importants au cours de l'entrevue, quel qu'en soit l'ordre. Opter pour

4. LAHMEYER INTERNATIONAL, *Approvisionnement en eau potable de la ville de Ouagadougou : étude de faisabilité. Document de référence : Version définitive*, Ouagadougou, Lahmeyer International/ONEA, 1986, pag. mult.

5. Nous avons cependant pu compléter partiellement ce travail en 1989 et 1990 au fur et à mesure de l'exécution des plans de lotissement.

le genre discursif encourageait les personnes enquêtées à élargir leurs réponses et parfois à aborder des questions que nous n'avions pas soulevées ; les plus intéressantes étaient ensuite réintégrées dans les entretiens ultérieurs. Parallèlement, certaines pistes d'investigation ont été abandonnées, faute de réponses satisfaisantes. La teneur des enquêtes a ainsi évolué, en tenant compte des préoccupations des enquêtés et de leurs suggestions. Ce faisant, il nous est arrivé d'omettre certaines questions ou de ne pas réussir à en approfondir d'autres, lorsque l'interlocuteur monopolisait l'initiative et la direction de l'entretien. Cette démarche a aussi compliqué le dépouillement de l'enquête : les entretiens n'ayant pas toujours été homogènes, bien que nous nous soyons efforcée d'y introduire systématiquement les questions qui en constituaient la ligne directrice, il fut parfois difficile de comparer certaines données sur l'ensemble de l'échantillon.

Les avantages de la méthode compensent cependant largement les réserves mentionnées [6]. Elle évite en premier lieu l'ennui des questionnaires répétitifs et fastidieux, qui tendent à anesthésier la curiosité de l'enquêteur, et adapte le questionnement aux aspérités du concret en restant attentive aux spécificités de chaque cas. Fréquemment, les questionnaires fermés fabriquent une homogénéité factice et des redondances artificielles, tandis que le guide d'entretien, dans lequel les questions guident la conversation et éventuellement la relance quand l'intérêt fléchit, permet d'adhérer à la situation observée et, à travers les digressions des propos, en dévoile souvent des aspects insoupçonnés. En outre, cet entretien semi-directif valorise le savoir des interlocuteurs. Certains, en raison d'une prudente méfiance ou simplement d'une difficulté au dialogue, ont ainsi besoin de temps pour comprendre ce que l'on attend d'eux, il vaut mieux alors commencer par des questions insignifiantes de mise en route. D'autres semblent n'avoir qu'une préoccupation en tête et y ramènent toutes les questions : il est alors plus fructueux de les laisser épuiser d'eux-mêmes le sujet, souvent intéressant, et de réintroduire, ensuite, les interrogations plus ciblées. En respectant le cours de la pensée de l'enquêté plutôt que l'ordre apparemment logique du questionnaire, il est possible d'obtenir des informations plus spontanées et nuancées. « Mise en scène des relations inter-individuelles » [7], ce type d'entretiens avec les gérants et les charretiers, comme avec les responsables « socios » des CR, s'est révélé fructueux pour décrypter les mobiles des acteurs de la gestion de l'eau, pour identifier certains des mécanismes politiques et des conflits déterminant le fonctionnement de ce service public, enjeu de pouvoir et de richesses [8].

Parallèlement, le recoupement systématique des informations, par confrontation des réponses aux entretiens et par comparaisons de sources diverses, a progressivement conduit à un tri dans les intuitions initiales et le foisonnement des pistes

6. Sur les avantages et les difficultés de cette méthode, voir par exemple : BOUTRAIS J., *Des Peul en savanes humides : développement pastoral dans l'ouest centrafricain*, Paris, ORSTOM, 1988, p. 14, (Etudes et thèses) ; PIERMAY J.-L., *Citadins et quête du sol dans les villes d'Afrique centrale*, Paris, L'Harmattan, 1993, pp. 14-18, (coll. Villes et entreprises).

7. JAVEAU C., « Sur le concept de vie quotidienne et sa sociologie », *in Cahiers internationaux de sociologie*, vol. LXXIV, 1983, p. 38.

8. Sur ce point de méthode, Sandra Barnes fait les mêmes observations : BARNES S. T., *Patrons and Power : creating political community in metropolitan Lagos*, Manchester, Manchester University Press, 1986, p. 224.

d'investigation [9]. Très prosaïquement, il a aussi facilité la vérification des données, des questionnements croisés permettant de recouper les propos des charretiers (concernant leur nombre, leurs prix de revente, leur organisation...) avec ceux des gérants et les réponses de ces derniers (prix de l'eau, mode de gestion, évolution de la vente dans le secteur, fréquentation de l'installation...) avec les informations recueillies auprès des responsables « socios ». C'est lors de ces vérifications que nous avons décelé les pratiques frauduleuses des uns et des autres et mesuré la part des oublis ou des déformations volontaires. En dehors même de toute intention de falsification en effet, l'enquêté manifeste parfois le souci de satisfaire l'enquêteur : l'ignorance est alors dissimulée au profit d'une réponse inventée plausible, notamment pour reconstituer des ordres de grandeur (nombre de charretiers à un point d'eau, temps moyen d'attente, recette moyenne, rapport entre hommes et femmes parmi les usagers). Ces manipulations de l'enquêteur, fréquentes lorsqu'il s'agit d'argent, sont moins faciles à détecter lorsque le sujet semble *a priori* moins stratégique, aussi les doubles vérifications sont-elles indispensables : si elles ne permettent pas toujours de rectifier les données, du moins obligent-elles à la prudence et à la nuance.

Ainsi, par accumulation d'informations et recoupements, un corpus de données révélatrices du fonctionnement des activités de vente et revente de l'eau potable dans les périphéries ouagalaises a été constitué. L'analyse que nous en avons faite ne prétend nullement à l'exhaustivité ou à la représentativité statistique, elle vise à repérer des processus significatifs [10].

Tableau n°101

Points d'eau et charretiers enquêtés (1987/1988)

Secteur	Points d'eau	Charretiers
15	8	5
16	6	8
17	8	12
19	4	2
20	3	5
21	2	0
22	5	7
23	3	1
24	3	2
25	4	4
27	1	0
28	5	10
29	4	7
30	2	7
Total	58	70

9. DESJEUX D., *Stratégies paysannes en Afrique noire : le Congo*, Paris, L'Harmattan, 1987, pp. 105-106, (coll. Alternatives paysannes).

10. LE BRIS E., OSMONT A., MARIE A., SINOU A., *Famille et résidence dans les villes africaines : Dakar, Bamako, Saint-Louis, Lomé* Paris, L'Harmattan, 1987, p. 10, (coll. Villes et entreprises) ; PIERMAY J.-L., *op. cit.*, p. 17.

Les résultats chiffrés portent sur 58 points d'eau et 70 charretiers, mais les commentaires ont été complétés, modulés et nuancés en fonction de ce que nos interlocuteurs nous ont rapporté concernant d'autres points d'eau, ou d'autres pratiques. Par ailleurs, l'observation des comportements (trois heures en moyenne à une BF ou un PEA) a été une autre source d'information et s'est fréquemment montrée d'un grand secours dans l'interprétation. Si, en raison de la nature de nos missions relativement brèves et répétées, nous n'avons pu nous immerger totalement dans le milieu, comme le requièrent les méthodes de l'observation participante [11], les liens tissés au fil des mois, l'intercession des anciennes relations auprès des nouveaux responsables ont permis des gains de temps considérables et des complicités. C'est ainsi en multipliant les séjours dans les permanences, les passages répétés aux points d'eau, les visites fréquentes aux responsables, les relations ludiques avec les éléments de la sécurité (lors, notamment, des dizaines de séances photographiques consacrées à leurs portraits), et les heures passées à « siroter » une bière locale dans les gargotes des périphéries que, au cours d'une conversation informelle, nous obtenions enfin l'élément manquant.

Par ce dernier nous entendons le moyen d'interpréter les comportements, pratiques et inventions des acteurs sociaux face à la marche forcée et autoritaire du changement. Nous cherchions en effet à comprendre, par une sociologie « anthropologisée », quêteuse de quotidien [12], pourquoi les Ouagalais, précisément dans ce domaine de l'eau potable, démontraient une formidable capacité d'interprétation des injonctions politiques, en conciliant leurs besoins matériels et leurs conduites citoyennes d'adhésion ou d'opposition. Pourquoi là, plus qu'ailleurs, l'appel rhétorique du gouvernement révolutionnaire à la mobilisation semblait-il trouver un accomplissement dans une dynamique créatrice ? [13]

II. Les points d'eau et leur gestion : l'hybridation contractualisée d'un service public

La distribution de proximité à Ouagadougou repose sur un triptyque : un parc de points d'eau collectifs opérationnel et en extension ; un mode de délégation gestionnaire souple assurant le fonctionnement d'un service public minimal pour tous ; un réseau de revendeurs privés qui offre, pour ses clients, un service complémentaire en acheminant l'eau à domicile par fût de 200 litres. Si les installations collectives ont toujours été publiques, leur gestion l'est à partir du 1er mai 1985, date à laquelle l'affermage des points d'eau est confié aux CR. La date (fête du travail) et le dessein de ce transfert sont éminemment politiques, bien que cette dimension soit occultée par les responsables burkinabè, pour qui cette mesure n'est officiellement qu'un outil technico-institutionnel. Ce non dit dissimule pourtant de profondes divergences de vue entre les protagonistes.

11. Voir par exemple : HANNERZ U., « Washington and Kafanchan : a view of Urban Anthropology », in *L'Homme*, oct-déc., 1982, XXII (4), pp. 29-32.

12. BALANDIER G., « Essai d'identification du quotidien », in *Cahiers internationaux de sociologie*, vol. LXXIV, 1983, p. 8 ; LALIVE D'EPINAY Ch., « La vie quotidienne. Essai de construction d'un concept sociologique et anthropologique », in *Cahiers internationaux de sociologie, op. cit.*, p. 23.

13. Sur la recherche de ces dynamiques d'invention, voir : BALANDIER G., *op. cit.*, p. 11.

Pour l'ONEA, il s'agit avant tout d'une mesure consécutive à la pénurie d'eau et à sa revente sauvage, prélude à l'organisation de cette dernière. En effet, au cours de la saison sèche 1984-1985, particulièrement sévère, les contrôles s'avèrent incapables de maîtriser les prix, la barrique de 200 litres étant négociée 1 500 FCFA dans certains quartiers. Dans ce contexte, des responsables de l'ONEA estiment que les CR pourraient exercer une pression plus efficace sur les revendeurs : « Dans quelques jours, les comités de défense de la Révolution des secteurs de la ville de Ouagadougou prendront effectivement en main la gestion des BF. L'événement est d'importance, d'abord par le simple fait de la gestion du bien du peuple par lui-même à travers ses organisations démocratiques révolutionnaires ; ensuite, parce qu'il permet le nécessaire contrôle aussi bien à l'amont qu'à l'aval de la vente de l'eau dans un contexte particulier caractérisé par une rareté de la ressource et où les fossoyeurs des intérêts des masses populaires spéculent et font de l'eau une marchandise à source de revenus » [14]. Le raisonnement de l'office est imparable : ou la population a les moyens de payer plus cher son eau, et l'établissement public doit en profiter et augmenter ses tarifs, ce que l'Etat refuse, ou la politique de l'eau bon marché est strictement appliquée et il faut plafonner les bénéfices des revendeurs. Pour cet acteur institutionnel, l'enjeu est moins le contrôle des gérants privés, qui lui sont étroitement liés par contrat, que celui des charretiers, indépendants, dont il voudrait réglementer les activités en freinant l'inflation des prix et en conférant à la distribution de proximité un caractère moins mercantile : cédant une fraction de son monopole, l'ONEA joue les CR contre les marchands d'eau. Cette démarche est profondément originale : loin d'exiger la suppression du commerce de l'eau, pourtant illégal, elle tente de renforcer le caractère de service public de la desserte de proximité en acceptant une entorse à son monopole de distribution. Avant tout soucieux de gérer la transition, l'office considère cependant que ce dispositif, lié à l'exceptionnel déficit en eau, est conjoncturel.

Le pouvoir politique a d'autres préoccupations et son intérêt relatif pour la question de l'eau procède d'un double dessein. Le premier, revendiqué dès la fin de 1983, est de casser les pouvoirs coutumiers en ville. Or, en confisquant le contrôle exercé sur l'utilisation des installations et l'affectation des bénéfices de la vente par les anciens gérants, l'Etat les prive d'un des accès possibles à la constitution de réseaux de clientèles et émousse leurs pouvoirs. S'il n'est certes pas avéré que la chefferie mossi ait été la seule à contrôler la distribution collective de l'eau avant 1985, il est acquis qu'elle en profitait largement dans certains quartiers. Le second dessein, indissociable du précédent, vise à l'affermissement de la hiérarchie révolutionnaire et de son contrôle sur la société. Instrument de consolidation de la base financière et logistique des CR, le transfert de l'affermage permet d'étayer, sans frais pour le pouvoir d'Etat, le rôle politique des structures populaires et, partant, l'encadrement infra-communal de la cité. Vecteur d'une divergence de plus en plus apparente avec l'ONEA, cette interprétation se traduit rapidement par un glissement d'objectif : les gérants, beaucoup plus que les charretiers, passent sous contrôle des CR et le caractère provisoire du dispositif est

14. Lettre au haut-commissaire citée dans un rapport du directeur régional : KOANDA S., *Gestion des bornes fontaines et des postes d'eau de l'exploitation de Ouagadougou*, Ouagadougou, ONEA/Direction régionale I, 1988, p. 1.

discrètement escamoté. Autant qu'un procédé d'amélioration de la desserte en eau, la redistribution des rôles gestionnaires participe ici d'une redistribution politique des pouvoirs [15].

Partie prenante de cette dernière, les CR saisissent, avec la gestion de l'eau, une opportunité d'asseoir leur autorité : outre le contrôle sur un enjeu majeur de la vie locale, ils captent une source de revenus pour financer les activités socio-économiques nécessaires à leur légitimation. L'appât financier masque cependant les tâches gestionnaires ainsi appropriées, dont beaucoup de CR mesurent mal l'ampleur : ce malentendu engendre, par la suite, de nombreux dysfonctionnements du service et des tensions entre les CR et l'ONEA.

Les populations, enfin, conçoivent la gestion partagée comme une réponse à deux revendications : l'une de rattrapage en matière de services et d'équipements de proximité, par la mise en œuvre de pratiques gestionnaires accélérant le nivellement des disparités ; l'autre de reconnaissance et de sécurité, par l'aménagement des périmètres lotis et la consolidation des patrimoines immobiliers récemment acquis.

Au delà des contradictions, chacun des protagonistes identifie clairement les gains que lui procure le nouveau dispositif. Ceux-ci, avec les convoitises et les surenchères engendrées par la pénurie et les inégalités de l'offre en eau potable, dans un contexte que bouleverse la décision étatique de lotir les périphéries, expliquent qu'un accord ait été trouvé autour d'une déprivatisation partielle de la desserte de proximité. De cette décision procède la gestion partagée de l'eau.

Réservée à l'origine aux BF et PEA, elle a pour effet de confier aux CR les responsabilités définies dans les contrats de gestion proposés par l'ONEA et de généraliser le transfert des charges de gestion des installations publiques, additionnées au prix de l'eau, sur les usagers. Certains secteurs étant dépourvus de BF et PEA, cet arrangement est progressivement étendu aux pompes manuelles mais il y demeure plus confus : l'autorité de tutelle (l'ONPF) n'obtenant aucun revenu des forages, elle manifeste une relative indifférence aux modalités de distribution de l'eau qu'organisent discrètement les CR.

A. Les bornes-fontaines (BF)

Les BF appartiennent au système réticulaire, qui n'atteint pas les secteurs 19, 20, 21, 23, 27 et 30 [16]. Les installations comportent un plot équipé de 2 ou 3 robinets à vis, d'un compteur et d'un auvent ; le drainage est en revanche rarement assuré.

15. Des configurations analogues ont été observées ailleurs, par exemple dans l'agglomération dakaroise : SALEM G., « Crise urbaine et contrôle social à Pikine : bornes-fontaines et clientélisme », in *Politique africaine*, n° 45, mars 1992, pp. 21-38.

16. Le secteur 27 est longé au sud par la route de Fada N'Gourma, sous la chaussée de laquelle existe une canalisation. Toutefois, la seule BF réalisée a été fermée dans les années 80 en raison de son mauvais fonctionnement (coupures, faible pression et défaut de paiement).

Tableau n° 102

Répartition des BF dans les secteurs périphériques (1988)

Secteur	BF	BF enquêtée
15	24	6
16	12	4
17	18	5
18	0	0
19	0	0
20	0	0
21	0	0
22	2	1
23	0	0
24	2	1
25	3	1
26	3	0
27	1	0
28	4	2
29	6	3
30	0	0
Total	75	23

1/ Un service fiable et souple

Antérieures à la Révolution, de nombreuses BF ont fonctionné sous un régime d'affermage privé dont le bilan est loin d'être négatif : pour celles-là (secteurs 15 et 29 principalement, 16 partiellement), les résistances au changement sont puissantes, notamment de la part des anciens gérants, dépossédés d'une source de revenus appréciable. Dans les secteurs où les installations sont récentes, en revanche, le transfert aux CR est total, encadré par les contrats d'affermage qui répartissent les tâches respectives.

L'ONEA est propriétaire des installations, dont il assume l'amortissement. Il prend en charge les grosses réparations (canalisations et compteurs) et les frais du relevé hebdomadaire des compteurs ; il se réserve le droit de couper l'eau en cas de retard de paiement ou de résilier le contrat du gérant si sa gestion n'est pas satisfaisante. Le CR assume les charges de fontainier : il verse la caution de 15 000 FCFA, paie les frais de fonctionnement courants (factures d'eau, frais de location et d'entretien du compteur, petites réparations), rémunère les vendeurs, contrôle la régularité des tarifs de vente fixés par l'ONEA et sert d'interlocuteur à l'office. Le coût du service est couvert par une marge bénéficiaire autorisée par ce dernier, correspondant à un pourcentage fixe du prix de chaque mètre cube vendu.

Feignant de traiter avec un interlocuteur individuel, comme dans le système d'affermage antérieur, l'ONEA ne mentionne nullement les CR dans les contrats. Pourtant, dans tous les secteurs, une dissociation entre la responsabilité gestionnaire et la fonction de vendeur a été introduite. La première est assumée par un membre du bureau, généralement le « socio » ou le trésorier, qui signe le contrat de gérance et assure les relations avec l'ONEA, financières ou de négociation - notamment lorsqu'un

contentieux les oppose et occasionne une coupure d'eau -, et ce n'est pas la moindre de ses tâches. La seconde est confiée à un « gérant » [17], salarié du comité révolutionnaire et choisi par lui selon des modalités qui varient. Avoir relevé deux cas, seulement, de favoritisme patent au profit d'un parent ne signifie nullement que l'octroi de cet emploi ne suscite aucune convoitise : récompense à un militant ou service rendu à une connaissance, il fait l'objet de multiples tractations qu'orchestrent, à leur profit, certains responsables de CR. Dans quelques secteurs toutefois, la sélection du candidat est plus explicitement codifiée : au 23, ces postes sont réservés à des nécessiteux (handicapés, vieilles femmes, chômeurs) ; au 16, les postulants doivent passer un test comportant une dictée, des calculs et une épreuve d'idéologie. Soulignons encore que cooptation et solidarités partisanes ne préservent pas toujours les bénéficiaires de sanctions, plusieurs fois mentionnées dans les entretiens, le plus souvent à la suite d'un détournement de recettes : tous les gérants dépendants de la permanence du secteur 29 sont ainsi remplacés en 1989 à la suite de plaintes des habitants [18].

Le rôle de ce gérant est essentiel. Il organise et surveille la distribution de l'eau, arbitre les querelles, collecte les redevances, assure le gardiennage et les petites réparations (joints et robinets), signale les pannes graves au CR, lequel achète la pièce défectueuse et contacte un plombier (artisan indépendant ou technicien formé à l'ONEA et lié à la permanence par contrat). De tels incidents sont cependant rares aux BF et un seul cas d'interruption prolongée du service pour cause de panne, sur un compteur, a été relevé : le délai semblait dû à un désaccord sur les responsabilités respectives de l'ONEA et du CR.

En revanche, trois exemples de suspension de l'approvisionnement en eau à la suite d'un défaut de paiement nous ont été signalés : vigilant, l'office s'efforce de décourager les mauvais payeurs en sanctionnant les installations débitrices. Dans deux cas, il s'agit de BF confiées à des particuliers, dans le troisième d'une BF gérée par un secteur dont le trésorier, qui a « voyagé », s'est acquitté de la facture à son retour. Très souvent, le CR régularise ainsi sa situation et l'ONEA reprend la fourniture d'eau mais, au 8 mars 1988, le montant total des impayés s'élève néanmoins à 885 060 FCFA, dont 119 550 FCFA incombant à deux BF en périphérie [19].

A l'exception de ces quelques exemples, les réparations et délais de remise en service ne constituent pas un problème chronique aux BF. Privé ou confié aux CR, l'affermage assure à Ouagadougou un entretien des installations et une qualité du service que peu de systèmes de distribution collective urbains peuvent revendiquer en Afrique, dont les BF sont fréquemment détériorées. Cette organisation limite également les gaspillages car l'eau, vendue ou perdue au robinet, est payée par les gérants. Financièrement intéressés à la vente, ceux-ci ont avantage à limiter les délais de réparation et à régulariser rapidement leurs comptes de consommation. Les conséquences en sont positives pour les clients.

17. Ceux que l'on appelle les « gérants » à Ouagadougou sont ainsi le plus souvent des « vendeurs », les responsabilités gestionnaires (paiement des factures, provisionnement pour réparations, etc.) étant assumées par le signataire du contrat.
18. Entretien du 27 février 1989.
19. KOANDA S., *op. cit.*, p. 12.

Dans l'ensemble, le service fonctionne bien. Les gérants organisent la vente en fonction des clientèles et limitent ainsi les motifs de dispute, d'autant plus fréquents que la ressource est rare et que les usagers sont soumis aux désagréments de l'attente et de l'inconfort. Les BF sont en effet fréquentées à la fois par les femmes - qui utilisent des seaux de 20 litres, des bassines ou des plats de diverses contenances - et les pousseurs de fûts, parmi lesquels il faut distinguer les revendeurs, dont l'activité est commerciale, et les « buveurs », qui font un usage domestique de l'eau achetée. Le temps de remplissage d'un fût (de 5 à 15 mm suivant la pression) étant beaucoup plus long que celui d'un seau, les gérants ont souvent choisi de réserver un robinet pour les femmes ; si la BF a trois robinets, l'un d'entre eux est consacré aux revendeurs, qui doivent « gagner leur vie ». Cette organisation est importante, notamment aux heures de pointe (tôt le matin avant le départ des femmes au marché, entre 7 et 10 heures, et le soir avant le repas, entre 16 et 18 heures). Cette rationalisation de la vente transcende les clivages statutaires entre gérants publics et privés et, globalement, est bien effectuée compte tenu des conditions.

Par ailleurs, les horaires d'ouverture imposés par les permanences sont assouplis par les gérants, au profit des consommateurs : en moyenne, les BF fonctionnent tous les jours de la semaine de 6-7 heures à la tombée de la nuit (19 heures) en hivernage ; de 5 heures à 21 heures en saison sèche. Il n'est pas rare cependant que la distribution d'eau commence à 2 heures du matin et se poursuive jusqu'à minuit, lorsque les conditions d'approvisionnement sont difficiles : coupures et baisses de pression diurnes, qui contraignent à un approvisionnement nocturne, ampleur de la demande, qui obligent à un étalement de la vente dans le temps. Les gérants s'efforcent ainsi de satisfaire une clientèle qu'affecte durement les déficiences du service public, mais il servent aussi leurs propres intérêts : l'irrégularité de l'approvisionnement en eau pèse en effet sur leurs revenus, le plus souvent calculés en pourcentage de la vente, et ces modulations d'horaires sont aussi une façon d'absorber les pertes enregistrées dans la journée.

Au secteur 28 par exemple, un gérant a aménagé ses horaires en fonction du débit de l'eau, qui n'est correct qu'entre 21 et 24 heures : la BF, souvent désertée en milieu de journée, accueille les clients jusqu'à 23 heures et fréquemment jusqu'à minuit et demi, situation qu'on retrouve aux secteurs 22 et 25. Aux secteurs 15 et 16, le problème principal est celui des coupures d'eau : au moment de l'enquête, en septembre 1987, toutes les BF ont connu au moins une coupure de plusieurs heures, et parfois d'une journée entière, au cours de la semaine précédente, en raison de l'insuffisante capacité du château d'eau de Cissin (il est parfois vide dès 10 heures le matin en saison sèche). Pour faire face à ces difficultés, les gérants remplissent, la nuit, des réservoirs cimentés auxquels s'approvisionnent les femmes (prioritaires sur les revendeurs) dans la journée. La manœuvre n'est pas sans inconvénients car elle suppose une veille du gérant pour guetter la venue de l'eau, le compteur comptabilisant aussi bien l'air que l'eau écoulés par les robinets ouverts, ce qui alimente les griefs des gérants soupçonneux à l'égard de l'ONEA. Il leur faut ensuite remplir les bassins, opération qui prend en moyenne deux heures.

Faible débit et coupures se conjuguent pour rendre le service difficile dans les périphéries, avec des temps d'attente moyens de 2 à 3 heures en saison sèche et d'une

demi-heure à une heure en hivernage. Chronométré, un jour d'hivernage, à la BF du juvénat (secteur 29), le temps de remplissage d'un fût de 200 litres est de 15 mm : une vingtaine de charretiers attendent leur tour au seul robinet qui leur est réservé, le deuxième étant pour les femmes et le troisième hors service. Le dernier arrivé devra attendre près de 5 heures pour être servi. Astuce des plus aisés pour contourner ces temps d'attente : plusieurs fûts sont intercalés par leurs propriétaires dans la queue et régulièrement poussés par des enfants. Le gérant et les charretiers feignent d'ignorer ce stratagème tout en veillant à ne pas pénaliser les plus modestes : soigneusement espacés, ces fûts sans propriétaires apparents ne sont jamais évoqués dans les entretiens, pas plus d'ailleurs que les compensations à ce service rendu. D'autres clients s'érigent en semi-grossistes : remplissant plusieurs barriques entreposées chez eux lorsque la pression est bonne, ils revendent l'eau au détail dans la journée quand les files d'attente s'allongent. Accommodant, le gérant d'une des BF du secteur 29 aide à ce négoce en constituant lui-même les réserves d'eau la nuit. Pour quel dédommagement ?

Parfois, comme à certaines BF du secteur 16, les clients déposent leur récipient à proximité de la BF le matin et le fontainier procède lui-même à leur remplissage en les intercalant avec les barriques dont les propriétaires sont présents. Les clients viennent le soir prélever l'eau stockée dans le bidon avec des seaux. Ailleurs, les gérants font progresser régulièrement des barriques-alibis (vieux bidons usés) qui « font la queue » toute la journée en lieu et place de leurs titulaires ; lorsque ceux-ci se présentent le soir avec leur charrette, ils l'échangent contre le récipient plein. Ces stratagèmes, issus de connivences entre gérants et usagers, demeurent néanmoins sélectifs et réservés à une clientèle privilégiée car il faut disposer de deux récipients.

Sur la souplesse du service comme sur la qualité de la maintenance, le transfert de la gestion aux CR n'a pas eu d'incidences négatives et les prestations offertes n'ont guère changé. Certains charretiers soulignent même que les absences inexpliquées des gérants sont moins fréquentes et la régularité des horaires d'ouverture plus grande.

2/ La disparité des dispositifs

Les dispositifs gestionnaires demeurent toutefois hétérogènes dans les périphéries, en dépit des tentatives d'uniformisation du pouvoir révolutionnaire : ils épousent partout les rapports de force existant dans les secteurs. Là où le parc de BF est ancien, l'affermage aux particuliers subsiste après 1985, comme au secteur 15 ou au secteur 29, dont une seule installation est administrée par le CR. Trait caractéristique de ces BF affermées à des particuliers, les vendeurs en sont fréquemment des enfants, des adolescents ou des femmes : comme aux installations des CR, le gérant officiel ne s'occupe pas de la vente, qu'il délègue à un membre de sa famille restreinte ou à un jeune parent rémunéré. Cette activité, source de revenus complémentaires, est en effet rarement l'occupation principale du fermier.

A défaut de pouvoir les évincer, les CR négocient ponctuellement avec leurs concurrents le reversement d'une partie des gains monétaires à la permanence, sans parvenir à institutionnaliser cette pratique. Variable, avoisinant 1 500 ou 2 000 FCFA, la contribution mensuelle exigée des gérants privés au secteur 29 tombe en désuétude

dès 1987 à cause, affirment ces derniers, du poids de leurs charges familiales. Les sommes demandées par la permanence du secteur 15, très modestes (500 FCFA/mois), n'ont guère plus de succès et disparaissent au bout d'un an. Dans ces secteurs, la vente de l'eau aux BF échappe donc presque totalement aux CR, qui n'interviennent ni sur le contrôle des prix (sauf indirectement, parce qu'ils gèrent les nouveaux PEA), ni sur l'organisation de la vente.

Marginaux dans l'ensemble périphérique, ces dispositifs gestionnaires directement hérités des décennies précédentes sont concurrencés par des formules intermédiaires dont certaines semblent avoir la faveur des responsables de secteur. Mixte, la gestion des BF au secteur 16 associe des gérants privés et une tutelle exercée par le CR : le postulant doit être accrédité par ce dernier avant de proposer sa candidature à l'ONEA et de signer le contrat d'affermage. L'engagement du gérant envers la permanence comporte également une clause financière, portant sur le versement de 25% des recettes mensuelles au CR. Fruit d'une négociation, cette contribution avait d'abord été fixée à 1 500 FCFA/mois, puis portée à 30% des recettes. En 1987, devant le mécontentement que suscite un nouveau projet de contrat, un accord est obtenu entre les partenaires autour de 25%. Grâce à cette gestion mixte, la permanence se dégage du fonctionnement du service mais conserve un pouvoir de sélection du fontainier et de contrôle sur ses activités.

Ce système, compromis entre l'ancienne et la nouvelle formule d'affermage dans le secteur 16, séduit d'autres CR dans des aires urbaines nouvellement équipés en BF. Ainsi, après avoir opté pour une distribution de proximité entièrement maîtrisée par la permanence, le secteur 17 préfère, pour 15 nouvelles BF installées en 1987, un système mixte semblable à celui du secteur 16 : la hiérarchie des responsabilités s'y complique même car les interlocuteurs de l'ONEA, gérants privés contrôlés par le CR, sous-traitent la vente à un tiers. Ce choix résulte, selon le « socio », d'un souci de rationalisation gestionnaire face au difficile contrôle des recettes et dépenses des points d'eau : responsabiliser le gérant, fermier de l'ONEA, permettrait de diminuer la charge de travail du CR tout en optimisant les contributions financières versées, sous une forme simplifiée et normalisée, à la permanence. L'explication est peu convaincante car les modalités de ces versements et leurs éventuelles sanctions n'ont pas été clairement définies, au point que les vendeurs interrogés en ignorent parfois l'existence. L'opacité entretenue autour de ce dispositif masque des enjeux économiques que quelques individus, redécouvrant le caractère lucratif du commerce de l'eau, tentent de dominer : plusieurs titulaires de contrat sont ainsi membres du CR et l'un d'entre eux, véritable cumulard de la gestion de l'eau, salarie les vendeurs de cinq BF [20].

Ce dernier exemple rappelle que, pour être importantes, les incidences de la déprivatisation de l'affermage sur la qualité et la continuité du service ne sont cependant pas les principales motivations des acteurs mobilisés dans ce dispositif : outre le contrôle des circuits d'attribution des emplois de gérants et, partant, celui de la redistribution des revenus d'appoint qui leur sont liés, la maîtrise de la distribution de

20. Cette évolution semble s'être poursuivie : la disparition des CR en 1991 a laissé place, dans le domaine de l'eau potable, à la multiplication de petits commerçants cumulards de contrats d'affermage : ETIENNE J., *Etude de cas sur l'eau et la santé dans les quartiers urbains défavorisés : rapport final. Version définitive*, Paris, BURGEAP, 1994, pp. 16-18.

proximité est un formidable instrument de pouvoir dans les périphéries et, pour les CR, une source irremplaçable de recettes.

3/ Les enjeux économiques

Quel que soit le statut du gérant, les tarifs de vente au robinet, identiques pour toutes les BF de la ville, sont fixés par l'ONEA. Le mètre cube, acheté 95 FCFA à l'office, est revendu 150 FCFA, soit un bénéfice autorisé de 55 FCFA/m^3, avec lequel le gérant, particulier ou CR, doit assurer les charges qui lui incombent. Ces prix sont généralement respectés en ce qui concerne les fûts de 200 litres, vendus 30 FCFA ; trois cas de dépassement systématique ont été relevés : aux secteurs 22 et 25 (35 FCFA/200 litres, soit 165 FCFA/m^3) et au 24 (40 FCFA/200 litres, soit 200 FCFA/m^3). Aucune surenchère ne semble être pratiquée aux BF privées. En revanche, la vente au détail revient considérablement plus cher aux femmes qui, pour 5 FCFA, ne peuvent généralement remplir qu'un seau de 20 litres et achètent ainsi leur eau 250 FCFA/m^3. Plus les quantités d'eau achetées sont faibles plus leur prix est prohibitif : de 95 FCFA/m^3 pour les familles détentrices d'un branchement privé dans la première tranche de consommation à 250 FCFA/m^3 pour celles qui achètent quotidiennement quelques dizaines de litres d'eau à la BF.

Le journal des ventes de l'ONEA fournit des données sur les ventes d'eau réalisées annuellement aux différentes BF en précisant les encaissements effectifs de l'office, auxquels nous ajoutons, pour comparaison, les encaissements théoriques (nombre de m^3 x 95 FCFA). Il donne également une évaluation des marges bénéficiaires des gérants sur la base d'un bénéfice de 55 FCFA/m^3 ; nous les avons corrigées en fonction des prix de vente réels, ce qui conduit à réévaluer les recettes des secteurs 22 et 24 (il en serait de même du 25 si celui-ci figurait dans les comptes [21]). Présentées sur 23 mois (du 6/05/85 au 7/04/87) et regroupées dans les deux tableaux suivants, ces informations suscitent trois remarques.

La variabilité des ventes, d'une BF à l'autre et d'une année sur l'autre, est considérable et résulte des conditions de fonctionnement des installations (fermeture prolongée pour cause de panne, absence du gérant, non-paiement de la facture à l'ONEA) et des comportements de la clientèle (baisse de la demande occasionnée par la multiplication des branchements privés après extension du réseau, concurrence entre installations proches, augmentation de la demande en raison des besoins de la construction dans les lotissements ou de l'assèchement des puits). Ces résultats irréguliers pénalisent une gestion dont les provisions pour la maintenance sont d'une programmation difficile.

La comparaison des encaissements théoriques et effectifs de l'ONEA indique que le paiement des factures par les gérants, publics et privés, est globalement satisfaisant. D'après ces tableaux, ils se sont même singulièrement améliorés entre 1985 et 1987 : si

21. Nous n'avons pas pu déterminer pourquoi les BF du secteur 25 ne figuraient pas dans la comptabilité de l'ONEA.

Tableau n° 103

Ventes d'eau et recettes (en FCFA) aux BF des périphéries (06/05/85-07/04/86)

Secteur	n° de la BF	Nombre de m3 vendus	Encaissements de l'ONEA théoriques	Encaissements de l'ONEA effectifs	Prix du m3 au robinet	Marge bénéficiaire brute du gérant 11 mois	Marge bénéficiaire brute du gérant mensuelle
15	53	4 794	455 430	449 575	150	263 670	23 970
	54	5 455	518 225	513 555	150	300 025	27 275
	55	6 014	571 330	565 250	150	330 770	30 070
	89	12 652	1 201 940	1 190 955	150	695 860	63 260
	90	7 752	736 440	724 185	150	426 360	38 760
	91	3 660	347 700	341 500	150	201 300	18 300
	92	5 013	476 235	472 500	150	275 715	25 065
	93	1 305	123 975	122 310	150	71 775	6 525
	95	2 063	195 985	191 760	150	113 465	10 315
	113	1 510	143 450	141 560	150	83 050	7 550
	117	2 285	217 075	322 915	150	125 675	11 425
	120	4 952	470 440	466 090	150	272 360	24 760
	121	1 636	155 420	153 420	150	89 980	8 180
	122	926	87 970	86 160	150	50 930	4 630
	130	4 200	399 000	399 000	150	231 000	21 000
	132	1 767	167 865	167 865	150	97 185	8 835
	133	1 631	154 945	154 945	150	89 705	8 155
	134	1 006	95 570	95 570	150	55 330	5 030
	135	702	66 690	66 690	150	38 610	3 510
	136	1 033	98 135	98 135	150	56 815	5 165
	137	1 540	146 300	146 300	150	84 700	7 700
	138	216	20 520	20 520	150	11 880	1 080
16	106	11 233	1 067 135	1 005 870	150	617 815	56 165
	107	9 112	865 640	844 670	150	501 160	45 560
	108	10 817	1 027 615	1 014 780	150	594 935	54 085
	109	10 265	975 175	967 940	150	564 575	51 325
	110	16 119	1 531 305	1 521 240	150	886 545	80 595
	111	13 492	1 281 740	1 266 065	150	742 060	67 460
	112	7 605	722 475	714 365	150	418 275	38 025
	118	8 753	831 535	824 400	150	481 415	43 765
	119	9 297	883 215	871 185	150	511 335	46 485
	129	2 401	228 095	228 095	150	132 055	12 005
	131	4 678	444 410	444 410	150	257 290	23 390
	52	2 644	251 180	247 280	150	145 420	13 220
17	48	15 953	1 515 535	1 500 525	150	877 415	79 765
	87	16 106	1 530 070	1 511 280	150	885 830	80 530
	94	8 363	794 485	783 105	150	459 965	41 815
22	29	10 083	957 885	937 005	175	806 640	73 331
	57	11 605	1 102 475	1 086 690	175	928 400	84 400
24	127	4 613	438 235	438 235	200	484 365	44 033
	128	2 558	243 010	243 010	200	268 590	24 417
26	39	11 247	1 068 465	1 025 545	150	618 585	56 235
	115	4 272	405 840	400 045	150	234 960	21 360
	126	8 641	820 895	811 560	150	475 255	43 205
27	124	3 231	306 945	301 940	150	177 705	16 155
28	38	12 911	1 226 545	1 187 590	150	710 105	64 555
	47	6 771	643 245	632 330	150	372 405	33 855
	86	13 715	1 302 925	1 284 270	150	754 325	68 575
29	40	1 485	141 075	139 670	150	81 675	7 425
	42	11 173	1 061 435	1 029 965	150	614 515	55 865
	43	13 686	1 300 170	1 261 270	150	752 730	68 430
	96	10 419	989 805	977 660	150	573 045	52 095
	97	13 783	1 309 385	1 294 430	150	758 065	68 915

Sources : Extraits de ONEA, *Journal des ventes et encaissements aux bornes-fontaines de Ouagadougou. Période du 06/05/85 au 07/04/86*, Ouagadougou, ONEA, 1986, 4 p. ; Enquêtes personnelles aux BF.

Tableau n° 104

Ventes d'eau et recettes (en FCFA) aux BF des périphéries (07/04/86-07/04/87)

Secteur	n° de la BF	Nombre de m3 vendus	Encaissements de l'ONEA théoriques	Encaissements de l'ONEA effectifs	Prix du m3 au robinet	Marge bénéficiaire brute du gérant annuelle	Marge bénéficiaire brute du gérant mensuelle
15	53	5 967	566 865	566 865	150	328 185	27 349
	54	8 830	838 850	838 850	150	485 650	40 471
	55	663	62 985	62 985	150	36 465	3 039
	89	15 629	1 484 755	1 484 755	150	859 595	71 633
	90	8 201	779 095	779 095	150	451 055	37 588
	91	4 162	395 390	395 390	150	228 910	19 076
	92	2 466	234 270	234 270	150	135 630	11 303
	93	5 474	520 030	520 030	150	301 070	25 089
	95	2 673	253 935	253 935	150	147 015	12 251
	113	1 660	157 700	157 700	150	91 300	7 608
	117	2 529	240 255	240 255	150	139 095	11 591
	120	4 593	436 335	435 335	150	252 615	21 051
	121	1 114	105 830	336 110	150	61 270	5 106
	122	2 827	268 565	105 830	150	155 485	12 957
	130	6 778	643 910	643 910	150	372 790	31 066
	132	2 491	236 645	236 645	150	137 005	11 417
	133	4 134	392 730	392 730	150	227 370	18 948
	134	2 499	237 405	237 405	150	137 445	11 454
	135	3 176	301 720	301 720	150	174 680	14 557
	136	2 838	269 610	269 610	150	156 090	13 008
	137	3 793	360 335	360 335	150	208 615	17 385
	138	5 118	486 210	486 210	150	281 490	23 458
	139	2 107	200 165	200 165	150	115 885	9 657
16	106	11 698	1 111 310	1 111 310	150	643 390	53 616
	107	6 595	626 525	626 525	150	362 725	30 227
	108	11 395	1 082 525	1 082 525	150	626 725	52 227
	109	7 785	739 575	739 575	150	428 175	35 681
	110	10 701	1 016 595	1 016 595	150	588 555	49 046
	111	13 231	1 256 945	1 256 945	150	727 705	60 642
	112	8 703	826 785	826 785	150	478 665	39 889
	118	13 581	1 290 195	1 290 195	150	746 955	62 246
	119	8 666	823 270	823 270	150	476 630	39 719
	129	7 623	724 185	724 185	150	419 265	34 939
	131	6 046	574 370	574 370	150	332 530	27 711
	52	3 184	302 480	302 480	150	175 120	14 593
17	48	17 178	1 631 910	1 631 910	150	944 790	78 733
	87	13 092	1 243 740	1 243 740	150	720 060	60 005
	94	6 410	608 950	608 950	150	352 550	29 379
22	29	8 946	849 870	849 870	175	715 680	59 640
	57	10 100	959 500	959 500	175	808 000	67 333
24	127	8 799	835 905	835 905	200	923 895	76 991
	128	5 811	552 045	552 045	200	610 155	50 846
26	39	2 624	249 280	249 280	150	144 320	12 027
	115	5 383	511 385	511 385	150	296 065	24 672
	126	12 103	1 149 785	811 560	150	665 665	55 472
27	124	3 664	348 080	348 080	150	201 520	16 793
28	38	7 771	738 245	738 245	150	427 405	35 617
	47	8 394	797 430	797 430	150	461 670	38 473
	86	17 348	1 648 060	1 648 060	150	954 140	79 512
29	40	8 721	828 495	828 495	150	479 655	39 971
	42	7 728	734 160	734 160	150	425 040	35 420
	43	12 907	1 226 165	1 226 165	150	709 885	59 157
	96	8 701	826 595	826 595	150	478 555	39 880
	97	11 623	1 104 185	1 404 185	150	639 265	53 272

Sources : Extraits de ONEA, *Journal des ventes et encaissements aux bornes-fontaines de Ouagadougou. Période du 07/04/86 au 07/04/87*, Ouagadougou, ONEA, 1987, 5 p. ; Enquêtes personnelles aux BF.

presque toutes les BF sont débitrices la première année, elles ne sont plus que trois l'année suivante. Apparemment, la gestion des CR ne met donc pas en danger la comptabilité de l'ONEA et, partant, la continuité du service public ; elle présente à cet égard une efficacité que peuvent lui envier les dispositifs municipalisés, dans lesquels les communes s'acquittent si mal de leurs factures qu'elles mettent en péril l'équilibre financier de l'organisme chargé de la distribution de l'eau potable [22].

Enfin, les marges bénéficiaires brutes des gérants (après paiement de la facture ONEA mais avant retrait des dépenses liées à la maintenance), bien que modestes, ne sont généralement pas négligeables. Pour la période 1985-1986, les recettes mensuelles moyennes s'échelonnent de 1 080 FCFA à 84 400 FCFA avec une valeur moyenne de 35 426 FCFA et, pour l'année suivante, ces valeurs sont respectivement de 3 039, 79 512 et 34 644 FCFA. Sachant que les dépenses d'entretien sont marginales aux BF, dont nous avons déjà mentionné la robustesse et la simplicité technologique, on peut considérer que ces valeurs sont proches du gain réel du gérant.

Nous disposons toutefois d'un autre calcul de ces revenus, fourni par les enquêtes. Estimations approximatives des gérants eux-mêmes, les moyennes journalières sont à considérer avec prudence, bien qu'elles aient été discutées avec les enquêtés et comparées avec d'autres cas étudiés pour en tester la vraisemblance. Chaque fois que cela était possible, nous avons également effectué un contrôle en recoupant les réponses des gérants avec d'autres sources : la dernière facture hebdomadaire de l'ONEA, quand elle était disponible, ou le relevé destiné à la permanence quand il existait.

En dépit de ces incertitudes, il est utile de comparer les données ainsi recueillies avec celles des tableaux précédents car, procédant d'une perception personnalisée du fonctionnement de la BF, elles en soulignent des caractéristiques telles que les variations journalières et les disparités saisonnières, qui pèsent sur la réussite ou non de la vente quotidienne (la seule qui importe à l'échelle individuelle), toujours exprimée en termes monétaires plutôt qu'en mètres cubes vendus. Globalement, la consommation augmente d'octobre à mai, avec une pointe saisonnière en mars-avril-mai ; elle diminue au contraire de juin à septembre. Dépendants de ces grands rythmes annuels, les revenus sont aussi affectés par les conditions climatiques quotidiennes, les jours pluvieux étant les moins rémunérateurs.

Ainsi mises en évidence, les différences de consommation entre saison sèche et hivernage confirment le recours des citadins, en périphérie, à des ressources complémentaires pour satisfaire les besoins familiaux et leur usage sélectif du service d'eau public. Outre ces variations saisonnières de la demande, le tableau souligne la grande hétérogénéité des ventes selon les BF (les recettes de saison sèche s'échelonnent ainsi de 385 à environ 2 915 FCFA/jour dans notre échantillon). Par ailleurs, l'inégalité des performances annuelles illustrée par les comptes de l'ONEA est ici parfaitement traduite par des écarts quotidiens très importants. Il en résulte de grandes disparités dans les capacités financières des gérants.

22. Ce fut notamment le cas à Abidjan jusqu'en 1980 : SAINT-VIL J., « L'eau chez soi et l'eau au coin de la rue », in *Cahiers ORSTOM, sér. sc. hum.*, vol. XIX, n° 4, 1983, p. 483.

Tableau n° 105

Ventes quotidiennes moyennes enregistrées aux BF enquêtées (1987 ou 1988)

Secteur	n° BF	Saison sèche			Hivernage		
		Recettes moyennes	Eau vendue en m3*	Bénéfices du gérant	Recettes moyennes	Eau vendue en m3*	Bénéfices du gérant
15	113	6 000	40	2 200	3 800	25	1 375
	55**	1 100	7	385	250	2	110
	Inc.**	2 750	18	990	2 200	15	825
	134**	1 400	9	495	500	3	165
	93**	2 700	18	990	400	3	165
16	118**	3 500	23	1 265	2 600	17	935
	112**	5 000	33	1 815	1 500	10	550
	106	8 000	53	2 915	3 700	25	1 375
	110	3 250	22	1 210	1 250	8	440
17	Inc.	3 000	20	1 100	1 000	7	385
	154	6 000	40	2 200	-	-	-
	152	4 250	28	1 540	-	-	-
	156	4 500	30	1 650	-	-	-
22***	57**	4 200	24	1 920	3 000	17	1 360
24***	127	3 000	15	1 575	1 500	8	840
25***	Inc.**	3 500	20	1 600	2 500	14	1 120
28	86	7 250	48	2 640	1 500	10	550
	38	3 750	25	1 375	-	-	-
29	40**	4 000	27	1 485	2 500	17	935
	Inc.**	5 000	33	1 815	3 000	20	1 100
	43	6 000	40	2 200	4 000	27	1 485

* Extrapolations simplifiées à partir du montant des recettes fourni par l'enquête : les calculs de cubage ont été faits en assimilant la clientèle à un nombre de fûts. Il faudrait corriger ces données car la vente par seau contribue à élever le prix moyen de l'eau. Toutefois, en l'absence de comptages, nous ne pouvons préciser la répartition des deux catégories de clientèles.

** BF dont les gérants nous ont signalé de fréquentes ou très fréquentes coupures d'eau dans la journée, généralement en saison sèche. Les installations connaissent toutefois pour la plupart de fortes variations de débit.

*** Le fût est vendu 35 FCFA aux BF des secteurs 22 et 25, et 40 FCFA à celles du 24.

Les bénéfices bruts de chaque point d'eau ont été calculés après paiement de la facture d'eau. Selon ces estimations, la moyenne des gains journaliers de saison sèche s'établirait à 1 589 FCFA (47 664 FCFA/mois) et celle d'hivernage à 807 FCFA (24 203 FCFA/mois). Il est difficile, à partir de ces estimations, d'établir une moyenne annuelle dans la mesure où le partage des deux saisons dans l'année est aléatoire. Toutefois, dans l'hypothèse où celles-ci se répartissent également sur six mois, la moyenne des gains mensuels fournie par nos enquêtes est de 35 934 FCFA, soit une

valeur très proche de celle que nous proposions précédemment à partir des données de l'ONEA [23].

Soulignons à cet égard qu'en dépit des limites de la méthode adoptée (petit échantillon non représentatif statistiquement, entretiens dirigés mais ouverts), ce type d'enquête peut présenter un degré très acceptable de fiabilité, y compris pour des données chiffrées, à condition de recouper systématiquement l'ensemble des informations collectées, de vérifier les réponses obtenues afin de déceler rapidement les éventuelles incohérences et d'interroger à nouveau l'interlocuteur (pour que la démarche itérative profite des corrections et évite de reproduire les erreurs d'un entretien à l'autre), de ne pas accorder trop de crédit aux données individuelles en ne conservant que les tendances générales. Avec ces réserves, des travaux de type anthropologique, peu coûteux mais méticuleux, peuvent se révéler très riches pour comprendre les modalités concrètes de la vie citadine des pays pour lesquels on dispose de rares données quantitatives et d'informations chiffrées disparates.

L'utilisation des recettes, facteur de discrimination essentiel entre affermage privé et gestion des CR, est un élément clé de la gestion partagée de l'eau : il oppose les particuliers aux vendeurs salariés des permanences. Les premiers conservent l'ensemble des recettes : amputées des factures et des frais de maintenance, elles constituent leur rémunération. Les seconds versent les profits de la vente au CR : ce dernier utilise les recettes pour la gestion des installations (rétribution du fontainier et frais de maintenance) mais aussi, surtout, pour réaliser ses investissements locaux (écoles, dispensaires, marchés, etc.). Ces transferts monétaires, hors de la filière sectorielle de l'eau soutiennent une part majeure des activités socio-économiques conduites dans les secteurs.

La recette peut être transmise tous les jours en intégralité au trésorier, au « socio », ou encore au responsable du sous-secteur. Dans ce cas, le gérant transmet la facture que lui donne l'ONEA toutes les semaines à la permanence qui se charge de la régler. Ailleurs, le fontainier peut aussi garder sa recette hebdomadaire, payer lui-même l'ONEA et fournir au CR, avec les bénéfices, les factures justificatives une fois par semaine. Il semble que la première solution, plus complexe à gérer, ait été retenue dans certains secteurs pour éviter au gérant le déplacement en centre-ville (il faut aller payer directement au siège de l'ONEA) et pour mieux contrôler les recettes.

La rémunération du vendeur varie d'un secteur à l'autre mais elle est identique pour toutes les BF d'un même secteur. Au 28, les gérants remettent leurs recettes hebdomadaires au trésorier et sont payés 10 000 FCFA/mois (le montant est le même au secteur 24, mais il est de 6 000 FCFA pour 3 semaines au 25). Les fontainiers du secteur 22 reçoivent 25% des recettes mensuelles, mais ceux du 17 seulement 20%. A ces rémunérations, il faut ajouter presque partout 100 FCFA/jour, prélevés sur la recette quotidienne, pour la nourriture. Le dispositif retenu hésite donc entre deux options : protéger le gérant (la rémunération est une somme forfaitaire, de 6 à 10 000 FCFA/mois) ou assurer un revenu minimum au CR (la rétribution égale un pourcentage de la recette mensuelle : de 25 à 30%).

23. Les périodes considérées ne sont cependant pas les mêmes : 1986-1987 pour l'ONEA, 1987-1988 dans nos enquêtes.

Tableau n° 106

Modalités de rémunération des gérants et vendeurs aux BF enquêtées (1987/1988)

Secteur	Mode d'exploitation	Mode de rémunération mensuelle
15	Privé	Bénéfices nets*
	Privé : 1 patron + 2 vendeurs	Vendeurs : 3 000 FCFA Gérant : bénéfices nets Vendeur : 25% des recettes
	Privé : 1 patron + 1 vendeur salarié	Gérant : bénéfices nets
	Privé	Bénéfices nets
	Privé	Bénéfices nets
	Privé	Bénéfices nets
16	Semi-public : gérant privé / contrôle CR	75% des recettes (rétrocession au CR : 25%)
	Semi-public : gérant privé / contrôle CR	75% des recettes (rétrocession au CR : 25%)
	Semi-public : gérant privé / contrôle CR	75% des recettes (rétrocession au CR : 25%)
	Semi-public : gérant privé / contrôle CR	Bénéfices nets
17	Public (CR)	Gérant : 20% des recettes CR : bénéfices nets
	Public (CR) : gérant contrôlé par le CR + 1 vendeur	Vendeur : 3 000 FCFA**
	Semi-public : gérant contrôlé par le CR + 1 vendeur	Vendeur : logé et nourri par le gérant**
	Semi-public : gérant contrôlé par le CR + 1 vendeur	Gérant : bénéfices nets Vendeur : 5 000 FCFA
	Semi-public : gérant contrôlé par le CR + 1 vendeur	Gérant : bénéfices nets Vendeur : 7 500 FCFA
22	Public (CR)	Gérant : 25% des recettes CR : bénéfices nets
24	Public (CR)	Gérant : 10 000 FCFA CR : bénéfices nets
25	Public (CR)	Gérant : 6 000 FCFA (21 jours) CR : bénéfices nets
28	Public (CR)	Gérant : 10 000 FCFA CR : bénéfices nets
	Public (CR)	Gérant : 10 000 FCFA CR : bénéfices nets
29	Privé	Bénéfices nets
	Privé	Bénéfices nets
	Semi-public : gérant privé / contrôle CR	40% des recettes (rétrocession au CR : 60%)

* Bénéfices nets = recettes après paiement de la facture ONEA, rémunération des vendeurs, frais de maintenance.

** Nous n'avons pu déterminer si le gérant rétrocédait une part au CR.

Si ces rémunérations sont modestes - elles ne rendent guère possible l'entretien d'une famille mais peuvent constituer un revenu d'appoint appréciable pour un ménage ou une source de subsistance pour un jeune célibataire hébergé -, les petits emplois qui leur sont liés suscitent une forte compétition, dont les arbitrages confortent le pouvoir social des CR.

B. Les Postes d'eau autonomes (PEA)

Mis en service en 1985, les PEA sont d'apparition récente et, de ce fait, leur gestion est beaucoup plus homogène que celle des BF. Sur les 18 fonctionnant en 1988, 9 ont été enquêtés.

Tableau n° 107

Répartition des PEA dans les secteurs périphériques (1988)

Secteur	PEA	PEA enquêtés
15	0	0
16	3	1
17	0	0
18	1	0
19	0	0
20	1	1
21	0	0
22	3	2
23	1	1
24	2	1
25	0	0
26	0	0
27	2	0
28	2	1
29	0	0
30	3	2
Total	18	9

Forages d'une capacité minimale de 5 m^3/h, les PEA sont équipés d'une électropompe immergée, alimentée en énergie électrique par le réseau SONABEL ou par un groupe électrogène (sur les 9 installations enquêtées, 3 seulement disposent d'un branchement électrique). L'eau puisée est stockée dans une cuve métallique de 6 m^3 puis redistribuée par gravité à 4 robinets dont le débit théorique est de 1 l/s. Dans l'ensemble, ces PEA offrent un service de qualité : creusés à une profondeur moyenne de 50 m, ils sont régulièrement alimentés par les eaux souterraines, quelle que soit la saison ; les pressions sont régulières (3 à 5 mm pour remplir un fût de 200 litres) ; avec 4 robinets, ils offrent une rotation plus rapide des usagers.

Ils comportent trois inconvénients majeurs toutefois. L'eau y est plus chère qu'aux BF ; l'incertitude qui pèse sur le renouvellement des ressources souterraines affecte leur fiabilité sur la longue durée ; l'absence de traitement de l'eau à la sortie du forage

présente des risques. Des analyses bactériologiques ont certes montré que l'eau des PEA était généralement saine et exempte de pollution, mais sa qualité est variable, l'ONEA ayant noté un relèvement du Ph, notamment aux secteurs 16 et 30, que manifeste la corrosion des supports de pompes [24]. En outre, la contamination de l'eau, au cours des différentes étapes du « chemin de l'eau » pendant les heures qui suivent l'achat, lors du transport et du stockage à domicile dans des canaris mal nettoyés, pourrait être diminuée par un traitement désinfectant à base de chlore dans la cuve du PEA [25].

1/ Organisation générale de la vente

La gestion des PEA est définie par un contrat de gérance signé conjointement par le chef du centre de l'ONEA à Ouagadougou et le gérant, représenté par un responsable du CR. Outre les frais d'assurance incendie et responsabilité civile, l'office assure une visite hebdomadaire de relevé de compteur et de surveillance technique. Le bureau du CR prend à sa charge la caution de 15 000 FCFA, les frais de compteur, les frais d'entretien préventif ainsi que les coûts de fonctionnement. Seules les clauses financières du contrat de gestion diffèrent de celui des BF : le prix de vente du mètre cube d'eau est de 155 FCFA dont 51 FCFA reviennent à l'ONEA (calcul effectué sur la moyenne des coûts de production) et 104 FCFA restent au fermier. La rémunération brute de ce dernier est supérieure à celle des fontainiers, pour tenir compte de charges de maintenance plus élevées (notamment factures d'électricité ou de gazole).

A chaque installation, le nombre des gérants, choisis par la permanence (souvent des éléments militairement formés) varie de 1 (secteur 22) à 4 (secteur 30). Quelquefois, les permanences tiennent compte de la complexité de leurs tâches en leur versant des rémunérations légèrement supérieures à celles des fontainiers, mais elles demeurent inégales :

- secteur 16 : 15% des recettes mensuelles
- secteur 20 : 30% des recettes hebdomadaires
- secteur 22 : 25% des recettes mensuelles
- secteur 23 : 30% des recettes mensuelles
- secteur 24 : 10 000 FCFA/mois pour chacun des deux gérants
- secteur 28 : 20 000 FCFA/mois
- secteur 30 : 15 000 FCFA + 5% des recettes mensuelles individuelles par mois et par vendeur (quatre par PEA travaillant par équipe de deux en alternance)

La vente au PEA s'effectue 7 jours sur 7 et généralement de 5-6 heures à 20-21 heures en saison sèche et de 7-8 heures à 18-19 heures en hivernage. Si l'ouverture est continue, la vente est interrompue aux PEA fonctionnant avec un groupe électrogène. Dans ce cas en effet, le gérant remplit la cuve le matin puis éteint le groupe jusqu'à ce que, l'opération ayant besoin d'être renouvelée, il remette la pompe en marche : le remplissage dure alors un peu plus d'une heure, pendant laquelle la vente est suspendue. La fréquence de cette manipulation dépend de l'affluence, une cuve permettant de servir une trentaine de fûts (un peu moins en réalité puisqu'il faut compter avec les seaux et

24. KOANDA S., *op. cit.*, p. 2.
25. Voir par exemple OUIBIGA Y., *Gestion des postes d'eau autonomes*, Ouagadougou, EIER, 1988, p. 46, (Mémoire de fin d'études) ; LORENZI G. de, VOLTA Ch., *Projet eau potable. Rapport final*, Ouagadougou, Les auteurs, 1987, 15 p.

les pertes). Ainsi, au secteur 22, le gérant remplit le château en moyenne 2 fois par jour en hivernage, mais 3 à 4 fois en saison sèche, tandis qu'un autre au secteur 16 le remplit de 1 fois en août à 5-6 fois par jour en avril. Au secteur 20, l'irrégularité est plus grande encore puisqu'une seule cuve peut servir à trois jours de vente en hivernage (ce secteur est proche des barrages et dispose de nombreux puits), tandis qu'il faut la réapprovisionner 6 à 7 fois par jour en saison sèche. Cette fréquence est proche de celle du PEA du secteur 23 (7 à 8 fois par jour). La fréquentation des PEA est donc inégale, ce que confirme l'étude des recettes, mais l'affluence est grande presque partout, notamment lorsque les déficiences du réseau entraînent le report d'une partie de la clientèle sur ces installations.

Comme aux BF, les gérants séparent les types de clientèles mais cette organisation de la vente dépend plus directement du lieu d'implantation. Les contraintes hydrogéologiques n'ont pas toujours permis de localiser judicieusement les PEA, tant d'un point de vue urbanistique (dans des aires relativement denses et mal desservies en eau) que topographique (les sites de bas-fonds sont parfois accidentés, ce qui ne facilite pas la tâche des pousseurs de barrique) : certains sont isolés tandis que d'autres desservent des quartiers peuplés, ce qui a une incidence sur le type de clientèle. Lorsque le PEA est proche des habitations, la part des femmes est plus importante et le gérant leur réserve 2 robinets sur 4 (les buveurs et les charretiers se partageant les 2 derniers) : c'est le cas des PEA enquêtés dans les secteurs 16, 20, 23 et 24. En revanche, dans les périmètres plus éloignés que le front d'urbanisation n'a pas encore atteints, dans les aires en cours de lotissement dont la population a été déguerpie, et dans celles où les travaux de construction sont importants, les PEA sont fréquentés majoritairement par des charretiers, qui disposent alors de 3 robinets (secteurs 22 et 28). Au secteur 30, la situation est différente : bien que situés à des endroits stratégiques, les PEA accueillent essentiellement des fûts parce que les habitants de ce secteur, très mal desservi, transportent leur eau sur de longues distances (ce qui explique la part importante des revendeurs comme des fûts personnels) et que le CR a son propre parc de charrettes (les pousseurs salariés par la permanence sont prioritaires à un robinet de chaque PEA, les autres charrettes se partageant deux autres robinets).

L'organisation de cette vente, la collecte des redevances et la surveillance du PEA sont ainsi les principales tâches des préposés, qui conservent rarement les recettes avec eux. Ils les transmettent parfois quotidiennement à la permanence (secteurs 16, 23 et 30) et, dans ce cas, se déchargent complètement sur le trésorier ou le « socio » de la gestion : paiement des factures d'eau, d'électricité ou de gazole, achats d'huile et de pièces de rechange, démarches éventuelles auprès des techniciens de l'ONEA, recrutement et paiement des vendeurs. Même lorsque le gérant verse sa recette à la permanence une fois par semaine (tous les autres secteurs), il effectue rarement les transactions avec les établissements nationaux (ONEA et SONABEL) ; il peut en revanche acheter le lubrifiant, dont il présente la facture avec sa recette. La seule exception rencontrée est celle du secteur 20, où le gérant paie lui-même les factures parce que, selon ses propres termes, le trésorier ne réglait jamais les sommes dues à temps, ce qui occasionnait des coupures. Dans l'ensemble toutefois, les fonctions de gérant proprement dites sont exercées par la permanence.

Cette déresponsabilisation des vendeurs procède en partie de la prudence des CR, soucieux de limiter les fraudes (plusieurs gérants ont été renvoyés en 1987 pour avoir détourné de l'argent ou subtilisé la totalité des recettes) et de garantir la continuité du service en assurant le paiement régulier des factures ; elle est aussi la conséquence de la médiocre qualification des vendeurs. Là est le maillon faible de cette gestion, comme en témoignent les insuffisances chroniques de la maintenance. Selon les termes du contrat signé avec l'ONEA, le gérant est responsable du bon fonctionnement technique du PEA, ce qui lui impose, outre le gardiennage et la vente, l'entretien du château d'eau et éventuellement du groupe électrogène. L'ONEA a donné sur ces points des instructions précises : vidange, nettoyage et rinçage de la cuve une fois par mois et surtout, pour les PEA alimentés par un groupe électrogène, manipulation précautionneuse et maintenance soigneuse du groupe (notamment lubrification régulière).

Pourtant, alors que l'approvisionnement en eau est constant, le service aux PEA est perturbé par des interruptions fréquentes et durables : cinq des neuf PEA enquêtés sont tombés en panne au moins une fois depuis leur ouverture (moins de deux ans), sur des durées allant de 3 à 60 jours. Soulignons que le mode d'alimentation en énergie électrique est un facteur discriminant essentiel puisque les trois forages desservis par la SONABEL sont aussi les moins fragiles et les plus sûrs d'utilisation. La manipulation des groupes électrogènes est en revanche un facteur majeur de dysfonctionnement, mettant en cause la qualification de la main-d'œuvre.

2/ Les difficultés de la maintenance

• Les hommes

Choisis pour leur militantisme, les gérants manquent généralement de formation et ont rarement d'antécédents professionnels, de mécaniciens par exemple, qui leur permettraient d'assurer correctement leurs tâches. Un seul enquêté a exercé dans la mécanique automobile auparavant et, sur les huit autres, un seul a reçu une formation à l'ONEA (secteur 22). Ce dernier ressasse à l'envi la liste de ses tâches (vente, vidange, nettoyage de la cuve, entretien du groupe électrogène) et son PEA est le seul, parmi ceux dont le moteur est alimenté par un groupe, à n'être jamais tombé en panne après un an et demi de fonctionnement. Est-ce un hasard ?

Si l'absence de qualification n'a pas d'incidence grave sur le fonctionnement des BF, l'incompétence des gérants pèse sur la fréquence et la gravité des pannes constatées aux PEA. Reproduisant les comportements de débrouillardise et de gestion parcimonieuse qui sont ceux de chefs de famille au budget domestique indigent, ils économisent en achetant des lubrifiants et des carburants de mauvaise qualité, vendus au détail sur le bord des routes. Or, il est avéré que les pannes les plus fréquentes résultent de l'encrassement et du colmatage des filtres, de la détérioration des pompes à injection, des pistons, des segments et parfois des cylindres [26]. A ces pratiques d'amateurs,

26. OUIBIGA Y., *op. cit.*, p. 19.

s'ajoutent les inconvénients d'un *turn over* trop rapide des gérants, dont sont cause à la fois leur incapacité à remplir les tâches demandées et les stratégies de pouvoir auxquelles se livrent les CR. En effet, le recrutement aux emplois de proximité s'inscrit à la fois dans des comportements partisans codés et dans des manœuvres plus individuelles de distribution et de partage des prébendes (un emploi, même peu rémunéré, est un enjeu monnayable) entre les dépendants. Plus que les considérations d'efficacité gestionnaire, les logiques clientélistes déterminent le choix des vendeurs, avec les répercussions mentionnées sur la qualité du service de distribution d'eau.

L'insuffisance de l'entretien préventif multiplie en aval la fréquence des pannes et celle des réparations nécessaires, signalées par les gérants au CR, qui prend contact avec les techniciens de l'ONEA ; mais les frais de remise en état des groupes électrogènes sont souvent très élevés (entre 100 000 et 300 000 FCFA) et il faut trouver le financement. Si les réparations étaient faites conformément au contrat de gérance, les CR devraient acheter les pièces de rechange tandis que l'ONEA prendrait en charge les frais de main-d'œuvre. En pratique, les situations varient. Si la panne ne semble pas grave, les CR font appel à des techniciens extérieurs (petits artisans ou ouvriers du service public sollicités à titre non officiel), dont ils rémunèrent le travail : outre qu'ils sont plus disponibles que les agents de l'ONEA et qu'ils habitent à proximité, il est toujours possible de négocier avec eux des arrangements sur le prix des pièces et de la réparation.

Le problème s'aggrave lorsque la sévérité de la panne s'avère d'emblée importante ou qu'elle a été mal évaluée : il est alors fréquent que l'ONEA, en dépit de ses réticences, soit contraint de participer en totalité ou partie aux frais de main-d'œuvre et d'achat des pièces. Les accords passés avec les CR peuvent alors résulter de négociations, dans lesquelles l'office s'efforce à la fois de défendre son image et de limiter ses engagements financiers. En juin 1987, lorsqu'il fut manifeste que le CR du secteur 16 ne pourrait pas acheter la pièce neuve (d'un coût de 175 000 FCFA) nécessaire à la réparation d'un groupe électrogène, la tractation engagée entre l'ONEA et le CR aboutit à ce que le premier prête une pièce d'occasion pour permettre la remise en marche de l'installation en attendant une solution plus définitive.

Ces réparations coûteuses et les formes de subvention au fonctionnement qu'elles entraînent insupportent d'autant plus l'ONEA qu'il se trouve contraint d'assumer des charges occasionnées par de grossières erreurs de manipulation. A la suite de plusieurs interventions, l'ONEA manifeste sa mauvaise humeur dans un rapport daté de 1988, où sont dénoncés en bloc l'« indélicatesse » des manutentionnaires, leur négligence envers les consignes élémentaires de maintenance, leurs changements trop fréquents, les retards de paiement et plus généralement le non respect par certains CR des termes du contrat, qui « impose au centre des réparations qu'ils devraient en principe supporter » [27]. Le montant des interventions effectuées par l'ONEA atteignait ainsi 2 038 821 FCFA en mars 1988 (essentiellement aux secteurs 16 et 14). L'accumulation des impayés, liés au fonctionnement (factures d'eau et d'électricité) ou à la maintenance (réparations), est rapidement devenue une cause majeure de dissension et un risque réel pour la gestion partagée de l'eau aux PEA.

27. KOANDA S., *op. cit.*, pp. 5-6.

• Les ressources

Pour tenir compte des charges de fonctionnement supplémentaires, les secteurs pratiquent généralement des prix de vente supérieurs à ceux des BF. Hormis dans les secteurs 23 et 28 (30 FCFA les 200 litres), il est demandé 35 FCFA (secteur 20), 40 FCFA (secteurs 16, 22, 24), voire 50 FCFA au secteur 30, pour remplir son fût et 5 FCFA pour un seau. Le tarif officiel (155 FCFA/m^3), fixé par l'ONEA, est largement dépassé ; or, il a été établi pour couvrir les coûts réels. Sauf erreur d'appréciation, les prix arrêtés par les permanences devraient donc permettre d'assumer correctement les charges de fonctionnement puisqu'ils sont supérieurs à ce plafond.

Tableau n° 108

Prix de vente de l'eau aux PEA des périphéries (1988)

En FCFA

Secteur	PEA	Fût de 200 litres	Prix au m3	Seau de 20 litres	Prix au m3
16	n° 6	40	200	5	250
20	n ° 5	35	175	5	250
22	n° 8	40	200	5	250
22	n° 9	40	200	5	250
23	n° 3	30	150	5	250
24	n° 1	40	200	5	250
28	n° 7	30	150	5	250
30	n° 2	50	250	5	250
30	Amitié	50	250	5	250

Toutefois, la vérification de cette hypothèse est délicate, car l'estimation des dépenses effectuées par les CR est imprécise : les vendeurs, qui n'en sont pas responsables, ne disposent que d'indications partielles, tandis que les trésoriers, en l'absence de comptabilité analytique (les budgets des permanences sont globalisés), fournissent peu de données détaillées sur des catégories spécifiques de dépenses.

Le journal des ventes de l'ONEA, établi sur 23 mois (6/5/85 au 7/4/87), fournit quelques indications sur les performances des PEA, mais il est moins complet que celui des BF : manquent ainsi les prix de vente du mètre cube et les marges bénéficiaires des CR pour la première période (mai 1985 - avril 1986), les encaissements de l'ONEA pour la seconde (avril 86 - avril 87). Ces colonnes vierges, que nous avons complétées avec nos observations, témoignent de la fragilité des fondements de la gestion partagée aux PEA et révèlent une double controverse. L'une concerne les dépassements de tarifs pratiqués par les CR : sans les ignorer - en 1987, la ville comporte 20 PEA et il est aisé d'en vérifier les ventes -, l'ONEA rechigne à reconnaître explicitement ces pratiques illégales, que les CR perpétuent néanmoins à l'abri de leurs protections politiques. L'autre concerne les importants retards accumulés par certains CR dans le paiement des factures.

Tableau n° 109

Vente d'eau aux PEA des périphéries et recettes de la gérance (en FCFA) : du 06/05/85 au 07/04/86

Secteur	n° du PEA	Nombre de m3 vendus	Encaissements de l'ONEA	Prix du m3 au robinet	Marge bénéficiaire brute du CR 11 mois	mensuelle
16	F6	5 690	290 190	200	847 810	77 074
20	F5	2 610	133 110	175	323 640	29 422
22	F8	2 347	119 697	200	349 703	31 791
22	F9	1 458	74 358	200	217 242	19 749
23	F3	5 088	259 488	150	503 712	45 792
24	F1	10 841	552 891	200	1 615 309	146 846
28	F7	5 731	292 281	150	567 369	51 579
28	F10	846	43 146	150	83 754	7 614
30	F2	16 460	839 460	250	3 275 540	297 776

Sources :
- Extraits de ONEA, *Journal des ventes et encaissements aux bornes-fontaines du centre de Ouagadougou. Période du 06/05/85 au 07/04/86*, Ouagadougou, ONEA, 1986, 4 p.
- Enquêtes personnelles.

Tableau n° 110

Vente d'eau aux PEA des périphéries et recettes de la gérance (en FCFA) : du 07/04/86 au 07/04/87

Secteur	n° du PEA	Nombre de m3 vendus	Encaissements de l'ONEA	Prix du m3 au robinet	Marge bénéficiaire brute du CR annuelle	mensuelle
16	F6	11 849	604 299	200	1 765 501	147 125
20	F5	6 272	319 872	175	777 728	64 811
22	F8	11 115	566 865	200	1 656 135	138 011
22	F9	9 414	480 114	200	1 402 686	116 891
23	F3	10 748	548 148	150	1 064 052	88 671
24	F1	21 390	1 090 890	200	3 187 110	265 593
28	F7	18 387	937 737	150	1 820 313	151 693
28	F10	2 501	127 551	150	247 599	20 633
30	F2	40 348	2 057 748	250	8 029 252	669 104

Sources :
- Extraits de ONEA, *Journal des ventes et encaissements aux bornes-fontaines du centre de Ouagadougou. Période du 07/04/86 au 07/04/87*, Ouagadougou, ONEA, 1986, 4 p.
- Enquêtes personnelles.

Remarque : le prix au robinet indiqué dans ces tableaux est arbitrairement celui de l'eau achetée par fût de 200 litres : la répartition exacte entre seaux et fûts à chaque PEA nous étant inconnue (la proportion des fûts varie, selon divers témoignages, entre 50 et 85%), nous avons arbitrairement retenu le prix de vente au fût plutôt qu'au seau. Les encaissements réels des secteurs sont donc supérieurs à ceux fournis ici.

Une des explications à cette seconde défaillance est la divergence de vue jamais résolue entre les CR et les deux établissements publics (ONEA et SONABEL) à propos de la facture énergétique. Après la mise en service des PEA, certains secteurs n'ont payé aucune note d'électricité dont, en dernier ressort, l'ONEA a dû s'acquitter (1 622 851 FCFA en mars 1988). Le trésorier du secteur 24, dont le montant des arriérés à la SONABEL est de 706 000 FCFA en 1987, affirme que, n'ayant pas été informé, il escomptait de bonne foi une aide de l'ONEA ; la situation est identique au secteur 30, à propos du PEA n° 2. Qu'il y ait eu un défaut d'information est plausible

mais, au vu des marges bénéficiaires, il demeure surprenant que les secteurs n'aient pu régulariser leur situation : aucun des protagonistes n'est insolvable si l'on s'en tient aux recettes affichées et, d'ailleurs, aucun exemple de vendeur non rémunéré n'a été relevé alors même que les impayés (factures d'eau, d'électricité, de réparations) s'accumulent.

Afin de préciser les éléments du débat, reprenons quelques éléments comptables, fournis par les gérants et les CR. Bien qu'approximatives et parcellaires, ces données font en premier lieu ressortir l'excessive disparité des comptes de gestion et des bénéfices réalisés. Les secteurs 20 et 23 se distinguent par la modestie des revenus de leurs PEA et la très mauvaise répartition de ceux-ci sur l'année. Le PEA n° 5 vend ainsi en moyenne 1 500 m^3 au cours des mois de saison sèche (376 m^3 pour la première semaine d'avril 1988), mais il a une activité d'hivernage quasi nulle. Ce phénomène est dû à la proximité des barrages et aux nombreux puits (une chute drastique de la consommation d'eau est également enregistrée à toutes les pompes manuelles du secteur). De même, le PEA n° 3 est souvent fermé en hivernage : éloigné des habitations et difficile d'accès en raison des pistes accidentées qui le desservent, il n'est vraiment fréquenté que de janvier à juin. Pendant le reste de l'année, les habitants lui préfèrent des installations plus proches de leurs résidences, aussi les recettes s'effondrent-elles (2 500-3 000 FCFA/jour contre 15 000-20 000 FCFA/jour en saison sèche).

Toutefois, les autres PEA fonctionnent de façon plus satisfaisante et les CR disposent des ressources nécessaires pour assumer leur gestion : quoique inégales, les recettes sont importantes et, grâce à la progression des ventes, en augmentation significative entre 1985 et 1987. Ainsi, les secteurs 16 et 28, débiteurs auprès de l'ONEA (respectivement 1 184 FCFA et 16 728 FCFA de factures d'eau), réalisent plus de 60 000 FCFA de bénéfices nets par mois. Quant au CR du secteur 30, instruit par son expérience de l'année précédente, il prévoit, dans son budget 1986-1987, que ses châteaux d'eau procureront 5 760 000 FCFA de recettes mais coûteront seulement 1 million de FCFA en entretien et réparation, laissant ainsi une marge confortable [28] ; il est vrai que son eau est la plus chère des périphéries.

Une donnée complémentaire est ainsi révélée : le montant des bénéfices réalisés n'est pas seulement le produit d'une fatalité géographique, il est en partie lié au prix de vente de l'eau et à la rémunération accordée aux gérants, tous deux fixés par le CR et, en pratique sinon en droit, laissés à son arbitrage. Les comptes d'exploitation montrent ainsi que les CR ont opté pour des politiques différentes : entre le secteur 23, qui réalise des bénéfices minimaux avec une eau à 150 FCFA/m^3, et le secteur 30, dont les marges bénéficiaires sont élevées avec une eau à 250 FCFA/m^3, les partis divergent. L'un choisit de donner la priorité à l'eau bon marché, en se privant des moyens d'une politique sociale étendue ; l'autre préfère vendre l'eau plus cher afin de financer, grâce à ses revenus, un large éventail d'activités.

Les choix sont ici politiques et témoignent de la naissance, à cet échelon urbain, d'une modeste tentative de régulation sociale par les services urbains. Bien que timidement explorée par les CR, celle-ci répond à un double objectif : démontrer la

28. Document comptable de la permanence du secteur (Budget 1986-1987).

Tableau n° 111

Exemples de comptes d'exploitation mensuels de PEA en périphérie : 1986-1987

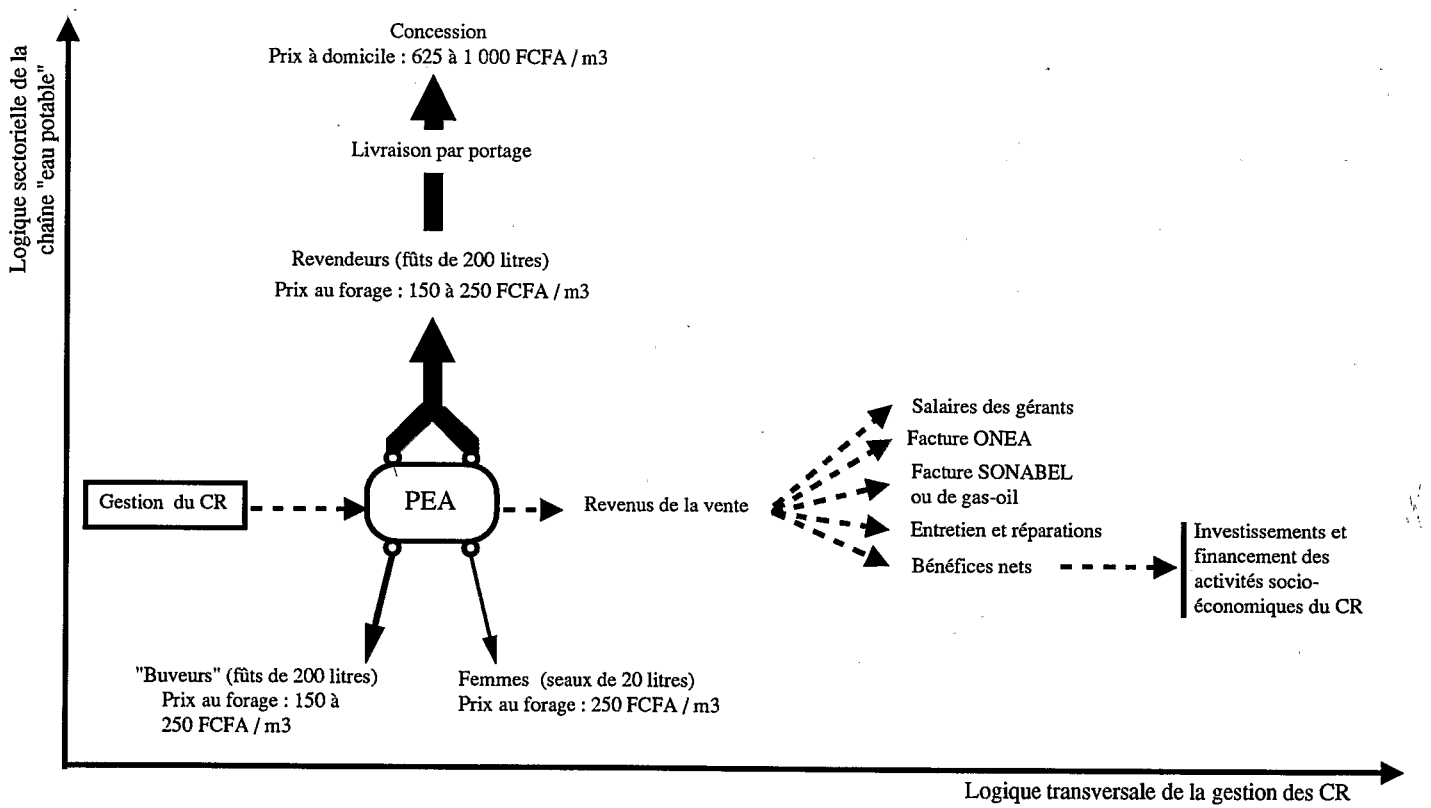
Références du PEA	PEA n° 6 Secteur 16	PEA n° 5 Secteur 20	PEA n° 3 Secteur 23	PEA n° 1 Secteur 24	PEA n° 7 Secteur 28	PEA n° 2 Secteur 30
Production mensuelle moyenne (m3)*	987	523	896	1 783	1 532	3 362
Recettes (FCFA) - unitaires (FCFA/m3)** - moyennes mensuelles	200 197 400	175 91 525	150 134 400	200 356 600	150 229 800	250 840 500
Facture ONEA (FCFA) - unitaire (FCFA/m3) - moyenne mensuelle	51 50 337	51 26 673	51 45 696	51 90 933	51 78 132	51 171 462
Frais de fonctionnement (FCFA)	Gazole 48000 Huile 3 50	Gazole 33600 Huile 3 500	Gazole 48000 Huile 3 500	Electricité *** 60 000	Electricité 80 000	Electricité *** ?
Frais de personnel (FCFA)	1 x (15% des recettes brutes) 29 610	1 x (30% des recettes nettes****) 19 456	1 x (30% des recettes nettes****) 26 611	2 x 10 000 20 000	1 x 20 000 20 000	4 x (15 000 + 5% des recettes) 102 000
Dépenses mensuelles moyennes (FCFA)	131 447	83 229	123 807	150 933	158 132	273 462
Bénéfices mensuels moyens nets (FCFA)	**65 953**	**8 296**	**10 593**	**205 667**	**71 668**	**567 038**
Remarques sur les dépenses de maintenance (FCFA)	1 réparation grave en 1 an : 175 000	1 réparation grave en 1 an : 300 000	Réparations diverses en 1 an 130 000	1 réparation grave en 1 an : 152 490	Réparations diverses en 1 an (robinets) : 15 000	-

* Cubage fourni par l'ONEA
** Prix de l'eau par achat de 200 litres.
*** Les CR des secteurs 24 et 30 ne payent pas leur facture d'électricité (litige avec la SONABEL).
**** C'est-à-dire après paiement de la facture ONEA.

Eléments de référence :
200 litres de gazole = 48 000 FCFA
1 litre d'huile = 875 FCFA
1 robinet = 4 à 6 000 FCFA
1 soupape = 1 800 FCFA

Fig. n° 59

Organisation de la vente d'eau aux PEA



nécessité du secteur comme espace de mise en œuvre des mesures qui, par des micro-transferts économiques entre leurs champs d'intervention, compensent partiellement les inégalités résultant des politiques nationales ; rechercher, localement, un consensus et un équilibre sociaux sur lesquels bâtir le pouvoir, autonomisé, des comités révolutionnaires. Par ce subtil dosage, non seulement les CR contrarient les tentatives hégémoniques des instances politiques nationales pour réglementer le modèle redistributif local, mais ils inventent de nouvelles solidarités territoriales, à l'échelle des secteurs, adaptant ainsi les généreux principes révolutionnaires de mutualisation des coûts du développement urbain. Pour la première fois depuis la suppression des élections municipales au lendemain de l'indépendance, une unification des échelons de représentation démocratique et de décision gestionnaire se dessine dans la capitale, même si le chemin vers une réelle démocratisation de l'administration locale est encore long.

Si elles ne sont pas dues à des insuffisances chroniques de trésorerie, comme l'affirment certains CR, les déficiences du service aux PEA ne sont pas imputables seulement à l'incompétence du personnel local, quoiqu'en pense l'ONEA qui brocarde les manquements au contrat d'affermage, l'inverse étant démontré par la gestion satisfaisante des BF. En revanche, les données précédentes témoignent d'interférences fréquentes, à l'échelle des secteurs, entre des mesures politiques et des décisions gestionnaires, les unes ne servant pas nécessairement les autres.

3/ Quand la logique sectorielle s'effondre

Plus que de problèmes techniques d'organisation du service, c'est d'une incompatibilité d'approches que résultent les controverses entre l'ONEA et certains CR. En effet, ceux-ci manifestent une grande liberté d'utilisation des ressources procurées par le vente d'eau, qu'ils soustraient à une logique sectorielle de gestion. C'est ainsi que les permanences n'ont pas de compte spécialisé, alimenté par les recettes des points d'eau et exclusivement réservé à leurs dépenses. Versés au budget général, ces revenus sont redistribués au hasard des projets en concurrence. Si cette pratique n'a pas, à court terme, d'incidences préjudiciables sur le service aux BF, le fonctionnement des PEA, beaucoup plus exigeant en dépenses récurrentes, se ressent gravement de cette dérivation des ressources, qui contraint les CR à des expédients (emprunt aux gérants par exemple), avant de les laisser dans l'incapacité de pourvoir aux frais de réparation, de régulariser les impayés à la SONABEL, voire d'acquitter les factures d'eau.

Reconnaissant ces faits et leurs conséquences, les protagonistes en fournissent des interprétations divergentes. Pour l'ONEA, ces pratiques traduisent l'irresponsabilité gestionnaire des CR, mais ces derniers font remarquer que la vente d'eau est de loin leur principale source de revenus : il est donc normal qu'elle finance en partie les nombreuses autres activités qui leur ont été confiées. Le différend porte sur l'affectation des recettes : nécessairement et exclusivement sectorielle pour l'office national, évidemment transversale pour les comités révolutionnaires, dont c'est la manne la plus sûre. Sûre parce qu'elle est « indolore » : l'eau a toujours été un bien marchand à Ouagadougou et les usagers ne sont pas plus indisposés par les bénéfices des CR que

par ceux des fermiers privés. Sûre aussi parce qu'elle est régulière, en dépit des inégalités saisonnières : elle alimente sans discontinuité le compte du secteur, permettant d'assurer à la fois les dépenses courantes et les investissements, en évitant les impopulaires campagnes de cotisation. Les bénéfices des points d'eau collectifs servent ainsi à la construction des écoles, à l'aménagement des dispensaires mais aussi au fonctionnement quotidien des permanences (salaires et primes des gardiens, secrétaires, garçons de courses, achat de matériel de bureau, éclairage, factures de téléphone, entretien de la cellule militaire, frais de déplacement). S'ils ont des effets pernicieux sur la gestion de l'eau, les transferts monétaires hors de la filière sectorielle de l'eau potable n'en constituent pas moins un indispensable mécanisme du dynamisme infra-communal.

Dans ces conditions, l'enjeu capital pour les CR est moins celui du service d'eau que celui du montant des ressources canalisables ; les autorités politiques avaient-elles anticipé ces effets du transfert des affermages ? Elles en avaient vraisemblablement perçu les enjeux financiers car ce glissement de priorité résout à bon compte la question en suspens de l'affermissement économique des CR ; elles ne font rien, par ailleurs, pour donner à l'ONEA les moyens d'appliquer les mesures de rétorsion dont sont pourtant assortis les contrats d'affermage. Sans guère être inquiétés, les CR peuvent ainsi bafouer la logique gestionnaire prônée par l'ONEA en ôtant toute réalité comptable à la filière « eau potable » dans leurs budgets. Certes, dans la majorité des secteurs, la notion de service public prévaut et la distribution est maintenue dans des conditions très correctes ; on pressent cependant que l'amalgame entre service urbain et gains monétaires présente des risques réels de dérapage.

Pour une grande part, ces équivoques résultent des conditions politiques du transfert de 1985, ce dont témoigne parfaitement la double revendication des CR : s'ils affirment leur vocation d'auxiliaires des services publics, ils considèrent néanmoins ces derniers comme une rente lucrative, ce qui est pourtant rarement conciliable. Même lorsqu'ils assument avec sérieux leur rôle, ils l'envisagent comme une fonction marchande enchâssée dans une dynamique commerciale bénéficiaire, rarement comme un simple service rendu aux habitants, sans assurance de gains pécuniaires. Responsabilités gestionnaires et manne financière sont deux termes indissociables de leur engagement, et il ne saurait être question de renoncer au second, considéré comme un dû. Ainsi s'expliquent certaines résistances des CR face aux déficiences des installations : lorsque les conditions de fonctionnement entraînent une spirale déficitaire et que, de fructueuse, l'activité devient une charge financière, les termes implicites du partage leur semblent bafoués et ils s'insurgent contre cette charge imprévue. Ce comportement relève sans doute de l'inconséquence gestionnaire mais il renvoie aussi aux promesses implicites du partage de 1985, interprété par les CR comme un instrument de leur contrôle sur la vie publique et de leur sécurité matérielle ; s'estimant trompés lorsque, à l'inverse, il leur faut réparer les défaillances du service, ils réagissent non pas en gestionnaires mais en rentiers spoliés, réclamant à l'office de compenser le manque à gagner.

Ce dernier est dans une situation inconfortable : en se substituant aux CR pour certains travaux, il met en danger son autorité et son équilibre financier ; en faisant prévaloir sa rigueur gestionnaire, il mécontente les habitants, frustrés des attentes

suscitées par les lotissements. Naviguant entre ces deux extrêmes, l'office se défend et tente d'expliquer aux militants qu'il faut « comprendre et situer la responsabilité des deux parties (CDR-ONEA) lorsqu'un point d'eau est fermé ou est en arrêt de fonctionnement » et ne pas interpréter cette fermeture comme un « acte de sabotage » mais au contraire comme un impératif de survie du service public [29]. Conçue comme la mise en place d'un relais du contrôle public dans la chaîne de l'eau, l'introduction des CR dans le circuit de distribution devait soustraire la vente aux logiques mercantiles du secteur privé. Dans les faits, le dispositif est une source de complication pour l'office qui doit prendre en compte les intérêts propres de ces intermédiaires, qui recouvrent des enjeux transversaux : l'approche sectorielle de l'ONEA se heurte ainsi aux logiques de la gestion partagée de l'eau potable, support de stratégies visant à asseoir et consolider le pouvoir des instances infra-communales. L'incompatibilité des pratiques semble ici épuiser les ressources de la négociation et excéder les capacités réciproques des protagonistes à repenser leurs positions respectives dans la distribution des responsabilités, remettant en cause l'existence même d'une gestion partagée : excédé par le manque de fiabilité de certains CR, l'ONEA se déclare « hors jeu » et demande en 1988 que lui soit restituée la gestion des points d'eau dans son intégralité [30].

Ainsi, l'analyse fait apparaître trois enseignements complémentaires. Tout d'abord, une approche transversale est nécessaire pour comprendre les modalités de la gestion urbaine à l'échelle des secteurs, car celles-ci ont peu à voir avec les logiques sectorielles des partenaires institutionnels. Si la gestion partagée de l'eau potable doit beaucoup au concours de l'ONEA, l'impulsion est venue de l'appareil politique tandis que les pratiques quotidiennes procèdent d'un empirisme gestionnaire multi-sectoriel. En particulier, les déficiences du service ne peuvent être expliquées sans rappeler que les autres activités des CR demeurent tributaires des transferts monétaires en provenance de la filière « eau potable ».

Par ailleurs, la désectorialisation s'épanouit, après 1985, parce que le soutien étatique permet aux CR de résister aux pressions de l'ONEA, dont les logiques technico-financières s'accommodent mal de leurs errances gestionnaires. Est ainsi soulignée une des fractures de l'appareil d'Etat, partagé entre la raison politique du pouvoir et les raisons sectorielles de ses démembrements. La réflexion ne peut donc faire l'économie d'une analyse scrupuleuse de ses acteurs, de la pluralité de leurs logiques, des multiples tensions et concurrences qui contrecarrent l'unicité d'action d'une sphère étatique où l'on chercherait en vain un consensus des « grands ».

Enfin, en attestant que le dynamisme des organisations de quartier n'est pas toujours compatible avec les logiques sectorielles, cet exemple souligne l'une des faiblesses de l'association couramment établie, dans les projets urbains, entre la rationalisation gestionnaire et la « participation citadine ». Alors que la seconde prospère, dans une certaine mesure, avec les approches transversales des CR jusqu'en 1990, elle ne survit pas à l'Etat révolutionnaire : la réorganisation postérieure, accompagnée d'un retour au

29. KOANDA S., *op. cit.*, p. 12.. Rappelons que l'ONE a remplacé la SNE précisément parce que celle-ci s'était montrée incapable de concilier ses intérêts budgétaires avec les enjeux sociaux de la politique d'hydraulique urbaine. L'ONEA se démarque donc en rappelant son attachement à résoudre les problèmes d'approvisionnement des populations les plus démunies.

30. *Ibid.*, p. 11.

cloisonnement des filières d'intervention sur la ville, entérine la suprématie retrouvée des préoccupations sectorielles dans la gestion de l'eau potable en ville [31] et avec elles s'effondrent des dynamismes locaux.

C. Les pompes manuelles (PM)

Ouagadougou compte, à la fin des années 80, quelque 200 forages publics équipés de pompes manuelles (dont 130 dans les périphéries enquêtées), d'un débit moyen de 1 à 2 m^3/h. Résultant d'un effort soutenu du gouvernement, après 1984, pour généraliser aux périphéries urbaines, avec l'aide de bailleurs bi- et multilatéraux [32], les techniques de l'hydraulique villageoise, ces installations [33] constituent dans certains secteurs périurbains la seule ou la principale source d'eau potable.

Ces effectifs n'ont toutefois qu'une valeur indicative, peu significative quant à la réalité du service fourni car les PM, fragiles, ont un fonctionnement intermittent voire une durée de vie limitée en l'absence d'entretien régulier. Primordiale, la maintenance est pourtant négligée par l'ONPF, responsable des dispositifs d'hydraulique villageoise, qui ne dispose d'aucune carte d'ensemble des forages ni d'aucun document faisant le point sur l'état de la desserte : relevé des installations nécessitant réparation et suivi de celles qui fonctionnent font totalement défaut. Toutes les études soulignent pourtant que le simple graissage régulier des pompes et l'entretien préventif des mécanismes améliorent la fiabilité et la longévité des installations [34]. Ce constat a d'ailleurs conduit les autorités burkinabè à confier, le plus souvent, les pompes rurales à des comités villageois, qui en assurent la gestion avec un certain succès [35]. A Ouagadougou, les pompes relèvent parfois de l'équipement pour lequel elles ont été construites (école, garderie populaire), mais le plus souvent du CR de leur secteur d'implantation [36]. Il demeure quelques exceptions toutefois : des forages privés ont été laissés en libre accès, comme celui du centre social du secteur 23, et quelques-uns des forages du secteur 15 relèvent d'un régime gestionnaire qu'en raison de témoignages confus et contradictoires nous n'avons pu préciser.

Les conditions de vente à ces pompes rappellent celles des autres installations. Les horaires d'ouverture varient de 5-6 heures à 20 heures en saison sèche, plus fréquemment 17 ou 18 heures en hivernage. Les tarifs sont très similaires sur l'ensemble des périphéries : généralement 5 FCFA les deux seaux de 20 litres et 30 FCFA le fût. Si le prix de ce dernier est semblable à celui des BF (avec toutefois le travail en plus), les petites quantités d'eau sont meilleur marché (5 FCFA ne permettent

31. JAGLIN S., 1993, pp. 81-97.
32. Les forages ont été principalement financés par la CCCE et le Canada (50 chacun), par la CEAO (90), la DGUT et l'ONEA (une trentaine), l'Arabie saoudite, l'UNICEF (14 PM pour alimenter les garderies populaires) et des ONG.
33. Le prix unitaire varie de 2,5 à 3 millions de FCFA.
34. Voir par exemple ARLOSOROFF S., TSCHANNERL G., GREY D. *et al, Community Water Supply : the Handpump Option*, Washington, The World Bank, 1987, p. 37.
35. *Ibid.*, p. 33.
36. La gestion des installations antérieures à 1985, peu nombreuses et entretenues par des particuliers, a été transférée aux CR.

Tableau n° 112

Les pompes manuelles des secteurs enquêtés (périphéries ouagalaises)

Secteur	Nombre de PM	Nombre de PM enquêtées	Mode de gestion	Rémunération mensuelle du gérant	Prix de l'eau (seaux de 20 litres)
15	12	2	CR*	25% des recettes	2 seaux / 5 FCFA
16	4	1	CR	4 500 FCFA	3 seaux / 5 FCFA
17	15	3	CR	25% des recettes	2 seaux / 5 FCFA
19	9	4	CR	25% des recettes	2 seaux / 5 FCFA
20	7	2	CR	30% des recettes	2 seaux / 5 FCFA
21	11	2	CR	3 000 à 6 000 FCFA***	2 seaux / 5 FCFA
22	10	2	CR	25% des recettes	2 seaux / 5 FCFA
23	15	2	CR**	30% des recettes	2 seaux / 5 FCFA
24	8	1	CR	25% des recettes	1 seau / 5 FCFA
25	7	3	CR	30% des recettes	2 seaux / 5 FCFA
27	5	1	CR	Paiement quotidien ****	2 seaux / 5 FCFA
28	12	2	CR	30% des recettes	2 seaux / 5 FCFA
29	12	1	CR	3 000 à 5 000 FCFA***	2 seaux / 5 FCFA
30	8	0	CR	-	-

* Pour les pompes payantes et en service (voir les réserves émises précédemment dans le texte).
** Sauf la PM du centre social (le prix de l'eau y est de 5 FCFA le seau).
*** Suivant la saison.
**** 25% des recettes quotidiennes.

généralement d'acheter qu'un seul seau d'eau à la BF). Quelques variantes introduisent toutefois des éléments de disparité. La brasserie SOBEBRA (zone industrielle du nord-est de la ville) revend pour 2 500 FCFA pièce des bidons en plastique dont elle n'a plus l'usage. Ceux-ci, d'une capacité de 30 litres, sont utilisés par les femmes des deux pompes manuelles voisines pour le transport de l'eau, avec une double incidence : le prix de remplissage de ce bidon ayant été fixé à 5 FCFA, elles sont désavantagées par rapport aux usagers des autres pompes ; pour ne pas les pénaliser au regard des détentrices de seaux, les gérants ont aligné le prix des 20 litres d'eau sur celui du bidon, lésant à leur tour ces dernières, qui paient leur eau deux fois plus cher qu'ailleurs.

A la différence des BF et des PEA, les pompes manuelles sont fréquentées essentiellement par les femmes et attirent peu les pousseurs de fûts, sauf lorsqu'une BF ou un PEA du voisinage est fermé. La vente est donc organisée en fonction d'une queue unique dans laquelle les fûts s'intercalent à raison d'un pour 12 ou 15 seaux, lorsque les déficiences épisodiques du réseau exacerbent la pénurie. Les disputes sont alors fréquentes, parce que le temps de pompage varie avec la pression et la force de l'usager : si 20 litres sont rapidement puisés, il faut de 10 à 30 minutes pour remplir un fût de 200 litres. Aussi, lorsque les revendeurs se reportent accidentellement en grand nombre sur une PM, les temps d'attente s'allongent-ils démesurément. Pour cette raison, et aussi parce que, pressés de servir leurs clients, ils « gâtent » les pompes, les charretiers sont rarement bienvenus aux PM ; ils y sont parfois interdits.

Cette discrimination résulte de ce que les PM, vitales dans certaines aires périurbaines, demeurent peu fiables car, en dépit des efforts pour vulgariser les techniques et uniformiser le matériel, la maintenance, quoique simple, est insuffisante

et les dépannages aléatoires [37]. Deux causes immédiates doivent être soulignées. Tout d'abord, il n'existe pas de service clairement responsable du suivi des pompes au sein de l'ONPF ; des techniciens rencontrés se défendent même de devoir garantir un entretien qui n'entre pas dans leurs fonctions, limitées à la réalisation des forages. Ensuite, peu de gérants sont au fait des techniques élémentaires requises : sur les vingt-cinq rencontrés, un seul a reçu une formation lui permettant d'entretenir et de réparer lui-même l'installation [38]. Même le graissage constitue un problème : pour effectuer cette simple opération, un des gérants du secteur 28 fait appel à un adolescent qui, en échange, puise son eau gratuitement.

Pourtant, l'ONPF aurait dû initier des résidants aux manipulations courantes, à raison d'un pour douze à quinze PM, mais ce programme a tourné court parce que, dans la précipitation des mesures d'urgence, le travail d'animation a été quelque peu négligé [39] et que les conditions de travail des personnes formées n'ont pas été précisées. Implicitement, il a été admis que le bénévolat des réparateurs était une forme de compensation à la formation reçue gratuitement, mais cet arrangement tacite ne fonctionne guère. Ainsi, sur les deux personnes formées au secteur 22, une seule répond encore aux demandes du CR en 1988 tandis qu'ailleurs, aucune n'est plus apparemment disposée à travailler gratuitement. Ayant généralement mis à profit les connaissances acquises pour ouvrir un petit commerce ou un atelier d'artisanat (mécanique), ils ne dédaignent pas, en revanche, une réparation de pompe si le CR fait appel à eux contre rémunération : c'est le cas des trois réparateurs formés au secteur 15, qui reçoivent une prime lors de leurs interventions.

Ces bricolages manquent toutefois de systématisme et de régularité : sur les dix PM installées en août 1988 au secteur 28, huit sont en panne deux mois plus tard, principalement parce qu'elles n'ont jamais été graissées : « On pourrait penser que toutes ces pannes sont d'ordre technique. Cependant elles sont plus d'ordre social et économique. En effet, dans ce projet d'hydraulique urbaine on s'est contenté d'exécuter des points d'eau, tout en oubliant que les populations bénéficiaires doivent s'organiser pour la prise en charge effective de ces points d'eau tel que le stipule la politique nationale de l'eau au Burkina Faso depuis l'avènement de la Révolution démocratique et populaire » [40]. Dans cet exemple précis, aucun encadrement n'a été envisagé pour assurer le fonctionnement des pompes.

Lorsqu'un organisme étranger est à l'origine du forage, la formation et le suivi ne sont pas meilleurs. Quatre ans après la réalisation du projet canadien (1984), 20% des pompes sont fermés : faute d'information et de suivi, l'improvisation gestionnaire a

37. *Carrefour africain*, n° 994 du 26 juin 1987, p. 11.

38. Pour surmonter cette difficulté, un ingénieur de l'ETSHER (Ecole inter-Etat des techniciens supérieurs de l'hydraulique et de l'équipement rural) a mis au point, en 1986, une pompe (appelée BB) d'une grande simplicité technique que les femmes peuvent démonter et remonter sans outils en 35 mn, après seulement quelques heures de démonstration. Toutes les pièces de cette pompe, qui coûte 300 000 FCFA, sont fabriquées sur place. Ses caractéristiques, robustesse et faible technicité, doivent favoriser la maintenance de l'installation par les utilisateurs et permettre un large approvisionnement du marché local en pièces de rechange mais, en dépit des qualités du prototype installé à Pissy au secteur 17, les autorités restent fidèles aux anciens modèles (*Carrefour africain*, n° 994 du 26 juin 1987, p. 11 ; *Carrefour africain*, n° 1043 du 17 juin 1988, p. 24).

39. Entretien avec un technicien de l'ONPF : 10 février 1989.

40. ONPF, *Rapport sur l'état des pompes manuelles du secteur 28 de Ouagadougou*, Ouagadougou, ONPF, [1988], doc. dactyl., p. 1.

multiplié les défaillances de fonctionnement et les problèmes sanitaires [41]. L'UNICEF, qui a financé les PM des garderies populaires entre 1985 et 1987, ignore tout de leur état en 1988 [42]. Certes, une rapide campagne de sensibilisation a tenté d'instaurer des comités de point d'eau, calqués sur le modèle rural, mais l'expérience, mal adaptée au contexte urbain et menée sans grande conviction, n'a pas eu de suite. Par ailleurs, l'entretien des pompes a été confié à deux techniciens ruraux, formés à l'occasion de précédents projets dans les villages voisins de Saaba et Zagtouli, mais, outre qu'ils n'ont pas été présentés au personnel des garderies populaires et des CR, la prise en charge de leurs déplacements jusqu'à Ouagadougou n'a jamais été évoquée.

A l'exception des rares forages qui ont fait l'objet d'un contrat, visités chaque semaine par l'ONPF, l'ensemble des pompes des périphéries dépend donc de la mobilisation locale : celle des CR, médiocre, celle des usagers, intermittente, les uns et les autres n'ayant d'autre choix que de payer intégralement le coût des déplacements et des réparations (pièces et main-d'œuvre).

Le secteur 23 est allé le plus loin dans l'organisation du fonctionnement en engageant un « maintenancier » permanent, qui s'est forgé une expérience professionnelle antérieure, sur les chantiers de forages, pendant huit ans. Rémunéré 20 000 FCFA/mois, il visite chaque pompe tous les quinze jours afin de la graisser et d'en assurer l'entretien préventif ; il s'est aussi engagé à effectuer les réparations nécessaires en 48 heures. Toutefois, les améliorations qui résultent de ces dispositions sont mineures : la présence, sur place, du réparateur est un avantage partiellement annihilé par les délais d'achat des produits et des pièces qu'occasionne le manque d'argent, lequel est prioritairement affecté au paiement du personnel employé par le CR. Ce dernier a pourtant retenu le principe d'un fonds de roulement de 75 000 FCFA, affecté à cet usage exclusif mais, devant la pression des besoins et l'ampleur des frais généraux, il l'a abandonné au profit d'une gestion plus hasardeuse.

Les tentatives de ce type sont rares dans les périphéries, notamment parce que les recettes aux PM sont modestes et difficiles à collecter. Ici pas de compteur ni de factures : les contrôles sont malaisés, les pratiques frauduleuses aussi fréquentes qu'ailleurs [43] et les CR peu intéressés par une responsabilité gestionnaire parfois onéreuse (un piston, talon d'Achille des pompes, coûte 32 000 FCFA en 1989). Dans ces conditions, les délais de prise en charge s'étalent sur plusieurs jours voire plusieurs semaines, laissant les usagers dramatiquement démunis : un alignement de seaux et de bassines qui ceinture, sous la vigilance d'un enfant, une pompe désertée du secteur 30, en panne depuis trois jours, témoigne que même la suspension du service ne les dispense pas d'attendre pour conserver leur rang et accéder à l'eau.

L'attente dure plus d'un an à l'une des pompes du secteur 15, unique point d'eau d'un périmètre isolé en bordure de l'aire urbanisée. Officiellement, sa gestion relève du CR ; pourtant, lorsque les habitants lui signalent une panne en 1986, il n'envoie aucun réparateur. Attendant qu'il remplisse son rôle d'intermédiaire et craignant de le court-

41. LECLERC M., CAMIRE L., *Rapport d'évaluation du projet de 50 forages au Burkina Faso*, Québec, ministère des Affaires internationales, 1988, tome 1, p. 13 et p. 46.
42. Entretien avec un représentant français de l'UNICEF à Ouagadougou : 13 février 1988.
43. *Carrefour africain*, n° 994 du 26 juin 1987, p. 14.

Tableau n° 113

Fréquences des pannes et durées des fermetures des PM enquêtées (1987 ou 1988)

Secteur	Nombre de pannes	Durée de fermeture
15	1 panne et 3 réparations en 15 mois	1 an
	2 réparations en 6 mois	Quelques heures
16	1 panne en un an	1 jour
17	2 pannes en deux ans	2 et 3 jours
	3 pannes en deux ans et plusieurs réparations	4 à 5 jours
19	2 pannes en un an	2 jours et une semaine
	2 pannes en 6 mois	3 et 7 jours
	Pannes peu fréquentes	Quelques heures
20	1 panne grave en deux ans	4 mois
	0 panne en un an	-
21	Pas de pannes en 6 mois	-
	Réparations fréquentes en un an (joints)	1 heure
22	1 panne en 6 mois	4 jours
	1 panne pendant l'hivernage	3 jours
23	Pannes fréquentes	3 à 4 jours
24	1 panne en deux ans	3 jours
25	Réparations fréquentes et une panne grave en 1 an	10 jours
	1 panne grave en un an	1 mois
	2 pannes en 6 mois	4 jours et 2 jours
28	Réparations sans fermetures depuis deux ans	-
	2 pannes graves en 2 ans	2 mois

circuiter, les usagers hésitent à prendre directement contact avec les techniciens de l'ONPF et, lorsqu'en décembre 1987, il s'avère que les responsables du secteur se désintéressent totalement de l'incident, ils préfèrent se tourner vers des artisans privés. Le service d'un réparateur agréé étant trop coûteux, ils confient le travail, pour la somme de 95 000 FCFA, à un petit mécanicien qui, après un rafistolage approximatif, leur laisse la pompe dans un état de fonctionnement incertain, puis ils négocient avec le CR une rétrocession des recettes et obtiennent du gérant qu'il renonce à son pourcentage sur les ventes jusqu'au remboursement total des participants. A cette échéance, il a été convenu de revenir au système de centralisation des recettes par le CR, mais les habitants, qui ne croient plus à sa fiabilité, ne cachent pas leurs réticences, d'autant que d'autres pompes connaissent des difficultés similaires en dépit de leur récente installation (deux à trois ans). Dans ce secteur aux nombreuses BF, les

Tableau n° 114

Ventes quotidiennes moyennes (en FCFA) des PM enquêtées (1987 ou 1988)*

Secteur	Référence de la PM	Saison sèche	Hivernage
15	FT n° 61	425	225
	FT n° 60	750	475
16	-	900	450
17	FT n° 50	2500	1500
	HER 84	3000	2000
19	DPFH 84	1250	300
	-	1500	850
	THN n° 3	1250	300
	DPFH 84	1550	175
20	UNICEF 86	450	200
	THN n° 29	500	300
21	DPFH 85	1000	500
	DPFH 84	4500	750
22	THN n° 31	500	100
	FT n° 54	500	300
23	FT n° 21	1000	500
	-	525	325
24	FT n° 23	850	725
25	SM n° 9	800	400
	Tookin 84	850	725
	-	1250	300
28	FT n° 33	700	500
	HER 84	500	300
29	Forafrique 86	750	225

* Ces données sont d'une fiabilité limitée, il convient de les prendre avec prudence. Les moyennes quotidiennes ont été calculées, pour chaque saison, à partir de deux valeurs de référence (recette maximale et minimale) fournies par les gérants.

responsables n'accordent qu'une attention distraite aux forages qui, tous ensemble, rapportent moins de 50 000 FCFA/mois après déduction des salaires des gérants [44], et ils laissent s'accélérer l'obsolescence du matériel, mal surveillé et mal entretenu.

Manque de formation et désintérêt des CR pèsent également sur les conditions sanitaires de la vente aux PM. Tandis que les gérants, mal instruits des dangers liés aux eaux stagnantes, à l'absence de drainage, à l'infiltration d'eaux polluées, n'assurent qu'une surveillance minimale, les CR se soucient peu des aménagements qui pourraient améliorer l'environnement insalubre des pompes, sauf au secteur 21, où les accès des forages ont été protégés par des murets et un épandage de gravillons.

Faute d'en espérer des revenus substantiels, certains CR utilisent les pompes pour les besoins de leur politique sociale. Les uns (secteurs 23, 21, 27) les confient à des « cas sociaux » (personnes âgées seules, infirmes, ménages indigents), souvent analphabètes et incapables de tenir une comptabilité. D'autres en attribuent une à un groupe identifié : la cellule militaire au secteur 19 qui, grâce aux recettes (1 700-1 800 FCFA/jour en 1987), subvient à ses besoins en nourriture et en équipement ; les femmes au secteur 25 qui, en fonction d'une rotation mensuelle contrôlée par la permanence, la gèrent à tour de rôle.

Payés en pourcentage des recettes (en général 25%), ces vendeurs gagnent peu, rarement plus de 6 000 FCFA/mois, parfois beaucoup moins en hivernage, lorsque les ventes se raréfient : ils négocient alors le partage des recettes avec le CR et allient à la

44. Estimation du « socio » : entretien du 4 mars 1989.

surveillance du forage une petite activité marchande (commerce de condiments, beignets, cacahuètes, cigarettes, bonbons), facilitée par la présence des femmes et des enfants tout au long de la journée ; ainsi améliorent-ils leur ordinaire.

A court ou moyen terme, ces revenus modiques devraient fléchir car l'extension du réseau et la multiplication des BF et des PEA concurrencent efficacement les pompes : à plusieurs reprises, l'ouverture d'une installation « à robinets » proche est signalée comme une cause directe de diminution des ventes et de disparition de la clientèle des pousseurs de fûts. Ce mécanisme de transfert confirme la préférence des usagers pour des modalités de desserte moins pénibles et plus citadines, mais il traduit aussi un clivage progressif de la société urbaine des périphéries en trois catégories de consommateurs : les plus fortunés se branchent sur le réseau dès que la possibilité leur en est donnée (95 FCFA/m^3), les résidants à revenus modestes visent la BF et l'achat par fût de 200 litres (150 FCFA/m^3) ou le charretier, les plus démunis restent à la pompe manuelle où l'achat parcellisé de petites quantités d'eau est moins onéreux (125 FCFA/m^3) mais beaucoup plus contraignant. Les PM assurent ainsi, logiquement, une forme transitoire de desserte mais, s'il faut se réjouir de la généralisation progressive des BF et des PEA, la baisse de rentabilité des pompes, par écrémage de leurs clientèles les plus solvables, repose la question de leur maintenance. Délaissées par les CR, elles risquent de connaître des difficultés de fonctionnement croissantes, laissant dans l'embarras d'une part les populations qui ne peuvent quérir l'eau par fût de 200 litres et qui seront éventuellement obligées d'acheter, pour 5 FCFA, 20 litres à la BF au lieu des 40 servis pour ce prix aux PM, d'autre part celles qui se trouvent trop éloignées des installations de l'ONEA pour avoir le choix. Rappelons à cet égard que, avec les puits, les PM desservent 30 à 40% de la population des périphéries en 1987, mais ce constat est insuffisant pour mobiliser les CR : la demande catégorielle pour un service urbain, surtout lorsqu'elle émane d'une frange défavorisée de la population, est rarement un mobile de leurs interventions ; elle est intégrée dans la stratégie locale et devient objet de préoccupation lorsque le service correspondant est un vecteur, direct ou indirect, de bénéfices monnayables.

III. Eau potable et investissements : frilosité des CR

Si les CR gèrent, avec quelque succès, la distribution de proximité, ils sont beaucoup moins entreprenants pour canaliser des investissements au profit de nouveaux équipements de desserte, qu'ils soient destinés à la seule distribution (BF) ou également à la production (forages).

L'initiative du secteur 30, isolé du centre-ville par l'aéroport et encore dépourvu d'infrastructures réticulaires en 1989, n'en est que plus intéressante. Sur impulsion du CR, des contacts sont pris avec une ONG et d'importantes cotisations (5 000 FCFA/ménage) sont collectées, permettant d'inaugurer, en septembre 1985, le Château d'eau de l'amitié (similaire à un PEA). Pour compenser cet effort d'investissement, le CR ne paie pas de facture à l'ONEA et conserve la totalité des bénéfices de la vente, réinvestis localement.

Consensuel les premières années, ce dispositif est progressivement remis en cause. En effet, d'après l'ordonnance de réforme agraire et foncière, les ressources en eau appartiennent au Domaine foncier national et sont à ce titre gérées par le ministère de l'Eau [45]. Une série de textes, adoptés en juillet 1987, introduit en outre des mesures de protection des plans d'eau destinés à l'alimentation humaine, un régime de déclarations et d'autorisations nécessaires pour tout prélèvement d'eau domaniale supérieur à 2 000 litres/jour (les forages entrent dans cette catégorie parce qu'ils font appel à une source d'énergie [46]) et une définition des périmètres de protection [47]. Cette nouvelle législation affermit le pouvoir de l'ONEA, à qui l'article 7 du raabo n° 14 confie le monopole de la gestion des points d'eau potable destinés à la distribution publique dans les villes et les bourgs, et lui permet d'exercer un contrôle plus restrictif sur les installations indépendantes.

Saisissant cette occasion, des responsables envisagent de demander la rétrocession du Château d'eau de l'amitié à l'établissement public. Les raisons invoquées sont, officiellement, d'ordre technique : les réserves, mal connues, doivent être gérées avec parcimonie et dans le cadre de l'approvisionnement global de la ville. Parce qu'il est le seul à prendre en compte l'abaissement de la nappe dans les zones de surexploitation des PEA ou l'évolution générale du niveau piézométrique, l'office se pose en unique garant d'une gestion et d'une programmation globales, récusant dans ce domaine les compétences trop partielles des secteurs. Alors qu'il a cédé de ses prérogatives en matière de distribution, l'office légitime et renforce son monopole sur la production, en affirmant la primauté de son savoir technique et de sa gestion d'ensemble, à long terme, du patrimoine hydraulique urbain (ressources et installations). La réticence, souvent observée, des sociétés nationales des pays en développement face au bourgeonnement des modes intermédiaires de gestion des eaux [48] n'est pas totalement infirmée par le comportement de l'ONEA, dont les résistances apparaissent cependant sélectives et politiquement encadrées.

C'est en réalisant chacun une BF que les secteurs 17, 25, 28 et 29, mieux reliés au réseau, ont contribué aux dépenses d'équipement du secteur de l'eau potable. L'office leur a transmis un devis correspondant au montant des travaux d'extension des canalisations (creusement de la tranchée et pose des tuyaux) et les CR ont choisi entre deux solutions : payer à l'ONEA l'équivalent du devis et lui confier la réalisation, ou conserver la maîtrise d'une partie des travaux en faisant appel à des résidants bénévoles et à des tâcherons rémunérés. Cette dernière procédure a été choisie par le secteur 25 qui, avec l'accord du Secrétariat général national des CDR et du haut-commissariat, a déposé en 1986 auprès du ministère de l'Eau un dossier de réalisation d'une BF, précisant que les travaux d'excavation seraient pris en charge par les habitants. Dans le devis de l'ONEA, d'un montant total de 3 millions de FCFA, la tranchée ne représente que 7% des dépenses, mais le dossier est accepté en août 1987 moyennant une

45. Article 13 de l'Ordonnance n° 84-50 du 4 août 1984 (*JOBF*, n° 33 du 16 août 1984, p. 807).
46. Article 3 du raabo n° AN IV 13 CNR/EAU du 6 juillet 1987.
47. Raabos n° AN IV 12, 13 et 14 CNR/EAU/SANTE/MET du 6 juillet 1987.
48. MONTANO I., COING H., *Le service d'eau potable dans les villes du Tiers-monde : modes de gestion et d'organisation*, Paris, MULT/Plan urbain, 1985, p. 26.

contribution du secteur de 400 000 FCFA [49]. Ayant réuni cette somme, le CR embauche des ouvriers en mars de l'année suivante.

Il demeure surprenant que de telles démarches n'aient pas été entreprises plus souvent, étant données les difficultés de desserte des secteurs périphériques. Soulignons d'abord que la réceptivité de l'ONEA à ces projets semble limitée, puisque les demandes réitérées du secteur 28 pour une nouvelle BF sont restées vaines entre 1986 et 1988 [50] Notons ensuite que le nombre des points d'eau a considérablement augmenté dans ces aires urbaines après 1984 : la presque totalité des forages est exécutée dans les périphéries après 1983 ; tous les PEA sont mis en service pendant la Révolution, avec une première tranche de 10 en 1985 et une seconde en septembre 1987 ; bien que de façon moins spectaculaire, le nombre des BF croît également. Au total, une centaine de pompes manuelles et 68 points d'eau collectifs gérés par l'ONEA (BF et PEA) sont mis en service entre 1983 et 1987 dans l'ensemble de la ville, dont la majorité en périphérie. Bénéficiaires de ce flux d'investissements, les CR abandonnent l'initiative aux pouvoirs publics, mais ce programme national sur l'eau potable, réalisé sans concertation avec les populations et sur financements extérieurs, dépossède les secteurs de l'espace vacant qui leur est nécessaire pour mobiliser les populations. Rappelons enfin que la gestion partagée résulte toujours d'un accord contractuel entérinant à la fois le principe d'une collaboration et la reconnaissance d'un « droit » des interlocuteurs à solliciter une part de responsabilités, donc de devoirs et de légitimes revendications. Alors que la décision politique du 1er mai 1985 arbitre, pour la gestion de la distribution de l'eau, en faveur de ce partage, aucune mesure analogue ne le promeut pour la production des installations.

L'émergence d'une gestion partagée des services et équipements de proximité semble ainsi en partie conditionnée par l'existence d'un accord préalable sur le « droit » à l'initiative des populations dans le domaine désigné, entente qui procède généralement d'une décision politique. Implicitement, celle-ci reconnaît une déficience de l'action institutionnelle et légitime l'introduction de nouveaux protagonistes comme forces supplétives : la gestion partagée investit de nouveaux champs d'intervention mais elle empiète peu sur les monopoles établis ; lorsqu'elle le fait - gestion des points d'eau collectifs - c'est avec l'accord conditionnel du partenaire institutionnel. Il n'y a pas, à Ouagadougou, de gestion partagée sans patronage des pouvoirs publics et consentement des institutions dominantes, quels que soient par ailleurs leurs mobiles.

IV. Les charretiers : un service à domicile pour tous ?

Fonctionnant en symbiose avec les points d'eau collectifs publics auxquels ils s'approvisionnent, les charretiers proposent un service à domicile alternatif en assurant l'acheminement de l'eau jusqu'aux habitations. Ils s'adressent d'abord à ceux qui, en raison de leur éloignement géographique ou de l'irrégularité de leurs revenus, ne peuvent accéder au branchement particulier mais disposent néanmoins de ressources

49. Une somme identique est demandée au secteurs 28 : ces données nous ont été fournies de mémoire par les responsables respectifs des deux secteurs.

50. Entretien du 1er avril 1988.

suffisantes pour s'épargner la corvée d'eau [51]. Leurs activités sont tolérées aussi bien par les autorités municipales - qui soumettent l'immatriculation des charrettes à une taxe - que par l'ONEA - les « pousseurs de barrique [...] contribuent de manière sensible à l'alimentation en eau potable des populations des secteurs périphériques de la ville » - qui s'efforce de les organiser [52].

Il est toutefois malaisé d'évaluer leurs effectifs, l'estimation du haut-commissariat, 2 000 en 1986 pour toute la ville, paraissant sous-évaluée [53]. D'après nos enquêtes, entre 1 200 et 1 500 revendeurs exerceraient dans les périphéries, à raison d'une quinzaine par BF ou PEA mais avec de fortes variations saisonnières (beaucoup de charretiers quittent Ouagadougou en hivernage et leur nombre peut varier de cinq à trente à un même point d'eau).

Tableau n° 115

Répartition des charretiers selon le nombre moyen de leurs courses quotidiennes

	≤4	4 < x > 7	≥7	Sans réponse	Total
Nombre de charretiers	19 (min. 2)	34	12 (max. 13)	5	70

En moyenne, les revendeurs effectuent cinq trajets par jour. D'avril 1986 à avril 1987 et pour les 64 points d'eau collectifs pour lesquels on dispose de sources fournies par l'ONEA, on peut donc effectuer le calcul suivant :

Nombre de charretiers : 15 x 64 = 960
Quantité d'eau redistribuée quotidiennement par un charretier : 5 voyages x 0,2 m^3
Quantité d'eau redistribuée annuellement par les charretiers : 350 400 m^3/an
Quantité d'eau vendue par l'ONEA : 524 257 m^3

Plus de 60 % du volume d'eau potable distribué par l'ONEA aux points d'eau publics transitent ainsi par les charretiers [54]. S'il convient de prendre cette évaluation avec précaution, elle n'en traduit pas moins l'ampleur de la revente [55].

51. Rappelons que la revente de voisinage est quasi inexistante dans les périphéries sauf dans le quartier anciennement loti et mieux équipé de Zogona : MOREL à L'HUISSIER A., « Distribution sociale de l'eau en Afrique noire : comparaison des performances économiques des systèmes distributifs et redistributifs », in ENPC, *Actes du colloque « Coût et prix de l'eau en ville ». Paris, 6-8 décembre 1988*, Paris, ENPC, 1988, p. 448

52. KOANDA S., *op. cit.*, p. 1.

53. Notamment parce que la pratique de l'immatriculation municipale des charrettes, seule source permettant une approche quantitative de l'activité, est largement tombée en désuétude ces dernières années.

54. Taux proches de ceux avancés dans plusieurs travaux. Philippe Bedek estime à 70% la proportion d'eau redistribuée par les charretiers dans les deux secteurs qu'il a étudiés : BEDEK Ph., *Le service urbain de l'eau à Ouagadougou : approche économique et territoriale*, Paris, Institut d'Urbanisme de Paris (Université de Paris XII), 1987, p. 60, (Mémoire de DEA) ; le Bureau d'études Lahmeyer International propose quant à lui un taux de 45% pour l'ensemble de la ville avec des pointes supérieures à 80% dans certains quartiers non lotis (*Approvisionnement en eau potable..., op. cit.*).

55. Celle-ci apparaît originale comparée à la situation d'autres villes. L'exemple de Bamako montre ainsi le rôle relativement marginal des revendeurs d'eau, dans les quartiers spontanés comme dans les quartiers tramés : BALLO A., DIALLO S., PALLIER G., TRAORE S., *L'eau à Bamako*, Limoges, PULIM, 1990, pp. 25-43.

A. Les revendeurs dans la distribution d'eau de voisinage

1/ Profils et statuts

La revente est surtout assurée par des jeunes de 20 à 25 ans, mais elle n'est pas le monopole des adolescents désœuvrés de la ville [56] : la moyenne d'âge s'établit à 22 ans (minimum 14 ans et maximum 40 ans). Beaucoup sont en fin de scolarisation ou des « sinistrés » économiques temporaires : fin d'un apprentissage, licenciement, accident du travail, échec professionnel. De faible durée (16 mois en moyenne), l'activité de revendeur s'inscrit dans des scénarios de transition : saisonnière pour les écoliers ou les néo-ruraux, qui trouvent ainsi une occupation pendant la morte saison agricole, professionnelle pour les autres, qui attendent un emploi plus rémunérateur.

Ils utilisent des barriques de 200 litres (fûts de carburant recyclés) montées sur un cadre métallique et deux roues de bicyclette. Le prix moyen d'une charrette neuve est, à la fin des années 80, de 50 000 à 60 000 FCFA. Même lorsque des accords avec les artisans soudeurs et l'achat de pièces d'occasion permettent d'abaisser le prix à 25 ou 30 000 FCFA, l'investissement demeure important, équivalent au salaire mensuel médian (48 000 FCFA au milieu des années 80 [57]). Aussi peu de charretiers sont-ils propriétaires (20%). Quelques-uns bénéficient du prêt d'un parent (23%), la majorité est locataire (56%). Dans ce dernier cas, deux types de contrats prédominent : la location journalière à 200 FCFA, complétée par la livraison quotidienne d'un fût d'eau au patron et la prise en charge des principales réparations (rayons cassés, crevaisons, soudure, remplacement du tuyau) ; la location journalière à 300 FCFA assortie d'un fût d'eau livré quotidiennement au propriétaire, lequel verse à son charretier une rémunération mensuelle de 3 000 FCFA et assume les réparations (à l'exception du remplacement des rayons). Remarquons que ce second système constitue une forme d'épargne forcée.

Tableau n° 116

Répartition des charretiers selon leur statut

	Propriétaires	Locataires			"Emprunteurs"	Total
		200 FCFA	*300 FCFA*	*Autres*		
Nombre de charretiers	15		39		16	70
dont		*19*	*9*	*11*		
%	21		56		23	100
dont		*27*	*13*	*16*		

Les contrats ne semblent guère discutés entre revendeurs et patrons mais, de façon singulière, ils sont répartis géographiquement : les contrats à 200 FCFA caractérisent les secteurs méridionaux de la ville, ceux à 300 FCFA singularisent les secteurs septentrionaux. Nous n'avons pas trouvé d'explication rationnelle à cette partition ;

56. Voir par exemple : MOREL à L'HUISSIER A., « Services urbains : la distribution d'eau », in INSTITUT D'URBANISME DE PARIS, *Aménagements en quartiers spontanés africains : République du Mali, Burkina Faso*, Paris, ACCT, 1986, p. 245 ; BEDEK Ph., *op. cit.*, p. 59.

57. GROUPE HUIT, BCEOM, BANQUE MONDIALE, *Second projet de développement urbain : mobilisation des ressources et renforcement des infrastructures municipales*, Paris, Groupe huit, 1989, tome 2, p. 703.

patrons et charretiers agissent par mimétisme et copient les formes de contrat existantes, figeant ainsi des pratiques différenciées anciennes.

D'autres formules intermédiaires existent cependant, qui mettent en jeu des liens de parenté entre le patron et le revendeur ; la recette est alors souvent remise en totalité au propriétaire qui fournit au jeune homme le gîte et le couvert avec, éventuellement, une rémunération mensuelle voisine de 5 000 FCFA. Les obligations réciproques et leurs modulations suggèrent que les rapports de dépendance et d'assistance entre patrons et pousseurs échappent à la formalisation apparente des contrats, dont les clauses financières ont moins de signification dans le fonctionnement de l'activité que la reconnaissance sociale et symbolique des liens entre les individus.

2/ Organisation et revenus

Généralement fidèles à une installation, les charretiers s'y organisent en amicales qui ont leurs règles de fonctionnement et d'entraide, bien que le renouvellement rapide de leurs membres nuise à la cohésion des groupements. Pour les plus formalisées d'entre elles, un bureau et un représentant ont été choisis, une caisse de solidarité a parfois été créée. Toutefois, leur premier objectif est d'organiser l'achat de l'eau aux installations publiques : elles contrôlent le bon déroulement de la vente et vérifient que chacun respecte son tour, elles réglementent les conflits de priorité entre clients et veillent à la loyauté des revendeurs, qui ne doivent pas se « voler » réciproquement des clients. Ces rivalités internes sont d'ailleurs assez rares, en revanche, des conflits surviennent fréquemment avec les femmes d'une part, les charretiers occasionnels d'autre part. Aussi ces associations défendent-elles d'abord leurs charretiers contre la concurrence, notamment lorsqu'une panne ou une coupure d'eau occasionne un afflux de revendeurs des installations voisines.

Pour s'attacher les charretiers, les gérants participent à cette organisation en réservant un ou plusieurs robinets aux habitués, la rigueur de cette répartition dépendant de l'équipement du secteur en points d'eau et de leur répartition dans l'espace. Elle a toutefois des répercussions significatives sur les caractéristiques socio-économiques de la distribution d'eau potable.

On constate en effet une « déféminisation » de l'activité autour des PEA et des BF : les gérants sont généralement des hommes (en raison du recrutement par les CR) et les charretiers sont quasi exclusivement des hommes (en particulier à cause de la pénibilité du travail) [58]. De ce fait, la symbolique et les rituels traditionnellement attachés à la corvée d'eau, dévolue aux femmes, deviennent obsolètes ; les mécanismes et principes de l'approvisionnement en eau des familles changent de sens, renouvelant la répartition des tâches entre les sexes comme entre les membres des cellules résidentielles, en conférant au « neveu » désœuvré la responsabilité de « pousser » la charrette familiale ou d'apporter un revenu complémentaire en louant une charrette. La représentation d'un univers essentiellement féminin et de stratégies exclusivement domestiques traduit

58. Cette explication partielle n'épuise cependant pas la question. Une étude sur Bamako mentionne ainsi que la profession des intermédiaires de la vente d'eau se « féminise » en présentant des modalités nouvelles : BALLO A., DIALLO S., PALLIER G., TRAORE S., *op. cit.*, p. 29.

donc mal une situation dans laquelle les acteurs sont avant tout des hommes et les enjeux des intérêts marchands.

Ces remarques devraient inciter les intervenants extérieurs à modifier une approche centrée sur les femmes et leur émancipation, qui transpose des modèles d'organisation inspirés des sociétés rurales. Ainsi, le rapport d'évaluation du programme canadien de forages réalisé dans les périphéries de Ouagadougou consacre plusieurs chapitres aux femmes (leur rôle, leur travail, les conséquences du programme sur leur condition) [59], mais il ignore la revente, à laquelle recourent pourtant de nombreux ménages pour alléger les tâches ménagères. Une aide apportée aux charretiers et à la revente d'eau itinérante (organisation, amélioration du matériel et de la logistique, accession à la propriété du matériel) n'aurait-elle pas autant d'incidences sur les conditions de vie dans les périphéries, où plus de 60% de l'eau transitent par les revendeurs ?

Dans la conjoncture des années 80 en effet, cette activité essentielle pour les citadins des périphéries n'est guère lucrative pour les revendeurs, dont bien peu gagnent plus de 800 FCFA/jour, ce qui permet d'atteindre un revenu mensuel moyen proche du salaire minimum (25 000 FCFA). Toutefois, le calcul des recettes est difficile, d'abord parce que les revenus sont très irréguliers et varient en fonction de la distance, de la saison et des conditions locales de desserte (pression, fréquentation), ensuite parce que, en dépit des précautions prises, des imprécisions hypothèquent les résultats obtenus : les moyennes dissimulent des distorsions importantes tandis que le contenu de la recette annoncée n'est pas toujours clair (gain net ou gain brut, duquel il faut parfois retrancher le prix de la location, celui de l'achat de l'eau ou de quelques réparations).

Tableau n° 117

Répartition des revendeurs selon leurs recettes brutes quotidiennes (après soustraction du prix d'achat de l'eau à la fontaine) [60]

	≤500 FCFA	501 à 800 FCFA	≥801 FCFA	Sans réponse	Total
Saison sèche	29*	25	10	6	70
Hivernage	47**	15	1	7	70

* Dont 6 gagnent moins de 250 FCFA par jour.
** Dont 17 gagnent moins de 250 FCFA et 22 entre 251 et 400 FCFA.

La revente d'eau n'échappe pas plus que les autres petites activités marchandes à la pression du sous-emploi et, partant, à la recherche éperdue d'un partage des ressources qui provoque, notamment, une atomisation des activités urbaines réparties, avec leurs rémunérations, entre un grand nombre de citadins. Toutefois, si elle ne procure pas à un ménage ses principaux revenus, elle peut lui fournir un apport monétaire complémentaire en valorisant une main-d'œuvre familiale mal ou pas employée par ailleurs sur le marché du travail. Les enjeux de la revente de l'eau ne doivent donc pas être considérés à l'aune de la seule rationalité industrialo-commerciale de l'ONEA ; ils

59. LECLERC M., CAMIRE L., *op. cit.*, tome 1, p. 59.
60. Sur un échantillon de charretiers plus restreint, limité aux secteurs 10 et 14, Philippe Bedek calcule quant à lui que le montant des recettes nettes quotidiennes d'un revendeur livrant 6 fûts par jour en moyenne et louant sa charrette à 300 FCFA/jour, s'élève à 330 FCFA et que son revenu mensuel est de 12 900 FCFA. L'auteur n'évoque pas le problème des réparations cependant : BEDEK Ph., *op. cit.*, p. 60.

sont aussi à définir en fonction des petits acteurs d'une logique marchande qui a le mérite de satisfaire une partie de la demande urbaine, exclue de la desserte de l'ONEA. Loin d'être un accessoire de la ville des pauvres, la revente participe de mécanismes d'insertion urbaine pour des clients et des prestataires recrutés dans un large éventail de la société urbaine.

B. Le service offert aux particuliers

Les clients de cette formule de revente privée par portage, qui leur épargne l'attente aux installations et les fatigues du transport, sont nombreux : environ 50% des habitants des périphéries d'après nos estimations [61]. Ces ménages consomment en moyenne un fût de 200 litres tous les trois jours, avec des variations dans la semaine (un fût supplémentaire le samedi pour la lessive) et dans l'année (plus grande fréquence, souvent un fût par jour, en saison sèche) [62]. Leur consommation spécifique, dans l'hypothèse d'un effectif moyen de 5,6 personnes par ménage, est comprise entre 10 et 15 l/h/j [63].

Le service ainsi rendu est cher cependant, la forte demande et les difficultés du travail entretenant l'inflation des tarifs. Afin de contrecarrer celle-ci, la réglementation provinciale a plafonné le prix officiel de revente à 150 FCFA les 200 litres dans la capitale (soit 750 FCFA/m^3) et les CR ont été chargés de son contrôle. En dépit de ces mesures, les prix réels varient sensiblement en fonction de la saison et de la distance (de 125 à 250/300 FCFA le fût). Alors que la saison sèche dope l'ensemble des tarifs pour quelques mois, la distance (au-delà d'un kilomètre) constitue toujours le principal facteur de hausse des prix, les plus élevés s'appliquant aux livraisons dans les aires urbaines difficilement accessibles : le nord des secteurs 25 et 23 (5), l'est des secteurs 28, 29 et 30 (10), le sud des secteurs 15 et 17 (6), périmètres éloignés des points d'eau publics et dépourvus de voies carrossables.

Cette discrimination n'est pas surprenante : le service à domicile présente un avantage comparatif considérable pour un ménage isolé, alors qu'il est moins flagrant pour celui qui réside à proximité d'une BF. Aussi les charretiers trouvent-ils dans les périmètres urbains les plus mal équipés et les plus retirés leur « meilleure » clientèle ; captive, celle-ci n'a guère les moyens d'un marchandage et consent souvent une rémunération excessive du revendeur. A l'inverse, la densification des points d'eau entraîne un fléchissement des tarifs. Le secteur 17 en fournit un exemple convaincant. Longtemps mal équipé, il dispose d'une armada prospère de revendeurs en 1987 lorsqu'est ouverte la station autonome de Pissy, qui alimente quinze nouvelles BF concentrées dans un périmètre relativement étroit. L'année suivante, les revendeurs

61. Le calcul est effectué en fonction des hypothèses suivantes : un nombre moyen de 5 trajets quotidiens par revendeur, soit 1 000 l/j ; une consommation spécifique de 12-15 l/hab/j, soit environ 80 résidants desservis journellement par un revendeur ; un effectif de 1 300 revendeurs (hypothèse moyenne), soit une population desservie de 100 000 habitants (environ 50% de la population des aires périphériques).

62. Ces estimations sont cohérentes avec celles de Philippe Bedek qui, à partir de comptages dans deux secteurs de la ville (10 et 30), évalue la consommation familiale à 80 l/j pour les ménages s'approvisionnant eux-mêmes au point d'eau et à 10 fûts de 200 l/mois en moyenne pour les clients des revendeurs : BEDEK Ph., *op. cit.*, p. 54.

63. Valeur proche d'autres estimations : THEVENON J.-P., *Management of public standposts in Burkina Faso*, Paris, Compagnie générale des Eaux ; Ouagadougou, ONEA, 1987, p. 7 ; mais notablement inférieure à celle qu'ont retenue les experts allemands : LAHMEYER INTERNATIONAL, *Approvisionnement en eau potable..., op. cit.*.

constatent avec inquiétude que la clientèle a sensiblement diminué, les résidants se déplaçant plus volontiers jusqu'aux BF qui présentent le double avantage d'être à proximité de leur domicile et d'être modérément fréquentées en raison de la multiplication des branchements privés. Face à l'accroissement de la concurrence, des revendeurs abandonnent cette occupation, d'autres se déportent vers des aires résidentielles moins bien desservies, les derniers tentent de maintenir leur activité en vendant leurs fûts 100 FCFA voire 75 FCFA... La concurrence a ici parfaitement joué.

Tableau n° 118

Répartition des charretiers par catégories de prix de revente (calculées d'après la moyenne de leurs tarifs)*

Prix en FCFA	< 150	150 à 175	> 175	Sans réponse	Total
Nombre de charretiers	21 (min. 125)	34	11 (max. 375)	4	70
%	30	48	16	6	100

* Nous avons regroupé les charretiers dans les trois classes de prix en fonction de la moyenne des tarifs fournis dans l'enquête. Un revendeur classé dans la catégorie « 150 à 175 » peut donc en réalité avoir un tarif à 125 et un deuxième à 200 FCFA.

Tableau n° 119

Répartition des revendeurs selon leur tarif maximal de revente

	≤150	175 à 200	≥225	Sans réponse	Total
Nombre de charretiers	33	27	6	4	70
%	47	38	9	6	100

Tableau n° 120

Longueur moyenne des courses des revendeurs (en mètres)

	<1 000	1 000	1 500 à 2 500	≥3 000	Sans réponse	Total
Nombre de charretiers	11 (min. 200)	24	17	8 (max. 5 000)	10	70
%	16	34	24	12	14	101

En moyenne, les clients des charretiers achètent ainsi leur eau 5 à 6 fois plus cher que les abonnés de la première tranche à l'ONEA ; mais des écarts plus importants encore ne sont pas à exclure. Ainsi, aux mois de mai et juin 1991 et 1992, les difficultés de la desserte entraînent des hausses de prix vertigineuses, le fût de 200 litres pouvant être négocié 1 000 FCFA dans les quartiers centraux. Parfois, c'est l'exacerbation de la demande en raison d'une concurrence entre usages qui entraîne cette spirale, comme les jours de fabrication de la bière de mil : les dolotières ont alors besoin de grandes quantités d'eau et, dans les périphéries, elles ont souvent recours aux services des charretiers, dont elles constituent une clientèle fidèle. Utilisant cette eau à des fins professionnelles, elles sont disposées à en payer un prix plus élevé, provoquant une surenchère dont sont victimes les clients ordinaires. L'intense activité de construction provoquée par les lotissements massifs entre 1984 et 1989 est un autre facteur

inflationniste : suivant l'épicentre des opérations en périphérie, la concurrence entre usages ménagers et besoins pour la confection des briques de banco provoque, de l'attribution des parcelles à la saison des pluies, une flambée des prix. Les charretiers profitent de la demande des tâcherons, pressés d'achever leurs chantiers, au détriment des autres consommateurs : des fûts sont revendus 2 000 FCFA dans le nord de la ville au cours de cette période.

Comment expliquer la généralisation d'un service aussi coûteux ? Une partie des citadins constitue à l'évidence une clientèle captive, éloignée des installations publiques et dans l'incapacité financière d'acheter une charrette. Beaucoup d'autres cependant choisissent cette solution parce qu'ils en apprécient les prestations : la livraison à domicile, la flexibilité géographique, l'élasticité face à une demande d'achats parcellisés, la sécurité d'approvisionnement grâce à la souscription d'un abonnement et la fidélisation d'un revendeur. Le service présente une hiérarchie de prestations adaptées à la demande.

La plus simple est proposée à la clientèle occasionnelle, que le charretier attend au point d'eau ou par qui il est hélé lors d'une course : il livre alors un fût d'eau payé comptant. Adaptée à des disponibilités financières irrégulières, la revente au détail est aussi, pour ces ménages, un procédé simple d'auto-limitation de la consommation. « Quelques personnes ont accepté, souvent malgré elles, d'installer un robinet dans leur concession. Mais l'opération a fait long feu : la femme africaine, dans sa large majorité, n'a pas le sens de l'économie (sic). Elle gaspille et n'en a pas conscience. Aussi la facture pour la seule eau est telle que le ménage ne peut payer ; ceci entraîne aussitôt la rupture de la fourniture d'eau et on reprend le ravitaillement par le seau à la borne-fontaine » [64]. Laissant à Oumarou Dao la responsabilité de ses propos sur « la femme africaine », datés du début des années 70, retenons que les ménages pauvres contrôlent mal leur consommation d'eau au robinet et soulignons que le recours au revendeur peut être une réponse à cette difficulté : une fois les 200 litres stockés dans les canaris, la maîtresse de maison sait combien de temps elle doit faire durer cette réserve (généralement trois jours pour un ménage moyen) et s'organise en fonction de cet impératif.

Des formules de revente plus sophistiquées, déterminant par avance les quantités d'eau, la périodicité, la formule de paiement (comptant, quotidien, hebdomadaire ou mensuel), s'adressent aux abonnés. Fondées sur une relation de confiance mutuelle, elles établissent un lien privilégié entre un ménage et un revendeur, généralement choisi dans la parentèle, le voisinage ou sur recommandation. Cette assurance vise à garantir la régularité du service souhaité et, surtout, la qualité de l'eau acheminée. Achetée à la BF ou au PEA, celle-ci est en principe saine, mais les charretiers utilisent parfois, délibérément ou accidentellement, de l'eau polluée : le mélange des sources, la détérioration des parois intérieures des bidons, le croupissement dans les fûts immobilisés et l'absence de nettoyage régulier contribuent à cette pollution.

L'enquête montre que ces comportements sont fréquents : certains charretiers puisent gratuitement dans les barrages pour satisfaire la demande des fabricants de

64. DAO O., *Ouagadougou : étude urbaine*, Montpellier, Institut de géographie, 1972, p. 290, (Thèse de troisième cycle).

banco. S'ils ne revendent pas cette eau pour l'usage domestique des ménages, ils ne prennent pas non plus toujours la peine de nettoyer leur barrique entre deux voyages, apparemment pas méconnaissance des dangers et des modes de contamination de l'eau. Cette ignorance est corroborée par les pratiques d'entretien des fûts : près de 50% des charretiers considèrent qu'un nettoyage régulier est superflu. L'autre moitié observe quelques mesures élémentaires d'hygiène : 38% vidangent et lessivent l'intérieur et l'extérieur du bidon avec du savon (rarement de l'eau de Javel) au moins une fois par semaine, mais seulement 6% le font chaque jour. Ces derniers ont été sensibilisés par les CR ou par leurs clients, soucieux de la qualité de l'eau qu'ils consomment : il est donc de première importance que des relations de confiance aient été établies au préalable.

Tableau n° 121

Périodicité de l'entretien des charrettes par les revendeurs

	1 fois/jour	1 fois/semaine	Episodiquement	Jamais	Sans réponse	Total
Nombre de charretiers	4	27	19	13	7	70
%	6	38	27	19	10	100

Dans notre échantillon, 50 revendeurs déclarent avoir des abonnés, généralement entre trois et cinq, qu'ils servent régulièrement (soit 213 ménages) [65]. Les variations saisonnières sont négligeables - seuls quatre revendeurs mentionnent une diminution du nombre de leurs abonnés en hivernage -, ce qui suggère que ces derniers n'appartiennent pas à la frange la plus défavorisée de la clientèle, celle qui n'a recours à l'eau du réseau qu'après assèchement du puits, mais constituent au contraire une catégorie d'usagers permanents, quoique indirects, de l'ONEA. La grande majorité de ces abonnés commande un fût tous les trois jours (69%), mais 28% en consomment un par jour et 3% moins de deux par semaine. Ces quantités sont cependant susceptibles de varier suivant la saison, il s'agit ici de moyennes.

Il demeure difficile d'évaluer la part que représentent ces abonnés dans la clientèle totale des revendeurs. Tous ceux-ci, sauf trois, servent aussi des clients occasionnels, dont la demande est par définition aléatoire : contrairement à celle des abonnés, elle se réduit considérablement avec l'hivernage. La détention d'une clientèle abonnée représente donc un enjeu considérable : elle assure une relative sécurité au revendeur et, parce qu'elle suscite moins de récriminations et controverses en raison des liens privilégiés qui unissent le charretier à son client, elle est souvent plus facile à gérer que la clientèle occasionnelle.

Parmi les dispositifs d'abonnement, les contrats mensuels sont minoritaires : 68 partagés entre 15 revendeurs (soit environ un tiers de la clientèle abonnée). Des raisons diverses sont évoquées par les charretiers : manque de confiance entre revendeurs et clients, frais de subsistance et charges journalières de location de la charrette, capacités

65. Une étude de l'ONEA en 1987 estimait à 57% la proportion de revendeurs disposant d'une clientèle stable et permanente, ce qui est sensiblement inférieur à ce que montre notre enquête : KOANDA S., *Proposition d'organisation des revendeurs*, Ouagadougou, ONEA, 1987, doc. dactyl.

financières des consommateurs. Cette dernière donnée semble prépondérante : les plus pauvres préfèrent payer comptant des achats renouvelés, tandis que les plus aisés sont demandeurs de facilités qui simplifient les transactions monétaires et privilégient les factures mensuelles. A l'inverse des premiers, plus nombreux, les seconds ne constituent pas une clientèle captive, mais ils trouvent dans le service des charretiers le moyen d'améliorer leur niveau de vie.

En effet, en s'attachant un revendeur par un contrat mensuel à « conditions spéciales », ils peuvent assurer la sécurité de leur approvisionnement en eau potable, notamment dans les secteurs où les coupures sont fréquentes (secteurs 15, 16 et 29 notamment) : quelles que soient les circonstances, ils seront approvisionnés en priorité, même si le charretier doit parcourir plusieurs kilomètres pour atteindre une BF alimentée. Les clients qui souhaitent bénéficier de cette garantie contractent des abonnements plus onéreux, souvent sur la base de 200 FCFA le fût ; en compensation, ils pâtissent moins des irrégularités de la desserte, avantage que l'ONEA n'est pas en mesure d'offrir à ses propres abonnés [66] et qui confère à ces ménages un relatif prestige social. En évitant la corvée d'eau et la promiscuité des files d'attente aux femmes de la maison, en leur proposant un service personnalisé à domicile, les charretiers satisfont les aspirations des moins défavorisés des périphéries, soucieux (après leur accession à la propriété immobilière) d'affirmer leur ascension sociale par des signes extérieurs de confort.

Soulignons que ces ménages sont parmi les premiers à demander un raccordement privé lorsque l'ONEA finance les extensions du réseau : le recours aux revendeurs n'est pour eux qu'un palliatif. A Pissy, après l'ouverture de la station autonome, trois revendeurs interrogés ont perdu l'ensemble de leurs abonnés, qui ont tous opté pour un branchement particulier. L'analyse des comportements de la clientèle des revendeurs pourrait ainsi fournir de précieux indices sur la rentabilité de futures extensions, que tentent d'évaluer les études préalables de l'ONEA.

Loin de caractériser toujours une intégration précaire en ville, le recours au service des charretiers procède donc d'une demande aussi diverse que l'est la population des périphéries. Pour la clientèle aisée, c'est un remède temporaire à l'absence de réseau dans les aires périphériques régularisées, pour d'autres ce peut être une réponse à l'incapacité financière d'accéder aux prestations standards du service public. Pour tous, la revente de l'eau par colportage est un dispositif de distribution complémentaire de ceux qu'offre un service public en retard sur la différenciation sociale des périphéries.

Fait notable, l'intérêt du binôme fonctionnel gérant/revendeur est reconnu par l'ONEA, qui s'efforce de réglementer les diverses formes de distribution de l'eau qui s'épanouissent en ville à partir des installations collectives : en 1987, des documents officiels conviennent de leur utilité et, après en avoir identifié les problèmes (pénibilité du travail, faible protection des charretiers, risques liés à la qualité de l'eau, contrôle des prix de revente insuffisant), proposent d'en améliorer l'organisation et d'en fixer les

66. Ceux-ci subissent, avec une inégale acuité selon les quartiers, les désagréments des baisses de pression et des coupures d'eau : en 1986, ils étaient 55% dans la ville lotie à placer les coupures d'eau en priorité parmi leurs motifs d'insatisfaction, contre 38% en périphérie lotie et 17% en périphérie non lotie (dans cette dernière, c'est en revanche le manque de revendeurs qui arrivait en tête) : LAHMEYER INTERNATIONAL, *Approvisionnement en eau potable..., op. cit.*, tableau 3.4.22.

règles par un cahier des charges [67]. Il n'y a pas ici d'opposition revendiquée, en dépit du monopole théorique de l'ONEA sur l'exploitation et la distribution de l'eau, mais un accord contractuel, plus tacite que formel, établissant un *modus vivendi* entre l'établissement public et l'armada des charretiers. Cette reconnaissance institutionnelle de la complémentarité par le « bas », rare dans les villes ouest-africaines, et la tradition d'achat de l'eau, expliquent largement le fonctionnement satisfaisant du service public de l'eau aux installations collectives dans les années 80. L'articulation des trois segments de la filière - ONEA, gérants/CR, charretiers - représente alors à Ouagadougou une synergie gestionnaire optimale : coalisant des forces disparates dans une collaboration opératoire, elle ouvre l'éventail des consommateurs d'eau potable.

C. Charretiers et CR : les modes de coopération

S'il y a coexistence et partage des responsabilités entre les différents collectifs d'acteurs, en revanche les empiétements sont rares. Pour être étroitement articulée avec les deux autres, chaque sphère fonctionnelle (production-distribution, gestion des points d'eau, revente par portage) n'en dispose pas moins d'une autonomie relative, de sorte que les enjeux et les logiques de chacune répondent à des déterminations spécifiques. De même que les incursions des CR dans la production d'eau sont limitées, leurs tentatives pour s'introduire dans la revente sont hésitantes.

1/ Des velléités peu convaincantes

Officiellement, les CR surveillent les tarifs de revente : ils reçoivent une formation à cet effet [68]. De l'avis général, les prix ont ainsi été ramenés à l'intérieur d'une fourchette plus raisonnable, sans toutefois que soient éliminées des flambées inflationnistes dues à des circonstances particulières de rareté. Les CR sont également mandatés pour sensibiliser les revendeurs aux pratiques d'hygiène nécessaires à la diminution des maladies hydriques : quelques-uns ont entrepris des démarches en ce sens, mais l'instabilité des charretiers dans l'activité rend difficile une information suivie et une diffusion efficace des recommandations.

Nul doute que cette supervision de la revente privée par les CR n'ait une incidence positive en exerçant une régulation salutaire, mais elle demeure très partielle. L'ONEA pourtant les encourage à plus d'interventionnisme en élaborant, en mai 1987, un cahier des charges pour l'organisation de la revente, tentative d'encadrement des charretiers dans un groupement d'intérêt économique (GIE) dont les visées fiscales, bien que non exprimées, ne sont pas absentes [69]. Dans ce projet, une place essentielle revient aux CR : les demandes préalables à l'exercice de la profession passent par les permanences (article 2) ; la gestion des points d'eau à partir desquels la revente est autorisée est reconnue de la compétence exclusive des CR (article 3) ; les autorisations d'achat et de

67. KOANDA S., *op. cit.* ; DIRECTION GENERALE DE L'ONEA, *Cahier des charges pour l'organisation de la vente d'eau à partir des bornes-fontaines publiques*, Ouagadougou, ONEA, 1987, 3 p.
68. *Carrefour africain*, n° 887 du 14 juin 1985.
69. DIRECTION GENERALE DE L'ONEA, *op. cit.*

vente de l'eau sont délivrées par les bureaux des CR (article 5), qui attribuent une immatriculation à tous les charretiers, les incitent à respecter les conditions d'hygiène et contrôlent les prix de vente (article 6) ; enfin, la constatation des fraudes définies par ce cahier des charges est de leur ressort (article 11). Si la fixation des tarifs leur échappe, avec les taxes éventuelles - il est fait obligation aux charretiers de s'inscrire au service des Impôts et au registre du Commerce - et les amendes (de 5 000 à 25 000 FCFA) pour infraction au règlement , les bureaux des CR géographiques n'en deviennent pas moins, dans ce dispositif, des lieux stratégiques des circuits de revente. Toutefois, ce cahier des charges n'est pas appliqué, en raison de la résistance des charretiers, méfiants à l'égard des conditions imposées et du péril fiscal qu'elles suggèrent :

- posséder une autorisation d'achat et de revente ;
- posséder une carte individuelle professionnelle ;
- avoir fait une déclaration d'exercice à l'Inspection du Travail ;
- être immatriculé au registre du Commerce et à la Caisse Nationale de Sécurité Sociale ;
- avoir fait une déclaration d'existence au service des Impôts ;
- appartenir à un groupement de vendeurs d'eau [70].

Lorsque des secteurs réinterprètent certaines recommandations de ce cahier des charges, c'est en méconnaissant la dimension organisationnelle qui lui est liée, pour n'en conserver que l'embryon de taxation. Presque aucun ne s'exerce à concevoir une réglementation, cadre d'exercice de cette importante activité pour les citadins.

Quelques-uns tentent vainement de s'immiscer dans le processus marchand lui-même, comme au secteur 22 [71] : en 1987, les responsables rationalisent la gestion de l'offre et de la demande en faisant du gérant l'intermédiaire obligé de ce commerce. Ce dernier centralise les demandes des clients et les redistribue entre les revendeurs inscrits, en fonction de leur ordre d'arrivée. Niant la primauté de l'inter-relation dans le service, l'expérience est toutefois abandonnée : son échec semble dû à l'indiscipline des clients qui préfèrent, à la répartition automatique du gérant, un choix personnalisé du revendeur.

L'initiative du secteur 17, qui marginalisait des charretiers, connut un sort similaire [72]. Aux habitants, le CR proposait d'acheter des fûts (familiaux ou collectifs), de les faire déposer et reprendre à heure fixe à un point d'eau déterminé à l'avance ; aux gérants, il demandait d'assurer le remplissage ; les revendeurs n'auraient plus assuré que le transport. Avant même d'être appliquée, la proposition fut toutefois refusée, beaucoup de résidants ayant fait remarqué qu'elle reportait sur les ménages le prix d'achat de la charrette, inaccessible pour certains, ainsi que les frais d'entretien et de réparation. Les contraintes horaires et la relation avec le charretier semblaient en outre difficiles à gérer.

Quant aux responsables du secteur 28, qui eurent un moment l'ambition de gérer leur propre parc de charrettes, ils n'y donnèrent pas suite faute d'imaginer à quelles conditions les charretiers salariés, qui en auraient la charge, apporteraient le soin et

70. *Ibid.*, article 5, p. 1.
71. Entretien du 25 août 1987.
72. Entretien du 27 février 1987.

l'entretien nécessaires à leur longévité [73]. Leur crainte était en effet que les revendeurs, libérés de la relation hiérarchique duale (patron-charretier), soient déresponsabilisés vis-à-vis de leur outil de travail et reportent les charges récurrentes d'entretien et de réparation, aggravées par leur négligence, sur la permanence. Manifestation d'une certaine inaptitude de la société mossi à penser l'action collective en dehors d'un cadre hiérarchique et inégalitaire [74] et révélateur d'un problème de responsabilisation des individus envers la lancinante question de la maintenance, que l'on retrouve à bien d'autres niveaux du fonctionnement des services urbains, cette appréhension rappelle que les CR ont rarement trouvé des mécanismes adéquats d'encadrement des réseaux et dynamismes économiques.

Ils ne sont pas les seuls : le premier échec de contrôle de revente de l'eau par un collectif d'habitants date de 1977. Le comité directeur de la Caisse populaire de Cissin avait en effet, cette année-là, décidé de s'attaquer au problème de l'eau et, après enquête auprès des résidants, la solution retenue fut, déjà, celle de l'achat de sept charrettes, placées sous la responsabilité de représentants de sous-quartier, membres de la Caisse populaire, qui les confièrent à des enfants, contre rémunération, pour effectuer le service, qui survécu trois mois seulement. « La raison invoquée par les gestionnaires : ces charrettes étaient trop lourdes pour être tirées par des enfants. Il est plus vraisemblable que, les gestionnaires ayant été choisis parmi des commerçants en eau, ceux-ci venaient de comprendre qu'ils travaillaient contre leurs propres intérêts. Le Comité directeur avait fixé à cent francs CFA le prix d'un chargement d'eau de deux cents litres qui, en saison sèche, se vendait normalement entre deux cent cinquante et trois cent cinquante francs CFA » [75].

Succédant à cet échec initial et aux tentatives avortées plus récentes des CR, l'expérience du secteur 30 apparaît particulièrement intéressante puisqu'elle représente la seule « entreprise artisanale publique » de revente de l'eau.

2/ L'expérience du secteur 30

La réalisation du château d'eau de l'Amitié améliore l'approvisionnement en eau potable dans le sud-est de la ville, sans toutefois apporter de solution à la desserte de nombreuses parcelles dispersées aux marges du vaste secteur 30 : la tâche des revendeurs d'eau privés étant très pénible et difficile, leurs tarifs sont sensiblement plus élevés que dans le reste de l'agglomération. Pour cette raison, l'assemblée générale des militants du secteur prend, en 1985, sur proposition des responsables du CR, la décision d'organiser un service de revente géré par la permanence.

Avec les fonds provenant des forages et le produit des cotisations, la permanence fait confectionner vingt charrettes, confiées à des jeunes, rémunérés

73. Entretien du 1er avril 1988.

74. Cette remarque s'appuie sur une conjonction d'impressions résultant de conversations tenues dans les secteurs sur les actions collectives et sur des lectures. Voir par exemple : SKINNER E. P., *Les Mossi de la Haute-Volta*, Paris, Les Editions internationales, 1972, p. 147, (coll. Nouveaux horizons) ; BONNET D., *Le proverbe chez les Mossi du Yatenga (Haute-Volta)*, Paris, SELAF/ACCT, 1982, 192 p, (Oralité-Documents ; 6) : voir notamment pp. 178-179.

75. KATAN R., *De quoi se mêlent les urbanistes ?*, Le Paradou, Editions Actes/Sud, 1979, pp. 61-62, (coll. Espace - Temps).

10 000 FCFA/mois, auxquels s'ajoute un fût d'eau gratuit chaque matin dont la vente procure de quoi se nourrir pour la journée. Le « socio » assure la liaison entre les habitants et les charretiers : il inscrit les ménages intéressés, note les commandes (quantité d'eau et périodicité de la desserte), qu'il répartit entre les charretiers, et remet aux abonnés un carnet de 100 tickets. Chaque bon, d'une valeur nominale de 150 FCFA, donne droit à la livraison d'un fût, quelle que soit la distance. Evitant les manipulations d'argent entre revendeurs et clients, ce système diminue les risques de fraudes et facilite le contrôle d'un service qui offre aux ménages une prestation supérieure à celle des privés (régularité, fiabilité) pour un moindre coût (150 FCFA au lieu de 300 FCFA en moyenne les 200 litres). Les bons utilisés par l'abonné sont payés à la fin du mois en une seule fois mais, en 1989, le « socio » étudie la possibilité d'adapter ce mode de paiement pour lui donner plus de souplesse, d'une part en permettant les paiements d'avance pour trois mois, d'autre part en autorisant le fractionnement des achats tous les quinze jours, afin de satisfaire la demande des plus démunis.

Ce service répond à une demande puisque celle-ci excède les possibilités de la permanence en saison sèche, en dépit des huit courses quotidiennes imposées à chaque revendeur : 120 en août 1987 (estimations des gérants), les abonnés sont environ 300 en février 1989 (d'après le « socio »). Si chaque abonné dessert une parcelle occupée en moyenne par 5,6 personnes [76], ce sont ainsi plus de 1 680 résidants qui recourent à ce système, soit environ 14% des 12 000 habitants du secteur. Soulignons que la revente publique, insuffisante pour satisfaire toute la demande, n'exclut nullement les activités des charretiers privés, numériquement prépondérants, qui continuent d'assurer l'essentiel de la revente. Sans doute le maintien d'une offre duale et les effectifs majoritaires du secteur privé ont-ils contribué, dans une conjoncture dominée par une demande amplement excédentaire, à atténuer la rivalité entre revendeurs publics et privés et à tempérer les résistances des seconds.

Pour améliorer l'efficacité de la revente publique, le CR imagine deux mesures complémentaires. Tout d'abord, les gérants du château d'eau de l'Amitié et du PEA ont pour consigne de réserver chacun un robinet aux charretiers, également répartis entre les deux : leur rotation est ainsi rapide et la desserte des clients accélérée. Ensuite, afin de limiter l'immobilisation des charrettes résultant de pannes fréquentes, en raison des distances parcourues et du mauvais état des pistes (fin 1987, plusieurs charrettes ont déjà été refaites entièrement), la permanence confie à ces gérants la charge d'effectuer ou de faire réaliser les réparations nécessaires. Leur disponibilité et leurs relations avec les revendeurs comme avec les artisans locaux en font en effet des intermédiaires privilégiés, à qui le « socio » verse, chaque mois, une somme forfaitaire de 10 000 FCFA correspondant aux charges moyennes d'entretien de dix charrettes.

Les postulants à la fonction de revendeur public sont nombreux à attendre qu'une place se libère, tandis que les charretiers enquêtés semblent satisfaits dans l'ensemble de cette formule dont les principaux atouts sont, semble-t-il, la sécurité et la régularité des revenus, le bon entretien de la charrette et l'absence de relation directe avec un patron. En outre, après avoir servi les abonnés de la permanence, les revendeurs sont

76. Cf. enquête ORSTOM/IRSSH (premier passage 1986).

libres d'utiliser la charrette pour d'autres courses dont ils gardent les bénéfices, qui s'ajoutent à la vente du fût gratuit du matin. Cette souplesse leur permet de moduler leur emploi du temps et d'augmenter, à la marge, leurs revenus.

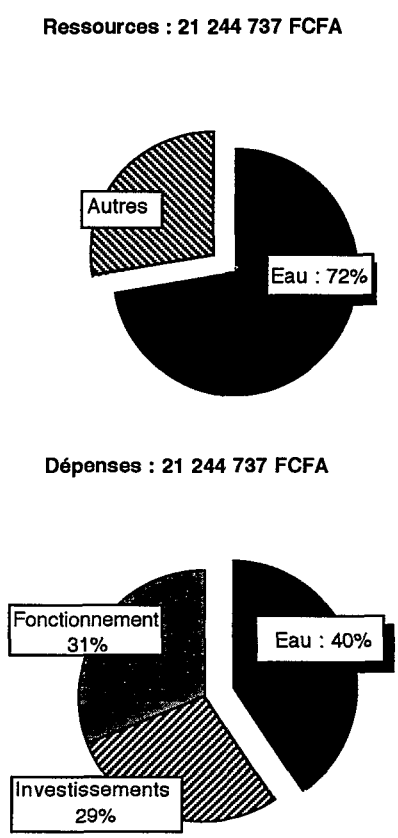
Dans ce système, les gérants des PEA sont à la fois des superviseurs, chargés de surveiller le bon déroulement de la revente (l'un d'entre eux enregistre systématiquement les heures de départ et d'arrivée des charretiers pour contrôler leur cadence et prévenir les plaintes des abonnés), et des interlocuteurs permanents entre usagers et charretiers. Cette fonction intermédiaire facilite le fonctionnement quotidien du service et pèse considérablement sur la prestation finale. Avoir pourvu cet échelon de responsabilité avec des personnes proches des utilisateurs, observateurs disponibles en situation de régler de nombreux conflits, et suffisamment dotées en moyens pour répondre à l'ensemble des demandes courantes de réparation, témoigne du pragmatisme de ce CR et explique en partie la réussite durable de son expérience.

Tout ne fonctionne pourtant pas sans accroc. Les abonnés ne sont pas toujours bon payeurs : les soldes mensuels sont souvent partiels et les régularisations tardent à venir. Ces comportements occasionnent un déficit cumulé de 500 000 FCFA environ supporté par la caisse de la cellule socio-économique du secteur en 1989. En février de cette même année, une fronde des charretiers met le service en péril : ceux-ci protestent parce que certains d'entre eux, contraints de s'absenter pour des manœuvres militaires en province, ont un salaire amputé, tandis que d'autres l'ont perçu dans son intégralité dans des circonstances similaires antérieures. Les contestataires menacent de suspendre leurs activités si cette injustice n'est pas réparée.

Néanmoins, la réussite globale de l'expérience dans le secteur 30 mérite que l'on s'interroge sur son singulier isolement. A l'origine, on trouve bien évidemment l'extrême dénuement du secteur en infrastructures publiques, le difficile accès à l'eau et les prix élevés qui en résultent. L'explication est toutefois insuffisante car d'autres périmètres sont dans un isolement analogue, sans pour autant qu'y soit développée une organisation plus satisfaisante de la revente. Plus significative peut-être est la relative richesse du CR, issue de la vente d'eau : le château d'eau de l'Amitié ayant été réalisé sur un financement partiel d'une ONG et sur contribution des résidants, la totalité des recettes revient au secteur, alimentant son budget d'investissement. Ainsi, en 1986-1987, les recettes de la vente d'eau s'élèvent à 29 506 579 FCFA, soit 72% des ressources totales de la permanence, tandis que 40% seulement des dépenses globales sont consacrés aux points d'eau : la différence permet, entre autre, d'assurer l'entretien des charrettes et le paiement des revendeurs publics.

Le rôle des individus doit être également souligné, notamment celui des responsables du CR, efficaces et intègres, et celui des habitants, parmi lesquels un noyau important de commerçants et d'artisans (31% contre 19% pour l'ensemble des périphéries), un tiers de salariés (dont 12% d'employés) mais, par comparaison, peu d'agriculteurs (15,8%). Formulons l'hypothèse que cette répartition socio-professionnelle n'est pas étrangère au fait que le mécanisme marchand mis en place par la permanence ait trouvé ici, contrairement à d'autres secteurs, un bon accueil : le profil des chefs de famille laisse supposer que les comportements « modernes » d'achat, le paiement de factures mensuelles et l'épargne ne sont plus à apprendre.

Figure n° 60
Part des activités liées à l'eau dans le budget du secteur 30 : 1986-1987



Cette expérience de gestion publique infra-communale, qui procède d'une initiative collective gérée par des représentants de la population, est fort instructive car elle démontre de façon convaincante qu'il y a place, à l'échelle des secteurs, pour l'émergence d'une économie de service à la fois rentable, socialement adaptée et syncrétique. Du secteur public, elle reproduit certaines normes (le tarif fixé par les autorités provinciales, le principe de l'égalité des usagers, soumis à la même facturation quelle que soit la distance parcourue) ; elle en rejette cependant le monopole pour s'inscrire dans un contexte concurrentiel. Aux petites activités marchandes privées elle emprunte la souplesse, l'adaptation à la demande, les compétences artisanales (pour fabriquer, réparer et pousser les charrettes) et une comptabilité sommaire (en vertu de laquelle sont effectués, selon les besoins, des transferts de ressources entre, d'une part, les catégories de dépenses et, d'autre part, les différents domaines d'activité du CR). Au mode d'action communautaire enfin, elle emprunte une volonté de développement endogène par la responsabilisation, un souci de socialisation des fonctions urbaines élémentaires, et le refus d'attendre la manne étatique.

Ainsi, le CR a forgé un dispositif intermédiaire entre la logique institutionnelle de service public, incarnée par l'ONEA, et la logique marchande des revendeurs privés, sans être en opposition ouverte avec l'une ou l'autre. Prolongeant la desserte aux points d'eau collectifs, il crée la revente publique à domicile ; s'insérant dans les interstices de la pratique dominante des marchands privés, il invente la gestion centralisée et réglementée du colportage. C'est donc une synthèse originale de service public, personnalisé et payant, que propose le CR dans ce secteur géographiquement, et peut-être socialement [77], isolé.

Il démontre ainsi que le dispositif opérationnel de la gestion partagée, généralement inscrit dans les intervalles de l'offre institutionnelle ou privée, peut aussi être déployé dans un champ concurrentiel. Que les articulations entre segments de production des services urbains aient été améliorées au profit d'une diversification de l'offre témoigne d'une meilleure prise en compte de la différenciation sociale citadine par les acteurs dominants des années 80 ; qu'elle n'ait pas été accompagnée d'une compétition plus systématique entre les prestataires publics, privés et intermédiaires, pour stimuler l'innovation et l'ajustement des prix, résulte peut-être d'une insuffisante maturation : assez audacieux pour tenter la cohabitation, les différents collectifs engagés dans la gestion des services urbains ne sont pas prêts pour la concurrence, tandis que le pouvoir politique n'est pas suffisamment fort pour la leur imposer.

* *
*

En recherchant une assise géographique à la mobilisation des populations, qui constitue également un échelon d'encadrement politique et administratif, le pouvoir a imposé le secteur comme espace de la gestion de proximité. Les conséquences de ce changement d'échelle géographique ne sont pas minces : il libère des ressources humaines et monétaires nouvelles ; il permet le contrôle des citadins sur les circuits de décision et favorise une adéquation plus fine des projets, transversaux et intégrés, à la demande en services et équipements. Toutefois, il soumet aussi la gestion urbaine aux logiques politiques locales, dominées par les manœuvres tacticiennes des CR, et aux urgences d'une pression sociale rarement soucieuse des engagements de long terme.

Dans les périphéries, les collectifs résidentiels manifestent, après 1983, une étonnante vitalité que semblent avoir suscitée puis entretenue les lotissements : en favorisant l'articulation de trois mécanismes aux effets cumulatifs - la légalisation foncière, l'appropriation immobilière, l'insertion dans les systèmes relationnels politico-administratifs par le développement de la « participation » - ils ont en effet accéléré le processus d'intégration urbaine des habitants. En retour, celui-ci engendre une exigence de citadinisation, exprimée en terme de services et d'équipements de proximité : l'envergure et la détermination de ce dessein fondent la mobilisation dans les périphéries des années 80.

77. Il nous a semblé, au cours de nos enquêtes, sans que nous puissions toutefois l'affirmer, que ce secteur était, moins bien que d'autres, inséré dans le jeu des clientèles de l'Etat, en raison notamment de son peuplement extrêmement récent.

Pivots des relations entre les citadins et la sphère institutionnelle, les CR assument un rôle primordial mais ingrat. Courtisés par le pouvoir et sollicités par des collectifs résidentiels qui les ont mandatés pour défendre leurs intérêts, il leur faut ajuster adroitement leur comportement. Entre les exigences de la classe politique, pour laquelle ils assument progressivement une fonction de vivier, et les contraintes de la mobilisation citadine, leur conduite procède d'une navigation empirique consistant à manipuler les unes et les autres, tout en ménageant les intérêts qui se déploient à l'échelle infra-communale.

Sapant la rigidité du centralisme démocratique en effet, les contraintes de gestion, l'insuffisance des moyens disponibles, la mauvaise maîtrise de l'organisation fragilisent l'encadrement - « l'incertitude limite le pouvoir des règles » [78] - et ménagent des espaces d'innovation, plus ou moins bien exploités par les CR. Modifiant le jeu du complexe appareillage politique, ils y introduisent des stratégies indépendantes dans lesquelles se déclinent, sur des registres variés, le sens et le contenu des mots « participation » et « mobilisation ».

Dans un jeu subtil de contrôles réciproques, les *leaders* des CR tentent parfois d'annexer ces dernières à leurs stratégies particulières mais, à l'inverse, les citadins pratiquent les CR comme un « instrument discret de négociation » [79], entre eux et les pouvoirs publics, témoignant ainsi de leurs capacités de réaction. Des résistances aux contournements, de la confrontation politique à la simple débrouillardise, les inventions et pratiques gestionnaires des CR s'épanouissent ainsi dans une configuration où les pouvoirs conférés ne déterminent pas nécessairement les pouvoirs effectifs. Il en résulte de grandes disparités dans la « mise en gestion partagée » des équipements et services de proximité et de forts contrastes dans les capacités respectives des secteurs à piloter une régulation collective de la demande citadine

Reste que celle-ci existe, hésitante ou mieux aboutie, comme dans le domaine de l'eau potable. Résulte-t-elle d'une rencontre conjoncturelle entre la « faim de ville » des récents citadins des périphéries et l'appétit de contrôle des hommes et des territoires du pouvoir révolutionnaire ? Découle-t-elle au contraire d'une orchestration volontariste et planifiée des différents instruments, institutionnels ou non, d'adéquation de l'offre à la demande citadine en services et équipements ? En d'autres termes, s'inscrit-elle dans un véritable projet de gestion urbaine ?

78. DESJEUX D., *Stratégies paysannes en Afrique noire : le Congo*, Paris, L'Harmattan, 1987, p. 90., (coll. Alternatives paysannes).
79. LABAZEE P., *Entreprises et entrepreneurs du Burkina Faso*, Paris, Karthala, 1988, p. 237, (coll. Les Afriques).

TROISIEME PARTIE

DU PROJET URBAIN ETATIQUE AUX PRATIQUES LOCALES DE GESTION INNOVATIONS ET RESISTANCES

Avoir présenté les caractéristiques de la gestion institutionnelle, à l'échelle de l'agglomération, puis les déterminants de la gestion partagée est un artifice, car la seconde est étroitement articulée à la première, avec laquelle elle forme « système ». Bien que les périphéries régularisées soient sa principale aire d'expansion, la gestion partagée n'est pas un élément isolé du complexe urbain, dans lequel elle s'enracine de multiples manières. Sa mise en œuvre est issue d'une double tension, du « haut » et du « bas », pour accommoder dans la ville les résidants périurbains : cristallisant, dans une forte interdépendance, les impératifs de renforcement des pouvoirs publics et les stratégies d'intégration des citadins, elle permet - dans les années 80 - de dépasser les contradictions que ne manquent pas de receler les projets respectifs de l'Etat et des populations représentées par leurs CR. Tandis que celui-là associe la gestion partagée à ses objectifs d'encadrement, en rapatriant les périphéries et leurs habitants dans le giron de l'administration publique, les CR la plient à leurs ambitions de pouvoir et les citadins en usent comme instrument de rattrapage et de réduction des intervalles façonnés par l'urbanisme officiel [1]. Ces divergences sont amplifiées par les changements d'échelle, de l'agglomération - espace du projet urbain étatique - aux secteurs - territoires de la mobilisation citadine. Le consensus n'est-il dès lors qu'apparent ? N'est-il pas menacé par de précaires et artificielles compatibilités d'objectifs ? [2]

Pratiques et discours revêtent, dans chaque cas, des significations qui ne sont pas toujours simples à démêler, mais leurs imbrications révèlent que les acteurs de la gestion partagée n'agissent pas à côté de la cité, dans le périmètre autonome d'une ville illégale : en quête d'intégration, ils ne cessent d'interpeler les pouvoirs publics et de confronter leurs réussites aux normes de la ville équipée.

---

1. Ce dont témoigne le gradient décroissant de la mobilisation, des périphéries vers les secteurs du centre-ville, mieux équipés et mieux desservis, où elle « rencontre des difficultés » : GROUPE HUIT, BCEOM, *Second projet urbain du Burkina Faso : mobilisation des ressources et réhabilitation des infrastructures municipales. Caractéristiques socio-économiques de la population de Ouagadougou et de Bobo-Dioulasso*, Ouagadougou, Groupe huit, 1986, p. 2.

2. A titre de comparaison, notons qu'Etienne Henry analyse comment l'on est passé, à Lima (Pérou), de structures encadrées à une dynamique populaire subversive : dans les *Pueblos Jovenes* où l'Etat avait organisé des associations de quartier hiérarchisées et dirigées par du personnel fidèle au régime, se sont ensuite développés des mouvements revendicatifs « parfois à partir des structures instaurées, souvent en marge, mais rapidement en indépendance et en opposition au gouvernement » : HENRY E., « Pérou : la dynamique des secteurs populaires urbains », in *Problèmes d'Amérique latine*, n° 63, 1er trimestre 1982, p. 134, (Notes et études documentaires ; n° 4653-4654).

Aussi est-il à présent nécessaire d'étudier la gestion partagée dans ses relations avec d'autres éléments fondateurs du projet urbain. Adoptant une approche désectorialisée, qui embrasse l'ensemble des participations à l'équipement et la desserte des périphéries, cette analyse, à la recherche d'articulations, transgresse d'artificielles lignes de démarquation entre la cité administrée et les périphéries illégales, entre l'urbanisme des experts et celui des citadins, entre la gestion institutionnelle et ses dérivés artisanaux. Il s'agit de reconstituer sans hiatus, si ce n'est ceux qui résultent des défauts de l'observation, le puzzle des diverses contributions.

Ainsi, le recours à la notion de gestion urbaine de proximité permet d'échapper à la fiction d'une société citadine invertébrée, que son anomie rendrait dépendante du squelette bureaucratique pour son organisation et des administrations spécialisées pour son fonctionnement. Dans leur majorité, les habitants se logent et travaillent en dehors des filières institutionnelles de production de l'habitat et d'offre d'emplois ; on le savait déjà. Cette étude des périphéries ouagalaises montre qu'ils peuvent aussi avoir un rôle, que l'on connaît généralement moins, dans la gestion des espaces publics, la production des équipements et l'organisation des services.

Cette démarche n'est pas isolée. Ces dernières décennies, travaux et discours scientifiques ont manifesté de grandes difficultés à appréhender la ville africaine dans sa globalité et sa complexité. Les classifications duales - ville du colon/ville du colonisé, quartiers intégrés/sous-intégrés, ville légale/ville de fait -, sectionnant la réalité urbaine, se sont succédées sans remédier au déficit de compréhension d'un univers qui se dérobe au manichéisme des catégories simples. L'approche par la gestion urbaine s'inscrit dans un mouvement qui associe chercheurs et experts du développement en quête d'une pensée de l'intégration plutôt que de l'exclusion [3], prenant en compte la différenciation sociale et la diversification croissante de la demande urbaine en services et équipements.

Il convient dès lors d'analyser la gestion partagée ouagalaise, épiphénomène original d'une évolution plus générale, comme un rouage du « système urbain ». Dans ce dessein, nous avons privilégié trois axes de réflexion : ses modes d'insertion dans le projet politique national ; l'emboîtement des échelles spatiales ; les modalités d'intégration de ses composantes économiques.

Les interactions permanentes des gestions institutionnelles et de proximité imposent à leurs acteurs de trouver des formes de dialogue et de collaboration que modifient sans cesse les dynamiques systémiques et les rétroactions sur l'équilibre social antérieur : nous nous efforcerons de déchiffrer les logiques combinatoires qui maintiennent pourtant leur chevillage au centre des enjeux urbains des années 80.

3. Voir par exemple : TRIBILLON J.-F., « La gestion urbaine africaine : de la gestion de l'urbanisme à l'urbain », in *Journées d'étude de Marly-Le-Roy : « Crise et évolution des modes de gestion des villes dans les PED : quels nouveaux outils ? Quels nouveaux acteurs ? Quelles nouvelles pratiques ? », Marly-Le-Roy, 24-26 janvier 1985*, Bordeaux, CEGET, 1985, 11 p., multigr.

Chapitre I.
Gestion partagée et projet urbain national : les équivoques de la cohabitation

Il n'y a pas eu, au Burkina Faso, de véritable politique urbaine révolutionnaire. Le pouvoir d'Etat, tout entier absorbé par son projet de transformation sociale, n'a pensé la ville que comme territoire d'application de certaines des composantes de ses politiques sectorielles : la réforme foncière, les grands travaux, l'amélioration de l'habitat, la démocratisation des services de base. Si l'addition de ces dernières prend sens au regard des ambitions révolutionnaires, elle ne saurait pour autant constituer une véritable politique urbaine, servie par un dessein et une mobilisation cohérente des ressources. C'est pourquoi nous évoquons plus volontiers le projet urbain étatique, pour indiquer que le pouvoir a tout au plus disposé d'un canevas combinant les différentes composantes de l'intervention publique en ville.

Confiée en délégation aux CR, la gestion de proximité occupe peu de place dans ce projet, plus préoccupé de grands travaux d'équipement (voirie, marché central, aéroport), de programmes d'habitat public pour couches moyennes et de rationalisation des systèmes d'information statistique sur les citadins, leurs biens et leurs activités. D'un côté, une gestion de proximité économe et discrète, de l'autre un urbanisme institutionnel dispendieux renouant, non sans surprise, avec des opérations de rénovation, de logement « social » et de grands travaux. Cette juxtaposition pose problème, à moins que la première ne soit la condition d'un habile système de compensations croisées : au centre-ville les investissements et les opérations de prestige, aux périphéries la régularisation foncière, la réhabilitation politique et l'amélioration progressive des conditions de vie.

Mobilisant les ressources locales pour satisfaire une partie de la demande périurbaine, la gestion partagée dérive la pression sociale et libère des financements publics pour les domaines réservés de la politique gouvernementale. N'est-elle ainsi que « l'envers » du projet urbain révolutionnaire ? Il faut à présent revenir sur « l'endroit », pour éclaircir un apparent paradoxe : celui de la défaillance gestionnaire d'un projet urbain dont résulte pourtant l'expérience originale de la gestion partagée.

I. Les enjeux du projet urbain révolutionnaire après 1983 : moderniser et rationaliser...

« La question que l'on peut se poser est de savoir pourquoi le logement constitue une des cibles principales de la Révolution d'août. Dans notre pays et en particulier dans les villes, le bâtiment demeure incontestablement la base économique la plus importante de la bourgeoisie d'Etat et la bourgeoisie compradore », aussi, « en tant que base économique de la bourgeoisie réactionnaire, le bâtiment est apparu au fil des années comme la principale source d'exploitation des forces oppressives sur les masses laborieuses » [1]. Dès 1983, le CNR affiche sa détermination de mettre les villes, principalement Ouagadougou, en coupe réglée. Outre que la capitale concentre les pouvoirs à qui le régime révolutionnaire déclare la guerre - commerçants « véreux », chefs « féodaux », bourgeoisie « compradore » et autres fonctionnaires « parasites », cibles favorites du président Sankara - elle rassemble aussi les ressources nécessaires à la mise en œuvre du projet révolutionnaire. Le pouvoir trouve ainsi une double justification à sa décision de faire payer les citadins « nantis » et de leur imputer le coût du rééquilibrage social : la bourgeoisie urbaine, « tous comptes faits, n'a pas encore valablement payé tribut au peuple qu'elle a rançonné en d'autres temps. La bourgeoisie (bureaucratique et surtout compradore) a besoin d'être dépouillée » [2] insiste Paulin Bamouni, idéologue du régime tué avec le président Sankara lors du coup d'Etat du 15 octobre 1987.

Il n'est pas sûr, en outre, que le CNR ait ignoré les analyses renouvelées sur le rôle des villes dans le développement : se démarquant des théories du biais urbain [3], de nombreuses études tendent, à partir du début des années 80, à démontrer les effets d'entraînement des aires urbaines sur l'économie, calculant leur part dans la création de valeur ajoutée et dans le PIB [4], soulignant que, contributrices nettes aux budgets nationaux, elles alimentent d'importants transferts en direction des autres régions [5], insistant sur leur dynamisme et leur capacité à cristalliser « les énergies productrices de richesses et de cultures » [6].

Au Burkina Faso, ces analyses [7] sont corroborées par un document de la Banque mondiale daté de 1984 : « le PIB par urbain est, toutes choses égales par ailleurs, onze fois plus élevé que le PIB par rural » et ce, alors que « les termes de l'échange ont été favorables au cours de ces dernières années pour le secteur agricole » [8]. En concentrant sa « prédation » sur les activités urbaines et les citadins (notamment les fonctionnaires,

1. *Sidwaya*, n° 181 du 4 janvier 1985.
2. BAMOUNI B. P., « Portée d'une mesure ! », in *Sidwaya*, n° 181 du 4 janvier 1985, p. 1.
3. LIPTON M., *Why Poor People Stay Poor : Urban Bias in World Development*, Cambridge, Harvard University Press, 1976.
4. Pour une synthèse, voir par exemple : BANQUE MONDIALE, *Politique urbaine et développement économique : un ordre du jour pour les années 90*, Washington, Banque mondiale, 1991, pp. 20-23.
5. DAVEZIES L., « La redistribution des revenus entre les villes et les campagnes », in *Villes en développement*, n° 6, décembre 1989, pp. 2-3.
6. CREPIN X., *Villes en développement*, n° 6, décembre 1989, p. 1.
7. En cours pendant les années 80, elles donnent lieu à une importante production publiée à la fin de la décennie. Voir par exemple : HARRIS N., *Cities in the 1990s : the Challenge for Developing Countries*, London, University College of London, 1992, XXIII-232 p.
8. BANQUE MONDIALE, *Réflexions préliminaires pour une stratégie de développement urbain : Haute-Volta : document de travail*, s.l., Banque mondiale, 1984, doc. dact, p. 1.

dont les salaires sont amputés de 30 à 40% selon les sources [9], et les commerçants, assujettis à de lourdes taxes), le CNR interprète ces analyses à sa façon : si, en dépit du primat idéologique accordé aux paysans - « Pour la réduction de l'écart entre la ville et la campagne : en avant ! » [10] - il s'intéresse surtout au monde urbain, n'est-ce pas que ce dernier est l'instrument nécessaire du rééquilibrage économique en faveur des campagnes ? Le CNR résout ainsi les contradictions entre son discours « ruraliste », son avidité fiscale à l'égard des citadins et son coûteux projet urbain. Ces deux derniers enjeux participent en outre d'une modernisation de la ville et d'une rationalisation de son fonctionnement que préconise une « obsession de la modernité » [11] caractéristique de l'Etat révolutionnaire. Que ce dernier ait su, à partir de ces objectifs, bâtir une politique urbaine est cependant discutable, ainsi que l'a ensuite souligné le Front populaire [12].

A....La société : vers la « fin » des spéculateurs fonciers et marchands de sommeil

Pour le CNR, la « révolutionnarisation de tous les secteurs de la société voltaïque » [13] passe, en ville, par une démocratisation de l'accès au logement [14]. A cet effet, il engage deux grandes batailles : la lutte contre la bourgeoisie nationale qui s'enrichit par la spéculation immobilière ; la lutte contre les « féodalités » qui entravent le libre accès du petit peuple des villes à la terre et lui imposent des loyers exorbitants. Des mesures précises en résultent dans le Plan populaire de développement puis le premier Plan quinquennal de développement populaire : réforme foncière, réglementation des loyers, lotissements rapides des périphéries urbaines, construction, en nombre suffisant, de maisons d'habitation modernes et accessibles aux travailleurs [15].

1/ Gérer la terre urbaine : le réquisit foncier

Dans un pays peuplé à 90% environ de paysans, la destruction d'un droit agraire et foncier « marqué du sceau bourgeois et féodal » et le démantèlement des groupes sociaux qui en sont détenteurs [16] constituent à l'évidence « la première mesure d'envergure en direction du monde rural » [17], mais les conséquences de la

9. 30% entre 1982 et 1987 selon LABAZEE P., « De la révolution à la *rectification* au Burkina Faso : l'encombrant héritage de Thomas Sankara », in *Le Monde diplomatique*, Novembre 1987 ; 40% selon DOUCET L., « Burkina : Economics and Revolution », in *West Africa*, 10 February 1986, p. 296.

10. Discours du président Sankara à l'occasion du 4ème anniversaire de la Révolution, in *Carrefour africain*, n° 1000 du 21 août 1987, pp. 11.

11. OTAYEK R., « Burkina Faso : between feeble state and total state, the swing continues », in CRUISE O'BRIEN D. B., DUNN J., RATHBONE R. (eds.), *Contemporary West African States*, Cambridge ; New York, Cambridge University Press, 1989, p. 23.

12. *Carrefour africain*, n° 1056 du 7 octobre 1988, p. 18.

13. CNR, *Discours d'orientation politique*, Ouagadougou, ministère de l'Information de la République de Haute-Volta, 1983, p. 31.

14. *Carrefour africain*, n° 894 du 2 août 1985, p. 41.

15. CNR, *op. cit.*, p. 43.

16. Ordonnance n° 84-50 CNR.PRES du 4 août 1984 (in *JOBF*, n° 33 du 16 août 1984, p. 806).

17. *Sidwaya*, 13 août 1984.

réorganisation agraire et foncière (RAF), élément d'une entreprise plus vaste de modernisation de la société burkinabè [18], sont aussi considérables sur les villes.

Expliquant la crise des campagnes par le joug de l'« exploitation impérialiste », le préambule de la RAF souligne que l'exode rural occasionne dans les grands centres urbains nationaux « de nombreux problèmes sociaux dont les plus pressants sont ceux du logement » [19]. La nationalisation de la terre, la création d'un domaine foncier national dont l'Etat détient la propriété exclusive, le renforcement des outils techniques qui doivent guider un aménagement méthodique du territoire (schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme, plan d'urbanisme) [20] sont, dans ces villes, les instruments d'un meilleur contrôle de l'espace urbain, soustrait aux luttes spéculatives.

« Les objectifs révolutionnaires de l'autosuffisance alimentaire et du logement pour tous, ne peuvent être atteints qu'avec un système foncier et agraire qui permette une occupation et une utilisation rationnelles des terres envisagées comme des sols, c'est-à-dire sous l'angle de la productivité et de la justice sociale » [21]. Deux notions clés, rationalité/modernité et justice sociale, émaillent l'ensemble du texte de l'ordonnance et justifient l'égalitarisme foncier révolutionnaire dont procède l'urbanisme des périphéries. Dans les lotissements, cet égalitarisme est concrétisé par la suppression des anciennes « zones » du domaine communal (zone traditionnelle) et du domaine de l'Etat (zones résidentielle, commerciale et industrielle). Il sous-tend aussi le principe de distribution aléatoire des parcelles et la soumission théorique de tout citoyen, sans considération de statut ou de richesse, aux mêmes règles d'accès à la terre. Cette mesure supprime notamment les compensations en parcelles consenties aux chefs de terre dans le système antérieur [22]. L'homogénéisation des prix de cession des terrains, indépendamment de caractéristiques pourtant très disparates, traduit également ce principe.

Présents dans les discours [23], rationalité et égalitarisme s'expriment cependant difficilement dans la pratique : mal comprise et confrontée à une farouche résistance sociale en milieu rural [24], la réforme n'est guère mieux appliquée en ville, où elle est contournée de mille manières, débordée par l'extraordinaire engouement que suscitent les lotissements.

La spéculation foncière et la capitalisation des lots urbains sont pourtant récentes à Ouagadougou et ne se généralisent qu'au début des années 70. Jusqu'alors, la terre ne constitue pas un enjeu en soi, elle est le support des relations de pouvoir et de dépendance entre les hommes. Ainsi, les lotissements de la période coloniale ne suscitèrent qu'un médiocre intérêt : des témoignages rapportent qu'il fallut souvent « contraindre » les citadins à occuper des parcelles que beaucoup refusèrent [25]. Reconsidérée à la lumière des aspirations contemporaines, cette ouverture du « marché

18. BOIS de GAUDUSSON J. du, « Chronique des réformes administratives : révolution voltaïque et réforme de l'administration territoriale », in *Année africaine 1983*, Paris, Editions A. Pédone, 1985, p. 112.
19. Ordonnance n° 84-50, *op. cit.*, p. 806.
20. *Idid.*, p. 807 ; décret d'application n° 85-404 CNR-PRES du 4 août 1985 (articles 25 à 39).
21. Ordonnance n° 84-50, *op. cit.*, p. 806.
22. Loi n° 77/60/AN du 12 juillet 1960.
23. Par exemple *Sidwaya*, n° 1277 du 22 mai 1989, p. 4.
24. *Sidwaya*, n° 1217 du 21 février 1989, p. 2 ; LABAZEE P., « Une nouvelle phase de la révolution au Burkina Faso », in *Politique africaine*, n° 24, décembre 1986, pp. 115-116.
25. POUSSY M., « Ouagadougou, capitale de la Haute-Volta (esquisse historique et sociologique) », in *Notes et documents voltaïques*, n° 8(4), juillet-septembre 1975, p. 37.

foncier » fait aujourd'hui des envieux : « Mon *Vieux* n'a pas été malin, on lui avait donné une parcelle à Gounghin et il l'a refusée [...] Il regrette, mais il est trop tard ! » [26].

Alors que les sécheresses successives gonflent les effectifs de l'exode rural, le dynamisme démographique urbain, combiné au nombre des jeunes en âge de fonder des foyers, explique partiellement l'accroissement récent de la pression foncière. A ces premiers facteurs peuvent être adjoints l'anticipation sur les besoins futurs des ménages, le souci souvent exprimé de préparer une retraite en s'assurant de la propriété de son logement et d'un apport monétaire sous forme de rente locative, la prudence des femmes face à l'éventualité d'un veuvage ou d'un divorce. Aussi est-ce un ensemble composite de citadins (chefs de terre mais aussi commerçants et fonctionnaires), bénéficiaires de rentes foncières et immobilières, que spolie le CNR en proclamant son monopole sur la terre. Il le fait théoriquement au profit des « petits », mais aucune catégorie urbaine ne se sent solidaire de cette mesure parce que tous aspirent, du haut au bas de l'échelle sociale, à la propriété foncière : en les privant de cet espoir, le CNR se les aliène [27].

Ce rejet unanime ne se traduit pas en ville par une résistance ouverte, mais il engendre la diffusion rapide de pratiques illégales et inédites [28]. Aspirants propriétaires et spéculateurs, cumulards de terrains, n'ont souvent d'autres moyens pour satisfaire leurs ambitions que de contourner la loi, tout entière conçue pour brider la « frénésie » foncière des Ouagalais et limiter les accaparements de lots. Les uns sont de toutes les régularisations, les autres profitent du commerce illégal de la terre : les formes de débrouillardise ne manquent pas pour multiplier les opportunités, provoquant l'indignation des CR en 1986 [29], celle du secrétaire d'Etat à l'Habitat et l'Urbanisme en 1988 [30].

En fragilisant les propriétaires « féodaux », en brisant leurs anciens réseaux de subordination fondés sur le contrôle de l'accès à la terre, la RAF atteint, dans une certaine mesure, son objectif de modernisation de la société urbaine. Ce faisant, elle contrecarre deux autres ambitions révolutionnaires. D'une part, en valorisant la figure du petit propriétaire, elle conduit à une démocratisation de la spéculation : à la vingtaine d'accapareurs identifiables dans la période précédente succèdent en effet des milliers de petits entrepreneurs fonciers, beaucoup plus difficiles à contrôler [31]. D'autre part, en réglementant les transactions, elle dope l'ingéniosité des contrevenants, ce qui contribue à une opacité accrue du marché foncier : animées par un ensemble plus complexe d'intermédiaires, les transactions occultes et procédures parallèles n'ont pas gagné en légalité et elles ont perdu en transparence.

---

26. Cité par DEVERIN-KOUANDA Y., *Le corps de la terre. Moose de la région de Ouagadougou : représentations et gestion de l'environnement*, Paris, Université Paris I-Panthéon Sorbonne, 1992, vol. 1, p. 232, (Thèse de doctorat).

27. Le désir d'accéder à la propriété immobilière est commun à de nombreuses sociétés urbaines africaines. Voir par exemple LE BRIS E., OSMONT A., MARIE A., SINOU A., *Famille et résidence dans les villes africaines : Dakar, Bamako, Saint-Louis, Lomé*, Paris, L'Harmattan, 1987, p. 7, (Villes et entreprises).

28. Voir aussi : GOISLARD C., *Urbanisation et nouvelles régulations juridiques, l'exemple de Banfora : Burkina Faso*, Paris, Université Paris I-Panthéon Sorbonne, 1993, 2 tomes, 477 p. + annexes, (Thèse de doctorat).

29. SGN-CDR, *Première conférence nationale des Comités de défense de la Révolution. Documents finaux. Ouagadougou : 31 mars-4 avril 1986*, Ouagadougou, SGN-CDR, 1986, p. 56.

30. *Carrefour africain*, n° 1056 du 7 octobre 1988, p. 18.

31. Entretien avec des responsables de la DGUT : 8 avril 1988.

2/ Contrôler les loyers : « le sens politique d'une mesure sociale » [32]

La réglementation des loyers urbains jugés trop élevés est une autre priorité du CNR [33]. Un premier décret de mars 1984 les plafonne en fonction de la surface d'habitation, du quartier et des aménagements intérieurs [34], mais il est contourné de multiples façons. La presse ne cesse alors de dénoncer les combines des locataires, partagés entre le souci de bénéficier des avantages liés à la nouvelle réglementation et les intimidations de leurs propriétaires [35], en les accusant de complicité dans le cadre d'un « chantage éhonté » [36].

C'est dans ce contexte qu'est annoncée, le 1er janvier 1985, une mesure spectaculaire : « La Révolution avance. Et c'est pourquoi, au nom du CNR et du gouvernement révolutionnaire, l'ultime mesure que je vais prendre sera pour allonger la liste des acquis du peuple. Pour 1985, *le logement est déclaré gratuit au Burkina Faso* » [37]. Cette « gratuité » signifie que les locataires ne paient plus de loyers résidentiels à leurs propriétaires et que les loyers des locaux à usage professionnel ou commercial (ainsi que les loyers payés par les expatriés) sont reversés en totalité à l'Etat [38]. Derrière cette mesure, démagogique et extraordinairement naïve, il faut lire les objectifs politiques dont les autorités n'ont d'ailleurs pas fait mystère : « tout en apparaissant comme une récompense, cette mesure constitue pour la Révolution d'août le moyen pour exacerber davantage la lutte de classe » [39]. Il s'agit d'isoler les intérêts des « bourgeois » et de rallier à la cause révolutionnaire le peuple des villes.

L'échec est total et entraîne la suppression de cette mesure à compter du 1er janvier 1986. Le rétablissement des loyers est toutefois accompagné de l'instauration d'un prélèvement fiscal de 25 à 50% sur les revenus locatifs, dont le recouvrement est confié au service des Domaines, assisté de la Délégation du peuple au logement (DPL) [40]. Commentant la levée du dispositif de gratuité, le responsable de cette instance évoque une « mesure superficielle » [41], tandis que tous les observateurs soulignent la nécessité « d'encourager les Burkinabè à investir dans le secteur de l'habitat qui connaît un sérieux ralentissement » [42]. Prise à la hâte et sans étude préalable sérieuse, cette réglementation a pénalisé un des rares secteurs prospères de l'économie urbaine, ce dont témoigne la chute des prêts immobiliers et des demandes de permis de construction (298 en 1982, 128 en 1985) [43] ; elle a aussi provoqué l'apparition d'un

32. Titre d'un article de *Sidwaya*, n° 181 du 4 janvier 1985, p. 3.
33. Sur l'analyse de la politique du CNR dans ce domaine, voir aussi : JAGLIN S., LE BRIS E., MARIE A., OSMONT A. *et al.*, *Les enjeux des extensions urbaines à Ouagadougou (Burkina Faso) : 1984-1990*, Paris, ORSTOM, 1992, pp 223-283.
34. Décret n° 84-63 CNR.PRES.MEC du 9 mars 1984 (in *JORHV*, n° 14 du 5 avril 1984, pp. 228-229).
35. *Sidwaya*, 7 mai 1984.
36. *Carrefour africain*, n° 822 du 16 mars 1984, p. 24.
37. « Message du Camarade président du Faso au peuple burkinabè », in *Sidwaya*, n°181 du 4 janvier 1985, p. 3. Souligné par nous.
38. Voir les textes suivants : Ordonnance n° 84-89 CNR/PRES du 31 décembre 1984 (in *JOBF*, n° 1 du 3 janvier 1985, p. 9) ; décret n° 85-76 CNR.PRES du 1er février 1985 (in *JOBF*, n° 7 du 14 février 1985, p. 124) ; décret n° 85-77 CNR.PRES.MRF du 1er février 1985 (in *JOBF*, n° 7 du 14 février 1985, pp. 127-128).
39. BAMOUNI B. P., *op. cit.*, p. 1.
40. Zatu n° 86-2 CNR.PRES du 9 janvier 1986 (*JOBF*, n° 3 du 16 janvier 1986, pp. 42-43) et zatu n° 86-3 CNR.PRES du 9 janvier 1986 (*JOBF*, n° 4 du 23 janvier 1986, pp. 57-58).
41. *Carrefour africain*, n° 908 du 8 novembre 1985, p. 11.
42. *Marchés méditerranéens et tropicaux*, 15 novembre 1985.
43. *Carrefour africain*, n° 948 du 15 août 1986, p. 26.

marché noir du logement et accéléré la dégradation du parc d'habitation. Loin d'améliorer les conditions d'habitat de la majorité des citadins, elle les a souvent détériorées en bloquant le marché du logement.

Socialement, l'échec n'est pas moins flagrant, notamment pour les petits propriétaires vivant de rentes locatives que la morale révolutionnaire, peu nuancée, a d'abord oubliés avant de les assimiler, au mépris de toute évidence, aux catégories pathologiques de la pauvreté urbaine, « cas sociaux » confiés aux bons soins de la Délégation du peuple au logement. Des voix se sont pourtant élevées pour défendre ces familles démunies, « qui vivent du fruit de la location, [...] vous poursuivent même avant la fin du mois pour recevoir le prix du loyer » et que la mesure frappe durement [44].

Les seules conséquences positives de la suspension des loyers semblent être étrangères aux préoccupations urbaines : « En tant qu'arme de lutte des classes, la gratuité du logement a permis de tenir en respect sur beaucoup de plans une année durant la bourgeoisie compradore et la bourgeoisie d'Etat en bloquant des revenus qui pour certains s'évaluaient en millions de francs par mois. D'autre part, la gratuité du logement, en même temps qu'elle procure de sérieux revenus à l'Etat, a été un ballon d'oxygène dans la gestion salariale de la majorité des travailleurs permettant ainsi à nombre d'entre eux de percevoir clairement le caractère populaire de la Révolution et de s'engager résolument à la défendre » [45]. Les enjeux du marché locatif sont ici posés en termes politiques beaucoup plus qu'urbanistiques et les répercussions de la législation révolutionnaire sur les rapports sociaux intéressent plus les commentateurs que ses conséquences sur les mécanismes de production du cadre bâti [46].

Pas plus que la RAF la réglementation des loyers n'a donc suscité l'adhésion des Ouagalais, majoritairement propriétaires et indistinctement frappés par la mesure. Beaucoup d'entre eux ne se reconnaissent pas dans ces « marchands de sommeil » dénoncés par le régime, exploiteurs d'un peuple auquel ils appartiennent : animateurs d'une « spéculation *par le peuple, contre le peuple* mais aussi *pour le peuple* » [47], ils assurent une fonction d'accueil irremplaçable. Telle qu'elle a été conçue, la législation sur les loyers est donc doublement défectueuse : politiquement, parce qu'elle menace une partie de ces masses urbaines dont le pouvoir cherche l'appui ; urbanistiquement, parce qu'elle paralyse le développement du parc locatif populaire, pourtant indispensable en raison de l'étroitesse des clientèles auxquelles s'adresse le locatif public.

Les problèmes du logement locatif privé n'ayant pas été résolus, ils ressurgissent régulièrement dans l'arène politique et, en 1988, incitent le Front populaire à supprimer les reversements à l'Etat pour les baux inférieurs ou égaux à 5 000 FCFA/mois et à

44. Interview d'un habitant de Ouagadougou, in *Sidwaya*, n° 181 du 4 janvier 1985, p. 6 ; voir aussi *Sidwaya*, 28 janvier 1985, p. 1

45. *Carrefour africain*, n° 908 du 8 novembre 1985, p. 11.

46. Faut-il voir là une originalité de la politique burkinabè en Afrique noire ? Si l'on en croit Gustave Massiah et Jean-François Tribillon en effet, la règle est généralement inverse sur le continent, où « la question d'une politique des loyers et des rapports logeurs-logés ne semble pas [...] avoir été posée comme une question politique » : MASSIAH G., TRIBILLON J.-F., *Villes en développement*, Paris, Editions La Découverte, 1987, p. 199, (Cahiers libres).

47. *Ibid.*, p. 202.

réduire leur taux pour les loyers supérieurs à ce plafond [48]. La parenthèse sankariste semble ainsi refermée sans qu'aient été tirées les leçons de la précipitation : les gouvernements successifs élaborent, sous la pression sociale, de complexes dosages entre la protection des locataires et l'encouragement à la construction en faisant l'économie d'une réflexion globale sur l'évolution du parc locatif dans la capitale.

B.... L'espace urbain : la fin du laisser faire

Ainsi que le rappelle la direction générale de l'Urbanisme en 1985, le projet urbain du CNR s'en prend à deux citadelles : l'habitat insalubre du centre-ville et l'habitat spontané des périphéries. La destruction-rénovation des vieux quartiers et la construction des Cités combat celui-là, tandis que la politique de lotissement, partant « à l'assaut des quartiers non lotis » [49], s'attaque à celui-ci. A l'origine de ces mesures figurent une même motivation - réorganiser et remodeler l'espace urbain afin d'en effacer les stigmates du passé - et un même postulat - l'intervention sur le cadre bâti a des répercussions sur la moralité et le comportement des hommes.

Du discours accompagnateur de ce nouveau réalisme urbain, dont le coût pèse lourdement sur les finances publiques et les citadins, émergent alternativement trois idées. La première insiste sur la nécessité d'aménager et d'embellir la ville dans l'intérêt général, la santé et le bien-être de tous profitant d'un environnement amélioré et assaini. La seconde idée souligne que la rationalisation gestionnaire profite aux ressources publiques, lesquelles sont nécessaires à l'amélioration et l'extension des services urbains. Enfin, la troisième idée fait de l'urbanisme un outil de la politique étatique de rééquilibrage de la société et de réduction des inégalités par l'homogénéisation de l'espace urbain et la taxation des plus nantis. C'est donc à une véritable pédagogie de l'intérêt général que se livrent les autorités, dans laquelle les visées spatiales et sociales s'entremêlent indissociablement : rationalisation technique et moralisation-modernisation de la société ressortissent au même projet révolutionnaire.

1/ Habitat et citoyenneté : l'espace rédempteur

Afin de préciser l'importance du remodelage physique de la ville dans le projet urbain burkinabè, il convient de rappeler combien sont liés dans la pensée révolutionnaire l'édification d'un bel habitat sain et le façonnement de l'homme nouveau, citoyen responsable et militant actif [50]. L'approche totalisante du projet révolutionnaire entrecroise les interventions physiques sur la ville et l'éducation des hommes, elle refaçonne la cité à l'image de la société nouvelle : « au plan psychologique, ce renouveau architectural devra s'accompagner d'un changement de mentalité des Burkinabè » [51]. Ainsi, la reconstruction du marché central et celle de l'ex-

48. *Carrefour africain*, n° 1031 du 25 mars 1988, p. 22.
49. *Carrefour africain*, n° 820 du 2 mars 1984, p. 31.
50. Voir par exemple le discours du Président à l'occasion du 4ème anniversaire de la Révolution : *Carrefour africain*, n° 1000 du 21 août 1987, pp. 7-11.
51. *Carrefour africain*, n° 866 du 18 janvier 1985, p. 20.

quartier Bilibambili, rasé par les bulldozers, participent de la « création d'une mentalité et d'un état d'esprit nouveaux » et ne se dissocient pas de la « politique d'assainissement des mœurs » [52].

Si les travaux de rénovation résultent d'une volonté étatique de refaire la ville et d'y inscrire le pouvoir, l'envergure du projet et la précipitation avec laquelle il est mis en œuvre incitent à rechercher des éléments d'explication complémentaires. La cité révolutionnaire ne tente-t-elle pas de se débarrasser du sobriquet de *Bancoville,* détesté des Ouagalais, en reconstruisant sur les ruines de l'héritage colonial et post-colonial ? Elle abandonne ainsi sa provincialité de ville moyenne avec ses faibles densités et ses paysages, préservés par une pauvreté économique et un enclavement qui lui ont valu d'être jusqu'alors épargnée par les fièvres spéculatives immobilières et les grands complexes architecturaux qui caractérisent des capitales portuaires comme Abidjan ou Lomé.

Voirie démesurée, en latérite le plus souvent, bâtiments administratifs et villas isolés au milieu de vastes concessions arborées, hauts murs de clôture soustrayant la vie intérieure aux yeux des étrangers, activités domestiques colonisant les rues, habitat en concession d'aspect néo-rural avec parfois un jardin potager et un petit élevage : la ville des années 70 ne se révèle pas immédiatement au regard, désorienté par l'apparente disproportion du tissu urbain et la rareté des édifices monumentaux ; celle des années 80 est progressivement dotée de sens, de repères, de symboles. Dans un premier temps, l'effort est décoratif plus qu'architectural. La rétention des capitaux et le ralentissement de la construction freinent en effet les initiatives jusqu'en 1987, puis l'explosion de l'immobilier et la sortie d'école de plusieurs promotions d'architectes facilitent l'affirmation d'une originalité architecturale, que célèbre la presse [53].

Le CNR contribue à ce mouvement en déployant un art sculptural d'origines et d'inspirations diverses. Le marquage de toutes les places et carrefours importants par des sculptures est un habillage de l'espace citadin, complété par l'érection de multiples panneaux publicitaires porteurs de slogans politiques. Ce parti pris du monumental-sculptural est alors un mode d'expression peu coûteux, par lequel le pouvoir se réapproprie et remodèle la ville. Les sculptures remplacent économiquement les édifices-symboles dans leur fonction de repères et jalons des axes principaux tout en transmettant des messages : les appels d'offre publiés dans la presse à ce propos dévoilent l'élaboration progressive d'une urbanité signifiante, miroir du projet politique étatique.

Peut-être l'art sculptural est-il ici adapté à la célébration du pouvoir ; chez les Mossi en effet, sans véritable tradition architecturale, des objets-fétiches balisent les villages, identifiant l'espace aussi bien que les hommes auxquels ils appartiennent. Dans Ouagadougou, capitale et ville du prince, les sculptures magnifient le pouvoir étatique, exaltent le chef et son projet.

De ce dernier, se distingue rapidement l'objectif majeur d'« assainissement » physique et moral qui explique d'une part la paradoxale récurrence du thème de l'embellissement, qui n'implique pourtant qu'un traitement superficiel des problèmes, et

52. *Carrefour africain*, n° 900 du 13 septembre 1985, pp. 18-19.
53. *Carrefour africain*, n° 1083 du 16 juin 1989, pp. 25-35 ; n° 1114 du 9 mars 1989, pp. 29-33.

d'autre part l'indifférence des prescriptions aux réalités urbaines, notamment lors de la fameuse *Opération ville blanche*. La prédominance de l'intention et du message sur toutes les autres considérations s'affirme alors, car la consigne de badigeonner de chaux blanche les façades et clôtures entre en contradiction avec les recherches esthétiques de *l'architecture des termitières*, qui optent pour la couleur terre de Sienne accordée aux tons dominants des constructions traditionnelles en banco, de même qu'elle pose en termes complexes le problème de l'entretien des bâtiments, rapidement nimbés de poussière rouge. Les idées qui accompagnent cette opération (propreté, salubrité, beauté) sont des valeurs indissociables du projet sankariste [54] et elles renvoient à la morale révolutionnaire plus qu'à un traité d'esthétique urbaine.

Cette démarche, corrélant l'environnement urbain et le comportement social des citadins, n'est pas sans rappeler les fondements des théories hygiénistes mais, à la différence de ces dernières, elle ne conduit pas à une réflexion globale sur l'assainissement de la ville et s'en tient aux aspects extérieurs du « désordre urbain » : « Le constat d'anarchie des constructions amène également à poser les problèmes d'une nécessaire réflexion sur l'harmonie architecturale de nos agglomérations. Ouagadougou, pour ne citer que cet exemple, est un vaste microcosme (sic) de contrastes, à l'image des inégalités sociales longtemps cultivées et entretenues » [55]. Tenté de substituer l'aménagement urbain aux réformes sociétales, le pouvoir révolutionnaire ne pense jamais leur articulation.

Dans cet urbanisme de la démonstration, les primats fonctionnels sont souvent négligés - ainsi le marché central est reconstruit en plein centre-ville sans que ses accès aient été repensés, des cités sont érigées sans que la planification des réseaux qui les desservent ait été réfléchie - au profit d'un agencement démonstratif, mise en scène des monuments et bâtiments de prestige, instrument de l'ordre politique. Dans le Burkina des années 80, l'intervention urbanistique étatique vise l'instauration d'une cité politiquement et socialement recomposée.

2/ Résorber l'habitat spontané et lotir [56]

Dans les périphéries ouagalaises, la confiscation par l'Etat de la gestion foncière prend essentiellement la forme des lotissements. Elle vise à résorber l'habitat spontané pour parvenir à une maîtrise totale de la croissance urbaine : « A compter du 21 décembre et jusqu'à nouvel ordre, il n'y aura plus de construction nouvelle dans la ville de Ouagadougou. De même, toutes les transactions immobilières sont suspendues jusqu'à nouvel ordre. Les constructions nouvelles et les transactions immobilières ne pourront se faire que sur des terrains lotis avec autorisation préalable du ministère de

54. Voir notamment *Carrefour africain*, n° 900 du 13 septembre 1985, pp. 18-19 ; n° 901 du 20 septembre 1985, pp. 26-33.

55. *Carrefour africain*, n° 866 du 18 janvier 1985, p. 20.

56. Pour une synthèse voir : JAGLIN S., « Logiche fondiarie pubbliche e azioni dei cittadini nella periferia di Ouagadougou », in *Storia Urbana*, Anno XVII, n° 63, aprile-giugno 1993, pp. 73-98 (numéro spécial *All'ombra della legge e della consuetudine*, sous la direction de PIERMAY J.-L.).

l'Intérieur. Ces mesures visent à lotir certains quartiers et à attribuer les parcelles à ceux qui en ont droit » [57].

En dépit de cette fermeté et des dispositifs institutionnels créés, les photos aériennes et l'observation de terrain montrent que le bourgeonnement de l'habitat illicite prend de la vigueur sur la presque totalité du pourtour urbain, mettant en échec et la résorption de l'habitat spontané et la maîtrise de la croissance spatiale. Quelles sont les formes des dissidences foncières sous-jacentes et comment les expliquer ? Deux catégories de comportements semblent avoir pris la logique urbanistique révolutionnaire en défaut.

• L'émergence d'un marché foncier déconnecté du contrôle étatique

Les transactions foncières illégales qui se multiplient dans les lotissements relèvent de ventes circonstancielles et de filières spécialisées dans les circuits parallèles d'accès au sol. Les premières sont une réaction contre l'arbitraire des procédures officielles d'attribution et un mécanisme d'ajustement face aux incohérences de l'égalitarisme foncier. Ainsi, les plus démunis, qui n'ont pu effectuer la mise en valeur et redoutent un retrait des parcelles, vendent afin de récupérer une plus value monétaire immédiate. Certains, qui détiennent plus de lots, en cèdent une partie pour financer la construction ou la finition d'une habitation. Pour les plus nantis, ventes et achats de parcelles procèdent de stratégies patrimoniales d'agrandissement du terrain initial par adjonction de lots contigus, tandis que pour d'autres, il s'agit d'acquérir les terrains nécessaires au déploiement de petites activités économiques. Il faut aussi compter avec les stratégies de regroupement familial et la reconstitution des nébuleuses ethniques résidentielles [58]. Le lotissement, en brassant les populations, a contrecarré la constitution de ces noyaux, tandis que la fébrilité des candidats à l'attribution a favorisé ces dispersions : les chances d'obtenir rapidement une parcelle étant inégales suivant les secteurs, les plus zélés ont privilégié la facilité d'accession au sol plutôt que les considérations géographiques. Ils ont ainsi préféré le secteur 22, où le nombre des parcelles loties excède celui des ménages résidants recensés, et renoncé au secteur 28, où le bureau du CR prétend que la troisième tranche de lotissement est insuffisante pour satisfaire les demandes locales. Le ralentissement des opérations d'urbanisme autorisant par la suite des ajustements, les habitants s'efforcent de racheter des parcelles dans les lieux d'installation privilégiés de leurs communautés familiales ou d'originaires.

Pragmatisme n'est pas naïveté toutefois et les résidants n'ignorent pas que ces pratiques demeurent illégales ; aussi revêtent-elles des modalités diverses visant à dissimuler la finalité réelle des transactions. Une pratique courante consiste, pour un acquéreur potentiel, à construire une maison sur le terrain qu'il convoite, puis à négocier son « rachat » au détenteur du sol : le montant de la vente ainsi arrangée, déclaré aux Domaines, correspond officiellement au prix des bâtiments et en réalité au prix du terrain négocié entre les deux partenaires.

57. *Marchés tropicaux et méditerranéens*, 6 janvier 1984.
58. Enquête ORSTOM (premier passage), 1986.

Au-delà de modalités communes - illégalité, individualisme, circonspection - ces transactions foncières marchandes présentent donc des finalités multiples. Sauvetage de patrimoines résiduels pour les uns, simples ajustements résidentiels au sein des communautés d'originaires pour d'autres, consolidation d'acquis immobiliers et économiques pour d'autres encore, ces pratiques imposent un pluralisme juridique de fait qui n'est ni négation du droit positif, ni réminiscence d'un droit coutumier, ni patchwork d'emprunts réciproques, mais juxtaposition de solutions *ad hoc* activées par les individus, ceux du « haut » comme ceux du « bas », dans une société dont les appareils institutionnels manquent de ressources pour imposer à tous leur ordre normatif et régler seuls les tensions sociales issues de leur application.

A ces transactions occasionnelles entre particuliers s'ajoutent des filières plus spécialisées de cession des terres, qui sont encouragées puis entretenues par la confusion et l'arbitraire des procédures d'attribution. Chevilles ouvrières de ces dernières, les membres des CR bénéficient au premier titre des pouvoirs discrétionnaires que leur confère le monopole des attributions. Balançant entre la défense de l'intérêt général, les impératifs de leurs fidélités partisanes dans les secteurs et leurs ambitions personnelles, ils jouent alternativement de leur immixtion dans les opérations pour déjouer les ruses des citadins ou les conforter, pour défendre la chose publique ou conforter leur propre pouvoir. Formidable instrument de chantage et d'enrichissement, les opérations de distribution de parcelles permettent à certains membres des CR, ou à leurs intermédiaires, de s'attacher une clientèle et, plus rarement, de se constituer de véritables portefeuilles fonciers.

L'affirmation de la maîtrise institutionnelle sur la terre urbaine provoque donc un accroissement inattendu de la pression sur les lots par le biais d'un marché foncier totalement déconnecté du contrôle étatique. Couplée à la création massive de lotissements, la pratique politique encourage paradoxalement un phénomène de petite spéculation, qui contrevient aux efforts du pouvoir pour contrôler les processus d'urbanisation.

• Le retour de l'habitat illégal : du bon usage de l'anticipation

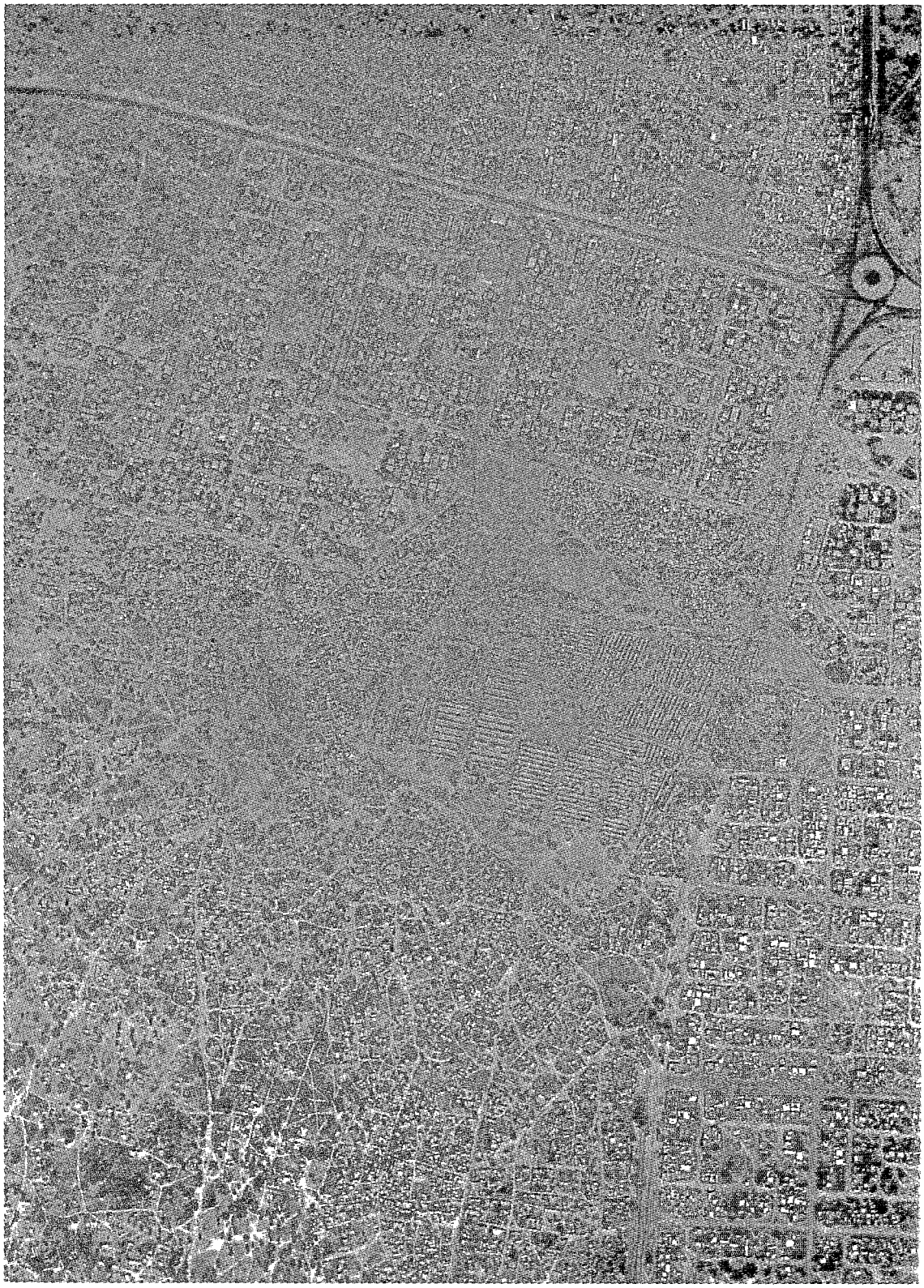
Généralement, l'apparition de formes d'habitat irrégulières est attribuée à l'inadaptation de l'urbanisme officiel à la demande citadine en logement mais, pour l'essentiel, la cause des bourgeonnements actuels est inverse au Burkina : reconnaissance du modèle de lotissement proposé par le pouvoir et acceptation de son hégémonisme, la colonisation illégale des périphéries constitue une tactique d'anticipation sur l'extension des périmètres restructurés. A l'appui de cette hypothèse, il faut relever deux faits.

Tout d'abord, de nombreux terrains non bâtis subsistent dans les lotissements, y compris les plus anciens (1984), en dépit d'une clause prévoyant le retrait des parcelles non mises en valeur après un délai de trois ans [59]. Le recensement de ces dernières et la

59. Article n° 109 du décret d'application de la RAF (décret n° 85-404 CNR/PRES du 4 août 1985, p. 14).

Fig. n° 61

Le bourgeonnement de l'habitat spontané à la lisière des périmètres lotis : secteur 16



Source : mission aérienne n° 88095-B novembre 1988 au 1/10 000.

suspension des commissions d'attribution en 1990 n'entraînent pas son application, pourtant fortement appuyée par la direction générale de l'Urbanisme et de la Topographie, qui dénonce dans ces attributions non régularisées un des moteurs de la pression foncière dans les périphéries, et en dépit des velléités du Front populaire : « Le camarade président du Front populaire, chef de l'Etat, chef du gouvernement a accordé un délai supplémentaire allant jusqu'au 1er juin 1990 pour le retrait des parcelles non encore mises en valeur ou insuffisamment mises en valeur. Cette décision qui ne remet nullement en cause les textes en vigueur relatifs à la gestion du domaine foncier national, doit être prise comme une faveur exceptionnelle et circonstanciée de l'application de la réglementation du retrait des parcelles non mises en valeur dans les délais prescrits » [60].

Par ailleurs, les occupants de terrains non lotis ne sont ni nécessairement les plus pauvres, ni des néo-ruraux déracinés. Si des déguerpis côtoient des victimes des commissions d'attribution, des ex-locataires, des spéculateurs et des « faux célibataires » [61], ils proviennent, pour la plupart, des secteurs voisins : 95% des occupants des aires non loties des secteurs 15 et 19 sont ainsi, en 1988, d'anciens Ouagalais et beaucoup d'entre eux ont leur dernière résidence localisée dans les secteurs limitrophes [62]. Qu'ils aient déjà ou non des lots, leur motivation est identique : obtenir une parcelle lors d'une prochaine restructuration. Ce faisant, ils entérinent la « leçon » des précédentes opérations, lesquelles ont conféré une priorité de fait aux propriétaires terriens et à leurs descendants, même illégalement installés en périphérie, en excluant presque toujours les locataires, hébergés ou modestes propriétaires du centre-ville.

Le développement de pratiques foncières illicites révèle donc moins ici des réponses subies à un urbanisme inadapté que des tactiques d'anticipation et de pression sur les pouvoirs publics [63], bénéficiant parfois de la complicité des CR, dont la légitimité et l'autorité résultent souvent de leur capacité à satisfaire la demande foncière. En effet, en recensant des résidants-absents, en démultipliant les ayants droit d'un même ménage, en pressant les autorités d'étendre leurs périmètres lotis, ils formalisent et amplifient la demande citadine. Si la DGUT a raison lorsqu'elle les accuse d'encourager la « consommation spéculative » de la terre urbaine, elle se méprend en revanche sur leurs mobiles. Comment ne pas voir en effet que la consolidation des patrimoines fonciers familiaux, aussi modestes soient-ils, est une compensation à l'investissement consenti par les résidants dans la gestion de proximité ? Les CR ne peuvent se priver de cet instrument de mobilisation.

Il demeure difficile de dresser un bilan de la régularisation foncière des périphéries car, en l'absence d'un contrôle efficace de l'occupation des sols, c'est son succès qui engendre presque mécaniquement de l'habitat illégal sur le front périurbain et favorise

60. Koeega de l'IPCI à tous les ministères et institutions chargés de la gestion du domaine foncier national : in *Carrefour africain*, n° 1118 du 6 avril 1990, p. 10.

61. Voir JAGLIN S., LE BRIS E., MARIE A., OSMONT A. *et al.*, *op. cit.*, pp. 127-128.

62. KINDA F., OUATTARA A., « Droit foncier intermédiaire et production de la ville à Ouagadougou (Burkina Faso) », in LE BRIS E. *et al.*, *Contribution à la connaissance d'un droit foncier intermédiaire dans les villes d'Afrique de l'Ouest*, Paris, ORSTOM/IFU/CNRST, 1991, p. 194.

63. Des comportements analogues ont été observés ailleurs, à Abidjan par exemple : CAZAMAJOR Ph., *Avocatier : naissance, évolution et destruction d'un quartier spontané d'Abidjan*, Abidjan, ORSTOM, 1981, 50 p.

le passage d'une spéculation dominée par quelques spécialistes à un émiettement des circuits marchands aux pratiques diffuses.

Sans doute l'urbanisme officiel a-t-il mal apprécié la diversité des motivations foncières et immobilières des ménages. Il repose en effet sur une hypothèse principale : l'habitat spontané résulte du déficit structurel de terrains à bâtir ; pour le contrecarrer, il faut lotir à une cadence supérieure à celle de l'installation des citadins en périphérie et abolir la spéculation [64]. Nous avons souligné qu'il n'avait pu enrayer celle-ci. Quant au premier objectif, il suppose que les logiques des ménages se réduisent à la seule satisfaction des besoins résidentiels immédiats, sous-estimant ainsi les comportements d'anticipation qui intègrent la demande future, engendrée par l'étoffement du noyau familial ou la délocalisation des foyers fondés par les enfants, et les stratégies domestiques de constitution ou consolidation de patrimoines fonciers urbains. Ces logiques ont d'autant plus d'envergure après 1983 que la satisfaction des appétits fonciers apparaît, à bien des égards, comme l'exutoire des multiples frustrations issues de l'austérité et des restrictions du régime révolutionnaire.

En dissociant, au moins virtuellement, l'accès au sol et l'allégeance individuelle, les lotissements publics lèvent ainsi un puissant verrou. Par leur brutalité et leur radicalisme, ils enclenchent un véritable « défoulement » foncier et la décompression, communicative, se propage dans toutes les couches de la société : l'acquisition en périphérie n'est plus une pratique résiduelle dans les parcours urbains, elle devient une composante essentielle des logiques foncières citadines. Le bourgeonnement renaissant des aires non loties sur le pourtour des périmètres aménagés, résultante surprenante de la restructuration des années 80, est une des traductions spatiales de ce phénomène : l'ouverture brutale de l'offre en parcelles attire vers ces lisières urbaines, espaces de conquête vers lesquels convergent de nombreux espoirs d'appropriation foncière, d'importants contingents de citadins.

Ces contradictions déconcertent les participants aux séminaires sur le bilan de la RAF en 1989 [65] ; elles mobilisent le comité exécutif du Front populaire en mai 1990, qui décide de suspendre les activités de toutes les commissions d'attribution de parcelles et de prendre « des mesures énergiques en vue d'interdire l'extension anarchique des constructions dans les zones non loties de la ville de Ouagadougou » [66]. Tenant en échec sa lutte contre le gaspillage foncier et la consommation spéculative des sols, l'« épineuse question des parcelles » demeure insoluble.

3/ Densifier et aménager le centre

Dans le projet urbain révolutionnaire, le volet qui bénéficie à la fois des faveurs de l'Etat, des principaux investissements et de la meilleure visibilité, consiste à aménager et densifier le centre. Sous couvert d'assainissement et d'embellissement, la rénovation des quartiers centraux procède de deux objectifs : substituer partiellement un habitat résidentiel de moyen et haut standing à l'habitat populaire - « Il y aura autant de cités

64. Entretien avec des responsables de la DGUT : 8 avril 1988.
65. *Sidwaya*, n° 1272 du 15 mai 1989, p. 2.
66. *Carrefour africain*, « Spécial CEDEAO » mai 1990, p. 4.

qu'il existera de quartiers insalubres dans nos villes » [67] - et concentrer les activités marchandes rentables dans la zone commerciale autour du grand marché rénové. Cette modernisation du centre-ville comprend également l'édification de nouveaux bâtiments administratifs pour héberger les ministères et le bitumage de la voirie (avec un financement de la Banque mondiale) : elle bouleverse le paysage urbain et entraîne dans son sillage un vigoureux affairisme immobilier.

L'aménagement de la ZACA (zone administrative et commerciale) s'accompagne de nouveaux règlements d'urbanisme imposant une densification par la construction en hauteur afin de rentabiliser l'espace central. C'est une préoccupation urbanistique de longue date, l'extension spatiale de Ouagadougou constituant un défi et, compte tenu des médiocres disponibilités financières, un sérieux handicap à l'équipement de périphéries sans cesse repoussées. C'est pourquoi la densification était une des recommandations principales du schéma de structure de Ouagadougou en 1973 et un des thèmes importants du séminaire sur l'habitat de 1975. Lors de ce dernier, toutefois, transparaît surtout la perplexité des intervenants, partagés entre la nécessité de réduire le coût des infrastructures et le souci de respecter des modes de vie liés à un habitat horizontal [68]. Il est vrai que la densification se heurte à de fortes résistances populaires que les techniciens nationaux ne sont pas loin d'appuyer : ainsi, le directeur de la SOCOGIB, confronté aux critiques de ses clients qui trouvent leurs parcelles trop petites, répond par voie de presse qu'il applique les normes de la direction de l'Urbanisme (300 m^2), mais s'empresse d'ajouter qu'il est favorable à des surfaces supérieures [69]. Contournant ces difficultés, les gouvernements révolutionnaires saisissent l'opportunité de la rénovation du centre-ville pour appliquer d'abord la densification aux espaces commerciaux, où les résistances sont moindres, avant de l'étendre progressivement aux espaces adjacents, en recommandant la surélévation des immeubles commerciaux et résidentiels.

Si l'aménagement de la zone commerciale ne semble guère être controversé [70], en revanche, l'autre grand volet du projet étatique en centre-ville demeure contesté. Il débute à Ouagadougou avec la Cité An II : réalisée dans un délai de 10 mois, elle comprend 188 logements livrés sous forme de villas de 4 pièces en location-vente (30 000 FCFA/mois) [71]. La Cité An III, érigée sur les terrains déguerpis de l'ancien quartier de Bilibambili, comporte des boutiques et 376 logements, villas ou appartements, ces derniers étant destinés à « rompre la monotonie des villas individuelles et amorcer un processus de densification progressive » [72]. Les loyers mensuels des appartements sont fixés à 34 000 FCFA tandis que les villas sont mises en location-vente, avec des mensualités de 42 000 FCFA/mois. En août 1986 est décidée la construction de la Cité An IV A, située le long de l'avenue Kwamé N'krumah entre l'aéroport et le centre-ville, avec le souci d'embellir et de donner un caractère plus

67. *Sidwaya*, n° 590 du 25 août 1986, p. 5.
68. BUGNICOURT J., « Les inégalités de l'habitat », in *Séminaire national sur l'habitat : 17-22 novembre 1975*, Ouagadougou, PNUD, 1976, p. 35.
69. *Sidwaya*, 7 août 1986.
70. Sinon par la coopération hollandaise qui en dénonce le caractère « somptuaire » en raison du coût élevé de la construction du nouveau marché central : entretien avec Coen Beeker (septembre 1990).
71. La plupart des données quantitatives qui suivent sont extraites de : OLAVARRIETA A., *Eléments pour la préparation d'un projet habitat à Ouagadougou*, Paris, SCIC-AMO, 1988, 21 p.
72. *Carrefour africain*, n° 902 du 27 septembre 1985.

prestigieux à cette partie centrale de la capitale. Elle nécessite le déguerpissement de vieux quartiers populaires et entraîne pour la première fois une vive, mais vaine, réaction des habitants [73]. Elle juxtapose 52 villas de standing essentiellement destinées à des expatriés disposant de bons revenus (les loyers mensuels sont de 100 000 ou 150 000 FCFA) et des immeubles. La Cité An IV B, enfin, est dispersée sur quatre sites périphériques (secteurs 15, 17, 21, 27) et offre 200 villas jumelées de trois pièces en location-vente (mensualités de 17 à 20 000 FCFA sur 15 ans). Annonçant son inauguration pour le 6 octobre 1987, le ministre de l'Equipement rappelle que, « au regard du caractère social de cette opération en conformité avec la politique de l'habitat du Conseil national de la Révolution qui vise à donner à tout Burkinabè de quoi se loger, tout en livrant un combat conséquent contre les spéculateurs de tous genres, les Cités An IV B seront attribuées aux camarades qui en feront la requête mais dont le revenu mensuel n'excède pas 50 000 FCFA » [74].

Aux réalisations précédentes s'ajoute la Cité Signoghin, conçue en 1986 pour le relogement des déguerpis de Bilibambili : 95 villas en terre compressée construites à la sortie de la ville sur la route de Ouahigouya [75]. La dernière opération, dite des 1 200 logements, est située sur des terrains déguerpis du secteur 14, face à l'université. Une première tranche de 240 villas réalisée en 1987-88 est suivie d'une deuxième, inaugurée en octobre 1989 : les F3 et F4 sont en location-vente, avec des traites de 25 000 FCFA ou 46 320 FCFA/mois selon la taille du logement et la durée du bail (14 ou 22 ans) [76]. Le recours au tâcheronnage et à la filière artisanale pour la réalisation des travaux est une originalité : les constructions de la deuxième tranche sont exécutées, en quatre mois, par 87 petites entreprises nationales, sous le contrôle de 17 techniciens du secrétariat d'Etat à l'Habitat et à l'Urbanisme. Si le haut-commissaire du Kadiogo célèbre l'opération, qui « contribue à l'embellissement de la ville » [77], et que le secrétaire d'Etat à l'Habitat et à l'Urbanisme se déclare satisfait [78], personne ne mentionne les milliers de déguerpis - environ 5 000 ménages - et le sort qui leur est réservé par le recasement sur une trame d'accueil éloignée de plusieurs kilomètres, dans une zone inhabitée du secteur 28.

Ces Cités révolutionnaires proposent certes des logements décents aux Ouagalais, mais en nombre restreint (un peu plus de 2 000) et à des prix relativement élevés. Antoine Olavarrieta estime ainsi, en 1988, que « le Gouvernement burkinabè n'est pas parvenu à satisfaire les besoins en logement des ménages ayant des revenus inférieurs à 75 000 FCFA par mois » [79], éliminant une large frange de la population solvable, petits salariés, employés du secteur privé ou fonctionnaires, dont les revenus mensuels sont compris entre 40 000 et 75 000 FCFA. Bien plus, cette politique de logement est très largement réalisée au détriment des couches populaires résidantes du centre-ville, à qui sont attribuées des parcelles dans de lointaines périphéries. Elle engendre une redistribution spatiale de la population à l'intérieur du périmètre urbain et renforce la

73. Voir par exemple : *Sidwaya* du 21 août 1986.
74. *Carrefour africain*, n° 1005 du 25 septembre 1987, p. 34.
75. Compte rendu du Conseil des ministres du 5 février 1986 : *Carrefour africain*, n° 921 du 7 février 1986, p. 5.
76. *Carrefour africain*, n° 1101 du 20 octobre 1989, p. 5.
77. *Carrefour africain*, n° 1056 du 7 octobre 1988, p. 17.
78. *Sidwaya*, n° 1370 du 3 octobre 1989, p. 5.
79. OLAVARRIETA A., *op. cit.*, p. 17.

ségrégation résidentielle, par la constitution d'enclaves homogénéisées de classes moyennes dans un tissu urbain qui avait certes déjà les siennes (la Zone du bois ou Petit Paris par exemple), mais au sein duquel avait été jusqu'alors respectée une vaste zone centrale très mêlée. N'est-ce pas précisément ce « désordre » apparent que le pouvoir, dans son « exigence de rationalisation ségrégative » [80], souhaite conjurer ? Le CNR s'accommode mal de ces vieux quartiers, dont les réseaux de sociabilité sont établis de longue date, consolidés par des années de voisinage et de solidarité quotidienne, bastions résiduels peu perméables aux préceptes imposés de la nouvelle citoyenneté. En les cassant, il poursuit son projet de recomposition de la société urbaine.

Si ses méthodes sont critiquées, notamment en raison des problèmes sociaux posés par les déguerpissements [81], la politique des Cités n'est pourtant pas fondamentalement remise en cause dans les années 80. Lorsque les délégués aux assises sur le bilan d'un an de Rectification manifestent leur hostilité à la « politique des Cités d'antan », ils s'en prennent surtout à la Cité AN IV A, dont les loyers sont « inaccessibles aux travailleurs » [82]. De façon identique, lorsque le Front populaire se désolidarise, dans son discours, des programmes antérieurs de logement, il dénonce surtout les plus « luxueux » : « Le processus de rectification hérite d'une situation dont il n'est pas responsable. Prenons le cas des loyers des dernières Cités qui soulèvent tant de mécontentement. Mathématiquement, le gouvernement ne pouvait pas fixer les prix au-dessous de ceux proposés. Autrement, il ne pourra jamais honorer ses engagements vis-à-vis des institutions bancaires » [83]. Toutefois, il réaffirme la poursuite de ces opérations et exprime, dès 1988, son attachement à la construction de nouvelles Cités [84]. « Nous allons poursuivre l'extension des Cités, bien sûr en corrigeant les grandes erreurs qui se sont glissées avant le 15 octobre 1987 » promet alors le ministre de l'Equipement, avant de préciser : « Ces Cités n'étaient réservées qu'à une minorité. Nous allons mettre en place une série de Cités accessibles à la plupart des militants » [85]. Quelques mois plus tard, au cours d'un bilan très critique de l'urbanisme officiel des années 1983 à 1987, le nouveau secrétaire d'Etat à l'Habitat et l'Urbanisme constate même que « seule la politique des Cités a donné des résultats appréciables » [86]. Au fond, le Front populaire adhère à deux grands desseins du projet urbain du CNR : construire des logements publics pour les couches moyennes et assainir le centre-ville pour attirer et faire fructifier les affaires.

Il ne suspend donc ni l'opération des 1 200 logements ni les déguerpissements qui précèdent, mais il suggère de respecter les formes. Ainsi, pour l'aménagement de la trame d'accueil des déguerpis du secteur 14, il propose de « tenir compte des critiques justes et objectives faites sur les déguerpissements brutaux, mais également des conclusions et recommandations issues des assises nationales sur le bilan des quatre années de la Révolution » pour « mettre en œuvre une forme d'assistance aux différents ménages pour soulager tant soit peu les problèmes dus à leur déguerpissement. Cela

80. JAGLIN S., LE BRIS E., MARIE A., OSMONT A. *et al.*, *op. cit.*, p. 259.
81. *Sidwaya*, n° 590 du 25 août 1986, p. 5.
82. *Carrefour africain*, n° 1064 du 3 février 1989, p. 23.
83. *Carrefour africain*, n° 1060 du 6 janvier 1989, p. 24.
84. FRONT POPULAIRE, *Statuts et programme d'action*, Ouagadougou, s. n., 1988, p. 44.
85. *Sidwaya*, n° 1012 du 27 avril 1988, p. 4.
86. *Carrefour africain*, n° 1056 du 7 octobre 1988, p. 18.

permettra du même coup de marquer la différence d'avec les méthodes et pratiques qui ont eu cours ces quatre dernières années » [87]. Autant que le traitement social des victimes, l'ouverture d'une trame d'accueil, gage de bonne volonté du Front populaire, vise un double objectif politique : éviter les débordements en disloquant la résistance des déguerpis ; illustrer le souci réitéré du Front populaire de se démarquer de la brutalité du CNR. Si les méthodes se veulent donc plus douces, la conviction demeure que la destruction de l'habitat populaire dans le centre est inévitable. Présentant le projet des 1 200 logements, le ministre de l'Equipement affirme : « La zone concernée est la seule au milieu de la ville qui ne soit pas encore lotie. Le déguerpissement des résidants pose moins de problèmes que dans les zones de lotissement ancien où d'importants investissements avaient quelquefois été effectués [...] L'aménagement de cette zone en Cité contribuera à n'en pas douter à l'embellissement de la capitale » [88]. Renchérissant, un journaliste s'exclame en 1989 qu'« il faut aussi encourager les gens à raser et à reconstruire » ! [89].

Tous ces « fragments » participent du projet urbain étatique dont la cohérence générale reste à établir. Leur contradiction apparente avec la politique sociale révolutionnaire n'en est pas une : on ne peut à la fois vouloir transformer la cité, attirer les activités et les citadins solvables tout en protégeant les pauvres lorsque les caisses de l'Etat sont mal pourvues. Le CNR comme le Front populaire ont, sur ce point, choisi. Ils partagent également le souci constant et répété de mettre un terme au « désordre » et à l'urbanisation spontanée, d'assigner à chacun sa place dans la ville, ce qui conduit à une réorganisation partielle et inachevée de l'espace urbain : au centre, dans la nouvelle zone commerciale, les activités économiques les plus prestigieuses et les plus rentables ; en couronne, les zones résidentielles de moyen et haut standing ; le long des grands axes, les immeubles qui confèrent enfin à cette ville son identité citadine ; enfin, rejeté en périphérie, l'habitat populaire enchâssé dans l'impitoyable quadrillage des lotissements.

C.... L'intervention publique en ville : contrôle social et recouvrement des coûts

Dans la pratique révolutionnaire, les villes constituent d'abord des lieux d'expérimentation pour la rationalisation de l'intervention publique et, au-delà, la modernisation du pouvoir politique. Celles-ci s'appuient sur une fonctionnalisation croissante de la cité, une gestion moins gaspilleuse de l'environnement et une volonté explicite de faire payer aux citadins les coûts de l'aménagement. Désaveu des pratiques antérieures, elles sont infligées sur le mode de la rupture, violence « légitime » que revendique l'Etat révolutionnaire : « La réorganisation de l'appareil administratif annoncée par le CNR, suppose des décisions politiques audacieuses visant à rompre la continuité d'une chaîne de pratiques surannées, bureaucratiques et routinières, afin de permettre l'invention de méthodes nouvelles et d'instruments d'administration plus

87. *Rapport Simiex sur l'aménagement d'une trame d'accueil des déguerpis du secteur 14 (2ème tranche)*, Ouagadougou, s.n., s. d., doc. dactyl., p. 1.

88. Texte de la communication orale présentée en Conseil des ministres par le ministre de l'Equipement M. Tapsoba (n° 404 CNR/EQUIP/CAB) en date du 6 juillet 1987.

89. *Carrefour africain*, n° 1083 du 16 juin 1989, p. 29.

efficaces et plus soucieux de justice et d'équité, au service de la nouvelle orientation politique » [90].

1/ Le contrôle social

Le contrôle social est un instrument au service de cette efficacité renouvelée : enregistrer les attributaires de parcelle pour éviter la consommation spéculative du sol, dénombrer les activités informelles pour les regrouper, améliorer leur productivité et les faire participer au financement de la cité, compter les hommes pour en maîtriser la croissance démographique et les mouvements, identifier les contribuables pour renforcer les dispositifs de financement urbain. L'empressement de l'Etat à affiner ses techniques de comptage, mettre en œuvre les recensements (des parcelles en 1984, des hommes en 1985, des activités informelles en 1987, des attributaires de parcelles dans les nouveaux lotissements et de logements dans les Cités à la fin de la décennie), multiplier les statistiques, actualiser la trame cadastrale, bref pour renforcer et diversifier son appareil d'observation témoigne d'un travail systématique d'identification et de classement au service d'un encadrement public affermi.

Toutefois, ce corpus de connaissances n'est pas utilisé pour étayer une pratique urbanistique plus pragmatique, respectueuse des différenciations sociales. Les données collectées sont d'ailleurs de médiocre qualité : mal réalisé, le recensement des parcelles est quasi inutilisable, le recensement informatisé des locataires des Cités est inachevé, l'enquête sur les activités informelles est incomplète. L'objectif n'est pas d'accompagner une reformulation des modes de faire et de penser la ville ; avant tout soucieux d'exercer un contrôle démonstratif sur les hommes et leurs territoires, l'Etat burkinabè n'a pas pris le temps d'aiguiser ses instruments, de conduire une réflexion sur l'efficacité des techniques qu'il mobilise. La modernisation politique et sociale qu'il prône délaisse la modernisation technologique et gestionnaire sur laquelle elle pourrait s'appuyer.

2/ Un enjeu : l'accroissement de la pression fiscale

L'enjeu réel de ces comptages demeure la constitution d'une base fiable pour asseoir les différents impôts [91], en conformité avec les recommandations de la Banque mondiale qui, dès 1978, préconise de perfectionner la gestion technique, financière et administrative de la ville dans le but d'améliorer la productivité urbaine [92]. Avec l'objectif de fournir à l'administration fiscale « des documents sûrs pour un contrôle rigoureux de la matière imposable » [93], la création de l'IPCI (Inspection populaire du contrôle immobilier), en juin 1988, répond à cette stratégie : « l'essence de l'IPCI s'exprime dans sa capacité et sa disponibilité à appuyer permanemment et constamment

90. *Carrefour africain*, n° 866 du 18 janvier 1985, p. 19.
91. OSMONT A., « La Banque mondiale et les politiques urbaines nationales », in *Politique africaine*, n° 17, mars 1985, p. 71.
92. BANQUE MONDIALE, *Rapport d'évaluation d'un projet de développement urbain en Haute-Volta*, Ouagadougou, Banque mondiale, Annexe 13, p. 9.
93. *Carrefour africain*, n° 866 du 18 janvier 1985, p. 19.

les services d'assiette pour accroître les recettes au profit de l'Etat révolutionnaire » [94]. Notons toutefois que cet effort financier est réalisé au profit de l'Etat : les ressources issues d'une pression fiscale accrue sont ainsi diluées dans le budget national, sans que les retombées urbanistiques puissent être directement appréciées.

C'est pourtant bien aux citadins que s'adressent les nouveaux dispositifs. Lançant son offensive sur différents fronts, l'IPCI s'attaque au recouvrement de la retenue participative au Fonds de l'Habitat, instituée par le kiti n° An IV 266, aux loyers commerciaux, aux prélèvements sur les loyers, aux contrats de bail et à l'enregistrement ; elle s'intéresse également aux procédures de mutation, pour les alléger et assurer le recouvrement des droits qui leur sont liés. En octobre 1988, il lui faut quatre jours seulement pour recouvrer 8,5 millions de FCFA au titre des retenues participatives ; en avril 1989, le montant des enregistrements s'élève à plus de 27 millions de FCFA et celui des prélèvements sur les loyers à 9 millions de FCFA : ces opérations ponctuelles suggèrent l'efficacité potentielle d'une institution qui doit encore démontrer sa capacité à gérer les recouvrements dans la durée.

La constitution d'un fichier informatisé des parcelles est une autre préoccupation de l'IPCI : après le recensement des lots, achevé mi-89, l'opération connue sous le nom d'OGIP (Opération gestion informatisée des parcelles) a pour but de fournir des données fiables sur les acquéreurs de parcelles et l'état des versements de la redevance foncière [95].

Ces institutions et instruments nouveaux sont tous au service d'une amélioration du rendement fiscal, qui reporte sur les citadins une part croissante des coûts engagés par les pouvoirs publics en ville, notamment pour l'aménagement des périphéries. Cet accroissement de la pression fiscale se justifie, affirment les autorités publiques, en raison des surcoûts occasionnés par l'urbanisation rapide et les nécessaires mesures à prendre pour freiner une dégradation du cadre de vie que dramatisent les régimes successifs : « Population et environnement urbain : une descente vers l'abîme » [96]. Longtemps cantonnée aux questions de la « désertification » des campagnes périurbaines, accélérée par la forte demande en bois de chauffe, et aux problèmes d'assainissement, la problématique élargie de l'environnement, à la mode, appuie le discours responsabilisateur des autorités : la préservation des ressources et du cadre naturels, nécessaire au développement durable, a un coût et il revient aux citadins de supporter celui qui résulte d'une urbanisation « prédatrice ». Morale révolutionnaire et propos environnementaux alarmistes se confortent, étayant ainsi les appels au civisme fiscal.

Ce dernier, toutefois, pèse inégalement sur les citadins. Candidats majoritaires aux lots en périphérie, sollicités dans le cadre de la gestion partagée, les ménages modestes sont particulièrement touchés par la politique de recouvrement des coûts et la philosophie des réparations, que le resserrement de la nasse étatique sur les espaces sous-administrés des périphéries impute principalement aux pionniers des franges urbaines. Pour eux, l'obtention de la sécurité foncière a un coût élevé : destruction puis

94. *Sidwaya*, n° 1285 du 1er juin 1989, p. 4.
95. *Ibid.*
96. *Carrefour africain*, novembre 1989, p. 1.

reconstruction de tout ou partie du patrimoine immobilier, paiement de la redevance de 300 FCFA/m^2, réduction de la superficie des parcelles, dispersion partielle des familles et, pour les plus pauvres, rejet en périphérie non lotie voire retour au village d'une partie de la famille [97]. Certes, la régularisation foncière qui en résulte semble cristalliser un vaste consensus urbain qui transcende les catégories sociales [98], surtout si l'acquittement total de la redevance foncière est reporté dans le temps ou suspendu. Mais quel est le prix de ce consensus et quelles en sont les vraies victimes ?

Les discontinuités introduites dans la société urbaine par ces nouvelles règles d'accès à la terre sont mal connues. Il est raisonnable de penser que la démocratisation de la spéculation a pour corollaire une réelle démocratisation de la propriété immobilière : les lotissements de la Révolution ont en effet considérablement ouvert l'éventail des revenus auxquels sont accessibles un lot et un logement. Néanmoins, on ignore très largement la nature et la portée des mécanismes d'exclusion des plus pauvres, dont la réalité est attestée par de nombreux témoignages, tout comme l'on méconnaît le devenir des populations repoussées hors du périmètre de la ville légale. Si le lotissement minimaliste des périphéries a permis d'accommoder une proportion importante des citadins, il a probablement sacrifié les plus démunis : les hébergés et locataires, dont les droits ne sont pas reconnus lors des opérations de déguerpissement et qui passent après tous les propriétaires dans les attributions de parcelles.

Banale [99], cette sélection n'est que superficiellement en contradiction avec le discours révolutionnaire du pouvoir d'Etat. Si les autorités n'ont jamais affirmé que vivre dans la capitale « n'est pas pour tout le monde, mais pour celui qui le mérite » [100], les dispositifs mis en place pour discipliner et réformer la société urbaine ignorent ceux qui n'appartiennent pas aux catégories normalisées, celle des « bourgeois » bénéficiaires de l'habitat public des Cités et celle, hypertrophiée, des petits propriétaires, socialement stabilisés, géographiquement localisés, et fiscalement recensés. « La ville a un coût et ceux qui ne peuvent s'en acquitter doivent retourner au village » [101] : le responsable qui s'exprime ainsi ne récuse pas la logique d'exclusion d'une politique urbaine qui ne prend en compte ni les populations insolvables, ni ceux qui se révèlent incapables d'assumer les coûts de la modernisation urbaine.

La pratique, comme progressivement le discours officiel sur la ville, traduisent une réduction et une spécialisation du contenu de la gestion urbaine institutionnelle, laquelle, outre des enjeux politiques, ne semble investie que de deux attributions essentielles. L'une est la gestion foncière, instrument de maîtrise de la croissance urbaine, à la fois pour en contenir l'extension spatiale et pour redistribuer et domicilier une société urbaine « apprivoisée ». L'autre est la rationalisation de la fiscalité urbaine,

97. Voir l'enquête de Sandrine Lafontaine dans la trame d'accueil du secteur 28 : LAFONTAINE S., *La destruction d'un quartier populaire ouagalais : étude du parcours des familles déguerpies*, Créteil, Université de Paris XII-Val de Marne, 1990, 111 p., (mémoire de maîtrise).

98. Toutes les enquêtes urbaines soulignent ce souhait de la majorité des Ouagalais : une étude de 1987 montre ainsi que 99% des ménages désirent obtenir une parcelle ou un logement en location-vente : SOREL M., *L'habitat et son financement au Burkina Faso*, Rapport de mission, 14 octobre-2 novembre 1987, sans autre indication, doc. mult., p. 7.

99. DURAND-LASSERVE A., *L'exclusion des pauvres dans les villes du Tiers-monde*, Paris, L'Harmattan, 1986, 198 p, (coll. Villes et entreprises). Voir par exemple p. 110 et p. 148.

100. Propos d'un haut personnage argentin cité dans : PAJONI R., « Buenos Aires, 1976-1982. La ségrégation compulsive », in *Hérodote*, n° 31, octobre-décembre 1983, p. 44.

101. Entretien à la DGUT : 8 avril 1988.

les efforts de modernisation administrative, la productivité accrue du centre-ville, le repérage des personnes et des biens assurant un meilleur rendement des prélèvements.

Reste que la gestion urbaine est loin ici d'épuiser ses différentes composantes : tandis que la réflexion technique sur la conception et l'usage des instruments de l'urbanisme demeure embryonnaire, la réalisation des équipements et la gestion des services urbains n'émergent jamais comme des priorités de l'intervention officielle.

D. L'expédient gestionnaire : la pierre d'achoppement d'un projet ambitieux

Reposant sur la conviction que la maîtrise institutionnelle des problèmes urbains dépend d'une rationalisation des instruments et des procédures, le projet révolutionnaire révèle une foi inébranlable dans la planification, pourtant défectueuse, et une conception technocratique de l'intervention publique. Il manifeste en revanche une grande incompréhension des difficultés d'ajustement entre l'élaboration des projets, en amont, et leur mise en œuvre, en aval. Les rapports entre le technique et le politique sont ici au cœur du problème, les autorités burkinabè péchant par excès de confiance dans le pouvoir des études, chiffres et modèles, mais sous-estimant les aléas d'une utilisation mal maîtrisée des techniques et instruments disponibles.

1) L'antagonisme du technique et du politique

La définition des responsabilités dans l'élaboration du projet urbain n'a jamais été précisée ; la place des techniciens et les contributions de la connaissance scientifique dans les processus de décision et d'élaboration des scénarios d'aménagement urbain n'ont jamais été déterminées, le primat du politique s'étant rapidement imposé. Par exemple, le Département des Infrastructures, organisme quasi occulte créé en 1986 et rattaché directement à la présidence de la République, évince les directions techniques ministérielles dans l'élaboration de l'urbanisme officiel jusqu'en 1987 [102]. Par la suite, ce dernier demeure de la compétence des instances politiques supérieures, plus que de la DGUT, simple administration d'exécution [103]. Paradoxalement, l'approche officielle, qui revendique une technicité croissante, refuse aux techniciens les moyens d'accompagner cette logique en accédant au pouvoir. Il en résulte de graves incompréhensions entre les instances chargées de l'élaboration théorique des projets, que contrôle une maîtrise d'ouvrage confisquée par le politique, et la maîtrise d'œuvre publique, insuffisamment dotée et mal articulée aux dispositifs d'étude.

Aussi n'est-il pas surprenant que des projets originaux recourent, pour leur réalisation, à des techniques urbanistiques peu novatrices, reprenant un héritage largement divulgué dans les milieux opérationnels burkinabè : déguerpissements

102. A notre connaissance, il n'y a pas eu de texte publié créant ces départements de la Présidence du Faso (au nombre de 5). En revanche, un Kiti de 1985 établit la liste de leurs « chefs de division » et révèle ainsi l'existence de deux divisions (Communications et Grands travaux) au sein du département Infrastructures : Kiti n° 85-86 CNR.PRES du 16 octobre 1985 (in *JOBF*, n° 8 du 13 février 1986, p. 98). Précisons enfin que ces structures ont été supprimées après les événements du 15 octobre 1987.

103. Cf. supra : première partie, chapitre III (I. A.1.).

brutaux, trame orthogonale sommaire, carence des mécanismes de consultation de la population, absence de réflexion sur les matériaux locaux, densification par la construction d'immeubles, modernisation du centre-ville par la rénovation... La nouveauté, lorsqu'elle existe, se réduit souvent à une simplification des modèles antérieurs.

L'erreur des révolutionnaires est sans doute de mépriser la mise en œuvre, étape secondaire et affaire de techniciens : si l'épure est bonne, pense-t-on, le projet l'est aussi sur le terrain. Pressée par le souci d'une efficacité immédiate, cette approche elliptique parie sur la neutralité de la technique et nie les obstacles spécifiques du champ de l'opérationnel : elle fait l'économie des études de faisabilité, comprime le temps nécessaire à l'élaboration et la maturation d'un savoir technique adapté et, plus généralement, néglige les contraintes gestionnaires.

En témoigne la précipitation, voire l'improvisation, de nombreuses décisions prises sans qu'aient été assurés les moyens de leur mise en œuvre et les modalités de leur gestion : la suspension des loyers supprimée en 1986 faute d'avoir anticipé les répercussions sur le marché immobilier ; les lotissements perturbés par de graves problèmes d'assainissement en l'absence de relevés topographiques et déjoués par des pratiques foncières citadines insuffisamment étudiées ; des règles de mitoyenneté inspirées de corpus législatifs étrangers et presque aussitôt abandonnées en raison de leur inadaptation [104] ; le quartier central de Tiedpalogho en ruine pendant quatre ans pour avoir été déguerpi et rasé avant même qu'aient été prévues les modalités de la reconstruction ; les villas cossues de la Cité An IV A vides faute de preneurs, qu'aucune étude de marché préalable n'a permis d'identifier ; la ZACA congestionnée en raison de la reconstruction du grand-marché sans analyse de la circulation et de l'organisation des flux de marchandises dans ce périmètre central dense.

Egalement éclairante est la réalisation des infrastructures des Cités révolutionnaires. L'ONEA prévoyait une extension de 5 km des réseaux d'eau en périphérie pour 1986, lorsque l'Etat lui commande l'adduction d'eau de la Cité An III, d'un montant de 30 millions de FCFA [105] : sans consultation préalable, l'office est contraint de modifier sa programmation au détriment des périphéries. De façon similaire, et bien que dans ce dernier cas le ministère de l'Eau ait été associé dès le début de l'opération au comité d'organisation, l'adduction d'eau dans la trame d'accueil du secteur 28 est décidée hâtivement et sans concertation. La décision de déguerpir pour réaliser la Cité des 1 200 logements date du 8 juillet 1987 et les travaux d'alimentation en eau potable sur la trame d'accueil commencent en janvier 1988, pour un montant de 60 millions de FCFA [106] : l'ONEA et l'ONPF ont eu six mois pour programmer et préparer les travaux.

Outre des incohérences, cette dissociation du technique et du politique engendre un profond malaise des techniciens, aussi bien aux échelons supérieurs de la hiérarchie qu'au sein des équipes de terrain, qui se heurtent constamment aux CR lors des lotissements. Fixé par un premier texte de juin 1984, reprécisé en juin 1985 [107], le cadre

104. Kiti n° AN IV 279/CNR/EQUIP du 19 février 1987 (in *Carrefour africain*, n° 983 du 17 avril 1987,p.18).
105. Entretien du 18 août 1987.
106. *Rapport Simiex..., op. cit.*, p. 2.
107. Décret n° 84-203 CNR/PRES/IS/MEC du 1er juin 1984 ; Décret n° 85-317 CNR.PRES.EQUIP. du 7 juin 1985 (in *JOBF*, n° 27 du 4 juillet 1985, pp. 676-678).

juridique de ces opérations répartit en principe clairement les responsabilités, mais il se heurte aux objectifs divergents d'acteurs qui utilisent le déroulement des procédures de régularisation pour démontrer des légitimités relevant d'autres registres d'action. Ainsi, les demandes d'extension des périmètres lotis, les manipulations statistiques des recensements d'acquéreurs de lots, le traitement des litiges fonciers après attribution sont des prétextes permanents d'opposition entre CR et DGUT. Pour limiter les effets de cet affrontement, le texte de 1985 prend soin de mentionner à plusieurs reprises la place qu'il convient de réserver aux CR dans les opérations [108], sans toutefois parvenir à les cantonner dans un champ que l'appui dont ils bénéficient auprès de la hiérarchie politique leur permet sans cesse de transgresser.

Soulignons en effet que les autorités ont amplifié les antagonismes en confiant ostensiblement aux CR des tâches techniques. Ainsi, en 1985, à propos de l'ordonnance sur la gratuité des loyers : « nous faisons confiance aux CDR. Sans eux, nonobstant toutes les structures qu'on aurait pu créer, cette mesure serait difficilement appliquée. Aujourd'hui, nous bénéficions de la contribution des CDR qui sont un appui très important : ce sont les bras de la DPL » [109]. Même démarche pour l'attribution des logement : « Objectivement, la DPL serait incapable de contrôler tous les logements dans tous les secteurs [...] Ce sont les délégués des secteurs qui sont chargés de loger les gens [...] et la commission socio-économique qui préside la commission de logement » [110]. Ce sont encore les CR que l'on sollicite pour alimenter les statistiques descriptives nécessaires à l'assujettissement de la société urbaine : « La Révolution d'août dispose, à travers les CDR, d'instruments efficaces pour entreprendre ce vaste travail en collaboration avec les services compétents des ministères intéressés : La division de nos agglomérations en secteurs [...] offre une base de départ pour ce travail de recensement exhaustif des propriétés » [111]. Aux techniciens, qu'il pense trop éloignés des citadins, le pouvoir révolutionnaire préfère les CR, bien implantés dans les secteurs. Ce faisant, il néglige les compétences des premiers qui, *a posteriori*, se révèlent avoir cruellement manqué à l'ensemble du projet urbain.

Le règlement de ces antagonismes, mal arbitrés par la législation en vigueur, profite jusqu'en 1987 aux acteurs politiques. Pour être flagrante, cette prééminence du politique n'est cependant pas une spécificité du Burkina Faso : Jean-Luc Piermay évoque ainsi « l'encadrement politico-administratif » zaïrois [112], tandis que Fawzi Mellah qualifie la sur-politisation de l'administration de « tare infantile » des Etats du Tiers-Monde [113]. Elle prend d'ailleurs des formes plus classiques après 1987, avec le processus de normalisation engagé par le Front populaire et la rationalisation gestionnaire encadrée par la Banque mondiale : les liens strictement partisans se distendent au profit d'alliances plus subtiles, dans lesquelles les connivences politiques sont tissées entre des cadres dotés de solides compétences professionnelles, tandis que

108. Voir par exemple les articles 30 et 36 : Décret n° 85-317, *op. cit.*, p. 677 et p. 678.
109. *Carrefour africain*, n° 888 du 21 juin 1985, p. 26.
110. *Ibid.*, p. 28.
111. *Carrefour africain*, n° 866 du 18 janvier 1985, p. 19.
112. PIERMAY J.-L., « Le détournement d'espace : corruption et stratégies de détournement dans les pratiques foncières urbaines en Afrique centrale », in *Politique africaine*, n° 21, mars 1986, p. 34.
113. MELLAH F., « Le développement politique : rôle et limites de l'administration publique. Eléments pour une analyse de l'Etat «moderne» au Tiers Monde », in *Annuaire du Tiers-monde VIII 1982-1983*, Paris, Fernand-Nathan, 1984, p. 81.

les techniciens, revalorisés, réoccupent progressivement la place que leur avaient ravie les CR et le personnel d'encadrement du CNR [114].

2) L'inconnue gestionnaire

Le prétexte de la « gestion commando », en favorisant la réappropriation autoritaire, au profit de l'Etat, des filières de décision, ne prive pas seulement la maîtrise d'ouvrage des savoir-faire dont disposent les techniciens, elle précipite aussi les projets dans une improvisation préjudiciable à toute capitalisation d'expérience, au service de l'élaboration d'un urbanisme révolutionnaire.

Même dans le domaine novateur du financement de l'habitat, celui où le pouvoir d'Etat déploie ses plus audacieuses inventions, la gestion des opérations constitue une pierre d'achoppement. Deux institutions classiques sont d'abord créées : le Fonds d'aménagement urbain, pour la restructuration des quartiers spontanés, partiellement financé par un don de l'aide bilatérale hollandaise puis alimenté par les redevances parcellaires [115] ; le Fonds de l'Habitat ensuite, créé en 1986 pour financer les opérations immobilières de l'Etat (notamment les Cités) et alimenté par des prélèvements sur les loyers [116]. Leur fonctionnement se révélant insatisfaisant face aux énormes besoins des projets étatiques, le pouvoir imagine des montages nouveaux.

Le budget d'exécution de la Cité An II en est un exemple. La dotation initiale du projet, constituée par des apports en nature ou en espèces, est fixée par les décrets n° 84-313 du 21 août 1984 et n° 84-318 du 22 août 1984 qui déterminent la contribution, calculée en nombre de logements à réaliser, exigée des sociétés et organismes bancaires de la place [117]. Réalisé à la hâte, ce montage est ensuite précisé et formalisé - après l'inauguration - par un décret du 29 août 1985 : « les recettes du budget du projet *Cité An II* proviendront des quotes-parts payées, à titre de crédit par les établissements bancaires et financiers et par les opérateurs économiques intérieurs au Burkina Faso » [118]. Le principe est simple et s'inscrit dans la philosophie du régime : faire contribuer les opérateurs économiques locaux, « en rapport avec la capacité et la santé financière de chacun » [119], et « révolutionnariser » leurs dépenses en canalisant les financements vers des projets conformes à la politique du CNR. Le budget ainsi établi est, en septembre 1985, de 1,415 milliards de FCFA pour un coût unitaire prévisionnel de 5 millions de FCFA par logement. Le bilan de l'opération demeure néanmoins confus : les modalités de financement des équipements et infrastructures sont obscures tandis que la plus grande incertitude règne sur les conditions de récupération des coûts, sur le remboursement des emprunts auprès des organismes bailleurs et sur les responsabilités gestionnaires [120].

114. *Carrefour africain*, n° 1060 du 6 janvier 1989, p. 23.
115. Raabo n° 13 EQUIP/MATS du 27 février 1986 (in *JOBF*, n° 10 du 6 mars 1986, pp. 157-158).
116. 60% du montant des prélèvements sur les loyers d'immeubles y sont consacrés d'après le Kiti n° 86-60 CNR.PRES. du 19 février 1986 (*JOBF*, n° 9 du 27 février 1986, pp. 138-139).
117. *JOBF* n° 34 du 23 août 1984 (p. 846) et n° 35 du 30 août 1984 (pp. 874-875).
118. Décret n° 85-433 CNR.PRES du 29 août 1985 (in *JOBF*, n° 38 du 19 septembre 1985, p. 947).
119. *Ibid.*, p. 947.
120. OLAVARRIETA A., *op. cit.*, p. 3.

Fig. n° 62

LES "CITES REVOLUTIONNAIRES" A OUAGADOUGOU

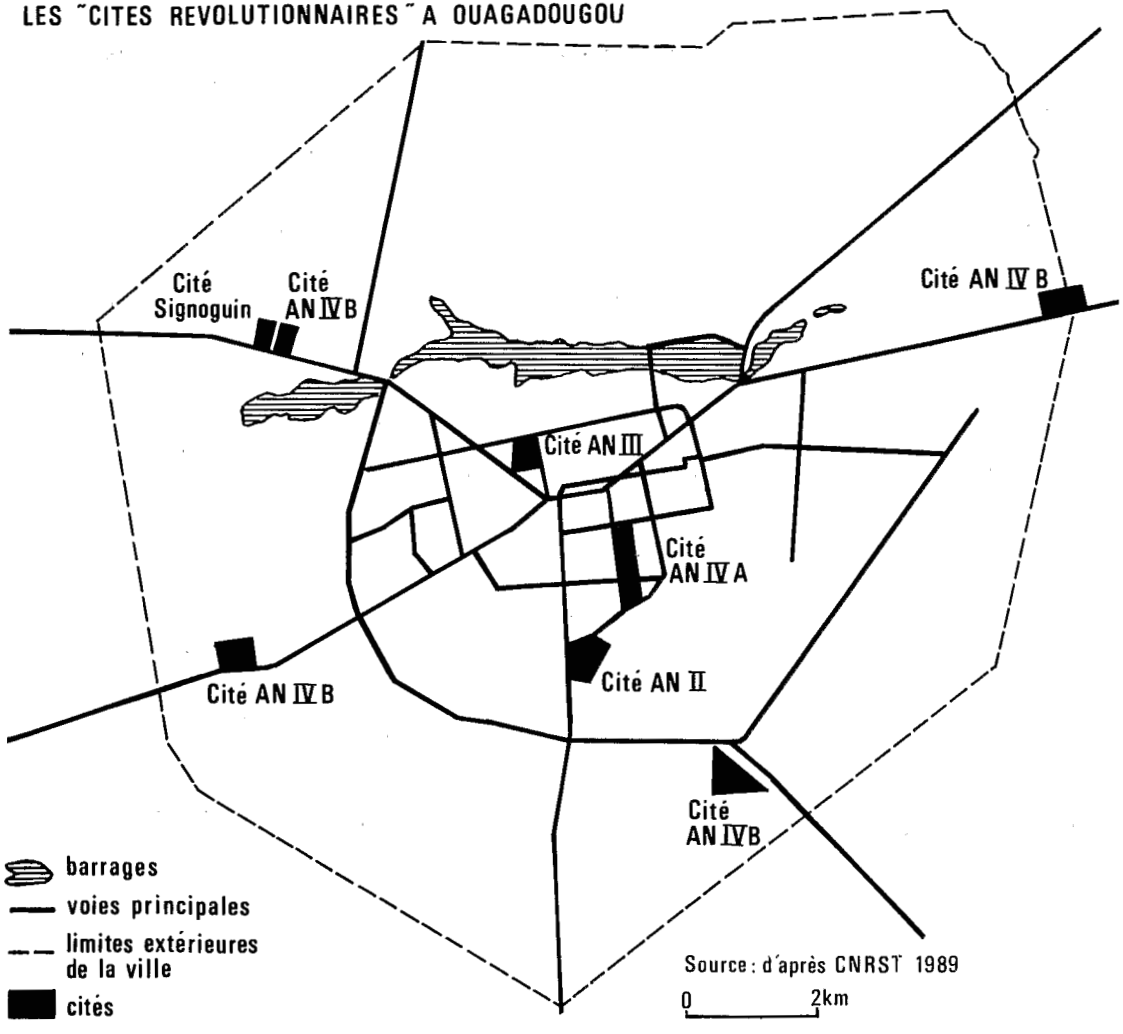


Tableau n° 122

Les « Cités révolutionnaires » à Ouagadougou

Nom de la Cité	AN II	AN III	AN IV A	AN IV B	1 200 LOGEMENTS	SIGNOGUIN
Année d'achèvement	1985	1986	Villas : 1989 Immeubles : inachevés	1987	1989	-
Site dans Ouagadougou	Ipelcé (secteur 6)	Bilibambili (secteur 3)	Tiedpalogho (secteur 5)	Secteurs 15, 17, 21, 27	Sainte-Camille (secteur 14)	Tampouy (secteur 22)
Nombre de logements	188	376	52 villas	200 villas	1200	150
Coût unitaire des logements (en millions de FCFA)*	5,6	-	villas : 10 Immeubles : 96 à 130	3,3	3,5	3
Financement*	Prêt d'opérateurs économiques nationaux	Fonds de l'Habitat CNSS** Entreprises diverses	Emprunt de la SOCOGIB auprès d'un consortium de banques locales (6 milliards)	Fonds de l'Habitat (700 millions)	Emprunt (reliquat du prêt contracté pour la Cité An IV A : 3,6 milliards)	Fonds de l'Habitat (324 millions)
Mode de cession*	Location-vente 30 000 FCFA/mois sur 15 ans	Villas : location-vente 42 000 FCFA/mois sur 20 ans Appartements : location simple 34 000 FCFA/mois	Villas : location simple 100 000 FCFA/mois	Location-vente 15 000 FCFA/mois sur 20 ans	Location-vente F4 : 30 000 FCFA/mois (22 ans) 46 320 FCFA/mois (14 ans) F3 : 25 000 FCFA/mois (22 ans) 37 120 FCFA/mois (14 ans)	-

* Les données chiffrées étant approximatives et parfois contradictoires, elles sont à considérer avec prudence.

** Caisse nationale de sécurité sociale.

Sources : - OLAVARRIETA A., op. cit., pp. 2-7 ; SOREL M., op. cit., pp. 18-21.

- Carrefour africain, n° 1095 du 8 septembre 1989, p. 14 ; Sidwaya, n° 1370 du 3 octobre 1989, p. 5.

La formalisation tardive, et *a posteriori*, du montage financier de cette première cité ouagalaise suggère que les autorités, devant son succès relatif, ont peut-être souhaité le commuer en un mécanisme reproductible de la production publique d'habitat. Toutefois, cette procédure exceptionnelle étant peu susceptible d'être renouvelée à l'identique, d'autant que sa gestion confuse en limite l'exemplarité, c'est une autre solution qui est adoptée pour la Cité An III. D'un coût total d'environ 8 milliards de FCFA, elle est financée à hauteur de 2 milliards de FCFA par le Fonds de l'Habitat et par un prêt de la Caisse nationale de sécurité sociale à 3% sur 20 ans. Créé en mai 1986, un comité de gestion est responsable de l'encaissement et de la gestion des produits des locations et locations-ventes [121]. Ce louable effort pour organiser de façon plus rationnelle l'administration de la Cité et les conditions de sa liquidation financière n'est cependant pas suffisant pour assurer l'équilibre, d'autant que nombre d'occupants manifestent des difficultés croissantes à honorer leurs charges. De façon générale, le problème des impayés de loyers dans l'ensemble des Cités demeure préoccupant [122], comme celui de leur maintenance.

Quant au financement des villas de la Cité An IV A, il est assuré par un emprunt de 6 milliards de FCFA contracté par la SOCOGIB auprès d'un consortium bancaire local, avec l'aval de l'Etat ; le reliquat de ce prêt couvre aussi l'opération des 1 200 logements au secteur 14. Assurant seulement le transit des fonds, la SOCOGIB n'est cependant pas le réel maître d'ouvrage de ces opérations, au point que des observateurs s'interrogent « sur l'identité réelle du propriétaire de l'ensemble » [123]. Le Fonds de l'Habitat finance pour sa part les villas de la Cité An IV B, d'un coût unitaire de 3,3 millions de FCFA, mais, selon une étude, les mensualités fixées pour ces villas seraient « insuffisantes pour couvrir ne fut-ce que [leur] simple amortissement » [124].

Pour avoir été audacieux et novateur, le montage de la Cité An II n'a résolu ni le problème du financement de la politique publique d'habitat, ni la gestion sur le long terme du patrimoine immobilier public ainsi construit. De nombreuses questions demeurent en suspens : « Certains [logements] ont été construits par les services du Ministère, sur des terrains appartenant à l'Etat, mais sur un emprunt contracté par la SOCOGIB, puis « cédés » à des particuliers (selon des modalités qui semblent imprécises et des contrats que nous n'avons pas vus). S'il s'agit, comme on nous l'a dit, de location-vente, l'acquéreur ne devient effectivement propriétaire du logement [...] qu'au terme de la période de location-vente. On se demande qui est propriétaire pendant ce temps ? Qui est responsable civilement ? Qui doit assurer l'entretien des parties communes et les grosses réparations ? Quelles dispositions sont prises pour assurer la gestion des ensembles dans le cadre de la copropriété qui en émanera ? » [125]. Des études postérieures sur l'habitat au Burkina Faso se renvoient ainsi en écho des bilans d'un pessimisme dubitatif qui mettent tous en avant l'absence de maître d'ouvrage clairement désigné : « Nul ne semble détenir les bilans précis et définitifs de ces opérations, ni les tableaux d'amortissement des sommes empruntées. Aucun maître

121. Kiti n° 86-199 CNR.PRES.PRECO du 21 mai 1986 (in *JOBF*, n° 22 du 29 mai 1986, pp. 391-392).
122. Compte rendu du Conseil des ministres du 16 août 1989 (in *Carrefour africain*, n° 1092 du 18 août 1989, p. 8).
123. OLAVARRIETA A., *op. cit.*, p. 5.
124. SOREL M., *op. cit.*, p. 21.
125. OLAVARRIETA A., *op. cit.*, p. 9.

d'ouvrage n'est en charge de récupérer les loyers et d'assurer l'équilibre de ces remboursements. [...] Aucune provision n'a été prévue pour l'entretien ou les grosses réparations (non plus que pour les frais financiers) de ces logements qui sont en location-vente sur 15 ans ou en location simple » [126]. La création, en 1987, d'un Centre de gestion des Cités (CEGECI) chargé de la gestion administrative des Cités, du recouvrement des loyers, de l'entretien du bâti et des infrastructures aurait dû combler ce vide institutionnel [127]. Toutefois le CEGECI manque de moyens, de ressources financières, essentiellement des dotations de l'Etat, et d'expérience pour assumer l'ampleur d'une tâche redéfinie en 1989 [128].

Dans sa volonté farouche de contrôler ce secteur sensible de l'habitat, l'Etat s'est finalement privé des instruments dont il disposait déjà, sans parvenir à les remplacer efficacement. Ainsi la SOCOGIB, dont c'est précisément la fonction de réaliser les opérations immobilières publiques [129], n'a pas ou peu été associée à la maîtrise d'ouvrage des projets révolutionnaires, partiellement confiée à l'administration générale d'Etat ou à des structures *ad hoc*, investies par des agents proches du pouvoir (le président du comité de gestion de la Cité An III est un représentant de la présidence du Faso) mais dépourvues du personnel, des compétences et des ressources nécessaires.

Le bilan est donc mitigé puisqu'en dépit des réussites constatées ça et là, les expédients et les acrobaties financières n'ont permis de doter le pays ni d'un mécanisme régulier de financement de l'habitat « social », ni d'un dispositif fiable de gestion du parc public. Ce secteur, qui a pourtant bénéficié de toutes les sollicitudes, n'intègre pas mieux que les autres les contraintes gestionnaires, si peu glorieuses qu'elles n'ont pas retenu l'attention des bâtisseurs pressés du régime révolutionnaire.

L'expérience ouagalaise est ainsi très éloignée du projet urbain d'un Haussmann, auquel elle a pu être comparée [130]. La chirurgie urbaine de ce dernier était mise au service d'une pensée radicalement neuve de la ville, organisant globalement la mobilité des fluides, la distribution des réseaux et des équipements qui en assurent le fonctionnement [131]. Dans le projet haussmannien, l'embellissement et la recherche d'une « lisibilité policière » [132] sont indissociables de l'équipement et du maillage réticulaire de l'espace urbain. Pour être ambitieux, l'aménagement de Ouagadougou est loin de présenter cette cohérence. La sujétion aux « opérations commandos », juxtaposant sans les organiser des interventions partielles, et le manque de ressources financières le privent d'une gestion adéquate de l'appareillage technique comme d'un dessein, conception cohérente du fonctionnement urbain.

126. OLAVARRIETA A., *op. cit.*, p. 1.
127. Kiti n° AN IV-464 CNR.BUD du 20 août 1987 (in *JOBF*, n° 35 du 27 août 1987, p. 855).
128. Compte rendu du Conseil des ministres du 16 août 1989 (in *Carrefour africain*, n° 1092 du 18 août 1989, p.8).
129. Article 2 du décret n° 85-509 CNR.PRES.MEQ du 20 août 1985 (in *JOBF*, n° 2 du 9 janvier 1986, p. 30).
130. Cette comparaison est suggérée par Alain Marie : « Politique urbaine : une révolution au service de l'Etat », in *Politique africaine*, n° 33, mars 1989, notamment p. 34.
131. FLAMAND J.-P., *Loger le peuple : essai sur l'histoire du logement social*, Paris, Editions la Découverte, 1989, pp. 54-56.
132. *Ibid.*, p. 55.

II. Les « détournements » de la gestion urbaine de proximité

La gestion partagée s'inscrit en contrepoint des trois composantes principales du projet urbain national : la gestion-planification de la croissance urbaine appuyée sur la gestion foncière, la modernisation du centre-ville, la construction d'habitat social à destination des couches citadines moyennes et supérieures. Elle sert ainsi doublement les intérêts du pouvoir : en compensant la faiblesse des engagements financiers en périphérie, elle augmente la tolérance sociale à l'égard des grands projets publics du centre-ville et, en régulant la demande en équipements et services de proximité, absents des priorités urbaines gouvernementales, elle atténue les effets pervers de la politique nationale (affaissement des niveaux de vie citadins, destructions de patrimoines immobiliers, alourdissement de la pression fiscale pour les couches moyennes et pauvres...).

L'absence de remise en cause violente de ce dispositif suggère néanmoins que les dirigeants de l'appareil d'Etat n'en profitent pas seuls : la gestion de proximité offre des opportunités auxquelles peuvent accéder de nombreux acteurs sociaux, à quelque échelon de la société qu'ils appartiennent. Aussi le pouvoir central n'est-il pas l'unique opérateur des « détournements » de la gestion infra-communale ; de « haut » en « bas », tous usent de ce dispositif pour conforter leurs intérêts particuliers.

A. Le « piratage » étatique

Si la pratique urbanistique de l'Etat révolutionnaire présente des lacunes, elle a su prendre en compte la demande en services urbains des périphéries et mobiliser de nouvelles ressources pour amplifier l'offre non exclusivement institutionnelle. Pourtant, nul texte officiel ne mentionne cette dimension gestionnaire comme une composante du projet urbain étatique. Le Plan quinquennal ou les différents documents de synthèse présentent certes des inventaires de construction d'écoles ou de dispensaires, mais en les attribuant aux politiques nationales sectorielles d'éducation ou de santé, tandis que la gestion des points d'eau collectifs est évacuée de bilans essentiellement consacrés aux investissements réalisés. Où trouver, dès lors, un état global de la gestion urbaine, dans un contexte où les maîtrises d'ouvrage, les financements comme les procédures relèvent de montages hybrides ?

1/ Compensation aux périphéries : l'indispensable viatique du projet urbain national

Ayant permis l'émergence de configurations où fleurissent des alliances métissées, les pouvoirs publics burkinabè encouragent la production d'équipements et la gestion de services urbains de proximité dont ils n'assument que partiellement la logistique et le poids financier, mais dont ils incorporent les résultats dans les bilans de leurs politiques sectorielles. Masquant cette pratique, l'Etat s'efforce habilement, par des arguments adaptés, de replacer la gestion de proximité dans les créneaux de sa politique générale.

Se propose-t-il d'améliorer les taux d'alphabétisation ? Il mobilise les CR autour de la construction des écoles. Se propose-t-il d'embellir la ville ? On voit aussitôt fleurir dans la presse les appels au civisme concernant l'entretien des quartiers : « Opération ville propre dans 3 quartiers (Zogona, Wentinga, Dagnoën) : responsabiliser les habitants » [133] ; « Zangouettin et Peuloghin densément peuplés sont des quartiers insalubres où les infrastructures sociales commencent à se détériorer *faute d'entretien par les habitants du quartier* » [134].

Définie par les thèmes de la politique nationale, mais inscrite dans les lacunes de l'intervention publique, la gestion de proximité permet aux CR d'orchestrer la délocalisation des charges gestionnaires en concrétisant le discours officiel sur la responsabilisation des citadins et la restauration d'une citoyenneté active. Ainsi que le confirme naïvement un journaliste - « L'opinion collective veut que l'Etat fasse tout. Mais l'Etat c'est tout le monde » [135] - la célébration politique de la « participation » offre opportunément à l'usager gaspilleur, consommateur urbain déraisonnable, l'opportunité d'une « rédemption » par la gestion partagée.

Ce processus conduit à un dédoublement de l'intervention publique en ville : un ensemble d'opérations stratégiques attribuées aux administrations centrales, une panoplie de projets secondaires, en termes de financement et de visibilité urbaine, dont le pilotage est délocalisé à l'échelle des secteurs. Variante du délestage étatique, ce partage confine la gestion urbaine publique dans le champ étroit de l'infra-communal, limitant mécaniquement, par ce seul changement d'échelle, la nature des problèmes posés comme des solutions adoptées. Il s'ensuit une dépendance fonctionnelle de la gestion de proximité et une spécialisation dans les créneaux de voisinage : celle-ci résulte certes du rayon d'action limité des CR ; elle est aussi une condition politique imposée par le pouvoir central.

Avec cette contrainte, la « décentralisation » au profit des secteurs coïncide-t-elle avec une démocratisation de la gestion publique en ville ? Les effets semblent contradictoires. D'une part, l'introduction des CR contribue à la surpolitisation de la gestion urbaine, menaçant ainsi l'esprit de service public que l'Etat prétend promouvoir. D'autre part, la délégation de responsabilités gestionnaires aux CR, seules structures politiques élues au suffrage direct, soumet au contrôle de la population un champ d'intervention déterminant pour sa vie quotidienne et fait du secteur urbain le seul échelon territorial où sont superposés un système représentatif (avec les limites démocratiques inhérentes aux modalités de vote en vigueur) et un système de contrôle gestionnaire par les habitants. Cette démarche participe-t-elle pour autant d'une véritable démocratisation ?

La pratique étatique conduit à des logiques contraires. Entre les populations et le pouvoir central, elle accroît l'éloignement : les projets urbains nationaux sont en quelque sorte mis hors d'atteinte des citadins, tant en raison de leur échelle que de l'écran technocratique qui les voile, introduisant ainsi un décalage croissant entre les préoccupations quotidiennes des habitants et celles de l'Etat. A l'inverse, elle réassocie,

133. *Carrefour africain*, n° 832 du 25 mai 1984, p. 9.
134. *Carrefour africain*, n° 1105 du 17 novembre 1989, p. 24. Souligné par nous.
135. *Carrefour africain*, n° 1105 du 17 novembre 1989, p. 24.

dans les secteurs, les responsabilités gestionnaires et le contrôle politique de sorte que, dans ce dispositif électoral bloqué aux échelons inférieurs, les CR sont artificiellement en position de supporter seuls les conséquences politiques du projet urbain et virtuellement en devoir de mener le périlleux exercice de mise en cohérence de la politique nationale avec les réalités locales. Ecran politique freinant la remontée du mécontentement, les secteurs ne sont pas seulement le réceptacle d'un transfert d'impopularité : les CR y assument, modestement, un rôle de régulation des contradictions entre le diktat de la modernisation urbaine et les objectifs sociaux de la Révolution en inventant des mesures compensatoires.

La pratique en est difficile et les exemples abondent où les CR, confrontés au mécontentement des populations, ont à gérer les incohérences de la pratique institutionnelle. Dépourvu de réseau, le secteur 19 est ainsi très mal desservi en eau potable et son approvisionnement repose sur les réserves souterraines exploitées à partir de pompes manuelles. Parmi ces dernières, la seule dont le débit est à la fois suffisamment élevé et régulier pour autoriser l'installation d'un PEA est malencontreusement située au milieu du tracé de la rocade sud-ouest de la ville prévue par le schéma directeur. La DGUT s'étant opposée à l'édification d'un PEA à cet endroit, en raison de la priorité stratégique du chantier de desserte routière des quartiers méridionaux, l'ONEA abandonne le projet d'investissement, dont nous n'avons pu déterminé s'il avait été imprudemment divulgué par le CR ou par l'office lui-même [136]. En 1987 et 1988, cette affaire est au cœur des débats dans le secteur. Mal informés, les habitants accusent le CR de n'avoir pas effectué les démarches correctes et ne comprennent pas qu'une légère modification du tracé de la rocade ne puisse pas permettre la construction, vitale pour ce secteur, d'un PEA. C'est essentiellement à l'échelle du secteur que s'exprime leur frustration, que se développe la controverse et que s'organise la résistance. Provoquée par un absurde manque de coordination entre les principaux acteurs institutionnels, la colère des résidants s'adresse d'abord au CR, à qui échappent pourtant les enjeux du rapport de force, le contraignant à un déploiement de ruses et d'efforts pour la juguler ou la détourner.

Des configurations de ce type sont d'autant plus fréquentes à Ouagadougou que la précipitation multiplie les incohérences et met en concurrence des projets incompatibles. Bien que les CR ne soient pas en mesure de mettre de l'ordre dans ce foisonnant projet urbain, c'est sur eux, plus que sur les organismes nationaux et provinciaux, que pèse le mécontentement car le feuilletage des niveaux de décision, la médiatisation des responsabilités et le brouillage des discours officiels désincarnent l'intervention publique déficiente. Faute d'en identifier précisément les acteurs ou d'en décrypter les logiques, les citadins s'adressent aux interlocuteurs les plus proches, le plus souvent incapables d'organiser un mécanisme de concertation vertical susceptible de provoquer un consensus. Néanmoins, les CR répondent ainsi à une partie de la demande du pouvoir central en lui épargnant l'invention de mécanismes complexes de consultation des populations, en le prémunissant contre les convulsions du

136. Les principaux renseignements sur ce dossier nous ont été fournis par le CR du secteur 19 : entretien du 5 mars 1987 puis visites ultérieures en 1988.

mécontentement citadin, en le dispensant des mesures sociales d'accompagnement de ses grands projets urbains.

Dans l'accomplissement de ces différentes fonctions, les CR confrontés aux logiques techniques des offices nationaux bénéficient d'un soutien politique inconditionnel, comme l'illustre l'exemple de la querelle opposant l'ONEA au haut-commissariat en 1987. Lassée de la gestion approximative des CR aux PEA et des importantes réparations qui en résultaient, la direction régionale de l'ONEA écrit, en mars 1987, au haut-commissaire de la province du Kadiogo pour lui signaler l'existence d'un désaccord avec les CR tout en spécifiant soigneusement les responsabilités respectives dans la dégradation du service, afin de dédouaner l'office [137]. Le ton monte un mois plus tard lorsqu'un nouveau courrier informe le haut-commissaire que les services techniques de l'office envisagent de reprendre la gestion des PEA à compter du 1er mai 1987. La réplique dissipe sèchement le malentendu : « les relations horizontales que j'encourage entre les services et les structures populaires ne sauraient se transformer en relation d'autorité car vous n'avez aucune instruction ou décision à prendre en leur endroit même dans le cadre de votre service » [138]. Sans ambiguïté, la réponse provinciale est guidée par deux principes : le premier réitère l'ancrage politique de la gestion de proximité, laquelle n'est pas même soumise à la tutelle technique de l'office ; le second confirme la priorité donnée à l'élaboration du consensus social infra-communal, y compris lorsque celle-ci conduit les CR à user de ressources qui font ensuite défaut à l'efficacité gestionnaire d'un service essentiel. En refusant d'entendre l'ONEA, alors qu'il n'ignore rien des dysfonctionnements qui nourrissent ses griefs, le haut-commissariat rappelle que la gestion partagée, avant d'être un instrument de gestion urbaine, est un viatique du projet urbain national : bras séculier de la « révolutionnarisation » de la société, les CR ne peuvent être jugés et sanctionnés sur leurs performances dans les services.

En revanche, le pouvoir d'Etat leur sait gré d'alimenter, grâce à la gestion de proximité, un consensus social que, pour sa part, il malmène sévèrement faute de réconcilier efficacité technique, contraintes économiques et réalités sociales. Annexer les ressources périphériques ainsi mobilisées, les assujettir aux logiques du projet urbain étatique en canalisant les dynamismes locaux au service d'une intégration bon marché des exclus de la ville officielle, participent d'une logique de confiscation, par l'Etat, de la gestion partagée.

2/ *L'Etat et les avatars du dualisme centre-périphéries*

Compromis entre un urbanisme centré sur quelques projets de prestige et un aménagement systématique des vastes espaces périphériques, moyen terme entre la « gestion commando » des institutions réquisitionnées pour les projets phares du gouvernement et la bureaucratie ordinaire d'administrations urbaines indigentes, la gestion partagée favorise l'accommodement des distorsions et une régulation minimale

137. Lettre citée par KOANDA S., *Gestion des bornes-fontaines et des postes d'eau autonomes de l'exploitation de Ouagadougou*, Ouagadougou, ONEA, 1988, doc. dactyl., p. 7.
138. *Ibid.*, p. 9.

de la redistribution urbaine. Ce faisant, elle génère des bénéfices politiques récupérés par un pouvoir d'Etat qui finance pourtant très médiocrement l'amélioration des conditions de vie des masses citadines.

Soulignons, à cet égard, la distorsion entre l'amplification médiatique des lotissements et leur place réelle dans les affectations budgétaires consacrées à l'urbanisme. D'un coût modérés, ils ne sont en effet accompagnés d'aucune péréquation spatiale des dépenses, d'aucune redistribution véritable des investissements entre les différentes parties de la ville, en fonction d'un projet cohérent de travaux publics [139]. Ainsi, sur les 6 milliards de FCFA consacrés aux investissements urbains par le Plan populaire de développement (octobre 1984 - décembre 1985), 4 sont destinés au seul marché central de la capitale ; quant au premier Plan quinquennal, s'il prévoit le lotissement de 139 000 parcelles environ, il programme surtout la restructuration des zones commerciales centrales de Ouagadougou et Bobo-Dioulasso, la réalisation de Cités et la construction de 750 logements publics [140]. En nombre de bénéficiaires directs et en quantité d'espaces touchés, les lotissements dominent, mais en termes d'investissements [141], ils représentent un effort modique que masquent - et corrigent ? - les améliorations engendrées par la gestion partagée. L'inégalité de traitement des espaces urbains demeure mais, en accaparant les populations, les projets de secteur détournent leur attention de programmes bien plus considérables, mis en œuvre non pas au profit des « masses » officiellement courtisées par le pouvoir révolutionnaire, mais à celui des classes moyennes.

Ainsi, à Ouagadougou, les importants travaux de voirie du Second projet de développement urbain concernent exclusivement, hormis les grands axes de pénétration, les voies des quartiers lotis avant 1983 qui desservent le centre et non la réfection des voies en latérite qui irriguent, dans des conditions souvent difficiles, les aires périphériques [142]. De même, la construction du marché central et la rénovation de la zone urbaine adjacente améliorent la desserte commerciale du centre-ville, mais non celles des secteurs périurbains. Quant aux cités, elles sont toutes localisées dans des quartiers centraux et péri-centraux, à l'exception des différents ensembles de la Cité AN IV B.

L'affectation prioritaire des ressources publiques n'est donc pas modifiée par une pratique révolutionnaire qui perpétue les privilèges acquis du centre-ville dans les programmes d'investissements et, partant, les inégalités urbaines. Sans prétendre que la dualité urbaine ouagalaise s'en trouve renforcée, comme le suggère Coen Beeker [143], il

139. Voir à ce propos la politique de péréquation financière conduite par le Fonds métropolitain d'investissement à Lima (Pérou) au début des années 80 : ALLOU S., « Gestion urbaine et démocratie : l'expérience de la gauche unie à Lima », in *Economie et Humanisme*, n° 303, septembre-octobre 1988, p. 25.

140. MINISTERE DU PLAN ET DE LA COOPERATION, *Premier Plan quinquennal de développement populaire 1986-1990. Résumé-Synthèse*, Ouagadougou, ministère du Plan et de la Coopération, 1986, p. 43.

141. Quelques millions pour l'équipement des nouveaux périmètres lotis, dont une partie versée par les populations ; 10 milliards de FCFA pour la composante ouagalaise du Second projet urbain, négocié avec la Banque mondiale.

142. Cf. la carte des voies en projet : GROUPE HUIT, BCEOM, BANQUE MONDIALE, *Second projet de développement urbain : mobilisation des ressources et renforcement des infrastructures municipales*, Paris, Groupe huit, 1989, tome 1, p. 163.

143. BEEKER C., *Human Settlements and Sustainable Development : Conflicting Issues in African Cities*, Amsterdam, Institute of Planning and Demography (University of Amsterdam), 1990, doc. dactyl., p. 8.

Tableau n° 123

Plan quinquennal 1986-1990 : secteur de l'Habitat et de l'Urbanisme

Objectifs du secteur	Politique du secteur	Mesures d'accompagnement	Effets attendus
* la réalisation de douze schémas d'aménagement et d'urbanisme ; * le lotissement de 138.920 parcelles; * la construction (en régie et en entreprise générale) de 750 logements ; * la réalisation de cités type An II, An III ; * la reconstruction des marchés centraux de Ouagadougou et de Bobo-Dioulasso y compris les zones commerciales ; * la mise en place d'un cadastre.	Elle consistera à gérer, le plus efficacement possible, les investissements publics programmés en la matière et à stimuler toutes les initiatives complémentaires qui pourraient provenir du secteur privé ou de celui des collectivités locales.	* l'application de la réglementation en matière de loyers ; * la création d'un fonds de soutien à l'Habitat ; * la création de structures comme les mutuelles et les groupements d'achat de matériaux de construction pour l'exécution de chantiers d'auto-construction assistée ; * la sensibilisation des masses populaires autour des thèmes relatifs à l'hygiène, l'entretien de la voirie, etc ; * l'établissement de cahiers de charges régissant les différents usages du sol en milieu urbain ; * création de Brigades Topographiques.	* Recettes attendues : 8.500 millions de FCFA ; * création d'emplois ; * relance de l'économie ; * enrayement de la spéculation immobilière ; * amélioration des conditions d'hygiène et de santé ; * embellissement de la ville et du cadre de vie.

TABLEAU DE FINANCEMENT DES PROGRAMMES D'INVESTISSEMENT PUBLIC DU SECTEUR : "HABITAT ET URBANISME"

(en millions FCFA)

* Le secteur de l'Habitat est un secteur intégrateur par excellence. Lorsque le bâtiment connaît une phase d'expansion, il entraîne dans son essor un grand nombre d'activités en amont et en aval et contribue à la distribution des revenus grâce au nombre relativement élevé d'emplois qu'il crée. Avec 15.896 millions de FCFA qui leur sont alloués, l'Habitat et l'Urbanisme bénéficient de 2,5 % du montant global des investissements publics.
Les actions et projets à la recherche de tout ou partie du financement ont été regroupés en :
  * 4 projets individualisés
  * 1 programme

Coûts et Modalités / Nature du Programme	Coût total initial	Tranche Plan Quinquennal 1986-1990 Coût monétaire du Projet	Financement acquis		Finacement à rechercher
			Sources Nationales	Sources Extérieures	
A. Projets en cours d'exécution	30.942,64	15.209,64	7.242,0	4.245,0	37722,64
B. Projets non encore démarrés					
B1. Projets avec finacements acquis	25	25	25	-	-
B2. Projets avec financements partiellement acquis	47,50	47,50	-	23,75	23,75
B3. Projets sans financement	637,69	613,69	-	-	613,69
TOTAL (A + B1 + B2 + B3)	31.652,83	15.895,83	7.267,00	4.268,75	4.360,00

Source : *Premier Plan quinquennal de développement populaire 1986-1990 : résumé-synthèse*, Ouagadougou, ministère de la Planification et du Développement populaire, 1986, p. 43.

n'est guère contestable que les choix politiques de la Révolution [144] contribuent, au moins, à maintenir les déséquilibres entre le centre-ville et les autres aires de l'agglomération.

La gestion de proximité apparaît donc bien, avec la sécurité foncière, comme une ultime compensation. Assumant une gestion sociale de l'urbain, elle résorbe les contradictions issues des politiques nationales, elle dédommage partiellement les citadins des externalités négatives des grands projets (destructions immobilières, délocalisations résidentielles, dispersion des familles, désagrégation des liens de voisinage), tout en cantonnant leur mobilisation dans les champs de l'immédiat, à l'écart des enjeux importants. Dans une certaine mesure, elle favorise même l'épanouissement du technocratisme étatique en amoindrissant les frustrations et en affaiblissant les contre-pouvoirs face à la généralisation d'un interventionnisme arbitraire, négligeant les implications humaines et sociales des décisions prises sur le front de l'offensive modernisatrice de l'Etat.

Plus que le vecteur du développement local, la gestion de proximité est, pour le pouvoir central, un instrument de gestion du consensus social, un modèle de régulation au service du projet politique de l'Etat. C'est pourquoi elle ne s'accompagne pas d'une réelle décentralisation ni d'un transfert des ressources à l'échelon infra-communal : elle procède, dans cette acception, d'un mécanisme de raffermissement du pouvoir central, doté de moyens nouveaux pour réguler les dysfonctionnements sociaux au profit de l'ordre révolutionnaire dominant.

B. De « haut » en « bas » : à chacun son prétexte

Les détenteurs du pouvoir au sein de l'appareil d'Etat ne sont cependant pas les seuls à concevoir la gestion partagée comme un instrument ; les acteurs sociaux dans leur ensemble, et parmi eux plus encore les notabilités locales d'ancien et de nouveau régime [145], s'efforcent d'en tirer profit pour asseoir leur influence. Offrant un accès à des ressources, des savoirs et des pouvoirs, elle constitue un gisement, objet de convoitise et de concurrence : instrumentalisée par ceux-là mêmes qui en sont les principaux maîtres d'œuvre, elle est fréquemment réinterprétée en fonction d'ambitions et de desseins éloignés des objectifs de la gestion urbaine.

Nous avons retenu deux thèmes évocateurs de ces « détournements sociaux ». Le premier traite d'une des filières d'ascension offertes par l'entrée dans un CR de secteur, celle du savoir et de l'apprentissage, qui s'adresse d'abord aux « petits » en quête d'un emploi urbain. La seconde montre comment les montages de la gestion partagée mobilisent, parmi les notabilités locales, des « arrangeurs », intermédiaires et démarcheurs aux commandes des articulations entre les instances infra-communales et leurs partenaires institutionnels.

144. Etayés par les options des bailleurs de fonds étrangers : le marché central par exemple a été financé par la France et la réhabilitation de la voirie urbaine primaire par la Banque mondiale.

145. Par notabilités nous entendons les personnalités qui, à l'échelle du secteur, disposent d'une parcelle de pouvoir et qui, en vertu d'une autorité conférée par la coutume ou par le pouvoir révolutionnaire, interviennent dans les affaires publiques infra-communales.

1/ Les CR et l'apprentissage : gestion et capitalisation du savoir

Au sein des CR, il faut distinguer deux réseaux d'apprentissage : l'un concerne des tâches techniques spécialisées, nécessaires au fonctionnement des activités gestionnaires des secteurs ; l'autre s'adresse aux responsables qui, sans bénéficier de formation spécifique, tirent profit de leurs activités dans les permanences pour développer des connaissances juridiques, administratives ou politiques, qu'ils mettent ensuite à profit pour infléchir leur carrière professionnelle ou accélérer une promotion. La gestion de proximité offre ainsi des opportunités d'accès à des savoirs sur la ville, l'acquisition de ces derniers devenant progressivement une fin en soi.

En effet, la délocalisation de tâches spécialisées nécessitant un transfert minimal des connaissances par la formation d'agents infra-communaux, la gestion partagée devient progressivement une filière parallèle - et gratuite - d'apprentissage et de redistribution des connaissances. Ces dernières sont éclectiques et concernent aussi bien la lecture de plans cadastraux que la réparation des pompes à eau manuelles, la puériculture, les techniques d'entretien des pépinières ou encore les méthodes de projection cinématographique. Les formations, dispensées sous forme de stages d'une durée usuelle de quinze jours, sont offertes par les organismes traditionnellement chargés du service (la DGUT pour la lecture des plans, l'ONEA et l'ONPF pour la gestion des points d'eau, Saint-Camille pour les soins para-médicaux, la SONACIB [146] pour le cinéma...). Les bénéficiaires sont des militants du secteur, élus par l'assemblée générale ou retenus par cooptation, dont le recrutement participe du jeu de pouvoir développé par le *leadership* infra-communal, le plus souvent, d'après nos enquêtes, sur la base des liens partisans.

Au-delà de l'attribution d'un petit « boulot » dans le secteur, objectif immédiat du stage, l'acquisition d'une formation détermine souvent l'obtention d'un véritable emploi et s'inscrit dans des stratégies individuelles d'intégration de plus long terme. Ces formations recouvrent donc deux enjeux différents : elles valorisent les ressources humaines collectives des secteurs et améliorent les opportunités individuelles d'emploi. S'il faut regretter l'insuffisance des efforts entrepris, il faut aussi admettre qu'en transmettant une partie de leur savoir-faire technique aux populations, les pouvoirs publics ont fait une concession importante, qui inscrit la gestion partagée dans un mécanisme d'échange, le report d'une partie des tâches gestionnaires sur les citadins s'accompagnant d'une transmission compensatoire - quoique réduite - de savoir.

Ce mécanisme n'est cependant pas sans effets pervers et l'analyse des tensions sociales suscitées par la création des emplois infra-communaux doit être nuancée : aux dynamismes économiques engendrés, il faut opposer les effets déstructurants et centrifuges sur la gestion partagée. Les formations, offertes dans le but d'assurer le bon déroulement des activités des secteurs, représentent un capital personnel pour les individus qui en bénéficient, lesquels ont souvent pour principale ambition de les monnayer sur le marché du travail, ce que confirme le suivi du parcours professionnel de quelques-uns d'entre eux. Plusieurs chômeurs ont ainsi trouvé des emplois d'enquêteurs ou de techniciens dans l'administration, d'autres, formés à l'entretien des

146. Société nationale de cinéma du Burkina.

pompes, se sont établis à leur compte comme mécaniciens. Au secteur 20, deux militants formés par l'ONEA ont été embauchés dans des ateliers de mécanique et ne travaillent plus pour la permanence, qui fait appel à des techniciens rémunérés de l'ONPF pour réparer ses installations hydrauliques. Une secrétaire de la permanence du secteur 29 a quant à elle réussi un test d'embauche dans l'administration et quitté la permanence : sérieuse, elle affirme que son succès tient à sa bonne prestation aux questions idéologiques (toutes les épreuves de recrutement dans la fonction publique en comportent).

Deux phénomènes concourent à l'amplification de cette hémorragie : la trop grande rareté des stages, qui aggrave la propension des bénéficiaires à les détourner de leurs fonctions initiales, et l'insuffisante rémunération des emplois dispensés par les CR. En effet, les réponses empiriques et inégales des CR à cette problématique question de la rétribution du travail dans le cadre de la gestion de proximité freinent le développement de leurs activités et encouragent la fuite du personnel formé. Entre les cadres « détachés » de leur administration d'origine, que la concurrence entre activités professionnelles et militantes incommode, et les techniciens formés, que l'opportunité d'un emploi mieux rémunéré détourne de la gestion partagée, les CR éprouvent de graves difficultés dans la gestion de leur personnel. Déjà posé avec pertinence en 1986, lors de la première Conférence nationale des CDR, le problème que les rapporteurs désignent pudiquement sous la formule du « soutien matériel aux militants dévoués et honnêtes » [147], n'a été résolu par aucun CR, sinon sous la forme d'expédients et de bricolages, laissant entière la formulation d'une réelle politique de formation et de rémunération des agents infra-communaux, qui conditionne pourtant le fonctionnement de la gestion partagée sur le long terme.

Faute de cadre réglementaire précis, les apprentissages dispensés apparaissent, dans un marché du travail étroit, comme des gratifications, des compensations pour services rendus, des faveurs dans les systèmes relationnels qui lient les responsables de CR et leurs clientèles locales. Ignorant les besoins immédiats des permanences, dont la mauvaise gestion est stigmatisée lors de la première Conférence nationale des CDR puis à nouveau critiquée par les délégués des Assises nationales de 1988 [148], cette conception des stages techniques favorise leur confiscation par les notables des périphéries et leurs dépendants, les premiers utilisant les filières de formation pour animer leurs réseaux et consolider leurs pouvoirs, les seconds les empruntant pour faciliter leur insertion professionnelle. La gestion de ce maigre capital de savoir, alimenté avec parcimonie par des administrations ou des organismes para-publics jaloux de leurs compétences, affermit ainsi les notabilités propulsées par la Révolution, qui manipulent à leur profit l'accès aux apprentissages gratuits de la gestion partagée.

147. SGN-CDR, *op. cit.*, p. 70.
148. *Ibid.*, p. 21; FRONT POPULAIRE, *op. cit.*, p. 58.

2/ La médiation des aînés sociaux, « arrangeurs » des procédures gestionnaires

Plus encore que pour les humbles citadins, bénéficiaires de modestes privilèges, les enjeux individuels de l'accession au pouvoir infra-communal sont importants pour les notabilités locales, anciennes et nouvelles. A l'interface des dispositifs institutionnels et des pratiques déployées par les collectifs sociaux, les responsables de CR sont dans la position stratégique de l'entremise, dont l'importance est attestée dans des contextes urbains très divers [149]. La spécificité ouagalaise résulte de la confiscation presque totale de ces fonctions de médiation par les CR, à la seule exception notable de celles qui ressortissent au domaine de la morale et de la coutume, détenues par les chefs traditionnels. Obligés à de permanentes navettes entre l'appareil institutionnel et les collectifs résidentiels, leurs responsables appartiennent aux systèmes de régulation et de légitimation du premier comme des seconds : intercalés entre les deux et soumis à leurs pressions respectives, ils s'efforcent d'en organiser les articulations et les osmoses, jouant un rôle « d'adaptateurs de procédures contradictoires » [150].

Les lotissements sont évocateurs de ce mécanisme, puisque les CR y sont à la fois sollicités par le pouvoir central pour organiser et superviser les opérations de parcellement, et par les citadins pour obtenir, hors plan, l'extension des périmètres lotis où se développe une spéculation illégale. De même, ils sont investis des responsabilités de la construction des équipements prévus dans les plans quinquennaux, mais souvent incités par les populations à dépasser les objectifs réglementés pour devancer les programmes de l'administration. Le CR, en tant que pilote de la gestion infra-communale, est ainsi le vecteur privilégié d'un syncrétisme fonctionnel entre une partition imposée par le pouvoir, avec ses règles et son cadre idéologique, et une batterie d'instruments qui fonctionne essentiellement grâce aux concours de la population [151] : il lui revient d'arranger la première pour la conformer aux possibilités de la seconde. S'agissant non pas seulement de ruser avec la norme mais de modifier sans les dénaturer les projets respectifs des populations et des autorités, afin de les articuler, de négocier les règles de partage, de broder du pragmatisme sur les thèmes idéologiques d'un pouvoir peu soucieux des contraintes de mise en œuvre, au terme d'« adaptateurs » de Jean-Luc Piermay, nous préférons, dans le cas ouagalais, celui d'« arrangeurs ». Lorsque les CR, pour assumer leurs responsabilités, travaillent au remodelage de normes légales en réinventant, par exemple, des pratiques juridiques (dépôt d'autorisations préalables) ou fiscales (instauration de « taxes » infra-communales), créant ainsi un « code public » intermédiaire au cœur de l'innovation sociale, ils « arrangent » une partition imposée aux instruments limités qui sont les leurs.

Plus augmente la complexité des montages, plus s'élève le niveau de ressources et compétences requis pour leur mise en œuvre, plus les modes de faire s'éloignent des

149. Pour une synthèse de ce thème, voir par exemple : LELEVRIER Ch., *Pratiques légales et illégales dans l'espace urbain des pays en développement : le rôle des intermédiaires*, Créteil, Institut d'Urbanisme de Paris (Université de Paris XII-Val-de-Marne), 1987, 78 p, (DEA d'urbanisme). Notamment pp. 60-71.

150. PIERMAY J.-L., « L'espace, un enjeu nouveau », in CROUSSE B., LE BRIS E., LE ROY E. (dirs.), *Espaces disputés en Afrique noire : pratiques foncières locales*, Paris, Karthala, 1986, pp. 304-305.

151. Sur ce thème, voir aussi les « indispensables courtiers » : LE ROY E., *Rapport de mission : l'administration sénégalaise, la Compagnie sucrière du Sénégal et les enjeux spatiaux de la gestion urbaine*, Paris, ORSTOM, 1986, doc. dactyl., 48 p.

procédures codifiées des partages institutionnalisés, plus le rôle des « arrangeurs » de la gestion de proximité est stratégique et nécessaire. Leur pouvoir dépend donc, en partie, de la complication et de l'opacité des projets, le savoir déterminant une ligne de partage capitale entre citadins : « La connaissance du milieu permet de jouer sur la variabilité des situations foncières locales. La connaissance préalable des projets de l'administration permet, comme ailleurs, d'anticiper les mouvements d'urbanisme et de spéculer. [...] Ainsi émergent des « spécialistes » qui tirent leurs pouvoirs de leur bonne connaissance des mécanismes et de leurs responsabilités » [152]. De façon analogue, le fonctionnement de la gestion partagée, dont l'efficacité repose en partie sur la manipulation des règlements d'urbanisme, l'anticipation des décisions administratives, l'exploitation souvent hétérodoxe des ressources institutionnelles, dépend beaucoup de la mobilisation d'individus familiarisés avec les dispositifs officiels d'intervention sur la ville. Aussi les CR s'efforcent-ils de protéger, par une « promotion de la confusion » [153], le savoir et les pouvoirs par lesquels ils monopolisent les jeux de l'intercession.

L'illustration en est à nouveau fournie par les lotissements : en brouillant les procédures qui commandent les filières d'accession aux parcelles, les CR exercent sur les résidants un formidable pouvoir qu'ils peuvent actualiser par l'exaction (prélèvement de « taxes » indues), le chantage ou la relation clientéliste d'échange inégal. De même, tant que les CR détiennent l'exclusivité des démarchages dans la construction des équipements, ils conservent des opportunités de prédation sur les populations comme sur les artisans en quête de travail. Leur intérêt est de se rendre nécessaires en enténébrant leurs pratiques, ce qui n'est pas sans rappeler l'analyse de Jean-Luc Piermay à propos des pratiques foncières : « Peut-on espérer de ces spécialistes de la complexité un rapprochement des logiques ? Ils tirent leur raison d'être de cette juxtaposition de logiques qui s'excluent mutuellement ; leur projet est l'affermissement de leurs pouvoirs, et non la résolution des problèmes fonciers » [154]. Dans un autre contexte et en vertu de pouvoirs différents, les CR répondent à des mobiles similaires, sans toutefois que des répercussions fâcheuses s'ensuivent nécessairement pour la gestion partagée : si les logiques des intermédiaires conduisent bien à une quête individuelle de pouvoir, elles intègrent plus qu'elles ne relèguent les enjeux urbanistiques de proximité. Peut-être faut-il voir là une des grandes différences avec la plupart des pays d'Afrique centrale : l'Etat existe au Burkina Faso et, même lorsque son contrôle est imparfait, il demeure prégnant.

De plus en plus fréquemment choisis pour leur connaissance du fonctionnement urbain [155], les responsables des secteurs bénéficient donc en retour d'une accumulation de responsabilités et de moyens élargis, dont ils se servent pour contrôler les informations et circonvenir les lieux de décision dans les secteurs, confortant ainsi leur pouvoir. De manière contradictoire avec le projet social révolutionnaire et son souci de responsabilisation des citoyens, les contrastes entre la masse des citadins, exclue de fait de la direction des affaires locales, et les *leaders* infra-communaux, sont ainsi

152. PIERMAY J.-L., « Le détournement d'espace... », *op. cit.*, p. 25.
153. *Ibid.*, p. 26.
154. PIERMAY J.-L., « L'espace, un enjeu nouveau », *op. cit.*, p. 305.
155. Cf. supra : deuxième partie, chapitre II (I.B.2.).

accentués par le fonctionnement de la gestion partagée [156]. Toutefois, le comportement des résidants ne s'oppose guère à ce mécanisme : lorsque s'use la solidarité et que se dissolvent les pratiques d'investissement en travail, le fonctionnement des permanences repose plus encore sur la débrouillardise et l'entregent des CR, contraignant ceux-ci à une rapide sortie vers l'illicite. Cette dernière accroît l'hermétisme des montages et, en autonomisant la pratique des CR face à une mobilisation languissante, renforce leur rôle de courtier.

Si le relâchement du contrôle populaire sur les CR favorise ponctuellement la corruption et la concussion, sans pourtant qu'elles deviennent, comme en Afrique centrale, de véritables « techniques d'encadrement » des villes [157], il permet surtout à quelques individus de construire des pouvoirs qui résultent moins des responsabilités conférées au sein des CR que du détournement de ces dernières au profit d'une capitalisation individuelle du savoir. L'usage de ce dernier, néanmoins, demeure le plus souvent au service des collectifs résidentiels, pour lesquels il est un atout essentiel ; ainsi, le fonctionnement de la gestion partagée repose sur une dialectique entre l'institutionnel et l'irrégulier, les notables fabriquant, dans l'illégal, un pouvoir ensuite négocié dans la sphère officielle.

Toutefois, ne résumons pas les avantages acquis à l'affermissement de pouvoirs individuels : ceux-ci s'accompagnent de satisfactions matérielles tangibles. Si le travail et le temps consacrés aux activités des CR doivent être soulignés, si les risques personnels encourus ne doivent pas être négligés [158], les promotions ultérieures de certains responsables, parfois fulgurantes, démontrent qu'ils ont été « récompensés » de leurs efforts. Trois au moins des anciens délégués de secteur sont ainsi devenus hauts-commissaires (secteurs 22, 14 et 29), deux responsables ont été nommés maires des communes ouagalaises en 1989, un a été employé à l'Inspection populaire du contrôle immobilier, tandis que plusieurs autres ont connu, hors de la sphère politico-administrative, une ascension professionnelle rapide. Les deux exemples les plus significatifs sont, dans ce dernier cas, ceux de chômeurs ayant trouvé un emploi, l'un en 1987 lorsqu'il est embauché par un entrepreneur rencontré lors de démarches effectuées pour le compte du CR, l'autre en 1988 lorsqu'il crée sa propre entreprise pour répondre à la demande de travaux publics des secteurs. Comptable de formation, ce dernier avoue : « grâce à mes relations, notamment avec quelques-uns des hauts-commissaires de province, j'obtiens rapidement des chantiers publics » [159]. Outre l'opportunité d'asseoir un réseau de connaissances, l'appartenance à un CR offre l'occasion de se former à la vie municipale, de faire l'apprentissage des procédures de la gestion publique, de se familiariser avec les textes. Remarquons que les responsables aux affaires socio-économiques et les délégués ont plus fréquemment que les autres des

156. Remarquons que ce débat a une portée qui excède largement le cadre de notre propos. Des questions très semblables ont ainsi été posées en France à propos de la formation des responsables municipaux et de la reproduction des « dynasties » de notables au détriment de l'élargissement du système représentatif. Voir BRIE Ch. de, « Les citoyens à la conquête des pouvoirs (V) : sur les chantiers de la démocratie locale », in *Le Monde diplomatique*, mars 1990, pp. 22-23.

157. PIERMAY J.-L., « Le détournement d'espace... », *op. cit.*, p. 33.

158. Plusieurs responsables ont été mis en accusation par des habitants et ont dû se défendre devant les tribunaux. Au secteur 28, un propriétaire a porté plainte contre le délégué qui avait demandé la destruction de son bâtiment, reconstruit sur une réserve administrative dans un nouveau lotissement. Le délégué a dû défendre son dossier devant un tribunal avant d'être acquitté (entretien du 12 février 1989).

159. Entretien du 9 mars 1988.

sorties professionnelles avantageuses, soit que ces postes de responsabilité, qui leur assurent une fréquentation assidue des administrations urbaines, les préparent mieux au reclassement, soit qu'ils attirent les plus entreprenants des militants.

Qu'elles empruntent la voie du politique ou de la formation professionnelle, les trajectoires ascendantes des responsables infra-communaux ne sont pas exceptionnelles : sans doute l'ampleur et la diversification des tâches confiées aux responsables de CR expliquent-elles le large éventail des recyclages professionnels. Il n'est donc pas indifférent, pour l'identité et l'organisation de ces nouvelles notabilités locales, qu'elles émergent de structures de gestion infra-communales plutôt que d'instances plus banalement partisanes. Ne négligeons pas les risques que comporte un tel succès pour la gestion partagée : sans diaboliser les desseins des individus, qui ne sont certes pas tous de cyniques entrepreneurs politiques, dès lors que les CR apparaissent comme une filière possible, et peut-être privilégiée, d'intégration dans le marché du travail urbain, les stratégies individuelles interfèrent nécessairement avec les exigences de stabilité et de continuité de la gestion infra-communale. Que les CR deviennent progressivement un vivier de jeunes professionnels présente ainsi un envers, car si le service dans les structures infra-communales est réduit à un passage obligé vers un emploi ou une charge politique, le clientélisme et le népotisme menacent les logiques opérationnelles de la gestion partagée.

Le mécanisme d'échange par lequel les *leaders* mettent au service des CR certaines de leurs ressources pour mieux ensuite conforter leurs propres trajectoires socio-professionnelles individuelles ne pourrait néanmoins fonctionner sans la complaisance sinon la complicité des représentants de l'Etat. En laissant les responsables infra-communaux tirer profit de leur position, le pouvoir fait de l'accès aux CR une forme de « gratification » pour une catégorie de la population qui ne peut accéder au rang de chef coutumier et à ses avantages sociaux. En effet, tandis qu'en décernant des titres honorifiques, d'autres chefferies, comme par exemple les Yoruba urbanisés de Lagos, pallient la rigidité des systèmes de transmission héréditaires tout en renforçant le cercle de dignitaires de souche par l'adjonction de sang neuf et de ressources nouvelles [160], l'organisation hiérarchique de la société mossi reste « fermée ». Ignorant la dévolution méritoire des titres, celle-ci ne sait ni récompenser les services rendus par un individu à la communauté urbaine, ni fidéliser les « roturiers » en leur ouvrant les rangs de la chefferie. Contournant la difficulté, le régime révolutionnaire burkinabè juxtapose à l'ancienne une nouvelle « filière notabiliaire », construite sur des critères, des normes d'intégration et des modes de promotion nouveaux. Toutefois, comme à Lagos et en dépit de genèses différentes, le système de légitimation est double : tandis que les chefs coutumiers Yoruba ont revendiqué pendant 20 ans (de 1955 à 1975) la reconnaissance des officiels gouvernementaux [161], les CR, institués par le pouvoir politique, manifestent l'évident souci de voir reconnu leur statut par la population. Bien que le pari soit loin d'être gagné, nombre d'exclus du pouvoir coutumier s'emparent avec

160. BARNES S. T., *Patrons and Power : Creating a Political Community in Metropolitan Lagos*, Manchester, Manchester University Press, 1986, p. 189 *et sq.*

161. *Ibid.*, pp. 107-108

avidité de l'opportunité que leur propose le nouveau régime d'accéder à une forme de notabilité.

L'objectif de l'Etat est ici de nourrir ses réseaux de clientèle en même temps que de domestiquer son espace social [162]. Portés par le « bas » comme « arrangeurs » de la gestion de proximité, les intermédiaires sont ainsi choyés par le « haut » comme relais de l'administration centrale pour les tâches de gestion et de développement local, tenus par des prébendes et par l'espoir de gravir les échelons de la hiérarchie politico-administrative. Ce faisant, l'Etat cimente son socle partisan ; favorisant l'intégration des militants actifs dans la vaste nébuleuse de la bureaucratie urbaine, la gestion de proximité cheville, à la base, le clientélisme révolutionnaire.

Reste que les tactiques individuelles contrecarrent ce schéma simpliste, témoignant que « les situations de contrôle politique accentué n'évacuent jamais complètement l'intervention des acteurs subordonnés » [163]. L'insertion dans les CR, comme moyen de contournement des rigidités sociales d'une société dominée par l'élite gérontocratique de la chefferie, n'est en effet qu'un des processus à l'œuvre ; d'autres logiques s'y adjoignent car le clivage entre les acteurs politiques traditionnels et révolutionnaires n'étant ni absolu ni figé [164], de nombreux individus, qu'ils se réclament de l'idéologie dominante ou non, sont en position d'investir les structures populaires. Aussi le collectif notabiliaire en voie de formation est-il hétérogène et syncrétique, fondé sur une pluralité de légitimités qui utilisent, par opportunité, les seules structures officiellement autorisées à encadrer les communautés urbaines : la réorganisation spatiale de la ville s'accompagne d'un repositionnement des acteurs et d'une recomposition des forces sociales, à laquelle participent concurremment anciennes et nouvelles notabilités.

Dans le contexte historique et politique des années 80, les CR, bien qu'instaurés par le pouvoir central, offrent à une société citadine, muselée par le régime militaire, un de ses rares espaces de liberté, mis à profit pour promouvoir collectivement un meilleur environnement urbain d'une part, progresser individuellement dans diverses carrières professionnelles d'autre part. En construisant de multiples passerelles avec les lieux stratégiques du centre-ville, l'administration et le pouvoir politique, la gestion de proximité sert formidablement ces doubles desseins.

Pour être déterminées à des échelles beaucoup plus modestes, les manœuvres de détournement des citadins ne sont pas moins politiques que celles des tenants de l'appareil d'Etat. Formes de résistance à la tentation hégémonique du pouvoir révolutionnaire, par le contournement et la réappropriation, elles rappellent que les intérêts des opérateurs sociaux des périphéries ne se résument pas à la rationalité du champ étatique et trouvent dans la gestion infra-communale des modes d'expression singuliers. Tout espace de liberté concédé présente un risque pour l'autorité qui l'accorde et celui de la gestion partagée en est un.

162. COULON Ch., « Système politique et société dans les Etats d'Afrique noire : à la recherche d'un cadre conceptuel nouveau », in *Revue française de science politique*, vol. XXII, n° 5, octobre 1972, p. 1071.

163. BAYART J.-F., « L'énonciation du politique », in *Revue française de science politique*, vol. 35, n° 3, juin 1985, p. 344.

164. COULON Ch., *op. cit.*, pp. 1066-1067.

Chapitre II.
Les approximations scalaires de la gestion de proximité : des articulations spatiales et fonctionnelles mal définies

En tant qu'instrument de mobilisation des ressources locales, la gestion de proximité requiert la définition d'un maillage territorial, cadre de référence des opérations mises en œuvre sous le régime du partage. *A posteriori*, la reconnaissance du secteur urbain, entité géo-politique infra-communale, comme espace social - ce qu'était déjà le quartier dans la cité pré-révolutionnaire - mais aussi comme acteur et maître d'ouvrage de l'urbanisme opérationnel micro-local, apparaît décisive dans l'évolution de la pratique urbanistique des années 80. Sa prise en compte, en effet, contraint les acteurs institutionnels à modifier leur approche : entretenus dans l'illusion d'une ville officielle conquérante, ils n'avaient pas, jusqu'alors, développé de savoir sur la diversité citadine et son traitement ; confrontés aux nécessités du dialogue avec des partenaires multiples, ils s'efforcent par la suite d'intégrer, sinon d'accepter, les contingences locales. Les priorités qui en résultent ne sont pas nouvelles, mais le déplacement du centre de gravité des enjeux urbains vers ceux qui mobilisent les acteurs sociaux intronisés dans les CR permet l'expression de différences au sein de la mosaïque des secteurs périphériques qui trouvent, pour certaines, une traduction dans les réponses opérationnelles.

Le changement d'échelle et l'ouverture partielle des filières institutionnelles aux représentants des collectifs résidentiels auraient dû susciter une réflexion sur les enjeux spatiaux du redéploiement gestionnaire et sur l'articulation, tant horizontale que verticale, des divers échelons impliqués dans le dispositif fonctionnel reconstruit. Il n'en est rien. Notre objectif n'est pas tant ici de relancer un débat déjà amplement nourri sur la pertinence du « local » et ses possibles lectures politiques et idéologiques [1] - encore que la polysémie de ce terme ne nous permette pas d'échapper totalement à quelques mises au point préalables - que de montrer comment il est possible au pouvoir révolutionnaire de prôner le développement de la gestion de proximité tout en

1. Voir par exemple : LE BRIS E., LE ROY E., « Le local et l'échelle de Jacob », in CROUSSE B., LE BRIS E., LE ROY E. (dirs.), *Espaces disputés en Afrique noire : pratiques foncières locales*, Paris, Karthala, 1986, pp. 347-363.

pratiquant une dévalorisation sémantique du « local », de se faire le chantre de la décentralisation tout en se dérobant à la politisation des enjeux territoriaux.

I. Les déterminations territoriales

Pendant les vingt ans qui succédèrent à l'indépendance, la gestion institutionnelle de Ouagadougou procéda d'un urbanisme réducteur, circonscrit au périmètre officiel, impropre à envisager les disparités de l'agglomération comme à remédier aux inégalités du développement urbain. Lorsque les périphéries furent prises en considération, ce fut pour les sacrifier sur l'autel de la normalisation et les aligner sur l'ordre urbain du centre-ville : le Plan directeur de 1973 proposait ainsi de densifier les quartiers déjà lotis pour y reloger une partie des résidants des aires illégales, puis de lotir et d'attribuer les terrains libérés en périphérie [2]. Cet urbanisme démiurgique rêvait d'immoler la diversité urbaine pour réconcilier enfin sa Babylone de papier et sa *Bancoville* de terre.

A cette normalisation de la ville correspondait une centralisation des instruments : lorsque la Commission nationale de réflexion sur les problèmes urbains, créée en 1982, se prononça sur les moyens de résoudre les contradictions entre l'aménagement urbain et les droits coutumiers, elle proposa la « mise en place d'une structure institutionnelle unique jouissant d'une autonomie politique, juridique et financière chargée par l'Etat de l'aménagement et de la gestion du sol sur l'ensemble du territoire national » [3]. Si l'on conçoit aisément la nécessité d'établir une législation nationale uniforme, l'utilité d'une centralisation excessive des institutions chargées de faire appliquer les textes et de régler les conflits paraît moins évidente, mais la possibilité d'une délocalisation des instances de l'urbanisme opérationnel n'est pas même envisagée par ce document.

La réhabilitation des périphéries, l'attention portée à leurs spécificités et à leurs revendications, la volonté politique affirmée d'un partenariat avec les secteurs, interlocuteurs privilégiés de la province, facilitent après 1983 la reconnaissance de l'échelon infra-communal comme lieu de formulation et de socialisation de la demande urbaine. Ce mouvement peut-il engendrer une reterritorialisation des problématiques urbanistiques et favoriser, avec une pensée différenciée de la ville, des pratiques attentives à l'hétérogénéité des espaces de la capitale ?

L'analyse que nous présentons ici n'a fait l'objet d'aucun travail d'enquête spécifique : nous ne nous étions pas penchée initialement sur les problèmes de perception de l'espace par les Ouagalais, pas plus que sur l'historique précis des divisions administratives urbaines, l'intérêt de ces questions pour l'éclairage de notre sujet ne nous étant apparu que tardivement. Notre approche procède donc d'une relecture *a posteriori* de documents collectés à d'autres fins et d'entretiens qui ont abordé le problème de façon périphérique.

2. BEEKER C., *Ouagadougou 1980-'90 : perspectives de l'aménagement du territoire. Document de travail n° 2*, Ouagadougou, direction de l'Urbanisme et de l'Architecture, 1979, p. 4.

3. DIRECTION GENERALE DE L'URBANISME, DE L'ARCHITECTURE ET DE L'HABITAT, *Aménagement urbain et droits coutumiers : document de travail*, Ouagadougou, DGUAH, 1982, doc. dactyl., p. 5.

A. Le « local » au Burkina : un référent masqué

La création des secteurs épouse les logiques de deux impératifs de la politique étatique : l'instauration des CR géographiques et la nécessité de délocaliser une partie des charges du projet urbain. Rien, toutefois, n'indique que cet échelon est approprié au traitement de l'aménagement infra-communal. Outre que les conditions politiques du découpage administratif des cités hypothèquent sérieusement la légitimité populaire des secteurs, leur définition spatiale est arbitraire et sans logique au regard des impératifs de la gestion de proximité.

En l'absence de réflexion sur la pertinence de l'échelle locale, à laquelle le pouvoir prétend déléguer de nouvelles responsabilités décentralisées, l'adjectif « local » reste paradoxalement abstrait, sans fondements spatiaux, et s'applique à des entités diverses. Cette « indétermination spatiale » [4] est un fait récurrent, constaté dans bien d'autres configurations nationales ; au Burkina Faso néanmoins, elle n'est pas seulement le résidu d'une appréhension incertaine de l'espace, elle résulte d'une manipulation politique qui se décompose en deux temps distincts : de 1983 à 1988, après 1988.

La première phase est caractérisée par une omission systématique des enjeux spatiaux et des composantes géographiques des politiques mises en œuvre dans les discours officiels. Aux carences du débat public sur ce thème répond alors la quasi absence du terme « local » dans les déclarations publiques ce qui, compte tenu des options idéologiques du pouvoir en faveur de la décentralisation et de la démocratisation, relève du tour de force.

La réforme agraire et foncière (RAF) de 1984 aurait pu être une première opportunité pour un débat sur la détermination des échelles gestionnaires du domaine foncier, mais le problème est soigneusement évité. Le texte postule que, en milieu rural, la gestion quotidienne de la terre relève du « village » (article 87) [5], notion héritée de la colonisation qui demeure, en pays mossi au moins, hétérogène et imprécise dans son inscription spatiale, l'administration n'ayant jamais fixé de limites aux territoires villageois. Françoise Imbs rappelle ainsi que, « en pays mossi, l'usage des termes français de village et de quartier se réfère bien plus aux hommes qu'aux lieux. *Village* et *quartier* n'évoquent jamais l'image d'un ensemble compact d'habitations, mais désignent des unités de commandement tantôt administratives et tantôt coutumières, qui peuvent ou non coïncider, qui peuvent ou non correspondre à une unité résidentielle ou territoriale. Ces unités ont toujours un nom propre, mais le terme même de village n'existe pas en *moore* » [6]. Ainsi défini, le village présente-t-il les éléments de cohésion nécessaires à l'application des nouvelles règles de gestion des terroirs ? Certes, des solidarités cimentent les unités sociales et les espaces de la collectivité villageoise, permettant de l'identifier comme une « cellule de l'espace rural » et comme un « terroir » [7], mais l'auteur insiste sur la fluidité de ces liens comme sur la mobilité virtuelle des hommes, qui font des seules forces spirituelles et religieuses le vecteur

4. LE BRIS E., LE ROY E., *op. cit.*, p. 350.
5. Décret n° 85-404/CNR/PRES du 4 août 1985, p. 10.
6. IMBS F., *Kumtaabo : une collectivité rurale mossi et son rapport à l'espace (Burkina Faso)*, Paris, ORSTOM, 1987, p. 9, (coll. Atlas des structures agraires au sud du Sahara, n° 21).
7. PELISSIER P., SAUTTER G., « Pour un atlas des terroirs africains : structure-type d'une étude de terroir », in *L'Homme*, IV-1, 1964, pp. 56-72.

d'une « conscience territoriale », l'espace n'étant jamais, dans cette hypothèse, « qu'un champ d'action que l'on façonne, mais qui ne va pas jusqu'à prendre le caractère d'un lieu qui vous définit et avec lequel on entretient un rapport privilégié dont les autres groupes sont exclus » [8]. Cette absence de « territorialité » n'est pas sans conséquence sur l'appréhension, par les villageois, d'un espace qui n'apparaît pas constitutif de la personnalité du groupe et, partant, sur la définition d'une échelle pertinente de gestion foncière, laquelle doit prendre en compte à la fois les solidarités sociales élémentaires, souvent établies au niveau inférieur des lignages et des quartiers, et les espaces d'usage dispersés et éclatés des communautés, qui recoupent les aires d'influence de plusieurs villages. Ces imprécisions rebondissent de fâcheuse manière sur les tentatives d'organisation collective des paysans [9] car, à peine amorcé, le processus butte, notamment, sur l'inconsistance des référents spatiaux, même s'il faut attendre les séminaires d'information et de sensibilisation sur la RAF, en 1989, pour que soient reconnues les incompréhensions provoquées au sein des communautés villageoises [10]. Essentielle, cette question de l'échelon gestionnaire local aurait dû être débattue : la rapidité d'élaboration du texte puis celle de sa mise en œuvre sont des explications bien insuffisantes au regard des enjeux.

Quant aux terres urbaines, le texte entretient une confusion plus grande encore : pour superviser les attributions de lots par exemple, il y est question de « commission *ad hoc* » (article 105) sans aucune mention de l'échelon administratif auquel la rattacher. A plusieurs reprises, le texte fait aussi référence à la notion de « localité », une des conditions pour être attributaire dans un lotissement étant notamment de « ne pas posséder des parcelles de terrain d'habitation dans la localité » (article 105) [11] mais, à notre connaissance, ce terme n'a fait l'objet d'aucune définition précise. Est-ce la commune ? Est-ce la province ? Il y a là matière à réfléchir sur la définition des espaces de gestion, non seulement pour résoudre les problèmes d'attribution des compétences entre les différentes autorités locales, mais aussi pour rechercher des économies d'échelle dans l'administration quotidienne. Les difficultés rencontrées par les commissions d'attribution et leurs redéfinitions scalaires successives montrent à l'envi que la réflexion préalable a fait défaut, ce que souligne la Commission technique interministérielle de relecture des textes, créée en février 1991 [12].

D'autres projets gouvernementaux portent en germe le thème de l'organisation des espaces locaux : les deux découpages provinciaux successifs et l'érection de villes en communes, la réhabilitation des structures municipales dans le cadre du Second projet urbain de la Banque mondiale, le découpage en secteurs puis en cinq communes de la capitale. Aucun pourtant n'a suscité de réflexion sur les forces sociales, les structures spatiales et les ressources propres à l'échelle locale, sur leurs contributions spécifiques au développement national. Aucun n'a réussi à imposer un débat public sur l'articulation des échelles territoriales susceptibles, parce qu'elles correspondent à une collectivité identifiée, de constituer un niveau de commandement et d'élaboration d'une

8. *Ibid.*, p. 72.
9. *Carrefour africain*, n° 844 du 17 août 1984, p. 8.
10. *Sidwaya*, n° 1217 du 21 février 1989, p. 2.
11. Décret n° 85-404/CNR/PRES du 4 août 1985, p. 13.
12. *Sidwaya*, n° 1716 du 26 février 1991, p. 3.

politique locale. Paradoxalement, alors que la démocratisation « à la base » est sans cesse évoquée, alors que le thème de la décentralisation est très souvent abordé, celui du « local », fréquemment lié aux précédents dans les pays occidentaux mais aussi ailleurs sur le continent africain, reste du domaine de l'implicite. Si les attributions politiques et administratives des différentes structures révolutionnaires sont clairement définies, si la hiérarchie du commandement inspirée du centralisme démocratique procède d'une savante élaboration théorique, en revanche les rapports de la société à son espace sont éludés, notamment en ce qu'ils supposent de réflexion sur les relations à établir entre étendue, peuplement et fonctions des collectivités institutionnalisées. L'Etat prône la décentralisation à des échelons locaux dont il ne questionne ni l'ancrage socio-culturel, ni la fonctionnalité. Nous savons, à la suite de nombreux travaux sur ce thème, ce que les références au « local » peuvent receler de significations idéologiques et politiques implicites [13], mais que signifie l'occultation politique de ce thème alors même que les dispositifs opérationnels le mobilisent constamment ?

Avant de tenter une réponse, revenons sur le déroulement chronologique marqué, dans la seconde phase, par une réappropriation étatique du « local ». Le brouillage terminologique résultant des omissions de la période précédente permet au Front populaire, après 1987, de lui reforger une signification *ad hoc,* exprimée pour la première fois en 1988 par le président Compaoré. Commentant les statuts du Front populaire, il affirme que ces derniers prévoient « tout un ensemble de dispositions, d'organisations structurelles qui permettent à la base de participer activement à l'expression de la démocratie, à la gestion des affaires politiques depuis *le niveau local, c'est-à-dire les provinces*, jusqu'aux plus hautes fonctions de l'Etat » [14]. Son programme d'action mentionne aussi des « collectivités locales » qu'il faut doter de pouvoirs de gestion : l'avancée est significative par rapport aux louvoiements antérieurs, mais l'allusion reste équivoque [15]. S'agit-il des provinces, ainsi que l'affirme le président ? Que deviennent dès lors les échelons intermédiaires des départements, des communes et des secteurs ? Cette définition politique tardive de l'échelle locale ne semble la réhabiliter que pour mieux la placer dans l'orbite du pouvoir central car la province, administrée par un haut-commissaire nommé, est d'abord un échelon de déconcentration de l'appareil d'Etat [16]. Quant aux communes et aux secteurs, ils paraissent relégués hors du champ de la démocratie, ce qui n'est pas un mince paradoxe puisque ces derniers sont alors le théâtre du seul processus électif et des principales manifestations d'une mobilisation citoyenne autour de projets collectifs.

Ainsi, les « évidences tout à la fois participationnistes, associatives et gestionnaires » généralement associées au « modèle du local » [17], semblent dissociées de ce dernier au Burkina Faso. L'amnésie entretenue autour du mot puis sa

13. Voir par exemple : GANNE B., « Les avatars des études urbaines », in *Economie et humanisme*, n° 252, mars-avril 1980, pp. 3-12 ; GANNE B., « Du notable au local. Transformations d'un modèle politique », in *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 28, octobre 1985, pp. 23-32 ; LE BRIS E., LE ROY E., *op. cit.*, pp. 357-363.

14. *Carrefour africain*, n° 1031 du 25 mars 1988, p. 14. Souligné par nous.

15. FRONT POPULAIRE, *Statuts et programme d'action*, Ouagadougou, s.n., 1988, p. 26.

16. Il est vrai qu'en 1987 sont créés les PRP (pouvoirs révolutionnaires provinciaux), dont les membres sont élus par le conseil provincial. Mais le PRP, organe qui « préfigure les véritables gouvernements locaux, expression de la prise en charge définitive de son destin par notre peuple », n'en reste pas moins présidé par le haut-commissaire, représentant du pouvoir d'Etat : *Sidwaya*, n° 713 du 17 février 1987, p. 4.

17. GANNE B. (1985), *op. cit.*, p. 30.

réappropriation à une échelle inattendue, satellisée autour de l'axe étatique et dépourvue des références socio-culturelles habituelles, ne signifient pas que le pays échappe aux tentations d'une décentralisation instrumentalisée, d'une réhabilitation sommaire des principes « participatifs » et, plus généralement, d'une mise à contribution des ressources locales. Ce n'est pas tant le fond du débat qui est modifié que ses formes : les attributs qui connotent ordinairement la notion de « local » sont ici reportés d'un non-dit spatial sur un mécanisme fonctionnel de partage des responsabilités, celui de la gestion partagée qui, de fait, n'est explicitement référé à aucun espace, même si le rôle des CR le cantonne à l'échelle des secteurs. Les modalités de coopération, la circulation des biens et des compétences entre les institutions et les CR, l'articulation des pratiques citadines avec celles de la bureaucratie publique ou, en d'autres termes, l'organisation verticale des filières de redistribution des tâches entre l'administration et la population, importent plus que leur inscription spatiale. « L'outil subreptice de la planification sociale » [18] que Bernard Ganne voit se profiler derrière le « local » conjugué à la française est aussi au cœur de la politique gouvernementale burkinabè, bien que celle-ci se préoccupe d'en définir les mécanismes et dispositifs opérationnels plus que d'en spécifier les échelles.

Aux jeux sémiotiques du pouvoir nous proposons, à titre d'hypothèses, trois explications. En premier lieu, il n'y a de sens à parler de « local » que dans des configurations clairement repérables, ainsi que le souligne André Bruston [19], or, en tant que référent social spatialisé, il a précisément peu de signification politique et symbolique dans le système de pensée traditionnel mossi, pour lequel le territoire prend sens seulement lorsque, peuplé d'individus, il devient « lieu d'exercice de l'autorité » [20]. Revenons sur l'étude de Françoise Imbs, à la lumière de laquelle on comprend mieux pourquoi cette catégorie d'appréhension de l'espace qu'est l'échelle locale peut ne pas être totalement pertinente dans cette société. L'auteur montre ainsi que « le village n'a pas de signification géographique, sinon, à la rigueur, celle d'un lieu - à Kumtaabo c'est le marché - [...] L'autorité du chef coutumier est plus usuellement associée à l'idée de territoire, mais de façon en quelque sorte subsidiaire, comme corollaire du pouvoir qu'il exerce sur des hommes souvent regroupés dans l'espace. Par contre le *tengsoba* est prêtre d'une terre donnée, dont les limites peuvent être contestée mais sont relativement précises et ont une permanence plus grande que l'habitat » [21]. A ces « espaces de commandement », qui n'existent pas toujours ensemble pour un même village et qui ne se recoupent que partiellement, il faut encore superposer un ou des « espaces d'usage » - aire habitée, étendue appropriée, espace agricole - définis non pas *de jure* mais en fonction des pratiques villageoises et, de ce fait, susceptibles d'évoluer [22]. Aussi l'espace approprié ne constitue-t-il pas une entité clairement définie dont les habitants auraient une perception d'ensemble : « il n'est que la juxtaposition d'unités qui se définissent à un niveau inférieur à celui du village. Il n'y a rien là de spécifique, cette

18. *Ibid.*
19. BRUSTON A., « Le socialisme municipal : tradition, illusion, trahison », in *Aménagement urbain et mouvements sociaux. Colloque de recherche urbaine : Paris, 4-7 avril 1978*, Paris, CRU, 1978, p. 8.
20. GRUENAIS M.-E., « Territoires autochtones et mise en valeur des terres », in CROUSSE B., LE BRIS E., LE ROY E. (dirs.), *op. cit.*, p. 291.
21. IMBS F., *op. cit.*, p. 24.
22. *Ibid.*, p. 46.

situation se retrouve dans tout le pays mossi puisque les autorités qui s'exercent à l'échelle villageoise, c'est-à-dire le *tengsoba* et *naaba*, n'ont par elles-mêmes aucun droit sur le sol, même si elles ont à intervenir dans le processus d'appropriation en tant que prêtre ou arbitre » [23]. Cette disjonction et cet enchevêtrement des différents espaces villageois, ceux qui sont liés aux pouvoirs locaux, ceux qui procèdent des pratiques résidentielles et culturales des paysans, peuvent-ils susciter un sentiment d'attachement identitaire au terroir ? Ne contrecarrent-ils pas, au contraire, l'émergence d'une conscience claire d'un « espace local » et de ses spécificités physiques, sociologiques, politiques, économiques ou encore religieuses ? Quelle nécessité y a-t-il à parvenir à une définition sociale intégrée du « local » puisque, pour citer à nouveau Françoise Imbs, « Une sédentarisation pourtant multiséculaire [n'a] pas suffi à transformer le champ migratoire d'autrefois en terre des ancêtres, en territoire dont l'implantation, définitivement fixée, fasse partie intégrante de la définition de la personnalité sociale au point qu'un déplacement équivaille à une perte d'identité » [24] ?

Ces analyses concernent un milieu rural mossi étudié dans les années 70 et nous présumons que la prégnance de ces rapports mentaux à l'espace, soulignée par de très nombreuses études échelonnées dans le temps [25], ne peut qu'avoir durablement marqué les hommes et transparaître dans leurs pratiques comme dans leurs structures de pensée. Par ailleurs, les très fines analyses d'Yveline Dévérin-Kouanda attestent de la permanence de ces comportements au sein des communautés de migrants citadinisés comme, bien entendu, dans les anciens groupements de villageois rattrapés par la croissance urbaine ouagalaise [26]. Que l'Etat puisse ignorer puis manipuler la dimension locale de nombreux projets, sans susciter de réaction des pouvoirs périphériques montre à tout le moins que les protagonistes n'accordent qu'une attention subsidiaire à ce thème.

On mesure mieux la portée de ce constat en le comparant à la place qu'occupent les enjeux locaux dans d'autres contextes nationaux. A titre d'exemple, mentionnons ce que Graziella Schneier rapporte de Buenos Aires où, des mythes fondateurs aux « remises en ordre » des militaires, en passant par les quêtes identitaires d'un imaginaire social souvent malmené, tous les discours sur la ville, publics et privés, mettent le « local » au centre de leurs préoccupations : en dépit des divergences idéologiques, cette référence commune constitue un thème fédérateur, une connivence discursive pour l'ensemble des acteurs politiques [27]. Rien de tel au Burkina Faso où il reste à forger un sens vernaculaire au « local ».

Une seconde explication peut être proposée à cette apparente lacune. En effet, les espaces locaux sont décrits, après 1983, comme les territoires préférentiels de la réaction anti-révolutionnaire et sont presque toujours métaphoriquement associés, dans

23. *Ibid.*, p. 57.
24. *Ibid.*, p. 72.
25. Voir par exemple : KOHLER J.-M., *Activités agricoles et changements sociaux dans l'Ouest-mossi*, Paris, ORSTOM, 1971, 248 p, (Mémoire ORSTOM, n° 46) ; IMBS F., *op. cit.*, 233 p. ; GRUENAIS M.-E., « Du bon usage de l'autochtonie », in *Cahiers ORSTOM, sér. Sc. Hum.*, vol. XXI, n° 1, 1985, pp. 19-24.
26. DEVERIN-KOUANDA Y., *Le corps de la terre.* Moose *de la région de Ouagadougou : représentations et gestion de l'environnement*, Paris, Université Paris I-Panthéon Sorbonne, 1992, tome 1, pp. 256-257, (Thèse de doctorat).
27. SCHNEIER G., « Autour de la notion de local dans l'urbain en Amérique latine : l'exemple de Buenos Aires », Communication au colloque du CECOD *Logiques étatiques et pratiques populaires dans les sociétés dépendantes : les enjeux actuels. Paris : 19-20 octobre 1989*, doc. dactyl., 27 p.

l'esprit des dirigeants, à ce qu'ils combattent : la chefferie, les forces rétrogrades, l'arriération sociale... Aussi, lorsqu'il émerge dans la problématique officielle, le « local » est-il négativement connoté : en 1983, il faut ainsi supprimer « l'ancienne organisation territoriale en fiefs électoraux au profit des politiciens réactionnaires » [28] pour contrer « l'attaque permanente de la réaction *locale* » [29]. Cinq ans plus tard, un document officiel atteste que « la décentralisation [du] système révolutionnaire a sapé les bases de la réaction *locale*, de la féodalité et a permis de démystifier le pouvoir administratif » [30]. Ailleurs encore est dénoncé « l'activisme de la réaction *locale* alliée à l'impérialisme » [31]. Cette coïncidence supposée entre les territoires locaux et les forces sociales conservatrices ne permet pas au régime révolutionnaire d'utiliser les premiers à des fins de propagande avant de les avoir débarrassés de leurs oripeaux.

Enfin, et cet argument est probablement prééminent, la relation ambiguë du CNR puis du Front populaire avec les espaces locaux, faite de références implicites et de méfiance, est au cœur du processus d'édification de la nation burkinabè et de modernisation de son appareil d'Etat, dont elle souligne les contradictions et les difficultés. L'avènement de la RDP constitue une rupture politique forte, de sorte que le nouvel Etat doit à la fois rechercher une base sociale, imposer une légitimité contestée et parer aux menaces des forces partisanes de l'ancien régime, dont les dynamiques centrifuges d'opposition contrecarrent l'affermissement de l'appareil d'Etat. Il doit encore à la fois se doter d'un organe central fort - « pouvoir de conception, de direction et de contrôle de la vie nationale tant sur le plan politique, économique que social » selon les termes du Discours d'orientation politique [32] - et parvenir à « une décentralisation et une déconcentration du pouvoir administratif » afin de garantir le caractère démocratique de la RDP. Le président Compaoré insiste, de façon éloquente, sur la nécessité de « consolider l'appareil d'Etat révolutionnaire » [33], de favoriser « l'unité combattante du peuple, en dépit de la multitude des sensibilités qui le composent » [34], mais aussi sur celle de promouvoir une décentralisation qui n'est pas sans comporter des risques pour l'union nationale. Sans doute ces desseins partiellement contraires procèdent-ils du mouvement dialectique de construction d'une jeune nation mais, dans les années 80, les contraintes de l'environnement international - où la vogue bien réelle du « localisme » plaide en faveur de la décentralisation - s'ajoutent aux difficultés intérieures, politiques et financières, pour limiter la marge de manœuvre du nouvel Etat burkinabè.

Comment user du « local » sans le nommer, comment mobiliser ses richesses et ses forces sociales sans reconnaître à ces dernières une autonomie relative, un destin hors du devenir national ? Tels sont les enjeux du maquillage sémantique opéré par un

28. Cité par BOIS de GAUDUSSON J. du, « Révolution voltaïque et réforme de l'administration territoriale », in *Année africaine 1983*, Paris, Editions Pédone, 1985, p. 112.
29. Dépêche de l'Agence France Presse, 7 mars 1984. Souligné par nous.
30. FRONT POPULAIRE, *Assises nationales sur le bilan des 4 années de Révolution : documents finaux*, Ouagadougou, s.n., 1988, p. 122. Souligné par nous.
31. *Carrefour africain*, n° 1047 du 31 juillet 1988, p. 16. Souligné par nous.
32. CONSEIL NATIONAL DE LA REVOLUTION, *Discours d'orientation politique*, Ouagadougou, ministère de l'Information de la République de Haute-Volta, 1983, p. 24.
33. *Carrefour africain*, n° 1048 du 12 août 1988, p. 8.
34. *Carrefour africain*, n° 1122 du 25 mai 1990, p. 10. Sur la dialectique de l'unité du peuple et de la valorisation de ses différentes composantes, voir aussi les textes qui accompagnent le premier anniversaire de la Rectification : *Carrefour africain*, n° spécial « An I de la Rectification », 15 octobre 1988, pp. 7-25.

pouvoir qui ne peut se passer des espaces locaux, indispensables gisements de ressources, mais qui les veut « désincarnés », déconnectés de leurs particularismes, désolidarisés des notabilités qui en assuraient traditionnellement l'encadrement, tout entiers au service de l'affermissement étatique.

Pour résorber ces contradictions, l'Etat révolutionnaire privilégie deux stratégies : la construction d'un corpus théorique qui dissocie les notions de décentralisation et de démocratisation de leurs corollaires habituels ; la mise en œuvre de mécanismes opérationnels qui, brisant la médiatisation des autorités traditionnelles, assurent à l'appareil d'Etat un encadrement croissant des hommes et un accès progressivement normalisé à leurs ressources.

Au service de la première de ces stratégies, les discours officiels associent la démocratisation, revendication centrale du Front populaire, à l'unification horizontale des « masses » et à l'intégration verticale du Peuple au sein d'une force nationale unique [35]. Expression de la souveraineté des citoyens, la démocratie ne peut s'épanouir, prétendent les dirigeants, que par « l'unité du Peuple autour du Front populaire » [36]. : cette prépondérance du principe d'unification contrecarre l'émergence d'un discours plus volontiers porteur des individualismes et des particularismes locaux, tandis qu'elle écarte du débat les rapports entre démocratie et exercice de la différence, démocratie et pluralisme politique ou culturel. Ainsi, en 1988, le président Compaoré compte, au titre des acquis de la RDP, l'apparition des « germes d'une culture nationale » [37], reléguant les manifestations locales de cette culture aux dérisoires dimensions du folklore.

Autre grande idée réinterprétée par le régime révolutionnaire, la décentralisation est presque toujours idéologiquement rattachée à l'émancipation du Peuple [38], focalisant le débat sur la redistribution des pouvoirs au sein de la société plus que sur la décentralisation territoriale de l'administration. Dans le processus de réorganisation du pays, l'instauration d'autorités locales gouvernant des territoires équilibrés importe moins que la mise en place de canaux permettant aux citoyens éloignés des centres de décision d'y trouver un accès. Ainsi, replaçant la création des CR par rapport aux objectifs prioritaires de décentralisation et de déconcentration du pouvoir administratif, le Discours d'orientation politique explique : « Le Conseil National de la Révolution [...] se doit d'avoir des instances locales dans les divers secteurs de la vie nationale. Et c'est là que réside le sens profond de la création des CDR qui sont les représentants du pouvoir révolutionnaire dans les villages, les quartiers des villes, les lieux de travail » [39]. La décentralisation est plus le moyen d'amener le « pouvoir libérateur » jusque dans les tréfonds de la société traditionnelle, de faire sortir le Peuple d'un isolement censé nourrir les forces conservatrices, qu'un instrument de réhabilitation de collectivités locales puissantes et indépendantes.

---

35. Voir par exemple les discours suivants du président du Front populaire : Message de Nouvel an 88 (*Carrefour africain*, n° 1020 du 8 janvier 1988, p. 6) ; Discours anniversaire du 4 août (*Carrefour africain*, n° 1048 du 12 août 1988, p. 8) ; Message de Nouvel an 89 (*Carrefour africain*, n° 1060 du 6 janvier 1989, p. 12) ; Allocution d'ouverture du 1er congrès du Front populaire (*Carrefour africain*, n° 1114 du 9 mars 1990, p. 10).

36. *Carrefour africain*, n° 1048 du 12 août 1988, p. 8.

37. *Ibid.*, p. 7.

38. Le Peuple est défini par le DOP comme regroupant la classe ouvrière, la petite bourgeoisie, la paysannerie et le lumpen-prolétariat : CNR, *Discours d'orientation politique*, Ouagadougou, ministère de l'Information de la République de Haute-Volta, 1983, pp. 17-19.

39. *Ibid.*, pp. 24-25.

Accolée à la notion mythique du Peuple, l'idée révolutionnaire de décentralisation dément constamment l'emprise territoriale d'un pouvoir autre que national et caractérise des transferts sociaux - plus que géographiques - au sein d'une hypothétique communauté humaine nationale enfin constituée. Significative à cet égard est l'allocution du ministre de l'Administration territoriale lors d'un séminaire sur l'exercice efficace du pouvoir populaire, dans le cadre de l'opération *Fer de lance 5ème phase* : il y différencie « la décentralisation révolutionnaire » des précédentes expériences qui, dans le pays, ont revendiqué cette appellation, alléguant que la première « repose sur l'affirmation d'une communauté de destin national sacré et indéfectible, qui sait par conséquent reconnaître sans préjugé ni réserve une solidarité à la base » [40]. Ignorant superbement l'« irritante opposition », soulignée par André Bruston, « entre ces rapports sociaux concrets, à la mesure du quotidien, à la mesure du *local*, et cette organisation rêvée, abstraite, qui est celle de tout *projet* social global » [41], l'Etat burkinabè réduit les espaces sociaux locaux, dans une pensée abstraite de la société, à des points d'ancrage de ses filières d'encadrement administratif et de mobilisation des ressources au service du développement national. Niant les spécificités régionales, refusant l'objectivation de droits particuliers, luttant contre toute manifestation sociale ou politique des différences territoriales, il recherche, pour les exploiter à son profit, les formes « acceptables » d'une insertion des espaces locaux dans la Nation.

Prolongeons l'argument en présentant le second volet de la stratégie étatique, qui révèle les liens établis, tant dans la réforme administrative de 1984 que dans les ajustements ultérieurs, entre le remodelage des territoires locaux, la marginalisation des pouvoirs traditionnels et la consolidation du contrôle étatique sur les hommes [42]. En disloquant les assises géographiques des anciens pouvoirs locaux, les restructurations administratives ambitionnent d'affaiblir les notables conservateurs, mais aussi de façonner un Peuple, composé d'individus citoyens de l'Etat burkinabè avant que d'être villageois, ouagalais, bobolais, mossi, gourounsi ou lobi [43]. Objectif intermédiaire, le démembrement des anciens fiefs prépare la substitution, aux cadres organisationnels de la société traditionnelle, d'un ordre étatique unique sur l'ensemble du territoire national.

La constitution d'un territoire, rappelle Marc-Eric Gruenais, résulte d'une différenciation de l'« espace non socialisé » et procède par instauration d'une relation « organique » triangulaire entre un espace, un groupe et une figure d'autorité [44]. Pour le pouvoir révolutionnaire burkinabè, encore préoccupé de conquérir ses marches [45], l'autorité légitime est incarnée par l'Etat, le groupe est représenté par le Peuple et le seul territoire pertinent et acceptable est national : indivisible, il ne peut être fragmenté en

40. *Sidwaya*, n° 713 du 17 février 1987, p. 3.
41. BRUSTON A., *op. cit.*, p. 8.
42. OTAYEK R., « Le changement politique et constitutionnel en Haute-Volta », in *Année africaine 1983*, Paris, Editions Pédone, 1985, p. 98.
43. La mention de l'ethnie a été supprimée de la carte d'identité nationale, mesure qui participe, au même titre que les tentatives de normalisation des pratiques sociales spécifiques à chaque groupe ethnique, de la volonté d'affirmer une unité nationale, mais qui n'est pas contradictoire avec les efforts réalisés par ailleurs pour faire revivre des valeurs culturelles et artistiques « locales », ces deux niveaux d'appréhension des particularités régionales ayant une fonction différente dans le processus de construction de la nation burkinabè. Voir : EUPHORION P. H., « Du langage animalier en politique », in *Genève-Afrique*, vol. XXVI, n° 2, 1988, p. 98.
44. GRUENAIS M.-E., *op. cit.*, pp 289-291.
45. Voir sur ce point : SAVONNET-GUYOT C., *Etat et sociétés au Burkina : essai sur le politique africain*, Paris, Karthala, 1986, p. 125.

territoires locaux dès lors que ceux-ci supposent des pouvoirs « concurrents ». Au regard de ce projet, centralisateur et modernisateur, toute relation spécifique d'une autorité locale à une portion d'espace érigée en territoire constitue une menace pour l'Etat.

Ainsi, ignoré de la coutume mossi, qui ne lui affecte aucun espace clairement identifié, impensé du pouvoir politique moderne, le « local », substantif porté par la mode, apparaît dénué de sens à Ouagadougou, sauf pour désigner les espaces de la réaction politique. Si elle n'est pas totalement orchestrée par l'Etat révolutionnaire, cette singularité l'arrange. En effet, privées de territoires, dépouillées d'autorités affranchies de l'Etat [46], les forces sociales locales se voient assigner un rôle subordonné : dès qu'elles ressurgissent porteuses d'un projet indépendant, elles sont stigmatisées comme vecteur de la réaction, lorsqu'elles s'émancipent des schémas de fonctionnement du pouvoir central et de sa tutelle, elles deviennent parodie du politique [47].

Diabolisées ou infantilisées, celles qui s'étaient jusqu'alors déployées en ville résistent mal, dans les années 80, à l'hégémonie étatique : hégémonie des structures d'encadrement, monopolisées à l'échelon local par les CR, hégémonie des modes d'expression, canalisés par la gestion partagée. Cette dernière, instrument d'une décentralisation dont la logique, en articulant un appareil national consolidé et des relais délocalisés, illustre un autre modèle possible du « déploiement spatial à commandement central » [48] décrit pour la Côte d'Ivoire, apparaît parfaitement insérée dans le projet révolutionnaire. Elle explique notamment que la mobilisation citadine parvienne rarement à une expression politique territorialisée de ses revendications et se conforme plus qu'elle ne s'oppose aux directives gouvernementales : ses principaux acteurs eux-mêmes entonnent le discours dévalorisant sur le « local » et se positionnent volontiers par rapport aux enjeux nationaux.

Les sceptiques ont tenté, ces dernières années, de débusquer les postures et impostures du « local » dans les discours décentralisateurs, mettant en évidence les jeux de langue du politique. L'exemple burkinabè illustre une autre jonglerie, l'institutionnalisation des montages opérationnels précédant ici la formalisation du discours sur le « local ». La mise en évidence de cette inversion éclaire, nous semble-t-il, la place et les fonctions assignées à la gestion partagée dans le projet de société de l'Etat révolutionnaire, en insistant sur son articulation avec l'ensemble du dispositif et en la dissociant nettement d'une idéologie « localiste » absente de la politique burkinabè : elle ne renforce pas les espaces infra-provinciaux, elle en canalise les ressources au profit de la politique nationale.

Catégorie ambivalente, la notion de « local » n'est donc pas toujours pertinente pour analyser les processus de redéploiement spatial de l'administration et de la gestion

46. Le 29 août 1990, le Conseil des ministres entérine un vaste mouvement de renouvellement des fonctionnaires territoriaux : les nominations concernent 10 secrétaires généraux de province, 24 préfets-maires et 57 préfets (*Sidwaya*, n° 1594, n° 30 du août 1990, p. 2).

47. Des formes d'« infantilisation » de la politique locale ont été relevées dans d'autres contextes. Voir par exemple : BRIQUET J.-L., « Les amis de mes amis... Registres de la mobilisation politique dans la Corse rurale », in *Mots : les langages du politique*, n° 25, décembre 1990, p. 23, (n° spécial « Voix de la politique locale »).

48. L'expression est empruntée à Alain Dubresson, en dépit des différences qui opposent les pratiques territoriales de l'Etat ivoirien et celles de l'Etat burkinabè, l'ancrage du second nous paraissant moins avancé et surtout moins fondé sur des stratégies d'accumulation des richesses : DUBRESSON A., « Derrière la contradiction, l'Etat : discours et pratique de l'aménagement du territoire en Côte d'Ivoire », in *Politique africaine*, n° 21, mars 1986, p. 85.

publique. Sa réappropriation tardive au Burkina Faso ne doit sans doute pas être dissociée de son renouveau dans la pensée et la pratique urbanistiques en général, l'exemple montre cependant que le « retour affirmé vers tout ce qui est *local* » [49] peut être plus virtuel que réel, donnant à voir un contenant mystificateur plus qu'un contenu. Le pouvoir révolutionnaire burkinabè ne s'y est pas trompé, reprenant à son compte tous les grands thèmes de la « participation populaire » sans céder aux accents de « l'hymne au local » chanté ailleurs [50].

B. Le secteur : un artefact réapproprié

Seuls partenaires politiquement « acceptables », les CR géographiques imposent *de facto* les secteurs comme espaces de la gestion infra-communale, évinçant de l'administration citadine les quartiers, dominés par les membres de la chefferie et les ministres du *Mogho Naba*. Symboliquement entérinée par la disparition de leur mention sur la carte de Ouagadougou, l'abrogation autoritaire des quartiers ne préjuge cependant ni de l'adoption des secteurs par la population, ni de la capacité de ceux-ci à assumer les fonctions infra-communales dont sont dessaisies les anciennes circonscriptions. Dans les périphéries toutefois, la division territoriale de décembre 1983 ne semble pas rencontrer de fortes résistances : c'est sur les mécanismes de cette substitution, qui impose progressivement les secteurs dans le système référentiel citadin, que nous nous interrogeons à présent.

1/ De la genèse des espaces infra-communaux

Artefacts dénués d'histoire, érigés dans le contexte d'une impopulaire remise en cause des autorités coutumières, les secteurs semblaient promis à une piètre destinée, comme leurs homologues de 1976. Qu'ils soient devenus les lieux de déploiement préférentiel des dynamiques infra-communales, ceux de la régulation de nombreux conflits et arbitrages locaux témoigne d'une reconnaissance sociale et d'une appropriation citadine que corroborent de multiples indices.

Citons le glissement des catégories lexicales au profit des secteurs et de leur système de numérotation, qui témoigne de leur rapide assimilation par les citadins : dès le milieu des années 80, ceux-ci sont capables à la fois de localiser les nouvelles unités urbaines et de préciser les correspondances avec les anciens quartiers. Selon les générations, ce mécanisme de transcription entre l'ancienne et la nouvelle organisation territoriale se traduit soit par une substitution, et chez les plus jeunes l'identification au secteur est totale, soit, pour les plus âgés, par une superposition. Ainsi, dans les registres officiels provinciaux, lorsque les contribuables sont requis d'indiquer leur lieu d'habitation, le numéro de secteur redouble la mention du quartier à partir de 1983 puis tend à la remplacer, sans exclusive toutefois car l'on trouve encore, en 1988, des

49. GANNE B. (1980), *op. cit.*, p. 4.
50. GANNE B. (1985), *op. cit.*, p. 28.

indications de quartier suivies du numéro de secteur et, fréquemment lorsqu'il s'agit de villages périurbains, le seul nom de ce dernier.

Lieu d'habitation et espace d'usage, le secteur devient aussi espace politique et symbolique. La construction des permanences, à laquelle est souvent consacrée une part considérable des investissements locaux, est une manifestation de cette deuxième dimension : l'ampleur des participations financières consenties traduit en effet l'adhésion des citadins au projet d'édification d'un patrimoine public de proximité, signe d'une stabilisation résidentielle récente, marquage du territoire approprié et expression d'une identité collective. Le mécanisme est ici identique à celui que commente Etienne Le Roy à propos de la construction d'une salle communale à Richard Toll (Sénégal) : « A première vue, un tel investissement semble somptuaire et occupe une part importante du budget. Cependant, ayant suivi, en zones rurales, la mise en place des communautés rurales, j'ai pu vérifier que la construction de maisons communes représentait un moyen essentiel de cristallisation de l'identité collective et assurait mieux que le forage d'un puits ou l'installation d'un moulin à mil la «libération» de l'ensemble des acteurs » [51]. Moins spectaculaire, l'organisation d'activités « culturelles » (bals, kermesses, mini-foires) et sportives (tournois de football) est aussi parfois l'occasion d'apprécier l'émergence d'un « patriotisme » de secteur qui, s'il n'est que l'expression ponctuelle d'un chauvinisme partisan, n'en contribue pas moins à singulariser chacune des subdivisions urbaines et à lui forger, au minimum, une image par défaut.

Cette appropriation des secteurs est probablement facilitée, dans les périphéries, par la faible prégnance de la notion de quartier, terminologie plus adaptée au centre-ville, et par l'imprécision des limites géographiques quelle introduit. Réductrice, la notion de quartier est d'ailleurs impropre à désigner les entités que les secteurs sont censés supplanter, car il n'est guère possible, dans la cité pré-révolutionnaire, de discerner des espaces infra-communaux supports des caractéristiques qui lui sont généralement corrélées. Ce problème de dénomination n'est pas spécifiquement ouagalais, la classification des territoires urbains africains étant embarrassée par l'emploi d'un vocabulaire usuel (quartier, centre-ville, banlieue, etc.), qui témoigne d'une analyse ethnocentrique de la ville sans grande prise sur la réalité des cités étudiées [52]. Le terme de quartier n'échappe pas à cette confusion : certains auteurs insistent sur le rôle de l'administration dans sa définition [53], d'autres au contraire privilégient le facteur ethnique [54], d'autres encore insistent sur les pratiques résidentielles et les solidarités de voisinage [55], adoptant la chronique quotidienne pour en restituer la réalité [56], beaucoup

51. LE ROY E., *L'administration sénégalaise, la Compagnie sucrière du Sénégal et les enjeux spatiaux de la gestion urbaine. Rapport scientifique de mission : Sénégal, 15 janvier-13 février 1986*, Paris, ORSTOM, 1986, doc. dactyl., p. 15.

52. Voir par exemple : LE BRIS E., OSMONT A., MARIE A., SINOU A., *Famille et résidence dans les villes africaines : Dakar, Bamako, Saint-Louis, Lomé*, Paris, L'Harmattan, 1987, 268 p, (coll. Villes et entreprises). Notamment pp. 249-254.

53. BALANDIER G., *Sociologie des Brazzavilles noires*, Paris, Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques, 1985 (2ème éd. aug.), pp. 169-170, (coll. Références).

54. GIBBAL J.-M., *Citadins et villageois dans la ville africaine : l'exemple d'Abidjan*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble/Maspéro, 1974, p. 100, (coll. Bibliothèque d'anthropologie).

55. LE BRIS E., OSMONT A., MARIE A., SINOU A., *op. cit.*, pp. 249-254.

56. BONNASSIEUX A., *De Dendraka à Vridi-Canal : chronique de la précarité à Abidjan*, Paris, EHESS, 1982, 262 p, (Thèse de doctorat de 3ème cycle).

conservent cette expression par souci de simplification, bien qu'ils partagent l'insatisfaction de Jean-Marie Gibbal lorsqu'il écrit, au début des années 70, que « la notion même de quartier d'habitat, au sens où se distinguent des unités autonomes dans des villes plus anciennes, n'est pas vraiment applicable à Abidjan où il n'existe pas de vie de quartier » [57]. Décrivant les quartiers de Kinshasa, Marc Pain s'attarde quant à lui sur les mécanismes de leur formation et de leur évolution, insistant sur l'« effet urbanisant » des petites activités, qui « créent des paysages et définissent des quartiers », et sur le rôle des équipements commerciaux dans la structuration et la différenciation de l'espace urbain [58] : ce faisant il privilégie, parmi d'autres, la dynamique économique. Lorsqu'une typologie des quartiers est proposée pour les centres-villes, caractérisés par un tissu relativement ancien, une pluralité fonctionnelle associant souvent habitat populaire et commerces, des niveaux d'équipement différenciés, elle est souvent de nature géographico-architecturale et restitue une image réductrice de la complexité urbaine [59]. La sociabilité, en effet, est rarement façonnée à l'échelle des quartiers : elle fonctionne à la fois au sein d'unités territoriales beaucoup plus restreintes, de l'ordre du voisinage, où se manifestent les relations sociales immédiates, et d'espaces beaucoup plus étendus, territoires des réseaux de solidarité familiaux, ethniques, professionnels ou religieux [60].

Se distinguant des analyses précédentes, les travaux de Jean-Luc Piermay envisagent le quartier comme un « repère dans l'espace urbain pour tous les citadins » et comme un « cadre de vie » [61]. Plus qu'une *définition*, il en résulte une *perception*, qui fait la part des évolutions, dont les changements toponymiques scellent parfois les rebondissements, insiste sur l'empilement des légitimités, qu'entérine l'empirisme du vécu citadin, mais retient également la faiblesse des critères territoriaux et la prépondérance du projet collectivement défendu comme vecteur de cohésion. Ce dernier toutefois, souvent éphémère, transforme rarement le quartier en un « espace de sociabilité, d'encadrement et d'aménagement » [62].

Non sans analogies, le terme de quartier s'est imposé dans la cité ouagalaise pré-révolutionnaire sans que le télescopage des pratiques territoriales permette d'identifier un espace affectif et fonctionnel prépondérant, référent privilégié à la vie quotidienne. Au contraire, les citadins circulent au sein de configurations spatiales multiples, partiellement superposées, correspondant aux trajectoires de leurs différents rôles sociaux : espaces de la famille, de la convivialité, de la citoyenneté, de la coutume dessinent des champs de sociabilité et de citadinité distincts, dont les limites excèdent largement le voisinage ainsi que, fréquemment, la ville elle-même [63]. De l'empilement de ces territoires urbains individualisés, ancrages d'un vécu citadin évolutif, la dénomination de quartier n'en désigne qu'un seul, ou plus exactement deux,

57. GIBBAL J.-M., *op. cit.*, p. 100.
58. PAIN M., *Kinshasa : la ville et la cité*, Paris, ORSTOM, 1984, p. 141, pp. 189-191, p. 204.
59. Pour une critique des typologies d'habitat et la mise en évidence du recouvrement partiel entre les formes de bâti et les « strates » sociales, voir par exemple : ANTOINE Ph., DUBRESSON A., MANOU-SAVINA A., *Abidjan «côté cours»*, Paris, Karthala/ORSTOM, 1987, pp. 99-207.
60. LE BRIS E., OSMONT A., MARIE A., SINOU A., *op. cit.*, pp. 250-251.
61. PIERMAY J.-L., *Citadins et quête du sol dans les villes d'Afrique centrale*, Paris, L'Harmattan, 1993, p. 393, (coll. Villes et entreprises).
62. *Ibid.*, p. 422.
63. Des associations de ressortissants, basées en ville, ont ainsi essentiellement pour objet d'entretenir des relations entre les citadins et leurs villages d'origine.

historiquement corrélés : celui de la coutume, auquel s'est surimposé celui de la gestion administrative déléguée aux chefs « fonctionnarisés » attributaires, notamment, de la collecte des impôts et de l'actualisation des cahiers de recensement [64]. Les divisions du territoire urbain ouagalais, héritées de la colonisation, dessinent ainsi les aires d'influence des différents chefs coutumiers, centrées sur un monument, un édifice religieux ou, plus fréquemment, la résidence du notable [65]. Leurs limites extérieures sont en revanche incertaines, ainsi qu'en témoigne la difficulté qu'éprouvent même les vieux Ouagalais à dresser une cartographie de leurs frontières, à laquelle nous avons renoncé : le nom du quartier désigne moins un espace qu'il ne sert de repère et de balisage des parcours urbains - et encore dit-on plus volontiers habiter derrière le château d'eau qu'à Kamsaoghin !

C'est à la lumière de ce contexte qu'il faut analyser les représentations citadines du quartier, dont le nom est attaché à une « tête de réseau » plus qu'à un territoire, et le redécoupage de Ouagadougou en secteurs (1984), la réussite de celui-ci tenant précisément aux caractéristiques de celles-là. D'un côté en effet, de toutes les significations possibles du quartier, seules celles qui fondent l'emprise des chefs sur les populations citadines préoccupent le pouvoir révolutionnaire ; de l'autre, enracinés dans l'univers coutumier, reflétant plus la structuration verticale de la société urbaine que des solidarités horizontales, des manifestations d'une sociabilité de proximité ou des différenciations socio-géographiques, les quartiers ouagalais sont particulièrement vulnérables à la remise en cause des autorités qui en fondent l'identité et le rayonnement. En confisquant le pouvoir coutumier, l'Etat révolutionnaire prive les quartiers de substance et prépare la greffe des secteurs. Celle-ci est fragile et partielle en centre-ville, où la densité résidentielle, la mixité des usages et l'histoire nourrissent une plus grande complexité des quartiers. Dans les périphéries en revanche, l'hétérogénéité des modes d'occupations, juxtaposant d'anciens noyaux villageois à de vastes fronts pionniers, et le maillage relâché de l'encadrement conféraient peu de consistance à une notion de quartier que les résidants troquent, sans résistance explicite, pour celle de secteur.

Quelle est cependant la nature de cette appropriation ? Simple concession provisoire au politique, adaptation circonstancielle et superficielle des citadins aux repères imposés par le pouvoir révolutionnaire ou représentation renouvelée de la cité, recomposition de la ville à partir d'espaces infra-communaux que leur échelle voue à des fonctions spécifiques ? Il n'est pas aisé de répondre à ces questions, les difficultés tenant à l'insuffisance de notre questionnement initial et au surprenant mutisme des textes comme des discours officiels sur le sujet : aucun document sur les structures populaires n'aborde ainsi le rôle des secteurs en tant que portions du territoire urbain, aucun n'esquisse de réflexion sur leurs caractéristiques physiques et démographiques. La presse elle-même leur accorde peu de place : après la disparition de sa rubrique « La vie des secteurs » en 1984, *Carrefour africain* ne leur consacre plus aucun article

64. Le processus est identique dans la plupart des villes d'Afrique francophone. Voir par exemple : BALANDIER G., *op. cit.*, pp. 169-170 ; PIERMAY J.-L., *op. cit.*, pp. 394-399.

65. MIGNON J.-M., « Sociologie des relations des groupes institués au sein des secteurs et des pouvoirs publics », in INSTITUT D'URBANISME DE PARIS, *Habitat urbain : aménagements en quartiers spontanés africains. République du Mali, Burkina Faso*, Paris, ACCT, 1986, p. 217, (coll. Réseaux).

jusqu'en juillet 1988. Cette omission du débat public est d'autant plus significative que, dans le même temps, les CR géographiques sont sans cesse interpellés et sollicités : aussi sommes-nous parvenue à la conviction que l'appropriation des secteurs par les citadins est une résultante de la gestion partagée, dont le rôle catalyseur dans l'organisation spatiale des périphéries nous paraît décisif.

Afin d'étayer cette hypothèse, nous nous sommes interrogée sur la « nature » du secteur, guidée dans notre cheminement par les catégories généralement utilisées dans l'analyse des espaces infra-communaux urbains. Aucune réponse satisfaisante n'étant fournie par la multiplication des exemples empiriques africains, c'est vers une littérature plus générale et plus théorique que nous nous sommes tournée. Les études sur le rôle des instances infra-communales - aux Etats-Unis, où les débats sur la *community power* ont banalisé l'idée de groupes de pression territoriaux, comme en France autour du thème des associations de citadins et, depuis le début de la décennie 80, du développement social des quartiers [66] - renvoient toujours à un espace local, généralement assimilé au quartier : les débats terminologiques et les incertitudes doctrinales qui entourent ce dernier ont servi de fil conducteur à notre analyse.

Reconnaissons que de cette notion, polysémique et controversée, on sait peu de choses, sinon qu'« elle vise assurément une dimension infra-communale » [67] et qu'elle évoque, implicitement, les relations sociales de la convivialité. Les tentatives de définition du quartier reposent ainsi essentiellement sur deux catégories de critères : ceux qui relèvent de la géographie (le territoire, les frontières) et ceux qui privilégient les perceptions citadines, composantes « émotionnelles » du processus d'identification territoriale conduisant à une représentation de la ville en images dont le *marketing* urbain s'est amplement inspiré ces dernières années. Cette appréhension du quartier accorde une place prépondérante à l'expérience empirique des citadins et, réciproquement, affirme l'importance des quartiers comme éléments constitutifs du repérage et du vécu quotidien. On trouve un exemple évocateur de cette démarche dans l'ouvrage précurseur de Suzanne Keller [68]. A l'aide de variables indépendantes, géographiques et sociologiques, ce travail décrit toutefois plus qu'il n'explique l'unité et l'identité du quartier, lesquelles reposent, selon l'auteur, sur un ciment psychologique que traduit le sentiment « d'avoir quelque chose en commun », parfois seulement celui d'appartenir à un même environnement [69]. Cet essai, s'il valorise le quartier en tant qu'espace vécu et lui attribue une identité, n'avance guère dans le débat théorique sur ses éléments distinctifs et son éventuelle viabilité opérationnelle [70].

Issue de cette approche, une conception répandue considère le quartier comme un lieu de repli, de consensus retrouvé, à l'écart des grands combats sociétaux et des

66. Voir par exemple : *Développement social des quartiers*, in *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 26, avril 1985, 127 p. Sur la démarche de la Commission nationale pour le développement social des quartiers, consulter dans ce même numéro : FOUREST A., « Quel développement pour quels quartiers ? » (pp. 5-9).

67. GAUDIN J.-P., *Technopolis : crises urbaines et innovations municipales*, Paris, PUF, 1989, p. 48, (coll. Economie en liberté).

68. KELLER S., *The Urban Neighborhood*, New York, Random House, 1968, p. 69.

69. *Ibid.*, p. 90.

70. Pour une analyse des quartiers et de l'évolution de leurs définitions aux Etats-Unis, voir : BAYOR R. H. (ed.), *Neighborhoods in Urban America*, Port Washington (N.Y.), National University Press/Kennikat Press, 1982, 252 p.

macro-régulations [71]. Préservant une possible harmonie sociale fondée sur la convivialité et la conciliation, son échelle permettrait en effet aux citadins de se ménager des espaces familiers, rassurants, derniers bastions du confort urbain dans les grandes métropoles. Exploitant plus systématiquement les processus de solidarité engendrés par les promiscuités résidentielles, la fréquentation commune des espaces publics et les usages collectifs des équipements, des analyses de nature anthropologique évoquent une « culture de quartier », produit d'une interaction entre les résidants et leur espace, d'un apprivoisement et d'une « privatisation » progressive de l'espace public [72]. Le quartier est alors défini « comme une organisation collective de trajectoires individuelles ; il est la mise à disposition, pour des usagers, de lieux *à proximité* dans lesquels ceux-ci se rencontrent nécessairement pour subvenir à leurs besoins quotidiens » [73].

Prolongeant et complétant cette analyse, d'autres travaux insistent sur le rôle de l'action collective comme facteur de cohésion : ainsi, Matthew Crenson démontre que la construction identitaire du quartier est en elle-même un phénomène politique et constitue à la fois la cause et l'enjeu d'une unanimité retrouvée, vieille nostalgie politique et sociale du monde moderne, souvent à l'origine du déclenchement d'un mécanisme de solidarité, voire de défense et de protection contre les agressions du monde extérieur [74]. Cette identification du quartier, utilisée comme « technique de défense territoriale » [75], est aussi décrite par Jean-Luc Piermay pour les villes d'Afrique centrale : « C'est la participation à un projet commun qui assure la cohésion ; et celle-ci a d'autant plus de chances de durer et d'aboutir à des résultats que des références culturelles communes ou voisines facilitent la compréhension réciproque. Deux types principaux de projets réunissent les habitants des quartiers : soit l'opposition à l'adversité dans l'occupation du sol (exemple fréquent à Libreville à la suite des déguerpissements), soit la quête d'équipements collectifs dans un quartier déjà habité » [76]. Foyer d'une « solidarité résiduelle » face aux dangers extérieurs, le quartier devient parfois le lieu d'élaboration de solutions pratiques et concrètes qu'inventent des citadins confrontés à un urbanisme déficient, éloigné de leurs préoccupations [77]. Ni espace de convivialité, ni citadelle à défendre, le secteur ouagalais ne s'inscrit cependant dans aucune de ces catégories.

Abandonnant provisoirement la réflexion sur la « nature » des secteurs, tentons de les appréhender à travers leurs relations fonctionnelles avec les autres échelons urbains, la commune et la province. Ce questionnement sur l'articulation des compétences aux différentes échelles territoriales [78] est nécessaire puisque les secteurs, pour être mal

71. BRACHET O., « La démocratie locale vue sous l'angle d'un lieu : le quartier et d'une méthode : l'enquête », in *Economie et humanisme*, n° 261, septembre-octobre 1981, p. 32.
72. GIARD L., MAYOL P., *L'invention du quotidien : Habiter, cuisiner (tome 2)*, Paris, Union Générale d'Editions, 1980, p. 19, (coll. 10/18).
73. *Ibid.*, p. 23.
74. CRENSON M., *Neighborhood Politics*, Cambridge (Massachusetts), Harvard University Press, 1983, 328 p. Voir aussi : JACOBS J., *The Death and Life of Great American Cities*, London, Penguin Books, 1965, notamment chapitre 6 : pp. 122-151.
75. HOJNACKI W., « What is a Neighborhood ? », in *Social policy*, September-October, 1979, p. 50.
76. PIERMAY J.-L., *op. cit.*, pp. 403-404.
77. BRACHET O., *op. cit.*, p. 33.
78. Voir l'intéressante analyse de Peter Willmott à propos de « la décentralisation du gouvernement local » en Grande-Bretagne : WILLMOTT P., « Communauté et politique sociale », in *Les Annales de la Recherche urbaine*, n° 25, avril 1985, pp. 28-29.

définis, n'en sont pas moins investis de responsabilités gestionnaires : un fonctionnaire ouagalais, rencontré en 1989, ne s'interroge-t-il par sur l'opportunité de conserver à la fois les 5 nouvelles communes et les secteurs ? [79].

Dans certaines villes européennes, c'est la recherche d'une échelle pertinente de décentralisation et de gestion qui a suscité la redéfinition des espaces infra-communaux [80]. Dans de nombreux pays, les revendications émanant de ces derniers sont relayées par les pouvoirs municipaux élus, lorsqu'ils existent, les partis politiques ou les syndicats [81]. Faisant corps avec leurs électeurs contre le pouvoir central, récupérant les bénéfices politiques de programmes financés en partie grâce à la participation, les communes ivoiriennes ont ainsi développé d'intéressantes relations avec les associations de résidants [82]. Narrée avec pittoresque par Alphonse Yapi Diahou, l'histoire du quartier abidjanais *Zoé Bruno* illustre certaines de ces alliances [83].

A Ouagadougou en revanche, des relations entre échelons territoriaux se nouent dans le cadre des montages opérationnels sans qu'une réflexion appropriée n'établisse, par exemple, l'efficacité d'une articulation directe secteurs/province ou celle du triptyque secteurs/commune/province, ces questions étant presque totalement absentes de la réforme communale [84]. Rien pourtant ne permet, *a priori*, d'affirmer qu'un dispositif est plus adapté qu'un autre : l'introduction des communes peut favoriser une meilleure représentation de la demande citadine, comme elle peut aussi susciter conflits et concurrences, rendre plus opaques les filières de décision et accroître les facteurs de blocage si l'attribution des responsabilités demeure confuse. Les risques d'interférences sont en effet d'autant plus grands que la palette des compétences virtuelles des CR est très ouverte et ne fait nullement appel à leur échelle géographique pour faire valoir d'éventuels avantages comparatifs.

C'est apparemment une des conséquences positives de la loi communale ivoirienne de 1980 [85] que d'avoir placé les municipalités des villes moyennes en situation de jouer un rôle de catalyseur des projets locaux, notamment en relayant techniquement les initiatives collectives des habitants [86]. En revanche, d'autres exemples indiquent que les autorités locales n'établissent pas toujours des relations actives et fiables avec les associations populaires. Ainsi, les pouvoirs locaux kenyans contribuent peu au financement des projets *Harambee* - au début des années 70, l'apport de la population

79. Entretien au secrétariat général du haut-commissariat : 15 février 1989.

80. OCDE, *Gestion et financement des services urbains*, Paris, OCDE, 1987, p. 32 *et sq.*

81. C'est souvent le cas en Amérique latine. Voir : COSTA L. A., ALBINI D. N., « Le réseau déborde : les inondations de Buenos Aires », in DUPUY G. (dir.), *La crise des réseaux d'infrastructure : le cas de Buenos Aires*, Paris, LATTS, [c. 1987], p. 135 ; KNAEBEL G., CADILLON M., JOLE M., RIOUFOL R., *Que faire des villes sans égouts ? Pour une alternative à la doctrine et aux politiques d'assainissement urbain*, Paris, SEDES, 1986, p. 98.

82. CANEL P., « La production des équipements collectifs d'initiative locale dans les villes de l'intérieur de la Côte d'Ivoire », in HAUMONT N., MARIE A. (dirs.), *Politiques et pratiques urbaines dans les pays en voie de développement*, Paris, L'Harmattan, 1987, tome 1, pp. 67-82, (coll. Villes et entreprises).

83. YAPI DIAHOU A., « Tous les moyens sont bons : mille et une voies pour passer de l'illégalité à la légalité », in HAUMONT N., MARIE A. (dirs.), *op. cit.*, pp. 166-183.

84. La question n'a jamais été abordée franchement, pas plus dans ses aspects techniques que politiques. Elle figure néanmoins en filigrane de certains commentaires : *Carrefour africain*, n° 1045 du 1er juillet 1988, p. 7.

85. Loi n° 80-1180 du 17 octobre 1980 relative à l'organisation municipale (*Journal officiel de la République de Côte d'Ivoire*, n° 51, 28 octobre 1980, pp. 1097-1111).

86. CANEL P., « L'expérience communale de Côte d'Ivoire », in *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 28, octobre 1985, pp. 113-114.

représentait de 85% à 94% du capital accumulé - et ne leur accordent qu'un médiocre soutien [87].

Une formule de complémentarité entre les groupements infra-communaux et les pouvoirs locaux, sur le modèle ivoirien évoqué par Patrick Canel, est-elle concevable à Ouagadougou, les CR jouant le rôle d'associations de développement et les communes assumant un rôle d'appui financier, d'encadrement technique et de conseil juridique ? [88]. Un tel scénario suppose néanmoins une relative homogénéité des moyens. Or les secteurs, qui regroupent de 1 664 à 28 796 habitants au recensement de 1985, présentent de fortes disparités spatiales et démographiques qui pèsent dans leur influence respective auprès des acteurs institutionnels. Leur hétérogénéité est aussi intrinsèque : la réflexion sur la dimension et la nature des collectivités urbaines délimitées en 1984 ayant été éludée, les secteurs rassemblent des collectifs résidentiels et des périmètres urbanisés très inégalement dotés. Pourtant, si l'on en croit Alain Bockel, la composition des unités de base est une étape importante du processus de mobilisation citadine : « En effet, il est nécessaire que cette collectivité corresponde à une réalité sociologique, afin que la participation conserve une dimension communautaire : cette préoccupation pousse à utiliser les regroupements naturels de population, souvent d'importance restreinte. Mais le souci de permettre à la cellule de participation de disposer des moyens techniques, humains et financiers suffisants pour fonctionner de façon autonome, implique, en sens inverse, que la collectivité soit suffisamment importante [...] La cellule de base de la participation est alors constituée d'un regroupement relativement important de population, ne correspondant pas en général à des collectivité préexistantes » [89]. On ne voit guère cependant que le secteur ouagalais s'apparente à cet espace de convivialité et de solidarité active.

Soulignons qu'aux déficits de sociabilité et de territorialité, il ajoute une genèse qui, résultat d'un décret gouvernemental, ressortit tout entière à l'autoritarisme étatique et ne peut donc cristalliser un mythe fondateur. Le mot secteur, politiquement et socialement neutre, alors que celui de quartier renvoie à la ville coutumière et sa chefferie et que celui d'arrondissement rappelle les circonscriptions de l'administration coloniale, a été choisi pour sa « virginité », qui le prive aussi de tout contenu sociologique ou patrimonial acquis. En fait, des critères favorables habituellement recensés par les textes sur la mobilisation infra-communale, les secteurs ne possèdent que celui d'une emprise spatiale précise et cartographiée. Attribut qui n'est pas négligeable, il ne suffit cependant pas à les ériger en espaces de la citoyenneté, de la participation aux affaires civiques et de la politique relocalisée.

Reste donc à reconsidérer les arguments autrement. Dans l'exemple ouagalais, les inégalités géographiques et sociales des secteurs, l'absence de tradition partagée comme de solidarités « naturelles » constituent-elles, en contrevenant à la formation de

87. MBITHI Ph., RASMUSSON R., *Self Reliance in Kenya : the Case of Harambee*, Uppsala, The Scandinavian Institute of African Studies, 1977, p. 65 et p. 72.

88. Dans l'hypothèse où la fin des mesures transitoires conduit à doter les communes de budgets propres et de compétences techniques, ce qui n'est toujours pas le cas en 1994 : BLANDA S., *Fonctions et fonctionnement des mairies de Ouagadougou : contribution à l'étude de la décentralisation au Burkina Faso*, Paris, Institut Français d'Urbanisme (Université Paris VIII), 1994, 79 p. + annexes, (mémoire de maîtrise).

89. BOCKEL A., « Les expériences de participation populaire et de démocratie locale : présentation générale », in *Annuaire du Tiers-monde VIII 1982-1983*, Paris, Fernand-Nathan, 1984, p. 23.

communautés - les « quartiers-communautés » de Jean-Luc Piermay [90]-, une entrave à la gestion partagée ? Fonctionnent-elles au contraire comme des avantages en offrant aux CR une grande liberté d'interprétation face à des populations inorganisées, d'importants programmes d'équipement à réaliser, facteurs de regroupement des résidants, et un large éventail de compétences et de ressources ? Aucune réponse à ces questions, même sous la forme d'une généralisation idéologique, n'a été formulée par les autorités burkinabè. La nôtre est fondée sur un constat : ce qui distingue les secteurs des autres espaces infra-communaux étudiés ailleurs est la gestion partagée. En l'assumant, les CR ont forgé un rôle spécifique au secteur dans la cité, dont résultent à la fois une identité, une appropriation, une cohérence et une crédibilité progressivement reconnues tant par les habitants que par les institutions urbaines.

Nous rejoignons ici un autre courant de recherche sur les quartiers qui, jugeant insuffisante l'analyse de leurs éléments de cohésion interne, fait plus systématiquement appel au fonctionnement global de la société pour en élaborer une définition. Privilégiant une perspective macro-économique, certains travaux caractérisent les espaces infra-communaux comme étant des résidus, des manifestations territoriales accidentelles du jeu des forces économiques et sociales. Les analyses diffèrent cependant dans les processus sociaux qu'elles entendent privilégier [91]. Certaines, se réclamant généralement d'une approche marxiste, insistent sur les effets induits des modes d'exploitation et d'accumulation du capital dans les économies occidentales. D'autres, accordant une attention particulière aux mécanismes du marché foncier et de la spéculation immobilière, étudient leurs effets sur les substitutions d'usage du sol et la distribution des groupes sociaux dans les aires urbaines. Ces dernières ne sont pas sans présenter des réminiscences des études urbaines de l'Ecole de Chicago, dans lesquelles les quartiers - les « aires naturelles » des écrits de Robert E. Park - ne sont qu'un sous-produit d'une vaste compétition pour l'espace, dont l'écologie humaine des ethnologues de Chicago privilégiait la logique biotique dans l'organisation spatiale de la ville [92]. Cette « sociologie de l'espace » n'est pourtant guère convaincante : outre qu'elle sous-estime les connexions et interactions qui caractérisent la coexistence des « fractions » de société comme des « fragments » du territoire urbain [93], elle faillit à rendre pleinement compte du rôle des pouvoirs dans l'organisation citadine, des interférences du jeu politique avec la logique « écologique ».

Aussi nous référons-nous à une dernière approche centrée, à l'inverse, sur la réintroduction de l'espace local dans son environnement politique. Elle souligne que les dichotomies local/global dissimulent, derrière un prétendu empirisme, que les situations singulières ne constituent qu'un « des régimes d'existence » de la société dans son ensemble [94]. Les espaces infra-communaux ne doivent-ils pas dès lors être pensés comme procédant d'une dialectique permanente d'ajustement réciproque entre, d'une part, des solidarités « communautaires » aux contours mouvants et, d'autre part, un

90. PIERMAY J.-L., *op. cit.*, p. 404.
91. Pour une synthèse, voir : CRENSON M., *op. cit.*, pp. 52-53.
92. Sur l'Ecole de Chicago, voir par exemple : HANNERZ U., *Explorer la ville : éléments d'anthropologie urbaine*, Paris, Editions de minuit, 1983, notamment Chapitre 2 : pp. 36-83, (coll. Le sens commun).
93. *Ibid.*, p. 79.
94. GAUDIN J.-P., *op. cit.*, p. 55.

ordre politique tendant à la formalisation et la normalisation des rapports de l'individu aux cadres institutionnels ?

Cette définition politique ouvre un nouveau champ d'investigation et permet de reconsidérer la « nature » des secteurs en les replaçant dans le projet étatique visant, pour emprunter une formule à Jean-Pierre Gaudin, la « réactivation du lien politique par la contractualisation des engagements et l'implication des citoyens » [95]. Sans mésestimer les particularités nationales des espaces infra-communaux - ultimes espaces d'autonomie pour les citoyens de sociétés dominées par des bureaucraties jugées envahissantes, inégalitaires et peu performantes ou, à l'opposé, espaces où s'organisent les revendications pour un plus grand engagement public comme au Burkina - il nous semble qu'en les situant à l'interface des grands dispositifs sociaux et des collectifs restreints, en recherchant leur spécificité dans l'interaction entre les macro-tendances et les contraintes du quotidien, un cadre d'analyse opératoire est posé, qui ne préjuge pas du caractère des liaisons établies entre le « local » et les autres échelles d'organisation de la société.

L'acte fondateur des secteurs leur étant totalement extrinsèque, c'est à l'évidence dans le projet étatique qu'il faut rechercher les raisons de la double propriété qui les singularise : la primauté de leur fonction d'espace de mobilisation et leur exclusivité dans ce rôle. Trois options complémentaires, communes au projet de politique générale et au projet urbain, sont déterminantes dans cette double spécification des secteurs : la nécessité de mobiliser les forces et ressources locales, auxquelles le pouvoir central entend se ménager un accès privilégié, la volonté de redéfinir la citoyenneté dans la société révolutionnaire, le choix en faveur d'une contractualisation des collaborations entre les institutions administratives, éléments d'une permanence de la bureaucratie d'Etat, et les structures politiques de base. Instrument de ces trois options, le secteur devient l'échelle primordiale d'élaboration d'une nouvelle pratique de l'urbanisme local : c'est l'échelle, résultant d'un compromis entre les besoins de l'encadrement politique et les impératifs d'une réactivation de la participation individuelle et collective, à laquelle la demande en services urbains de proximité est identifiée, l'offre programmée et les prestations rendues.

Que le secteur soit avant tout un lieu de mobilisation et de participation transparaît clairement dans les discours. Il a souvent été dit, par exemple lors de la préparation du Plan quinquennal 1986-1990, que la réflexion puis la mobilisation doivent être conduites au niveau des villages et des secteurs, gisements cardinaux de la richesse nationale [96]. En 1987, à l'occasion de plusieurs inaugurations d'équipements sociaux dans les secteurs ouagalais, le haut-commissaire félicite les CR géographiques avant de leur rappeler leur responsabilité dans la mobilisation pour le développement et de les exhorter à demeurer le cadre dans lequel « chaque militant se rend compte qu'il sue, qu'il produit pour lui-même, pour ses enfants et pour son Faso » [97].

La nécessité de mobiliser à l'échelle infra-communale ne requérait cependant pas l'exclusivité du secteur comme partenaire reconnu. Celle-ci s'impose dès lors qu'à ce

95. *Ibid.*, p. 46.
96. Voir par exemple : « Cinq ans de luttes : cinq ans de victoire », in *Carrefour africain*, n° 878 du 12 avril 1985, p. 15.
97. *Sidwaya*, n° 829 du 7 août 1987, p. 5.

prosaïsme gestionnaire se mêle une volonté pédagogique d'inculquer une nouvelle citoyenneté, que l'Etat révolutionnaire se réserve de contrôler : la mobilisation ne peut dès lors qu'épouser un cadre formalisé, piloté par la planification nationale pour coïncider avec les priorités nationales et les capacités d'accompagnement de l'administration publique. La création du secteur *ex nihilo* permet au pouvoir d'Etat d'imposer son propre modèle de participation à travers une forme de partenariat inédite, sans histoire et sans tradition. Si la « prophylaxie » urbaine révolutionnaire intègre les dynamismes citadins, ceux-ci doivent néanmoins reproduire les schémas maîtrisés du savoir-faire technocratique. Pour maintenir cet équilibre, le pouvoir s'efforce à la fois de prévenir l'émergence de formes spontanées de mobilisation et d'imposer le secteur comme structure administrative formelle de « lissage » des pratiques de partenariat, d'homogénéisation des montages opérationnels en même temps que d'instauration d'un statut normalisé de citadin-citoyen-contribuable. Cette approche réductrice cantonne l'échelon local dans un rôle de « couvoir » d'un civisme fondé sur la mobilisation citadine quotidienne - à laquelle ressortissent aussi bien les participations aux travaux d'intérêt commun que l'obéissance civile et la discipline fiscale - au service du projet politique étatique et du développement national.

Enfin, troisième volet de la pensée politique du secteur, celui-ci doit fonctionner comme une matrice de contractualisation entre les différents partenaires de la gestion partagée. Pensée et méthodes de l'urbanisme institutionnel étant largement déconnectées des préoccupations proprement locales du fonctionnement des services et équipements urbains, le secteur fournit le dispositif analytique choisi par l'Etat pour tester et adapter un modèle de citoyenneté au service d'une gestion urbaine mieux intégrée, autorisant des associations opératoires inédites, des agencements intersectoriels plus pertinents, des programmations d'équipement plus adaptées et respectueuses des priorités locales. Espace de mobilisation où le pouvoir, comptant essentiellement sur les initiatives et les ressources infra-communales, voudrait voir réinventées les articulations entre institutions et réalité sociale, le secteur est donc aussi un espace expérimental de régulation, la matrice préférentielle de définition des partenariats gestionnaires qui, sans requérir la loi et le règlement, normalisent par des contrats ponctuels les relations entre citadins, province et départements ministériels. Même si elle demeure problématique, c'est bien la redéfinition du rapport entre le pouvoir institutionnalisé et la collectivité citadine qui est au cœur du projet urbain révolutionnaire.

Le secteur représente donc un outil opératoire commode de la pratique urbaine du pouvoir [98]. C'est la plus petite collectivité que soient tenus de prendre en compte les partenaires institutionnels : à l'échelle de la province, les problèmes relèvent de l'Etat, voire de la présidence, à celle des parcelles ou de l'îlot, elles sont reléguées dans le champ du privé [99]. Le secteur détermine aussi l'échelle opérationnelle la plus fine de l'urbanisme ouagalais et la seule admise officiellement pour le traitement de la demande infra-communale. Les incidences de ce dispositif sont considérables car il

98. Cette définition du secteur n'est pas très éloignée de celle du quartier dans la politique française de développement social des quartiers. Voir par exemple : LEMONIER P., « L'urbanisme du local », in *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 28, octobre 1985, pp. 46-47.

99. Il existe certes des sous-secteurs, mais ils ne sont pas considérés comme des partenaires indépendants.

freine la conception et la mise en œuvre d'aménagements qui excèdent la maîtrise d'ouvrage individuelle des CR ; en outre, il confère à ceux-ci, uniques porte-parole autorisés des collectivités infra-communales, le monopole de la représentation des intérêts citadins dans les périphéries.

Le secteur n'est-il cependant que l'instrument d'une pratique gestionnaire pilotée par le haut dans laquelle, institué en interlocuteur captif, il sert à la fois de sas pour filtrer les revendications urbaines venues de la base et d'espace de désengagement officialisant, sous le prétexte de ménager un champ spécifique de la gestion de proximité, l'instauration d'une limite inférieure de l'intervention publique institutionnelle ?

2/ Secteurs et citadins des périphéries : l'apprentissage d'un espace

S'en tenir au précédent constat conduit à sous-estimer la capacité de réaction et la vitalité sociale des populations qui, tout en se pliant au dispositif formel du secteur, se l'approprient et l'utilisent : les mécanismes de construction du champ de la gestion de proximité le prouvent. Objet d'un apprentissage, le territoire de la mobilisation est aussi remodelé par les logiques citadines.

Les premières à s'être moulées dans le cadre du secteur appartiennent au registre des stratégies patrimoniales. Nouveaux propriétaires accédant à la sécurité foncière et à la possession de leur logement, les résidants ont pour principale ambition de protéger et valoriser ces biens immobiliers : leur mobilisation ne vise pas la défense de l'intégrité et de l'identité territoriales des secteurs, mais la consolidation des patrimoines familiaux. Ainsi, nos enquêtes n'ont rien pu déceler, dans le rapport des Ouagalais à leur secteur, qui puisse s'apparenter à l'attachement sentimental d'un citadin pour son quartier, en revanche, elles témoignent que cet espace apparaît comme un cadre commode de mise en œuvre des stratégies foncières et immobilières ; les dispositifs de la gestion partagée, en pesant sur les valeurs immobilières dont la hausse accompagne l'équipement des lotissements, concilient à l'échelle du secteur intérêts patrimoniaux privés et projets collectifs.

Aussi, lorsqu'un responsable déplore, en 1987, que l'hétérogénéité de son secteur entrave la mobilisation mais confie, dans le même temps, que le lotissement engendre une grande effervescence qui lui a permis de collecter d'importantes sommes monétaires et de faire fabriquer plus de 22 000 bornes [100], il ne se contredit pas. Dans ce secteur 16, les résidants de l'ancien lotissement de la Banque mondiale, plus aisés et mieux logés, ne se sentent guère d'affinités avec les autres habitants, néo-villageois intégrés dans la ville ou immigrants récents : les efforts du CR pour fédérer les initiatives de ces divers collectifs s'épuisent en vain. Ceci n'empêche pas que tous, sans considération de statut social et résidentiel, considèrent le lotissement comme une opportunité d'asseoir leurs stratégies patrimoniales et admettent que les pouvoirs publics ont délégué une majeure partie de sa gestion à l'échelle des secteurs : c'est donc là que tous ancrent leurs projets d'acquisition. L'absence d'une cohésion sociale

100. Entretiens au secteur 16 : 10 mars 1987 et 31 août 1987.

objective contrarie l'organisation d'une mobilisation polyvalente durable, mais pas l'émergence de solidarités collectives ponctuelles : l'incertitude porte sur la capacité du CR à canaliser ces comportements convergents au profit d'actions encadrées.

A cette première appropriation du secteur s'en ajoute une seconde, davantage liée aux pratiques d'usage des équipements de proximité. En effet, les principales revendications territoriales des périphéries concernent des tracés linéaires de « frontière » commandant directement le rattachement d'un équipement à l'un ou l'autre des secteurs limitrophes. Citons pour exemple les deux postes d'eau situés aux lisières des secteurs 30 et 29 pour le premier, 28 et 29 pour le second : dictée par des opportunités hydrogéologiques, leur localisation ne tient pas compte des limites de secteur, quoique les incidences soient considérables sur les CR qui, avec l'installation, « perdent » ou « gagnent » les recettes de la vente. Ces effets de frontière ne provoquent pas de contestation ou de polémique ouverte, mais il résulte de ces interférences entre les contiguïtés administratives et la distribution géographique des équipements de proximité une perception accrue de l'existence d'un bornage territorial, qui se traduit dans les entretiens par un soin particulier accordé au repérage du site, alors que les indications dans ce domaine sont ordinairement allusives. De façon analogue, la limite entre les secteurs 21 et 22 nous est indiquée avec méticulosité, parce que son tracé partage en deux l'école de Tampouy, attribuant les bâtiments A et B au secteur 21 et les modules C et D au 22 [101]. L'identification du territoire repose donc moins ici sur la délimitation d'un espace que sur la revendication d'équipements et, partant, de leur gestion.

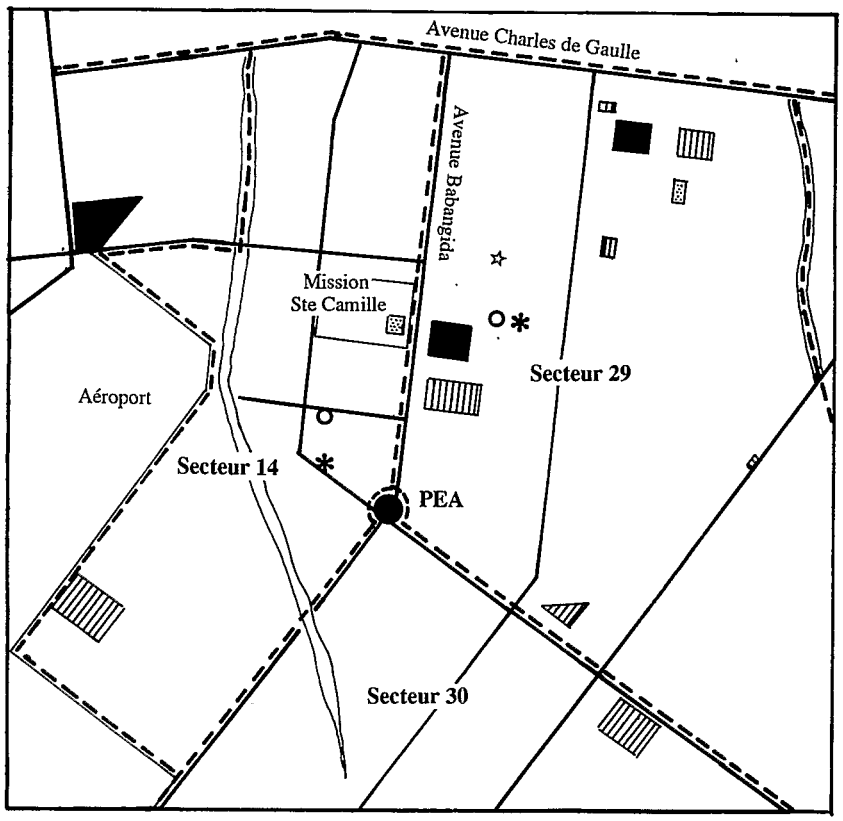
Les CR aussi apprennent à utiliser les référents d'ordre spatial dans les dossiers qu'ils présentent au haut-commissariat. Ainsi, dans la concurrence qui oppose en 1988 le secteur 17 aux autres secteurs de la commune de Boulmiougou pour les localisations de la mairie et d'un lycée provincial, les responsables font valoir la centralité du secteur 17 dans l'espace communal, ajoutant que celle-ci facilitera l'accès des usagers aux équipements. Pour le lycée au moins, le choix définitif en sa faveur du secteur 17 proviendrait de la situation du terrain par rapport aux axes de communication et surtout aux réseaux d'eau et d'électricité, tandis que celui du secteur 16 - principal rival -, plus excentré, supposait des travaux de raccordement onéreux [102]. Nous ne disposons pas de la version provinciale des discussions qui ont précédé la décision et l'analyse partiale des responsables du secteur 17 est aussi probablement partielle. Néanmoins, il est intéressant qu'ils privilégient ces arguments dans ce qu'ils rapportent de l'affaire, démontrant qu'ils ont acquis une perception et une maîtrise des enjeux spatiaux suffisantes pour les mobiliser dans une négociation avec leurs interlocuteurs institutionnels. Que la configuration territoriale et la situation géographique du secteur puissent être évoquées de façon convaincante dans une tractation prouve qu'elles ont été, au préalable, assimilées et réinterprétées en fonction des objectifs propres de la collectivité qui y vit ou des intérêts de ses groupes sociaux dominants.

L'année précédente, ce même CR effectue des démarches auprès du haut-commissariat pour obtenir la relocalisation de sa nouvelle permanence dont la réserve

101. Entretien au secteur 22 : 21 août 1986.
102. Entretien au secteur 17 : 18 février 1989.

Fig. n° 63

"Frontières" de secteurs et distribution spatiale des équipements : le carrefour du PEA n° 2 (1990)



administrative, comme au secteur 21 (Cité Signonguin) et au secteur 15 (Cité SOCOGIB), est prévue dans le périmètre de la Cité AN IV B [103]. Ces trois opérations immobilières sont localisées à la sortie de la ville sur des terrains adjacents aux grandes voies pénétrantes et elles ont pour caractéristique commune d'être excentrées, destinées à des catégories moyennes de la population et, surtout, d'être des opérations publiques d'habitat. Les deux premiers secteurs ont maintenu l'emplacement initial ; le 17, à l'inverse, souhaite le modifier et insiste sur les inconvénients engendrés par l'éloignement de la Cité comme sur la nécessité de localiser cet équipement public en un lieu central. Ainsi fut fait, à proximité du marché de Pissy après accord du haut-commissaire. Là encore, les raisons avancées par le CR sont d'ordre géographique et, pertinentes, elles semblent avoir emporté l'adhésion. Pourtant, elles ne sont ici qu'un prétexte et masquent la véritable intention du CR : écarter toute tutelle sur les activités de la permanence en extrayant celle-ci de l'enceinte de la Cité, enclave trop spécifique en raison des caractéristiques socio-économiques de ses résidants et de l'emprise de la maîtrise d'ouvrage publique sur sa construction et sa gestion. Les préoccupations spatiales sont ici intelligemment mobilisées et manipulées pour dissimuler des mobiles de nature plus fondamentalement politique.

Ainsi sont construits les territoires des secteurs, ainsi s'organisent ces vastes superficies que le lotissement a enserrées dans des trames orthogonales indifférenciées, autour des logiques collectives d'équipement et de desserte, des stratégies foncières et des nouvelles pratiques d'usage des résidants, dont les trajectoires quotidiennes se resserrent progressivement sur les périphéries au fur et à mesure qu'y est complétée la gamme des services. Cette appropriation des espaces infra-communaux et la mise en œuvre de la gestion partagée sont deux processus qui se confortent mutuellement : forgés, pour les besoins du secteur, par une instance dont la compétence est légalement circonscrite à l'étendue de ce dernier, les dispositifs opérationnels contribuent, par diverses réalisations, à matérialiser le territoire du secteur, consolidant son identité et, partant, l'assise du CR.

Soulignons toutefois que les secteurs, en dépit de leur importance croissante et des efforts étatiques ne constituent pas un système unique d'organisation spatiale. Les conditions du dialogue avec les instances provinciales et étatiques les ont imposés pour les projets urbains de proximité et l'expression symbolique de la réussite (fêtes, cérémonies, réalisations de prestige), mais les habitants continuent de vivre à d'autres échelles. L'adoption du secteur est une réalité, mais elle n'exclut pas d'autres modes d'appréhension, de représentation et de perception de l'espace urbain, dont elle enrichit au contraire la panoplie.

Le rôle et la place des secteurs dans l'univers citadin peuvent être ainsi diversement appréciés selon la perspective adoptée. D'un point de vue anthropologique, on observe que le secteur peut être une chance pour la reviviscence d'une vie locale citadine : la gestion urbaine de proximité étant un fil conducteur dans l'élaboration d'une urbanité en périphérie, la politique révolutionnaire, pour déstabilisante qu'elle soit, est aussi à l'origine de recompositions locales. Maître d'ouvrage privilégié des projets urbains de proximité, qui représentent une part appréciable des opérations d'urbanisme des

103. Entretien au secteur 17 : 9 mars 1988.

années 80, le secteur cristallise aussi les enjeux de la gestion partagée, focalise de nombreux débats sur la vie publique locale, entretient une dynamique politique : il est devenu, pour le profit des habitants, un acteur à part entière de la vie urbaine.

L'approche macro-sociologique conduit cependant à d'autres questions. Etant donné le contrôle étroit de l'appareil étatique sur les secteurs et les dynamismes infra-communaux, quelles sont les répercussions de cette dépendance sur les conduites gestionnaires locales ? En l'absence d'une redistribution économique accompagnant la décentralisation de la gestion urbaine de proximité, quelles sont les incidences de la compétition entre les secteurs pour l'accession aux contrats de partenariat ? Offrant aux solidarités de voisinage de nouvelles trames, mais favorisant la désunion des périphéries, la réorganisation spatiale en secteurs ne cache-t-elle pas une nouvelle forme d'exploitation des périphéries par le centre ?

II. Le secteur peut-il être une échelle pertinente de gestion ?

Définis dans le cadre d'un projet politique privilégiant les considérations militaires (défense de la Révolution) et utilitaires (échelle de mobilisation des populations), les principes qui ont présidé au découpage des secteurs ne prenaient pas en considération les nécessités fonctionnelles de la gestion urbaine. Lorsque les CR ont puisé dans celle-ci de quoi renouveler leur légitimité, le pouvoir a néanmoins considéré comme acquise la configuration territoriale de la ville issue des premières années de la Révolution : il n'y a par conséquent aucun raison de chercher, *a posteriori*, une justification à l'échelle de ces entités urbaines, imposée par une logique politique obsolète. Nous nous interrogerons en revanche sur les contraintes qui en résultent pour la gestion partagée.

Ses contours, esquissés dans la deuxième partie, dissimulent en effet une grande disparité de situations qu'il faut expliquer en analysant les conduites individuelles des CR. Acteurs sociaux dominés, ils sont en effet inégalement aptes à se départir des modèles imposés par leurs interlocuteurs institutionnels comme à extraire leurs pratiques de l'ornière officielle : circonscrite, leur marge de manœuvre n'est cependant pas nulle.

A. Les logiques tacticiennes des CR géographiques : concurrence des déterminations fonctionnelles et politiques

A comparer les listes des projets prioritaires votées par les assemblées de militants dans chaque secteur et celles des réalisations, on est surpris par les écarts. La raison en est que le passage à la mise en œuvre, sous la seule responsabilité du CR, est déterminé par la croisée de deux rationalités antagoniques. La première, conforme à la version officielle de la gestion partagée, sélectionne les interventions en fonction des déficiences constatées de l'offre institutionnelle en services et équipements, de façon à améliorer le cadre de vie dans le secteur. La seconde, apparemment déviante, procède

d'une actualisation opportuniste [104] de potentialités arbitrairement et inégalement distribuées. En effet, pour préserver leur marge de manœuvre face à la pénurie des moyens et à une configuration urbaine surdéterminée par le pouvoir central, les CR n'ont guère que leur ingéniosité à exploiter les situations existantes, ce qui les conduit notamment à manipuler les priorités de leurs agendas [105]. Hors de la rationalité étatique, qui ne doit pas être survalorisée, la constellation des tactiques et pratiques qui en résulte a donc une intelligibilité : elle traduit des mécanismes d'adaptation dans un environnement très contraignant. Pour les CR, que leur capacité de subversion limitée et leur faible aptitude à mobiliser des supports financiers privent d'une radicalisation politique, ce « bricolage » est l'exercice d'une liberté. Analysé en termes de conflits et d'antagonismes, il révèle que leurs comportements ne sont pas irrationnels et que, loin de refuser le dispositif étatique, il tend à l'aménager, à l'exploiter au mieux pour en obtenir des gains collectifs supplémentaires.

Soulignons que seules les pratiques collectives des CR nous intéressent ici. Nous avons donc délibérément écarté de l'analyse les manifestations d'un opportunisme individuel de leurs membres, utilisant leur position et leurs fonctions pour capitaliser des profits personnels. Celles-ci, néanmoins, constituent à biens des égards des exemples de ce qu'Erving Goffman appelle des « adaptations secondaires », c'est-à-dire des moyens employés par un individu à l'intérieur d'une organisation sociale pour « s'écarter du rôle et du personnage que l'institution lui assigne tout naturellement » et qui se situent souvent à la lisière entre l'usage fortuit mais tacitement accepté des opportunités offertes par une fonction ou un statut, et l'abus de ces possibilités à des fins personnelles [106]. A l'évidence, de nombreux comportements des *leaders* de CR ressortissent à ces adaptations secondaires, que la langue populaire regroupe dans la catégorie « débrouillardise ».

1/ Pallier les déficiences d'un modèle dominant « œcuménique »

La première rationalité, celle qui fonde la mission gestionnaire des CR, vise à corriger les inégalités géographiques de la desserte urbaine en équipements et services de proximité. Le plus surprenant, sans doute, est qu'elle domine effectivement les discours et les intentions des CR : du répertoire de leurs projets ressort principalement l'idée, qu'ils justifient et revendiquent, d'une complémentarité avec les filières institutionnelles [107].

Elle explique leur prudence face à l'administration, qu'ils ménagent maladroitement en se présentant comme des agents adventices plutôt que comme des concurrents directs ; elle explique aussi leur assujettissement au pouvoir politique, y compris

104. Ce terme n'a, dans notre esprit, aucun contenu péjoratif : il traduit une logique de comportement principalement réglée sur les circonstances.

105. Nous nous inspirons, pour cette analyse, de la sociologie des adaptations primaires et secondaires : GOFFMAN E., *Asiles : études sur la condition sociale des malades mentaux*, Paris, Les Editions de minuit, 1968, 449 p, (coll. Le sens commun). Voir notamment dans cet ouvrage la présentation de Robert Castel : pp. 7-35.

106. *Ibid.*, p. 245 et p. 249.

107. Sur la notion de complémentarité, voir aussi : LE ROY E., « Le pluralisme juridique dans le creuset de la démocratie : l'exemplaire Sénégal », in *Annuaire du Tiers-monde IX 1985-1986*, Paris, Fernand-Nathan, 1987, p. 265.

lorsque celui-ci les consigne dans un emploi d'auxiliaires en freinant l'émergence de contre-pouvoirs dans les périphéries. Elle explique enfin que les CR n'engagent rien qui ne soit normalement accessible aux acteurs traditionnels de la gestion urbaine, et s'en tiennent généralement à une stricte orthodoxie urbanistique.

La pression exercée en ce sens par les autres acteurs urbains est d'ailleurs puissante. Lorsque les CR s'aventurent sur les terrains plus controversés de la morale et de la coutume, ou tentent de s'ingérer dans les stratégies familiales, les Ouagalais les contournent et refusent d'endosser les résultantes de leurs arbitrages. De même, lorsqu'ils excèdent leurs attributions gestionnaires, l'administration se rebiffe, dénonçant leurs empiétements sur ses propres compétences. Ainsi, lorsque les secteurs 15, 16 et 28 déposent, en 1988, de nouvelles demandes de lotissement, arguant du fait que le bourgeonnement de l'habitat spontané à la périphérie des périmètres aménagés témoigne d'une demande non satisfaite, les urbanistes refusent leurs dossiers et rétorquent, d'autres chiffres à l'appui, que l'offre en lots pourvoit amplement aux besoins réels des populations et que la multiplication des constructions illégales provient de stratégies conscientes et organisées de spéculation foncière. Ils accusent explicitement les CR d'être les complices, voire les instigateurs de tels comportements illicites [108], récrimination reprise par un document ministériel [109]. Ces comportements procèdent pourtant d'une banale stratégie d'optimisation des possibilités offertes par le dispositif législatif et politique, mais la suspicion de l'administration à l'encontre des CR illustre à quel point est délicat leur exercice de funambulisme, intercalé entre les aspirations de leurs électeurs et les défenses bureaucratiques, à la recherche du « lieu » logique où se neutralisent leurs antagonismes pour y nouer, à la faveur du soutien politique dont ils bénéficient, les compromis nécessaires à leur pratique gestionnaire.

L'adaptation « primaire » des CR au rôle qui leur est assigné a d'importantes répercussions sur leur conduite, qui peut être ramenée à deux négations : le CR n'est pas un agent du bouleversement de l'ordre dominant ; artisan d'un urbanisme de proximité, il n'innove pas, il adapte les modèles connus à un coût minimum. Il est aiguillonné dans cette direction par une majorité de citadins, celle qui constitue, d'emblée, une clientèle potentielle pour les services publics standards. Il l'est aussi par les aspirations propres de ses élus, dont le profil évolue vers celui des catégories salariées moyennes, les plus empressées de voir importé dans les périphéries un mode de vie qu'elles envient et pour lesquelles cette impatience est une motivation essentielle de l'engagement militant. Guidés par ce sillon, les CR ne s'interrogent guère en revanche sur les moyens de desservir les autres résidants, ceux qui, démunis, ne peuvent et ne pourront à court terme accéder à l'offre institutionnelle. Arrangeurs plus qu'inventeurs, ils ne critiquent ni les modèles dominants ni leurs effets d'exclusion sur les pauvres et endossent « loyalement » la norme technocratique moderne, à laquelle ils soumettent leurs diagnostics et leurs solutions. Les montages opérationnels intermédiaires, comme ceux qui ont été adoptés pour la desserte en eau potable, servent d'expédients en attendant un rattrapage, dont l'inscription dans le moyen terme demeure la condition du consensus.

108. Entretien à la DGUT : 8 avril 1988.
109. TRAORE M., communication présentée en Conseil des ministres, novembre 1988, p. 3.

Cette logique « d'arrangement » est-elle différente de celles qui animent d'autres mouvements de revendication urbains dirigés vers la demande en services ? Bien que les comparaisons internationales posent de sérieux problèmes de méthode, la recherche d'analogies fournit un fil conducteur pour dégager des logiques transversales communes aux citadins comme aux dirigeants des pays en développement face à l'urbanisation croissante de leur environnement [110]. Ainsi, l'articulation entre le système public de services urbains et la multitude des pratiques citadines met partout en jeu le problème des relations entre pouvoir politique, administration et citadins, qu'ils soient usagers ou eux-mêmes pourvoyeurs de services concurrents. Les tentatives étatiques de contrôle des populations citadines par laminage des contre-pouvoirs, encadrement des habitants et de leurs organisations, cooptation de leurs *leaders*, se trouvent souvent au cœur des politiques de gestion urbaine, donnant lieu à une alternance de phases de coopération et d'opposition qui doivent peu aux rationalisations de leurs porte-parole. Qu'ils acceptent le diktat du technocratisme urbain international, ou qu'ils le récusent et se révoltent, les *leaders* locaux de ces villes se déterminent partout par rapport à lui et ne peuvent échapper au modèle de consommation que leur proposent les couches privilégiées, parce que c'est celui que leur réclament les masses citadines dont ils sont censés représenter la cause, et parce que, à beaucoup d'entre eux, il s'impose comme une évidence. La conjonction de ces facteurs est suffisamment permanente pour engendrer la reproduction de comportements citadins conservateurs et consuméristes d'une part, celle d'une mobilisation instrumentale et « désidéologisée » d'autre part. Elle favorise également la convergence entre « revendication d'équipement » et « revendication d'Etat », « l'auto-production de l'environnement [n'étant] qu'une étape, nécessaire pour la survie, mais provisoire » [111].

Une généralisation à partir de ces quelques réflexions serait abusive, soulignons néanmoins que la genèse et la nature politique des organisations infra-communales n'ont pas toujours une influence discriminante sur leur démarche gestionnaire - à laquelle nous limitons notre propos - que les pratiques tendent à niveler. En effet, qu'elles aient été créées sous tutelle étatique ou qu'elles soient indépendantes, l'émancipation relative des unes - condition de leur crédibilité auprès des populations - et la cooptation progressive des autres - condition de l'établissement d'un dialogue minimal avec les institutions - favorise l'émergence d'un pragmatisme opérationnel qui, presque partout, prend la forme d'un lobbying dans des configurations où les pouvoirs publics, fragilisés par leur indigence financière, sont prêts à reconnaître leurs fonctions subsidiaires, pourvu qu'elles ne déstabilisent pas l'offre institutionnelle. Ainsi à Tunis, où la gestion urbaine suscite une étroite imbrication des structures d'encadrement officielles et des associations tolérées par les autorités, les cellules du parti implantées dans les quartiers de la capitale jouent un rôle d'intermédiaires patentés ; la junte de quartier à Caracas, structure de nature dissemblable à l'origine, joue un rôle très similaire : au cours du processus de consolidation du *barrios*, « la junte, de nature revendicative, est devenue conservatrice, au sens où, désormais, elle sert clairement de

110. KNAEBEL G., CADILLON M., JOLE M., RIOUFOL R., *op. cit.*, 199 p.
111. *Ibid.*, p. 95.

courroie de transmission entre les pouvoirs publics et les habitants » [112]. Une normalisation de la revendication ne finit-elle pas toujours par se produire ? Ne correspond-elle pas, au fond, à l'attente des citadins qui s'engagent dans l'aménagement de leurs quartiers ? Quel est leur mobile sinon un espoir d'intégration et d'assimilation au modèle dominant ?

Il est pourtant des analyses pour attribuer un projet plus subversif aux mouvements urbains. L'approche marxiste les investit parfois d'un contenu plus « révolutionnaire » à l'instar d'une étude de Manuel Castells sur le mouvement des *pobladores* au Chili, qui corrèle fondation et gestion des campements illégaux, rapports de classes et « l'émergence d'un mouvement social urbain » [113]. Certains travaux anglo-saxons sur les associations populaires des villes nord-américaines (*grassroots movements*) adoptent aussi ce point de vue [114], qui sert de base d'interprétation aux expériences participatives et revendicatrices du Tiers-monde, notamment en Amérique latine, mais les constats restent nuancés et divers.

Il faut en réalité dissocier la mobilisation inscrite dans la durée, même si ses projets sont ponctuels, qui vise l'amélioration du cadre de vie, et l'expression de revendications plus violentes, éruptions sporadiques de la grande pauvreté urbaine, dont l'interprétation est peut-être plus incertaine. Cette distinction est d'autant plus nécessaire qu'elle correspond aussi, semble-t-il, à des groupes de citadins différents. Ainsi à Buenos Aires en 1989 comme à Tunis en 1984, les « émeutes de la faim » ont opposé les pauvres aux moins pauvres, les insurgés à d'autres citadins peu favorisés mais qui, ayant acquis un patrimoine immobilier, n'entendaient pas le mettre en péril [115]. Que ces manifestations aient suscité des mesures immédiates améliorant l'aménagement des quartiers et la desserte en services est possible, il n'en reste pas moins que leurs fondements diffèrent de ceux qui enracinent la mobilisation citadine dans la quête d'une appropriation des modèles dominants par un lent mais continu processus d'osmose [116], les encadrements associatifs ayant le plus souvent pour tâche cardinale d'accélérer l'insertion sociale de leurs membres. En dépit de ses spécificités politiques, la gestion de proximité des CR emprunte aussi cette voie : souvent appauvris, réduits à des carcasses plus symboliques que fonctionnelles (dispensaires sans eau, écoles sans matériel didactique, dépôts d'ordure non vidés), les acquis de la gestion urbaine partagée n'en contribuent pas moins à atténuer la « distance » qui sépare ces secteurs de ceux du centre-ville, fournissant à leurs résidants un marchepied vers la citadinisation.

Précisons qu'à notre sens, ce comportement ne résulte pas d'une interprétation abusive, par les CR, des fonctions qui leur sont confiées : il correspond à l'attente d'une

112. *Ibid.*, pp. 98-99.
113. CASTELLS M., *Luttes urbaines*, Paris, Maspéro, 1973. pp. 97-123, (Cahiers libres).
114. Voir par exemple : PIVEN F.F., CLOWARD R.A., *Poor People's Movements*, New York, Vintage Books, 1979, 381 p.
115. PREVOT-SCHAPIRA M.-F., « Pauvreté, crise urbaine et émeutes de la faim dans le Grand Buenos Aires », in *Problèmes d'Amérique latine*, n° 95, 1er trimestre 1990, p. 64, (Notes et Etudes documentaires ; n° 4902) ; KNAEBEL G., CADILLON M., JOLE M., RIOUFOL R., *op. cit.*, p. 95.
116. CHERESKY I., « La vie associative dans les quartiers populaires du Grand Buenos Aires », in BATAILLON C., GILARD J. (dirs.), *La grande ville en Amérique latine*, Paris, CNRS, 1988, p. 101 ; BARNES S., *op. cit.*, 261 p.

majorité de leurs électeurs qui les appréhende non comme les instruments d'un développement auto-centré mais comme des courtiers « en modernisation »[117].

2/ La dictature de l'opportun

La seconde rationalité qui détermine les processus de mise en œuvre dans les secteurs bouleverse le schéma général que nous venons de présenter. Autant la première logique est consensuelle, ouvertement revendiquée, mais constamment bafouée, autant la seconde est camouflée et pourtant prépondérante dans l'organisation des actes, fréquemment dérogatoires à la logique de rattrapage votée par les résidants et inscrite dans les plans quinquennaux. Le plus souvent, il ne s'agit pas tant d'exclusion que de substitution de priorités, à la suite d'une modification inattendue, apparemment injustifiée, de l'agenda.

Celle-ci s'explique pourtant par les multiples facteurs qui limitent l'efficacité intrinsèque du choix local et diluent le contrôle des résidants. Le premier de ces facteurs tient à ce que les CR manquent de ressources monétaires : leur sélection, guidée par la conjoncture, souvent plus intuitive que raisonnée, tend à privilégier les moyens immédiatement mobilisables plutôt que l'utilité des projets. D'autres contraintes s'ajoutent à celle-ci : les disputes et tensions internes dans un bureau, l'influence disproportionnée d'une personnalité ou d'un groupe de résidants, la malhonnêteté d'un ou plusieurs responsables, leur incompétence face à une demande qui requiert des capacités techniques et logistiques excédant celles de la permanence... Louvoyant entre les intentions exprimées et le joug opérationnel, les CR s'en remettent le plus souvent à une astucieuse utilisation des occasions.

• Les tentations démagogiques : quelques exemples

Si certains CR développent des stratégies identifiables, d'autres n'ont même pas les ressources polémologiques de la ruse pour mettre en œuvre des programmes souvent mal formulés ou mal ajustés aux conjonctures auxquelles ils sont confrontés. N'ayant pour seule règle que de survivre formellement, ceux-là se laissent aisément séduire par les interventions dont les bénéfices politiques et symboliques sont immédiats, non seulement par souci d'engranger rapidement les dividendes de leurs activités, mais aussi par attrait de la simplicité.

De tels comportements, évolutifs, affectent par intermittence tous les CR et résultent de configurations variables. Au cours de nos enquêtes, nous avons relevé les suivantes : un désaccord profond entre les membres du CR enrayant le processus décisionnel local (secteur 19), un blocage social dû à la suprématie d'un groupe d'habitants (secteur 24) ou aux disparités résidentielles des sous-quartiers (secteur 16), une inertie générale résultant d'un niveau d'équipement déjà très supérieur à la moyenne (secteur 26), la

117. Voir aussi : MBITHI Ph., RASMUSSON R., *op. cit.*, p. 32 ; BARNES S., *op. cit.*, p. 202.

difficulté de relancer un thème mobilisateur à l'achèvement du lotissement (secteur 22), le retard de la régularisation foncière (secteur 30).

Quelles qu'en soient les causes, cette faiblesse se fond presque toujours dans une temporisation démagogique, ponctuée de quelques projets plébiscités par l'assentiment général. De nombreuses écoles ressortissent à ce mécanisme, même si la « frénésie » de construction d'établissements scolaires se justifie dans le contexte de sous-équipement des périphéries : bien des décisions prises le sont sans études préalables sur les besoins respectifs des différents sous-quartiers, le nombre et le niveau des classes souhaitables. Les dépôts pharmaceutiques constituent également, dans certains secteurs, un gage de la capacité opérationnelle du CR plus qu'une réponse à un besoin exprimé, en raison de la sobriété du montage et d'un environnement politique favorable.

Une interprétation similaire peut être proposée pour les établissements de restauration (bars et auberges). Sans préjuger de l'utilité d'un lieu de socialisation et de détente, en effet, on saisit mal l'urgence d'un tel équipement. Officiellement, la perspective d'amasser quelques bénéfices et d'alimenter la caisse du secteur est un motif suffisant ; si tel est vraiment le but toutefois, aucun CR n'y est vraiment parvenu, les restaurants et buvettes achevés en 1989 (secteurs 16, 20, 21, 24, 30) étant presque constamment fermés. Plus vraisemblablement, ces équipements d'agrément sont utilisés comme expédients pour dissimuler une interruption des activités, une erreur commise ou un échec. Au secteur 16 par exemple, paralysé par l'attente du lotissement, une auberge populaire figure, avec trois écoles inachevées, au palmarès des réalisations qui, entre 1986 et 1988, ont « absorbé les cotisations » [118]. Incapable de concevoir un programme d'investissements fédérateur, le CR s'est emparé de ce projet annexe comme d'un succédané.

Accessoires, ces équipements sont aussi utilisés comme dérivatifs aux querelles intestines. Le secteur 24, prisonnier des manigances d'une poignée de potentats locaux, dont les intérêts individuels résument toute la politique du CR [119], choisit également un restaurant-buvette comme paravent de ses efforts velléitaires pour mobiliser et regrouper autour d'un projet cohérent une population réticente.

Usant de ces « alibis » pour conforter une notoriété chancelante, les CR s'éloignent des logiques de la gestion partagée : la rationalité à l'œuvre n'est pas celle de la conduite méthodique d'un aménagement infra-communal mais celle d'une tactique de survie politique par le recours démissionnaire à une pratique démagogique. Ce souci de donner malgré tout un contenu, aussi déficient et réfutable soit-il, à leur existence institutionnelle confirme que les CR, bien que décrétés par la volonté de l'Etat, éprouvent la nécessité de « rendre des comptes » à leurs électeurs, c'est-à-dire, au sens propre comme au figuré, de justifier le prélèvement de cotisations et taxes. Si les CR entreprenants matérialisent leurs dépenses par la mise en œuvre d'un programme d'investissement, les autres cherchent néanmoins à contrebalancer ostensiblement leurs réquisitions monétaires par des réalisations qui, peu ou prou, peuvent être rattachées au domaine de la gestion de proximité.

118. *Carrefour africain*, n° 1046 du 8 juillet 1988, p. 20
119. Entretien avec un résidant du secteur : 9 avril 1988.

Contrairement aux organisations populaires indépendantes, que leur déliquescence peut conduire à la dissolution, les CR, institutionnalisés, sont tenus d'exister par volonté étatique, mais ils n'ont pas pour autant les moyens de leur permanence : aussi leurs réalisations urbanistiques ne peuvent-elles être analysées dans le cadre étroit de la gestion partagée ; elles doivent être sériées en fonction des divers registres de contraintes qui corsètent leurs tactiques et les conduisent parfois à d'acrobatiques échappatoires [120].

• Des logiques gestionnaires déclassées par la quête buissonnière des ressources

Même pour les CR dynamiques, dotés d'une projet cohérent d'aménagement du secteur, la mise en œuvre est plus souvent dictée par les opportunités que par l'analyse réfléchie des besoins, muant la stratégie élaborée collectivement en un foisonnement de tactiques et combines évocatrices, pour reprendre l'expression de Michel de Certeau, d'une « polémologie du faible » [121].

Un habitant du secteur 16, interrogé en 1986 sur ses priorités, scinde sa réponse en deux : d'un côté sa priorité théorique, relative à l'installation d'un branchement d'eau, de l'autre son projet principal, visant un branchement électrique [122]. La contradiction n'est qu'apparente et traduit le lucide pragmatisme de ce chef de famille peu fortuné : le branchement d'eau requiert un investissement insurmontable en raison de l'éloignement de la canalisation principale, en revanche, la proximité du poteau électrique lui permettait de « tirer un fil » pour une dépense raisonnable, estimée à 30 000 ou 40 000 FCFA. C'est donc à ce second objectif qu'il s'attelle même si, ce faisant, il éloigne un peu plus l'éventualité d'un raccordement de son logement au réseau d'eau.

A l'image de ce particulier, les CR ordonnent leurs interventions de façon à « rentabiliser » leurs ressources immédiates, ce qui signifie réussir leur double conversion en un investissement matériel et un capital de sympathie. C'est dire que les listes des besoins prioritaires établies par les différentes enquêtes socio-économiques réalisées à Ouagadougou dans les années 70 et 80 renseignent de façon approximative sur les opérations effectuées.

Au secteur 23 par exemple, lors d'un premier entretien en 1987, les responsables affichent l'eau potable comme leur priorité absolue ; elle est d'ailleurs désignée comme telle dans leur plan quinquennal [123]. Pourtant, deux ans plus tard, les négociations avec la SONABEL sont beaucoup plus avancées que celles, encore embryonnaires, établies avec l'ONEA et les responsables sont alors convaincus que le secteur bénéficiera de l'électrification bien avant l'adduction d'eau [124]. Que s'est-il passé ? Détournement des votes des résidants par la négligence des responsables du CR ? Au contraire, le CR s'est aguerri et familiarisé avec l'administration : s'il maintient sa priorité initiale, il n'en est pas moins conscient qu'à attendre l'eau potable il épuise son capital de confiance et fragilise sa crédibilité auprès de la population, car il n'a aucun moyen d'exercer sur

120. GOFFMAN E., *op. cit.*, p. 10.
121. CERTEAU M. de, *op. cit.*, p. 63.
122. Enquête à Cissin restructuré (îlot 17) : 19 août 1986.
123. Entretien du 18 août 1987.
124. Entretien du 23 février 1989.

l'ONEA des pressions suffisantes pour accélérer l'extension du réseau dans ce périmètre urbain, dont l'équipement, en raison de l'obstacle des barrages, nécessite des investissements considérables. Aussi reporte-t-il ses efforts sur un objectif plus accessible, d'autant que la SONABEL manifeste le souci d'étudier la clientèle potentielle du secteur. Saisissant l'opportunité, le CR joue la carte de l'électrification qui, pense-t-il, lui permettra d'obtenir un résultat concret à court terme. La situation est similaire dans d'autres secteurs, où peuvent être relevées semblables contradictions entre les intentions énoncées en 1986, lors de l'établissement du plan quinquennal, et la progression des réalisations au cours des années suivantes, que la raison en soit la soumission aux impératifs des programmes des offices nationaux et de l'administration d'Etat ou le hasard des rencontres.

Retenons aussi, au titre des « arts de faire », la valorisation instrumentale de privilèges dont jouissent, à titre individuel, certains responsables des CR. Le secteur 28 dispose ainsi, en 1988, d'un centre communautaire partiellement équipé, auquel il manque toutefois un branchement électrique, ce qui rend problématique l'utilisation des locaux en soirée (cours du soir, activités féminines, cinéma pour lequel le matériel est déjà disponible). A la demande des résidants et en fonction d'un scrupuleux respect du calendrier établi, le CR fait effectuer par la SONABEL un devis correspondant aux travaux de raccordement au réseau, évalués à 8 millions de FCFA, puis envisage la solution plus économique du groupe électrogène, abandonnée à son tour parce que trop coûteuse, l'appareil n'ayant pu être négocié moins de 1 million de FCFA : en 1989, l'alimentation électrique du centre est « sorti » de l'agenda, en attendant que le réseau électrique soit étendu à l'initiative de la SONABEL, sans que le CR ait manifesté beaucoup d'opiniâtreté dans ses démarches. Parallèlement en revanche, il s'emploie activement à l'amélioration de la voirie dans les aires loties, bien qu'elle soit déjà entièrement « ouverte » et décapée au bulldozer : un responsable parlemente avec les Travaux publics sur la base d'une prise en charge par le secteur du carburant des niveleuses et du financement par les Travaux publics de la latérite nécessaire pour le rechargement et le reprofilage des voies [125]. Il faut s'interroger sur cet empressement à réaliser des aménagements qu'aucun autre secteur - satisfait par l'ouverture de la voirie secondaire à la circulation des deux roues - ne juge prioritaires et que tous considèrent comme beaucoup trop coûteux. Circonspect dans ses dépenses, comme l'illustre sa prudente gestion du centre communautaire, le CR n'en laisse pas pour autant échapper « une bonne occasion », celle qui résulte de l'appartenance d'un responsable au milieu professionnel des Travaux publics, lequel se fait fort d'en obtenir « quelque chose ». Ainsi, pour profiter d'un atout détenu par le personnel de la permanence, l'intention initiale de mieux exploiter les équipements existants est, peut-être provisoirement, remisée.

A contrario, l'absence d'opportunités explique certaines tactiques. Ainsi d'autres CR, confrontés à des difficultés et à des urgences bien plus considérables pour rétablir une circulation satisfaisante dans leur secteur, se sont pourtant soumis aux calendriers officiels. Annoncés en août 1987 au secteur 20, les travaux demeurent inachevés en mars 1988 : le retard est imputable à l'irrégularité de la disponibilité des véhicules du

125. Entretien du 12 février 1989.

Génie civil, sollicités sur plusieurs chantiers publics ; mobilisé sur ses chantiers d'écoles, le CR du secteur 17 dissuade les habitants, qui le somment de procéder aux démarches pour obtenir des véhicules, de se cotiser dans ce but : dans le périmètre loti en 1985, l'ouverture des voies débute en janvier 1987 seulement. Dans ces deux configurations, en l'absence d'atout particulier, la prééminence est laissée à l'initiative institutionnelle et les efforts locaux sont dérivés vers des projets mieux maîtrisés.

Cet opportunisme des CR ne sollicite pas seulement les ressources des individus, il exploite aussi des situations, quand elles lui permettent, par exemple, d'amplifier la portée d'un argument. S'apercevant que son périmètre nouvellement loti jouxte les limites du cimetière de Dagnoen, le secteur 29 utilise ainsi, avec outrance, le malaise des riverains, qui se plaignent d'« enlisement » le soir, faute d'éclairage public, et des « risques » qui pèsent sur leurs travaux de construction en raison de la localisation incertaine des tombes [126], pour obtenir du haut-commissariat l'ouverture rapide des voies et l'éclairage du cimetière. Certes les plaintes des résidants n'ont pas été inventées, mais elles ont servi de prétexte pour dramatiser les doléances du CR et les faire aboutir rapidement, dans un contexte chargé d'émotion puisque ce cimetière est celui où sont ensevelies les victimes du coup d'Etat du 15 octobre, dont le défunt président Sankara.

Le « capital social » [127] des responsables et leur introduction dans certains milieux professionnels et politiques sont à l'évidence primordiaux dans ces arbitrages. Que les secteurs 15 et 28 mènent des politiques d'aménagement dynamiques, chacun avec sa spécialité (les équipements pour le premier, le lotissement pour le second), ne relève pas du hasard : ils disposent tous deux d'un responsable bien introduit, l'un aux Domaines, l'autre au ministère de l'Equipement. D'autres utilisent des ressorts analogues, quoique sur des périodes plus brèves : lorsque le secteur 25 constate qu'un de ses militants travaille à la SONABEL, il entame des démarches pour initier un projet d'électrification [128]. Quand le secteur 19 a besoin d'argent pour transformer un local en dépôt pharmaceutique, il passe par un « ami », employé à l'UREBA (Union révolutionnaire des banques), et obtient un crédit ; de même, quand une réfection du canal d'assainissement s'avère nécessaire, le délégué, comptable dans une entreprise d'import-export, s'adresse directement au puissant entrepreneur de travaux publics Kanazoé, connu de son employeur [129].

Si le profil socio-économique des populations et l'héritage urbanistique des secteurs ne sont pas sans importance, la personnalité et le potentiel relationnel des *leaders* surdéterminent les modalités d'intervention, ce qui explique que la « mise en gestion partagée » rebondisse, dans des directions parfois inattendues, avec l'exploitation des gisements d'accointances dont disposent, à un moment donné, les CR. Soulignons que ce mécanisme est entretenu par la réserve avec laquelle ces derniers sont admis dans les

126. Entretien du 27 février 1989. Le problème des cimetières semble être fréquent dans les lotissements : on le signale en 1986 à la Brigade topographique, dont les techniciens ont, à plusieurs reprises, modifié des tracés de rues à la suite de « découvertes » de tombes en dehors des périmètres officiels des cimetières (entretien du 24 février 1986) ; un expert français le mentionne encore en 1990.

127. « Ensemble des ressources actuelles ou potentielles qui sont liées à la possession d'un *réseau durable de relations* plus ou moins institutionnalisées d'interconnaissance et d'inter-reconnaissance » : BOURDIEU P., « Le capital social : notes provisoires », in *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 31, janvier 1980, p. 2.

128. Entretien du 12 mars 1988.

129. Entretien du 5 mars 1987.

filières de décision. Grâce aux réunions régulières au haut-commissariat, les responsables font un apprentissage des arcanes administratifs, mais celui-ci demeure incomplet : isolés et mal conseillés, les responsables sont le plus souvent tenus à l'écart des débats généraux sur l'aménagement de la capitale d'une part, des discussions techniques d'autre part et doivent fréquemment prendre des décisions dans l'ignorance totale des politiques sectorielles qui devraient les guider. Dans un contexte où l'information est parcimonieusement distribuée, l'actualisation de contacts à l'intérieur des institutions gestionnaires dope l'efficacité opérationnelle des CR, perpétuant un système de démarchage fondé sur les échanges inter-personnels.

Le caractère parfois erratique de la mise en œuvre gestionnaire dans les secteurs résulte ainsi d'un balancement entre deux grandes catégories de tactiques, qui combinent maniement du compromis et sens de l'opportunisme. Les premières consistent à adopter alternativement des comportements de conquête ou d'évitement selon que les champs de la gestion sont, dans un secteur donné, vacants ou non ; les secondes recyclent de façon aléatoire toute ressource susceptible de conforter l'un ou l'autre des projets infra-communaux. Insister sur ces tactiques permet d'expliquer d'apparents illogismes dans les processus de la gestion urbaine, tout en restituant le contexte contraignant des pratiques manœuvrières des secteurs.

De ce dernier en effet résultent quatre grandes caractéristiques de la gestion urbaine de proximité qu'il est à présent possible de préciser.

La première est le poids décisif qu'y conservent les hommes. En effet, les CR les mieux préparés à exploiter les voies du partenariat sont ceux qui bénéficient déjà d'accès aux centres de décision, sinon toujours du pouvoir politique, du moins des instances contrôlant la gestion des services et équipements. Aussi les secteurs « jeunes », comportant un noyau stable de salariés et fonctionnaires, sont-ils aussi les plus dynamiques (15, 17, 28, 30), tandis que les secteurs à peuplement plus ancien, apparemment plus dépendants de modes de régulation sociale dans lesquels la chefferie coutumière des noyaux villageois a conservé d'importants pouvoirs - que les profils socio-professionnels des populations soient aujourd'hui à dominante agricole (secteur 24) ou caractérisés par une prédominance de l'artisanat et du petit commerce (secteur 16) - sont moins actifs, dans les années 80, dans le cadre des structures révolutionnaires.

Au-delà de ces généralités pourtant, le plus frappant demeure la discontinuité des interventions et l'intermittence de leur efficacité, sensible aux conjonctures et conditionnée par les individus. C'est ainsi revenir sur l'idée qu'en dépit d'un système politique « totalisant », corsetant la société, les dispositifs demeurent perméables aux stratégies et tactiques « périphériques » : le poids des hommes tempère le système de contrôle, aussi serré soit-il, imaginé par le pouvoir révolutionnaire. A trop vouloir privilégier l'examen des cadres, on risque de sous-estimer notoirement ces « zones franches » investies par les acteurs dominés [130], comme en témoigne la richesse de l'innovation sociale dans le seul champ de la gestion partagée.

130. GOFFMAN E., *op. cit.*, pp. 227-374 ; DESJEUX D., *Stratégies paysannes en Afrique noire : le Congo (essai sur la gestion de l'incertitude)*, Paris, L'Harmattan, 1987, p. 105, (coll. Alternatives paysannes).

La gestion des CR a pour deuxième caractéristique d'être « décousue », apparemment inapte à hiérarchiser ses priorités sur le court terme : empruntant les chemins buissonniers d'une certaine improvisation qui, nous l'avons souligné, ne relève toutefois ni du spontanéisme ni d'une déroute organisationnelle, les trajectoires tactiques des CR affaiblissent la cohérence et l'efficacité de leur gestion. Nos discussions avec les responsables montrent qu'ils sont généralement instruits des effets pervers de tels comportements mais, prisonniers d'une « dictature de l'opportun » à laquelle ils se soumettent dans une large mesure consciemment, certains remarquent, un brin mutins, que les acquis superfétatoires d'aujourd'hui sont les atouts de demain : si l'électrification n'est pas urgente, elle est toujours utile pour l'avenir. Ce faisant, ils confient au temps le soin de réparer les effets déstructurants des nécessités tacticiennes en reconstruisant, dans la durée, la cohérence de leur politique d'aménagement fragmentée [131].

Ces deux premières propriétés sont néanmoins antinomiques des qualités requises d'une bonne gestion : continuité et fiabilité. Aussi la troisième caractéristique est-elle que la gestion urbaine de proximité est plus un modèle de partage qu'un modèle de gestion. En confrontant les rigidités fonctionnelles des grands services publics et l'opportunisme des secteurs, elle contraint les premiers à plus de souplesse et astreint les seconds à contenir leurs montages exploratoires dans les limites acceptables par leurs partenaires, obligeant les parties à construire un nouvel espace d'intervention sur les terres incultes de la gestion urbaine en périphérie, qui ne soit ni le monopole de l'administration ni une confiscation des populations, mais un territoire commun [132]. Dans cette quête, issue de dosages plus ou moins habiles et efficaces entre des ressources officielles et officieuses, de subtils marchandages sans cesse redéfinis entre la puissance publique et les populations, les CR semblent avoir plus exploré les voies de la collaboration avec leurs partenaires institutionnels que celles de l'expérimentation gestionnaire. Ce faisant, ils ont imposé une forme de régulation instantanée de la redistribution. En effet, lorsqu'ils obtiennent l'envoi d'un engin de terrassement en périphérie ou la nomination d'un instituteur, même dans l'hypothèse où ces succès ne satisfont pas leurs besoins les plus immédiats, ils mobilisent néanmoins l'attention des institutions urbaines et remettent en cause le primat de la norme technocratique sur l'expression populaire du besoin. Certes le partage demeure inégal et parcimonieux, mais il érode « l'absolutisme » du centre-ville et récompense un modeste mécanisme de « pétitionnement » du centre.

Au fond, et c'est la quatrième caractéristique, la gestion partagée relève du « bricolage » ; non pas du braconnage, ensemble de pratiques opérant un détournement systématique des règles établies, mais bien du bricolage, mode de réappropriation des ressources et outils disponibles à des fins nouvelles : « Le bricoleur est apte à exécuter un grand nombre de tâches diversifiées ; mais, à la différence de l'ingénieur, il ne subordonne pas chacune d'elles à l'obtention de matières premières et d'outil conçus et procurés à la mesure de son projet : son univers instrumental est clos, et la règle du jeu

131. Sur les rapports des tactiques au temps, voir : CERTEAU M. de, *op. cit.*, p. 63.

132. LE ROY E., *Rapport provisoire de la mission effectuée au Sénégal dans la région de Thiès du 11 au 31 octobre 1984*, Paris, Laboratoire d'anthropologie juridique de Paris I, 1985, doc. dactylographié, p. 3.

est de toujours s'arranger avec les *moyens du bord* » [133]. Au sein du projet urbain étatique, qui borne leurs prétentions, dans l'univers économique et social contraignant des périphéries, bridés par les exigences de leurs interlocuteurs institutionnels, les CR parviennent néanmoins, « avec les moyens du bord », à de l'innovation sociale : recyclant, en bons bricoleurs, ressources et opportunités, ils instruisent la plaidoirie de leur secteur pour accroître la pertinence et la portée d'un partage à peine esquissé par l'Etat.

Si la gestion urbaine infra-communale apparaît bien ainsi comme une clé de lecture des stratégies et tactiques des CR périphériques, pour autant, la construction d'un champ de gestion partagée à l'échelle du secteur n'est pas une finalité intelligible des acteurs ouagalais. Nous vérifions ainsi la double hypothèse que nous soumettions dans la deuxième partie de cet ouvrage, à savoir que la gestion de proximité caractérise un ensemble relativement cohérent de phénomènes individuellement observables et identifiables sur le terrain - pour lesquels elle propose une grille de lecture utile en soulignant la notion de collaboration institutionnalisée entre les acteurs publics et les populations -, mais que ces éléments demeurent trop affranchis d'une logique commune pour former un « système » clairement défini. En d'autres termes, si les montages individuels sont relativement formalisés et reproduits avec une certaine régularité, l'ensemble des projets conçus dans le cadre de telles procédures, à l'échelle des secteurs, manque de cohérence et n'est d'ailleurs pas appréhendé comme une unité par les différents intervenants. Pour ériger la gestion partagée en outil opérationnel, référence d'une nouvelle rationalité urbanistique, le passage de la juxtaposition à l'intégration des différentes interventions conduites par les CR reste à franchir. L'absence de définition d'un concept et d'un champ d'application circonscrit de la gestion partagée laisse jusqu'à présent aux pratiques polysémiques des protagonistes le soin d'élaborer un sens à la somme des opérations.

B. Les enjeux techniques de la décentralisation infra-communale : l'impossible alternative ?

Ambitions modestes et prosaïques, pragmatisme opérationnel peu spécialisé, échelle spatiale confinée et programmation de court terme circonscrivent la gestion de proximité dans les limites de petits projets techniquement rudimentaires. Une telle configuration favorise-t-elle l'innovation ou encourage-t-elle, à l'inverse, le conformisme technologique ?

A l'évidence, la gestion n'a que rarement donné lieu à des innovations techniques dans les années 80 : le service d'eau potable constitue une exception partielle à cette généralité, mais il faut remarquer que les montages originaux ont été largement impulsés par l'ONEA d'une part, le secteur privé de la revente d'autre part. En revanche, les solutions envisagées par les CR relèvent presque toujours des modèles classiques, tant par leurs principes (recours privilégié à l'équipement et à l'investissement pour offrir un service) que par leurs caractéristiques (références aux normes établies,

133. LEVI-STRAUSS C., *La pensée sauvage*, Paris, Plon, 1962, p. 31, (coll. Presses pocket).

emprunt des modèles architecturaux officiels). Ainsi la réponse à la scolarisation reste le bloc scolaire standard, auquel aucune amélioration physique n'a été apportée, la solution au « péril fécal » demeure la latrine publique telle qu'elle est connue en centre-ville, les problèmes d'approvisionnement sont traités en termes de magasins et de marchés (pourquoi pas une vente ambulante ?), les expérimentations de collecte « légère » des déchets ménagers sont velléitaires et peu répandues. Hormis ceux de la desserte en eau potable, les dispositifs spécifiques sont rares et ne méritent pas le label d'« alternatives techniques », et ce, malgré la maîtrise d'ouvrage infra-communale et l'ancrage des initiatives dans les communautés citadines des secteurs.

Assurément, la gestion partagée ouagalaise constitue une « alternative », au sens où l'entendent les auteurs de *Que faire des villes sans égouts ?* par exemple, puisque son montage technico-institutionnel d'ensemble est adapté à la configuration des forces sociales en présence : admise par l'administration dont elle ne menace pas directement les compétences, acceptée par la population dont elle satisfait une partie des exigences, elle est enfin techniquement conforme aux savoir-faire locaux [134]. Si l'appropriation est définie par l'adhésion des utilisateurs, comme le suggère Jean-Marie Tétart [135], elle est appropriée, ce qui ne lui évite pas de reproduire, voire d'accentuer des points faibles de la gestion urbanistique classique en lui empruntant, par exemple, sa « fétichisation de l'objet-équipement » [136] et en privilégiant souvent l'investissement au détriment des charges récurrentes du fonctionnement : les projets d'écoles se limitent pour l'essentiel à la construction des locaux, le produit de la vente de l'eau est souvent utilisé pour le financement d'investissements au détriment de la maintenance.

Les secteurs reproduisent ainsi une carence souvent dénoncée comme une résultante du technocratisme et de la centralisation, aussi responsables d'entraves diverses à la mise en œuvre d'alternatives techniques et institutionnelles [137]. Sans remettre en cause, sur le fond, des analyses amplement documentées, nous nous sommes efforcée, dans la première partie de l'ouvrage, d'en nuancer le propos en montrant que le « complexe » centralisateur ne comporte pas de déterminisme anti-innovation et peut se révéler d'une étonnante souplesse. A l'inverse, on suppose parfois que les pratiques citadines sont dotées d'un bon sens atavique et d'une ingéniosité inépuisable, mais qu'elles s'étiolent sous la pression du modèle dominant, tendant à une standardisation hégémonique. Peut-être les mécanismes ne sont-ils pas aussi simples, car ce qui apparaît comme une inadaptation au milieu peut résulter d'une autre rationalité pour laquelle le contenu technique du projet n'est qu'une préoccupation secondaire.

Tout d'abord, conformité et adaptation à l'environnement ne revêtent-elles pas des significations divergentes selon le type d'équipement considéré ? Prenons par exemple la définition suivante des pratiques populaires de production des dispositifs d'assainissement : « Elles constituent la résolution d'une équation à deux séries de variables : les *contraintes objectives actuelles*, qui se manifestent aux habitants sous la

134. Sur la notion d'alternative, voir : KNAEBEL G., CADILLON M., JOLE M., RIOUFOL R., *op. cit.*, p. 27 ; KNAEBEL G., LEME M. J., « Les escaliers drainants de Salvador », in *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 25, janvier 1985, pp. 61-81 ; TETART J.-M., « Techniques appropriées et service public communal », in *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 25, janvier 1985, p. 82.

135. TETART J.-M., *op. cit.*, p. 82.

136. GAUDIN J.-P., *op. cit.*, p. 123.

137. KNAEBEL G., CADILLON M., JOLE M., RIOUFOL R., *op. cit.*, p. 57 et p 85.

forme de réglementation et de contrôle/surveillance administratives, de prix du sol et des matériaux de construction, du regard proche des voisins, etc., et qui se composent avec des *contraintes passées, intériorisées* et à l'œuvre en tant qu'*habitus* » [138]. Le choix des dispositifs survient donc ici essentiellement au croisement de l'économiquement possible, des normes obligatoires minimales et des comportements éthologiques, lesquels figurent probablement parmi les facteurs les plus difficilement maniables parce que, touchant à la morale, à l'hygiène et aux rites de propreté, ils n'évoluent que lentement. On admet dès lors volontiers qu'il existe, dans ce cas, une réelle tension entre les pratiques sociales intériorisées et les dispositions normatives que, au nom des préoccupations sanitaires, les institutions spécialisées voudraient voir généralisées à l'ensemble de la société. Tel est le cas à Ouagadougou, où les latrines publiques ne répondent manifestement pas aux usages citadins et ne parviennent pas à susciter de nouvelles habitudes.

Il en va différemment toutefois de la production d'autres équipements urbains, auxquels s'attache une image de la modernité et de la citadinité qui engendre son propre code de conduite, adopté d'emblée parce qu'il est, autant que l'installation elle-même, l'objectif ultime de la réalisation de ces équipements, privés ou collectifs. Ainsi, le résidant qui raccorde son logement au réseau d'eau accepte le nouveau mode de consommation d'eau qu'il entraîne, le riverain d'une chaussée bitumée s'accommode de la modification des circulations et de la hiérarchisation des occupations de la voie qui s'ensuivent. Outre qu'ils en attendent une augmentation de la valeur immobilière de leur patrimoine, c'est notamment pour les pratiques qu'ils supposent que les citadins adhèrent à ces équipements et s'apprêtent à abandonner leurs anciens modes de faire : il ne s'agit donc plus de concilier des contraintes objectives présentes à des contraintes « culturelles » héritées, mais d'arbitrer entre les premières et les formes possibles d'anticipation sur des usages et des consommations futurs, considérés comme des idéaux à atteindre. Daniel Faudry rapporte ainsi qu'au Pérou, la desserte par bornes-fontaines proposée par le gouvernement est fortement contestée « de crainte qu'elle ne repousse *sine die* les branchements individuels » [139]. De même, lorsque les habitants des *favelas* de Salvador de Bahia se liguent contre les escaliers drainants, c'est moins pour en récuser l'ingénieuse conformité aux contraintes du milieu, que pour dénoncer des aménagements qui les privent, sans alternative satisfaisante, d'une voie goudronnée : « Ils auraient voulu une rue *normale* qui permette la circulation automobile pour mieux bénéficier des services de collecte des ordures, de distribution de gaz, des ambulances, des taxis, etc. », car beaucoup pensent que « leurs maisons sont dévalorisées par rapport à celles situées dans des rues où les véhicules ont accès » [140]. Certes, ces comportements témoignent toujours de la suprématie d'un modèle dominant, ce dernier ne supplante pas des pratiques populaires laminées par les contraintes réglementaires ou économiques ; les habitants organisent eux-mêmes l'abandon de certaines composantes de leur *habitus*, au profit d'autres modalités de vie

138. *Ibid.*, pp. 106-107.

139. FAUDRY D., *Les problèmes d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement dans les villes d'Amérique latine : éléments de diagnostic et état de la recherche*, Paris, Plan urbain, 1987, p. 13, (Programme REXCOOP).

140. KNAEBEL G., LEME M. J., *op. cit.*, pp. 75-76.

en ville, soit par substitution directe, soit par métissage, en anticipant des aménagements revendiqués.

Ces mécanismes sociaux, en tant que procès d'émergence d'une nouvelle culture urbaine, ont été minutieusement décrits à propos de l'habitat [141], mais il nous semble que leur influence sur les choix en matière d'équipement n'ont pas été suffisamment évoqués. Ceux-ci en effet, tout comme l'habitat, véhiculent des modèles culturels autant que techniques et l'on peut, à leur propos, transposer ce commentaire sur les constructions à Douala : « L'évolution d'un modèle d'habitat urbain vient non seulement du fait que les populations citadines ont intégré le mode constructif en dur, mais que, dès qu'ils le peuvent, ils adoptent des solutions plus *techniques* ou des représentations plus *modernes* » [142]. Le ralliement à ces modèles, de logement ou d'équipement, ne signifie nullement que ces derniers soient mieux adaptés en terme de stricte rationalité technique, mais qu'ils correspondent, dans un contexte sociétal donné, à certaines aspirations et représentations symboliques de la modernité urbaine que véhicule, notamment, ce que d'aucuns appellent le « bon sens populaire ». Les pratiques étudiées en effet ne sont pas réductibles à une logique fonctionnaliste : pour répondre à un problème - celui du logement, de la scolarisation ou de l'approvisionnement en eau - elles intègrent une équation complexe de données, comportant des contraintes économiques et techniques, des objectifs stratégiques positionnant l'individu par rapport à sa famille, son milieu social ou professionnel, des facteurs culturels et psychologiques plus ou moins consciemment appréhendés. La solution retenue tente d'apporter une réponse optimale à l'ensemble de ces éléments : aussi est-il absurde d'en jauger l'efficacité en l'extrayant de ce faisceau de logiques pour n'en retenir qu'une seule, celle de la rationalité technique.

Dans le domaine de l'habitat, faut-il ainsi dénoncer l'absurdité des transpositions abâtardies du modèle constructif européen, qui transforment une « méthode non-fonctionnelle en tradition », ou constater que ces maisons, mal construites, avec des gaspillages et des procédés peu orthodoxes, constituent nonobstant une réponse « vernaculaire » optimale au problème du logement ? [143] Privilégiant la seconde approche, nous posons comme principe que les choix effectués à Ouagadougou pour les équipements de proximité relèvent d'un processus rationnel de compilation des solutions disponibles, que commande un mécanisme d'adaptation au registre des contraintes diverses pesant sur les ménages, déterminants culturels et psychologiques autant qu'astreintes techniques et économiques « objectives ». De leurs choix conservateurs, on peut certes induire que les populations des périphéries ignorent l'assortiment d'alternatives techniques possibles ; suggérons à l'inverse qu'elles ont d'excellentes raisons de ne pas s'en faire les prosélytes. Ce sont quelques-unes de ces raisons que nous voudrions à présent identifier, afin de montrer que le conformisme technique des montages de la gestion partagée procède, autant que des résistances d'ailleurs très inégales des offices publics, des comportements plus ou moins explicites et conscients des habitants eux-mêmes.

141. CANEL P., DELIS Ph., GIRARD Ch., *Construire la ville africaine : histoires comparées de chantiers d'habitation autoproduits à Douala (Cameroun) et à Kinshasa (Zaïre)*, Paris, Plan construction, 1984, 308 p.
142. *Ibid.*, p. 244.
143. *Ibid.*, p. 243 et p. 274.

Ainsi, la « prime » accordée à l'investissement dans les projets des secteurs provient de ce que les citadins, autant que les bailleurs institutionnels, exigent des résultats concrets, « inaugurables », pour apprécier une politique ; ce à quoi s'accordent les CR en matérialisant leurs actions par des équipements, dont le respect des normes a des origines diverses. Tout d'abord, submergés par l'ampleur de leur tâche, les responsables n'ont guère de temps à consacrer aux volets techniques de leurs projets, d'autant que leur énergie est accaparée par la recherche de financements. Ecartelés entre des activités de nature dissemblable, ils n'ont ni les moyens ni les dispositions d'esprit requis pour s'adonner à la recherche de nouveaux modes de production et de gestion des services. Peut-être d'ailleurs n'y sont-ils pas favorables - hypothèse plausible au regard de l'étonnement qu'ont suscité les questions sur ce sujet - dans la mesure où ils partagent la culture technique des administrations qui leur distillent les modèles et, plus encore que les autres résidants, sont attachés au rattrapage des niveaux d'équipement du centre-ville : garants d'un certain ordre urbain, fondé sur des normes et sur une technicité standardisées, ils sont les meilleures courroies de transmission de l'orthodoxie urbanistique [144]. Par ailleurs, les compétences professionnelles disponibles dans les secteurs sont celles qui animent les filières usuelles de l'économie urbaine : tâcherons et artisans mobilisés sur les chantiers y reproduisent un savoir-faire mais aussi une mentalité, un comportement professionnel qui sont ceux qu'ils ont acquis dans l'exercice courant de leurs activités, largement basées sur un petit nombre de techniques normalisées. Ces circonstances prédisposent favorablement les CR envers les modèles que leur proposent les pouvoirs publics et ils se contentent, le plus souvent, de les reproduire. C'est notamment le cas de tous les équipements (écoles, dispensaires, marchés, garderies populaires) qui requièrent un plan de construction ou d'aménagement.

La logique transversale de la gestion partagée dans les secteurs conforte également ces comportements, en limitant le potentiel innovant de leurs responsables. Dans leur pratique de terrain en effet, les CR apparaissent comme des « généralistes » confrontés, en raison du cloisonnement des filières, à des intervenants institutionnels seulement préoccupés de questions sectorielles. Face à la spécialisation de leurs protagonistes, les CR sont affaiblis dans les négociations par leur amateurisme polyvalent et leur méconnaissance de l'économie globale de la branche à laquelle ils s'adressent : leur capacité de critique et de suggestion s'en trouve limitée, comme l'est d'ailleurs la légitimité de leurs éventuelles propositions aux yeux de leurs interlocuteurs.

Ces derniers n'ont toutefois guère à ferrailler pour que prévale l'orthodoxie architecturale et gestionnaire. En effet, s'il n'est nulle part prescrit que les équipements doivent se conformer au modèle administratif standard, la clause de participation conditionnelle de la province soumet l'apport de financements complémentaires à la vérification du respect des normes de construction : les CR ayant rarement les moyens de recourir aux services d'un architecte, l'emploi des documents tout prêts est la solution la plus économique et la plus sûre pour assurer la conformité technique des

144. DURAND-LASSERVE A., EL KADI G., MONTENEGRO A.-M., TRIBILLON J.-F., « Paraître et gérer : la résistible ascension des classes moyennes urbaines dans les pays du Tiers-monde », in *Revue Tiers monde*, t. XXVI, n° 101, janvier-mars 1985, pp. 41-53.

équipements. Vraisemblablement, les CR pressentent aussi que la production de modèles uniformes pour l'ensemble du parc d'équipements publics est une contrepartie implicite de la collaboration des institutions, celles-ci admettant les « profanes » des périphéries à condition de les subordonner à leurs méthodes de travail et à leurs modèles conventionnels.

Seul l'ONEA, pourtant, produit ouvertement un discours sur ce thème. En affirmant que ses installations « alternatives » (PEA, station autonome) sont, à moyen terme, promises à une réintégration dans le réseau urbain, il est fondé à en réclamer la maîtrise technique comme à en imposer la compatibilité avec les installations usuelles, pour garantir la future uniformisation des différents segments du réseau centralisé. La position des autres acteurs institutionnels est en revanche moins claire et l'exclusivité de leurs normes techniques relève plus de l'autorité bureaucratique que de la justification fonctionnelle. Le pouvoir est ici au cœur du problème : en assujettissant les différents partenaires à leur savoir-faire et à ses règles, les organismes gestionnaires tentent de sauvegarder leur prééminence, fondée sur l'expérience, et défendent leur tutelle sur ce champ professionnel. Ils s'efforcent aussi de contrôler les termes du partage dans la gestion de proximité, en partie déterminés par les caractéristiques techniques des différents projets. L'origine des solutions techniques adoptées n'est donc pas indifférente : outre que celles-ci confortent les institutions qui les détiennent et les dispensent, elles perpétuent, au sein de la gestion partagée, les pratiques du système administratif public auquel elle emprunte sa légitimité. Ainsi, non seulement la gestion locale est techniquement peu innovante, mais elle tend à encourager la propension des grands prestataires de services à contourner le débat sur l'innovation technique et organisationnelle : constat de nature à récuser quelques idées reçues.

En termes de représentation collective enfin, l'arsenal technique classique est synonyme de « modernité » : se l'approprier c'est, d'une certaine manière, accéder à la citadinité et l'afficher au yeux de tous - notamment à ceux des urbanistes qui commandent aux bulldozers de la rénovation - en fondant son habitat dans le paysage de la ville anciennement aménagée. Le conformisme des citadins à l'égard de la trame orthogonale dans les lotissements procède d'une logique analogue [145]. Quel autre moyen, pour ces anciens « oubliés » de la cité officielle, de gagner un passeport pour l'intégration que d'assimiler les modèles architecturaux et fonctionnels du centre-ville ? De la même façon que les urbanistes du Tiers-monde ne veulent pas de villes au rabais, les populations des périphéries refusent les solutions alternatives qui dévalorisent, pensent-elles, leur patrimoines immobiliers. Corridor de l'urbanité, le modèle administratif conserve un prestige non démenti, parfois plus lié toutefois aux attributs que lui confère le monopole officiel qu'à ses qualités intrinsèques.

145. Rappelons qu'en 1979 la coopération hollandaise fait réaliser une enquête auprès des résidants de divers quartiers ouagalais, dans laquelle sont proposés divers modèles de trames de lotissement : 74% des habitants se prononcent en faveur du damier : BEEKER C., *L'aménagement des quartiers d'habitat spontané à Ouagadougou, Burkina Faso*, Amsterdam, Institut de planification et de démographie (Université d'Amsterdam), 1990, multigr., p. 5.

III. Disparités et concurrences entre secteurs : les nouveaux termes d'une problématique politique de péréquation

La délocalisation de la gestion de proximité constitue une des réponses burkinabè aux écueils de l'Etat providence - que la pénurie des ressources publiques transforme en Etat de privilèges - comme aux mirages du libéralisme marchand, excluant les plus pauvres d'un marché des services et équipements livré aux lois de la rentabilité commerciale. Pourtant, l'émergence d'un pragmatisme gestionnaire local et l'intégration des périphéries dans le giron de la ville légale ont aussi pour contrepartie l'éclatement de l'espace urbain en cellules fonctionnelles juxtaposées, inégales en dotations matérielles et humaines. S'il promeut la citadinisation des aires périurbaines, le dispositif de gestion partagée, faute d'une politique cohérente de péréquation spatiale des investissements publics, ne provoque-t-il pas aussi une « balkanisation » des périphéries ?

A. Les sirènes de la concurrence et de la surenchère « médiatique »

La gestion partagée entretient une compétition entre les secteurs qui, stimulante parfois, est surtout génératrice de coûteuses surenchères. L'édification des permanences, premier ferment d'une rivalité avouée entre les CR, en illustre le mécanisme. Modeste à l'origine, ce bâtiment destiné à accueillir les différentes activités administratives des CR est progressivement transformé en un édifice ostentatoire, caractérisé par des proportions et une qualité architecturale croissantes. Aux bureaux affectés à chacune des cellules du CR, qui se réunissent au mieux une fois par semaine et ne disposent pour tout matériel que d'une table, de quelques chaises et d'un peu de papeterie, sont ajoutées des annexes (remises, toilettes, loge du gardien) sans que progresse l'occupation réelle des locaux.

Une des résolutions de la première Conférence nationale des CDR, en 1986, témoigne du climat dans lequel se développe la compétition, dont le temps fort se situe l'année suivante. On peut ainsi lire dans le compte rendu : « considérant que la permanence CDR est le lieu privilégié de rencontre de tous les militants du Comité de Défense de la Révolution et que, de ce fait, elle constitue un centre d'expression et d'épanouissement de l'action révolutionnaire [...] », la Conférence « affirme que la permanence reflète la Révolution elle-même et demande en conséquence que toute permanence CDR ait une agréable présentation qui reflète la créativité militante » [146]. Les CR en retiennent que la construction d'un bâtiment de prestige témoigne de leur dynamisme et se lancent dans de nouveaux chantiers (secteurs 17, 20, 21, 22, et 23 notamment).

Une traduction en est fournie par l'évolution des coûts de construction, toujours plus élevés. La permanence du secteur 22 revient à 12 millions de FCFA en 1987 (financée en partie grâce à l'aide de l'ONG Sahel-solidarité) ; le devis de celle du secteur 23 est de 15 millions de FCFA en 1987 ; les estimations de celle du secteur 28 s'élèvent à

146. SGN-CDR, *Première Conférence nationale des CDR : Documents finaux. Ouagadougou : 31 mars - 4 avril 1986*, Ouagadougou, SGN, 1986, p. 96.

18 millions de FCFA en 1988. La progression des devis [147] et les plans montrent ainsi que les secteurs s'engagent dans des opérations de plus en plus risquées, ce que confirment l'allongement de la durée des chantiers et l'inachèvement prolongé de certains d'entre eux (à la fin des années 80, les secteurs 25 et 28 n'ont construit qu'une annexe au futur corps de bâtiment principal, le 23 n'a pas terminé les travaux).

Ceux des CR qui ont pris du retard dans ce domaine s'y réfèrent malgré tout. Ainsi, le délégué du secteur 16, prenant la parole lors d'un *Dassandaga* (marché de la jeunesse) en juillet 1988, évoque avec insistance son projet de construction de « grande permanence », dont les travaux préliminaires sont à peine engagés (collecte des cotisations et réalisation de 10 000 parpaings) [148]. Si, pour faire bonne mesure, il cite également les écoles et les établissements sanitaires (dispensaire et maternité), priorités des habitants avec l'eau et l'électricité, il concentre sa démonstration sur le projet de permanence, présenté comme un objectif fédérateur. Plus encore qu'aux habitants toutefois, son discours - prononcé devant la presse locale - s'adresse aux autorités nationales et provinciales : surenchérir sur ce volet spécifique de son action c'est, au moment où nombre d'entre eux périclitent, repositionner son CR et lui ouvrir les vannes des financements publics. A travers cette remise en orbite du secteur, après une parenthèse léthargique, ce délégué ambitieux, ancien élève de l'ENAM (Ecole nationale de l'Administration et de la Magistrature), alimente aussi - surtout ? - une stratégie personnelle d'accession au pouvoir.

En cela il est perspicace, car force est de constater que l'Etat et la province cautionnent la compétition entre les CR, par exemple sanctionnée en mars 1988 par la remise du prix *Mana-mana* à la permanence la plus réussie. Cette décoration, obtenue par le secteur 22, suscite une intense émulation car il est évident pour tous qu'à travers la permanence, c'est l'action du CR qui est récompensée. Plus qu'une sanction de la propreté et de l'agrément de son cadre de vie, prétexte plus que véritable enjeu du concours, c'est une reconnaissance de sa politique générale, magnifiée par une cérémonie formelle et patronnée par un représentant du ministère de l'Environnement, qui est accordée au vainqueur

D'autres manifestations officielles avivent cette rivalité. Le mercredi 24 juin 1987, c'est le Conseil des ministres qui se réunit à la permanence du secteur 20, profitant de l'occasion pour « saluer le degré d'organisation des militants du secteur 20 ainsi que le prouvent les brillantes réalisations déjà inscrites à leur actif » [149]. De fait, ils viennent d'achever la première des « grandes » permanences, d'autant plus appréciée des autorités centrales que, riveraine d'une des principales voies d'accès à la ville, elle est un avant-poste de l'urbanisme révolutionnaire. L'année suivante, le secteur 17 peut à son tour se flatter d'accueillir la cérémonie de réception des lettres de créance de plusieurs ambassadeurs. Le CR se félicite d'avoir été sélectionné pour la qualité de sa mobilisation, mais est-ce un hasard si leur nouveau siège est achevé précisément au début de cette année-là ?

147. Alors que l'indice des prix de la construction reste globalement stable en 1987-1988 : BANQUE CENTRALE DES ETATS DE L'AFRIQUE DE L'OUEST, *Statistiques économiques et monétaires*, n° 386, octobre 1989, p. 18.
148. *Carrefour africain*, n° 1046 du 8 juillet 1988, p. 20
149. *Carrefour africain*, n° 994 du 26 juin 1987, p. 31.

En attisant cette « guerre des permanences », les pouvoirs publics donnent raison aux CR qui, astreints par la rareté des ressources à cette rivalité, en font un instrument dans la quête des faveurs de l'appareil révolutionnaire. Une des tactiques utilisées est ainsi de déplacer sur le terrain du politique le « chantage » implicite auquel ils convient le pouvoir : en jouant sur l'ambiguïté de la permanence, local fonctionnel mais aussi « marqueur » du déploiement spatial des structures politiques révolutionnaires, ils courtisent les autorités politiques, espérant en retour une gratification matérielle. Hypothétique, celle-ci peut certes ensuite étayer un des projets d'aménagement du secteur mais, sur le court terme, ces tactiques aggravent l'accaparement des ressources courantes pour des dépenses ostentatoires, au détriment de la gestion de proximité ; elles sont aussi propices à une multiplication des distorsions entre priorités exprimées par les populations et projets réellement mis en œuvre. En l'occurrence, elles conduisent les CR, entre 1986 et fin 1987, à une survalorisation de la permanence, parce qu'elle représente alors un enjeu significatif dans le dialogue avec le pouvoir, sans que les populations, qui n'ont pas été consultées, expriment leur assentiment. L'indigence de leurs moyens et l'intense compétition qu'elle déclenche contraignent ainsi les CR à des gauchissements circonstanciels de leurs programmes, dont l'empilement menace l'ensemble de l'édifice gestionnaire de proximité.

B. Questions sur la gestion de proximité : les risques d'une exagération des inégalités socio-spatiales

Au-delà de leur caractère parfois anecdotique, les rivalités entre secteurs suscitent deux remarques d'ordre général. Tout d'abord, elles soulignent à nouveau la fonction d'appel de la mobilisation citadine, la permanence étant utilisée par les populations et leurs CR comme un gage de bonne volonté dont ils attendent ensuite la réciprocité sous forme de dotations en investissements publics. Ensuite, elles contrecarrent d'éventuelles solidarités horizontales. Dans ce contexte, la gestion partagée, mode de régulation d'une insertion rapide de dizaines de milliers de nouveaux citadins dans la ville légale et officielle, fonctionne-t-elle comme un moteur d'intégration pour l'ensemble périphérique ? Contribue-t-elle à la reconstruction de l'unité urbaine ? De façon symbolique, alors qu'il s'efforce d'élargir à l'ensemble du territoire national la scène de sa représentation symbolique et festive, en instaurant une « nomadisation » provinciale des célébrations nationales [150], l'Etat révolutionnaire se montre aussi soucieux d'entériner l'extension du périmètre officiel de la ville en « décentralisant » dans les périphéries certaines de ses réceptions et cérémonies. Cette ville « retrouvée » n'est-elle pourtant pas une illusion ?

En ouvrant les périphéries à l'urbanisme public, la gestion partagée multiplie les « ayants droit » sans augmenter les enveloppes budgétaires et, faute d'une affectation claire des ressources, attise une féroce concurrence entre tous les récipiendaires potentiels des maigres dotations. Pour ne pas être accompagnée d'une réflexion sur les

150. Cette coûteuse provincialisation des cérémonies officielles est par la suite abandonnée, Ouagadougou, avec le FESPACO et le SIAO (Salon international de l'artisanat de Ouagadougou) et Bobo-Dioulasso, avec la Semaine nationale de la Culture, se partageant l'essentiel.

mécanismes de la circulation verticale des « richesses » comme sur les modalités d'une coopération entre les espaces infra-communaux, elle engendre l'incohérence gestionnaire et la marginalisation des plus démunis, les stratégies clientélistes et la surenchère. Ces forces de dislocation isolent les secteurs au sein de stratégies centripètes, bien que ces espaces périphériques aient encore en commun d'être concrètement, sinon virtuellement, exclus pour l'essentiel de la desserte en services publics et présentent par conséquent des raisons objectives de s'allier. Aucune mesure de péréquation entre le centre-ville et les périphéries d'une part, entre les différents secteurs périphériques d'autre part, n'a pourtant été prise pour contrebalancer les inévitables déséquilibres. Comme dans toute situation de concurrence mal ou insuffisamment réglementée, les acteurs les plus puissants sont en mesure de capitaliser à leur avantage les ressources offertes par le système : il est donc plausible que des secteurs, mieux introduits auprès des pouvoirs publics, dirigent vers eux l'essentiel de la manne financière, au détriment des plus pauvres, posant ainsi le problème capital de l'égalité d'accès des citadins aux services et équipements de base.

Nous disposons, malencontreusement, de peu d'éléments pour argumenter cette hypothèse. En effet, nulle donnée ne permet d'estimer la richesse réelle des secteurs, aucun bilan des investissements publics réalisés par les pouvoirs publics ne permet de quantifier l'aide reçue par chacun d'eux ou d'identifier les flux financiers en direction des périphéries. Par ailleurs, rien ne nous fonde à affirmer que certains secteurs ont obtenu plus que les prévisions de leur plan quinquennal au détriment des dotations prévues pour d'autres : les réalisations effectuées hors plan le sont généralement sur fonds propres des permanences et les tentatives de pression sur l'administration sont encore isolées à la fin des années 80. Si nous nous en tenons au bilan des réalisations issu de nos enquêtes, l'honnêteté commande la prudence tant les effets du partage gestionnaire sont difficiles à interpréter. Ainsi, les progrès considérables enregistrés par les secteurs 15 ou 28 en matière d'établissements scolaires primaires publics s'expliquent par leur dénuement avant 1983 ; est-ce pure coïncidence cependant s'ils figurent aussi parmi les circonscriptions les plus dynamiques ? Les plus « riches » des secteurs - cette « richesse » s'entendant au sens large et comprenant les biens matériels comme les ressources socio-politiques ou les qualités individuelles des *leaders* (15, 17 et 28 notamment) - prennent plus volontiers des initiatives, aménagent les dispositifs à leur profit, tandis que d'autres sont plus passifs (19, 21 ou 24), mais n'est-ce pas aussi un choix « politique » de la part de ces derniers ? Reste que les mécanismes de la gestion partagée aggravent les disparités, puisque l'aide provinciale seconde les projets des CR entreprenants, tandis que ceux qui ne trouvent pas sur place les ressources de contrepartie pour lancer leurs chantiers sont également privés de subvention publique.

Le problème d'une péréquation entre les secteurs urbains reste ainsi posé. Faut-il « récompenser » les secteurs les plus actifs ? Faut-il au contraire aider ceux qui sont apparemment moins aptes à mobiliser des ressources ? Serait-il acceptable pour les résidants des premiers que les économies réalisées sur leurs équipements de proximité soient utilisées pour subventionner ceux des seconds ? Si les autorités n'hésitent pas à proclamer que la mobilisation populaire permet d'économiser environ 30% du coût des projets, elles ne disent jamais à quoi sont affectées ces économies : servent-elles à

financer d'autres investissements dans les secteurs contributeurs, dans les plus démunis d'entre eux, ou dans ceux du centre-ville ? Les efforts consentis par les populations ont-ils un effet d'entraînement sur les programmes publics dans leur circonscription ou suscitent-ils au contraire une redistribution géographique de ceux-ci ? Installant la gestion partagée comme une procédure contractuelle de réduction de l'énorme décalage survenu, dans le sillage des lotissements commandos, entre les besoins d'aménagement des périphéries et les capacités de l'administration, les autorités ne soulèvent aucun des dilemmes politiques sous-jacents, laissant au pragmatisme des acteurs, notamment celui des plus « forts », le soin de les régler au quotidien.

Par ailleurs, en polarisant les projets sur l'espace clos du secteur, la gestion de proximité dissuade les coalitions horizontales, déjà entravées par le mécanisme rigide de la planification quinquennale qui, enfermant chaque CR dans un réseau de relations bilatérales avec les administrations provinciales et nationales, est peu propice aux actions concertées et aux programmes d'aménagement communs. Même les réunions hebdomadaires des délégués au haut-commissariat ne contrecarrent pas cet individualisme croissant : les responsables y glanent des idées et s'inspirent des réalisations de leurs voisins, sans pour autant que ces échanges ne provoquent la prise de conscience d'une communauté d'intérêt. La délocalisation des dispositifs gestionnaires favorise ainsi une segmentation et un fractionnement des revendications en provenance des périphéries qui, en prévenant la consolidation de requêtes communes et la constitution d'un « front », bornent les prétentions individuelles des CR. Cette balkanisation est-elle voulue par le pouvoir central ? Il est malaisé de se prononcer sur les intentions. Il semble cependant peu contestable que l'Etat se satisfait de ce morcellement, qui lui permet de transférer des charges gestionnaires sans risquer d'être, à court terme, submergé par des doléances collectives : il n'a d'ailleurs pas prévu d'instances ou de mécanismes de régulation pour en atténuer les effets.

Un exemple, que nous extrayons d'un entretien et d'une visite effectués au secteur 22 en 1987, illustre cette désolidarisation des espaces périphériques face au pouvoir dominant. Le futur emplacement de la mairie de Signonguin vient d'être choisi : de façon surprenante dans ce vaste secteur faiblement occupé, le site retenu est celui d'une aire dense, habitée notamment par des « Ghanéennes », que le projet promet ainsi au déguerpissement. A notre étonnement, le « socio » répond, avec de fervents commentaires, que cet investissement est une chance pour le secteur, chance qui vaut bien un « sacrifice », d'autant que celui-ci, au fond, n'en est pas vraiment un puisque le chantier de la mairie contribue à résorber une poche urbaine « insalubre », conformément au programme révolutionnaire de lutte contre la prostitution [151]. Cette brève évocation nous inspire deux réflexions. D'une part, il faut souligner l'habileté de la décision : sachant les CR en concurrence, l'Etat les amène à une complicité ouverte dans sa grande œuvre de« nettoyage » de la ville. D'autre part, il est frappant de constater combien ce responsable enthousiaste, à l'instar de beaucoup d'autres en périphérie, est solidaire du discours et de la pratique dominants. Sans doute n'a-t-il guère le choix, mais l'eût-il eu que sa conduite n'aurait sans doute pas été différente : au sein des partenariats gestionnaires, des alliances semblent se dessiner entre certains

151. Entretien du 20 août 1987.

groupes sociaux des périphéries et les instances du centre-ville, aux dépens des habitants les plus pauvres ou indésirables. Si elle ne crée pas les situations qui engendrent de tels phénomènes d'exclusion [152], la configuration socio-spatiale entretenue par la gestion partagée les favorise : l'absence de mutualisation du traitement des carences urbanistiques et le repli des CR sur des filières individualistes d'intégration urbaine ouvrent la voie aux compromis, aux compromissions qu'occasionnent les chantages, implicites ou explicites, des représentants du pouvoir d'Etat.

L'évolution des discours montre d'ailleurs que les CR appréhendent progressivement les inconvénients de cette fragmentation. Jusqu'en 1986-1987, ils ne cherchent nullement à nier la nature concurrentielle de leurs relations et tiennent presque tous un discours valorisant une « saine » compétition : « Les gens regardent les réalisations du secteur voisin et se mobilisent avec leur CR pour faire pareil ; c'est très positif » [153] ; ailleurs on commente : « Il s'agit d'émulation plus que de concurrence » [154]. Ce climat leur semble stimuler un déploiement des énergies citadines, la logique de l'« affrontement » se prêtant à une pédagogie de la citoyenneté révolutionnaire, dans laquelle les individus s'érigent en agents responsables du développement local. L'habileté de chaque CR, son entregent, ses ressources politiques et symboliques sont considérés comme des conquêtes plutôt que comme des acquis de départ [155], et sans doute les termes de cette compétition sont-ils alors acceptables parce que le jeu en semble très ouvert.

Très vite, cependant, les frémissements d'une contestation transparaissent. Dès 1988, certains responsables pensent que la rivalité entre secteurs nuit à la cohérence des aménagements et pénalise nombre d'entre eux [156] ; d'autres regrettent l'absence de discussion à l'échelon provincial pour harmoniser les projets et formaliser des mécanismes d'affectation de revenus aux secteurs [157]. Les effets négatifs de cette concurrence sont également perçus par les partenaires institutionnels des CR, qui déplorent les projets redondants et les effets de surenchère [158]. Ce scepticisme ressortit tout d'abord à la maturation des pratiques : plus gestionnaires et moins militants, les CR se détachent progressivement d'un discours fervent mais peu réaliste sur les « vertus » de la mobilisation, ils ont éprouvé les difficultés du dialogue avec l'administration, ses possibilités mais aussi ses impasses, ils ont expérimenté les limites de la protection tutélaire du pouvoir politique. Leur pessimisme traduit aussi la prise de conscience des disparités réelles entre les secteurs et des biais d'une compétition qu'ils abordent avec des atouts très inégaux : à la sereine assurance du secteur 28 s'oppose ainsi le désappointement du secteur 24, où l'on rencontre des responsables las et des résidants désabusés « parce qu'on ne peut rien obtenir de l'Etat » [159].

152. Voir par exemple : DURAND-LASSERVE A., *L'exclusion des pauvres dans les villes du Tiers-monde : accès au sol et au logement*, Paris, L'Harmattan, 1986, 198 p, (coll. Villes et entreprises).
153. Entretien au secteur 22 : 18 février 1986.
154. Entretien au secteur 28 : 1er avril 1987.
155. Entretien au secteur 25 : 12 mars 1988.
156. Entretien au secteur 22 : 19 mars 1988.
157. Entretiens au secteur 16 (31 août 1987) et au secteur 20 (22 mars 1988).
158. Entretien à la direction provinciale de la Santé : 7 février 1989.
159. Entretien du 10 mars 1987.

La situation a changé en effet : dans l'euphorie des débuts, les CR ont mal pressenti que la concurrence résultait non pas de la nécessité d'insuffler une combativité « sportive » au sein des collectifs résidentiels, mais de la pénurie de ressources et que, dans ce contexte, risquait de manquer toujours aux uns ce que d'autres obtiendraient de haute lutte. La disette financière des pouvoirs publics et l'insuffisance de leur logistique persistant, ils s'aperçoivent que la concurrence exacerbée a pour effet de cloisonner et désolidariser l'ensemble périphérique, tandis que des fonds publics sont massivement consacrés à l'aménagement de « Cités révolutionnaires » pour couches moyennes et à de grands projets urbains en centre-ville.

L'émergence des préoccupations liées aux espaces de proximité suscite ainsi des mouvements contraires - recompositions urbaines d'une part, fragmentation socio-spatiale d'autre part - dont on ne peut, en l'état des connaissances, attribuer la maîtrise à l'Etat révolutionnaire. Comment ne pas souligner, en revanche, son mutisme quant aux échelles et mécanismes d'une péréquation spatiale, quant aux règles de l'équité du service public, quant à la redoutable question de la démocratisation du pouvoir urbain. Feignant de confier la régulation du système gestionnaire, institutionnel et partagé, aux procédures traditionnelles de la planification - dont nous verrons les limites dans le chapitre suivant - et à l'énonciation politique de règles générales d'organisation de la société, il entretient la tendance « naturelle » des populations à privilégier l'échelle de leur environnement immédiat. Cette gestion par le « bas » ne peut pourtant assumer les grands aménagements dont manquent les périphéries (infrastructures, dispositifs d'assainissement et de protection de l'environnement), comme elle ne peut présider aux arbitrages socio-politiques de la redistribution. Il s'ensuit que la fragmentation et l'exclusion, bien qu'elles subissent des forces de compensation venues du « haut » - dépendance administrative et politique des CR, sujétion des projets locaux à la programmation économique nationale - se propagent par le « bas ».

En dernière analyse, la pratique urbaine du pouvoir d'Etat est doublement comptable de cette évolution. D'une part elle confine la gestion partagée, accessoire du projet urbain révolutionnaire, dans une fonction résiduelle d'ajustement ; d'autre part, elle capitule dans les périphéries, où la gestion de proximité tend subrepticement à relayer plus que suppléer un engagement institutionnel qui s'essouffle après les efforts du Sankarisme, institutionnalisant une discrimination géographique vers l'abolition de laquelle tendait pourtant toute la dynamique enclenchée en 1983. La frontière, toutefois, ne passe plus entre un centre équipé et des périphéries « oubliées », elle oppose des quartiers dont la gestion est prise en charge par les pouvoirs publics à des aires périurbaines dont les habitants, ménages aux revenus souvent modestes, ont le « privilège » de la mobilisation et paient ainsi, au prix fort, le médiocre équipement de leurs secteurs.

Chapitre III.
La gestion partagée dans l'économie nationale et provinciale : des complémentarités imprécises

« Nos besoins sont immenses et nos ressources modestes. Il nous faut intégrer, synthétiser et hiérarchiser nos aspirations fondamentales » [1] : le président du Front populaire s'apprête à lancer, en avril 1990, le deuxième plan quinquennal (1991-1995), exprimant la confiance renouvelée du gouvernement dans le processus de planification enclenché six ans plus tôt. Fondements essentiels de la politique du CNR, la modernisation de la société et la rationalisation de l'appareil d'Etat requièrent en effet un cadre directif pour coordonner les différents modes de mobilisation des ressources et organiser méthodiquement la mise en œuvre des politiques gouvernementales à leurs diverses échelles d'exécution. Prônant « l'édification d'une économie nationale, indépendante, auto-suffisante et planifiée » [2], la philosophie des plans quinquennaux repose sur deux idées souvent évoquées : la nécessité de maintenir à l'échelon central une rigoureuse orchestration de l'ensemble des interventions et celle de promouvoir un développement national auto-centré reposant sur des ressources endogènes.

Ces ambitions sont reprises dans le Programme d'action du Front populaire, duquel il ressort que la planification, « processus collectif, démocratique et populaire de détermination des priorités et des actions à accomplir en faveur du bien-être social du peuple » [3] est à la fois le moyen de soumettre l'économie « à des normes de gestion scientifiques, cohérentes et proportionnelles » [4] et une méthode pour imbriquer les exigences locales et nationales.

La planification révolutionnaire débute avec un plan intérimaire, le plan populaire de développement (PPD : 1984-1985), auquel succède le premier plan quinquennal (PQDP : 1986-1990) [5], synthèse des travaux effectués à tous les échelons territoriaux : « L'esprit du débat public répond à la nouvelle forme de planification démocratique et populaire du Conseil national de la Révolution qui vise à identifier et à inventorier le plus fidèlement possible les besoins réels exprimés par les masses populaires des villes et des campagnes » [6]. Ce principe de concertation « remontante » doit assurer

1. *Carrefour africain*, n° 1118 du 6 avril 1990, p. 9.
2. CNR, *Discours d'orientation politique*, Ouagadougou, ministère de l'Information, 1983, p. 39.
3. *Ibid.*
4. FRONT POPULAIRE, *Statuts et programme d'action*, Ouagadougou, s.n., 1988, p. 28.
5. Les caractéristiques et les conditions de mise en œuvre de ce Plan quinquennal sont définies par la zatu n° AN IV-2 CNR.MPDP du 4 août 1986 (in *JOBF*, n° 32 du 7 août 1986, pp. 654-656).
6. *Carrefour africain*, n° 878 du 12 avril 1985, p. 14.

l'adhésion des populations à des projets qui reposent amplement sur elles. C'est dans ce cadre que sont réalisés, entre octobre 1984 et décembre 1985, 351 écoles, 314 dispensaires et maternités, 2 294 puits et forages, 274 réservoirs et 323 banques de céréales, l'investissement humain permettant de réduire de 30 à 35% le coût total de chaque projet et de réaliser une économie globale d'environ 51 milliards de FCFA en dix-huit mois [7].

Cette planification est aussi conçue comme l'instrument d'une politique de correction du biais ancien en faveur des villes. Ainsi, le premier plan quinquennal accorde une priorité au secteur « soutien à la production » (56% de l'enveloppe financière totale), notamment aux aménagements hydro-agricoles (42% des financements de ce secteur) ; le volume restant est partagé entre la production (30,2%), essentiellement l'agriculture, les secteurs sociaux (12%) et les équipements administratifs. Cette répartition des investissements publics, d'un montant total de 630 milliards de FCFA, traduit la priorité que le gouvernement entend donner au monde rural, objectif que soulignent de nombreux discours : « Notre budget est consacré à plus de 65% aux fonctionnaires, alors que ceux-ci ne représentent que 0,035% de la population. C'est une grave injustice » déclare le président Sankara en 1986 [8].

Réaliser les objectifs du PQDP soulève toutefois de nombreux problèmes. Bien que le plan ait été « écrit par le peuple tout entier en fonction de ses besoins et de ses capacités », sa réalisation enregistre des retards, avec des taux d'exécution de 48% pour 1986 et de 64% l'année suivante [9]. Le Front populaire propose alors une politique de « redynamisation », afin de remédier aux lacunes de la mise en œuvre, ainsi énumérées : « assimilation non parfaite du plan ; manque de rigueur dans l'établissement des bilans trimestriels cumulatifs ; non respect de la discipline du plan se traduisant par une prolifération de projets hors plan ; bureaucratie et lourdeur administrative ; mauvaise circulation de l'information, etc. » [10]. En dépit de ces critiques, le plan quinquennal reste le cadre d'orientation et d'organisation des interventions publiques au Burkina Faso et, à ce titre, il sert également de base de référence pour la conduite de la gestion urbaine, institutionnelle comme partagée.

I. Les projets de secteurs dans la planification nationale

Peu de projets fondés sur la mobilisation citadine évitent les ornières du localisme : d'abord soucieux de capter les ressources locales, ils négligent souvent les ajustements avec les administrations publiques, sans que l'on sache à qui doit revenir la responsabilité de prévoir, programmer, planifier pour que les écoles construites ne demeurent pas fermées faute d'instituteurs, pour que la multiplication des bornes-fontaines soit compatible avec les ressources en eau disponibles. A l'inverse, l'Etat

7. NOVICKI M., « Transforming the Statistics », in *Africa Report*, May-June 1986, p. 69.
8. Dépêche de l'Agence France Presse (7 mai 1986).
9. *Carrefour africain*, n° 1043 du 17 juin 1988, p. 12.
10. Extrait du discours du ministre du Plan, cité dans *Marchés tropicaux et méditerranéens*, 5 août 1988, p. 2136.

Tableau n° 124

Investissements prévus dans le premier plan quinquennal de développement populaire (1986-1990)

En millions de FCFA

	Financement acquis	Financement à rechercher	Coût total Montant	Coût total %
SECTEURS DE PRODUCTION	**100 217**	**89 824**	**190 041**	**30,2**
Agriculture	76 241	27 394	103 635	16,4
Elevage	3 146	17 495	20 641	3,3
Pêche	671	930	1 601	0,3
Faune, bois, forêts	2 433	7 380	9 813	1,6
Mines	10 848	11 381	22 229	3,5
Industries	5 807	23 417	29 224	4,6
Artisanat	1 071	1 827	2 898	0,5
SECTEURS DE SOUTIEN A LA PRODUCTION	**207 846**	**145 979**	**353 825**	**56,1**
Hydraulique	115 203	34 842	150 045	23,8
Energie	42 604	21 903	64 507	10,2
Transports	35 076	76 971	112 047	17,8
Communications	13 232	5 950	19 182	3,0
Commerce	1 555	5 276	6 831	1,1
Tourisme	176	1 037	1 213	0,2
SECTEURS SOCIAUX	**37 871**	**37 756**	**75 627**	**12,0**
Education, formation	15 248	11 640	26 888	4,2
Santé	9 902	10 243	20 145	3,2
Action sociale	411	1 958	2 369	0,4
Habitat, urbanisme	11 511	4 385	15 896	2,5
Information	437	3 676	4 113	0,7
Arts, culture	284	3 517	3 801	0,6
Sports, loisirs	78	2 337	2 415	0,4
EQUIPEMENTS ADMINISTRATIFS	**2 225**	**8 267**	**10 492**	**1,7**
TOTAL	**348 159**	**281 826**	**629 985**	**100,0**

Source : *Bulletin de l'Afrique noire*, n° 1334 du 9 octobre 1986, p. 6.

burkinabè invente, dès l'origine, le moyen d'arrimer étroitement la gestion partagée aux objectifs nationaux : « le plan quinquennal contribue à l'approfondissement de la nature participative du développement en poursuivant l'effort de mobilisation des masses populaires au sein des Comités de défense de la Révolution » [11].

Cette formalisation des charnières opérationnelles entre les collectifs résidentiels et les pouvoirs publics est l'un des traits marquants de l'expérience burkinabè. Elle procède en premier lieu d'une exigence de cohérence et de rationalité, dans le souci d'éviter le foisonnement désordonné des projets dont le Burkina Faso, pays « assisté » s'il en est, est familier [12]. En jugulant des sollicitations locales exorbitantes, elle vise

11. *Premier Plan Quinquennal de Développement Populaire 1986-1990. Résumé - Synthèse*, Ouagadougou, ministère du Plan et de la Coopération, 1986, p. IV.

12. ASCHE H., *Le Burkina Faso contemporain : l'expérience d'un autodéveloppement*, Paris, L'Harmattan, 1994, 288 p., (coll. Bibliothèque du développement). Voir notamment : pp. 236-238.

aussi à canaliser le dynamisme des CR, pour qu'il n'excède pas les capacités de pouvoirs publics dont les réticences provoqueraient, en retour, la frustration et le mécontentement des populations : « L'ardeur des masses au travail ne peut être efficace que si elle s'insère dans un cadre d'actions bien définies dans le temps et dans l'espace », rappelle ainsi la première Conférence nationale des CDR [13]. C'est au nom de cette démarche que les autorités dénoncent la multiplication des projets « hors plan », qui cristallisent progressivement les dissensions entre la population des secteurs et leurs partenaires institutionnels.

A. Présentation des plans

En vue de l'élaboration du plan quinquennal, les trente CR géographiques de Ouagadougou ont en 1985 élaboré, chacun pour son secteur, un avant-projet de programme. Fidèles à l'appel du président Sankara [14], ils ont construit leurs propositions à partir de discussions préalables en assemblée générale. De ces débats sont issues des grilles d'équipements à réaliser, précisant la hiérarchie des projets ainsi que leur programmation sur les cinq années suivantes. Synthétisées à l'échelon provincial par le haut-commissariat, qui en étudie la faisabilité et établit la cohésion d'ensemble, elles sont ensuite transmises au ministère du Plan.

Le contenu des plans quinquennaux de secteurs diffère peu mais reflète des singularités individuelles. Ainsi, celui du secteur 20 insiste sur les investissements, tandis que celui du 22 s'intéresse plus à l'animation sociale (alphabétisation), l'environnement (reboisement) et les activités économiques (élevage-maraîchage). Ils sont cependant tous deux proches des réalités quotidiennes de la vie en périphérie et constituent d'habiles compromis entre les revendications des populations et les priorités énoncées par le CNR. Il ne faut pas négliger à cet égard le climat dans lequel sont conduits les travaux : autant qu'un instrument de gestion économique, le plan est un dispositif par lequel l'Etat assujettit les collectivités locales aux priorités qu'il a lui-même formulées (alphabétisation, soins de santé, pratique du sport, valorisation des cultures nationales...). Pressions politiques, persuasion, mimétisme et autocensure jouent évidemment un rôle dans ce « sage » profilage des projets de secteur : ils expliquent en partie la conformité générale de leurs propositions aux primautés nationales et la relative redondance des plans d'un secteur à l'autre.

Les calendriers des secteurs 20 et 22 montrent également que les CR misent, l'un comme l'autre, sur une forte mobilisation les deux premières années qui concentrent, avec réalisme, les projets à la fois prioritaires et réalisables avec des ressources financières que, grâce au lotissement, ils ont déjà partiellement en caisse. Profitant de la dynamique impulsée par la consultation populaire, ils se donnent ainsi une chance de démontrer promptement leur efficacité. Au secteur 22, la hiérarchie des priorités établie lors des débats est la suivante : 1) eau ; 2) écoles ; 3) élevage ; 4) santé ; 5) sport ; 6)

13. SGN-CDR, *Première conférence nationale des Comités de défense de la Révolution*, Ouagadougou, SGN-CDR, 1986, p. 66.
14. *Carrefour africain*, n° 878 du 12 avril 1985, p. 11.

Tableau n° 125

Exemples de plans quinquennaux de secteurs (1986-1990)

Grands chapitres : secteur 22

Education :
- 2 écoles de 3 classes
- 1 CEG de 4 classes
- alphabétisation des adultes

Santé :
- 7 latrines

Vie quotidienne :
- 1 permanence
- des forages
- l'électrification du secteur

Culture :
- 1 centre communautaire (1 salle de spectacles, 1 salle de conférences, 1 salle de jeu, 1 bibliothèque, 1 terrain de sport, 1 jardin public)

Commerce :
- 1 marché
- 1 magasin populaire (centre de vente OFNACER et dépôt FASO YAAR)

Agriculture-élevage :
- reboisement (5 hectares)
- cultures maraîchères
- 1 pépinière
- 1 centre d'élevage de porcs et volailles.

Calendriers de programmation

Secteur 22

1986
Etudes et recherche des financements
Etude et début de réalisation des forages
Construction des premières classes
Construction de la permanence
Début de l'alphabétisation des adultes
Début du magasin populaire
Reboisement

1987
Début du projet élevage-maraîchage
Construction des latrines publiques
Poursuite des travaux non achevés en 86

1988
Début de construction du CEG
Réalisation du marché
Suite des travaux commencés en 87

1989
Electrification du secteur
Suite des travaux commencés

1990
Achèvement des travaux et bilan

Secteur 20

1986
Construction d'une école (3 classes)
Construction de la permanence
Aménagement d'un terrain de sport
Construction d'un magasin

1987
Poursuite des travaux
Construction d'un restaurant-dancing
Ouverture des voies (lotissement)
Aménagement de caniveaux
Construction d'une garderie populaire
Construction d'une école (3 classes)
Construction d'un commissariat-mairie

1988
Construction d'un centre social
Construction d'un dispensaire/SMI

1989
Construction d'une école (3 classes)
Etudes pour le centre culturel

1990
Construction du centre culturel

autres (permanence) ; 7) commerce : 8) agriculture ; 9) énergie [15]. Modifiant cette programmation, sans la bouleverser, la mise en œuvre privilégie ensuite la permanence, commencée dès 1986.

Les plans originaux détaillés n'ont pu être consultés pour tous les secteurs, soit que les textes en aient été introuvables - il n'est pas exclu que les responsables n'aient pas souhaité les communiquer - soit que la personne responsable n'ait pu être contactée, en raison du renouvellement des bureaux des CR. Néanmoins, les données collectées

15. Extrait d'un document dactylographié : SECTEUR 22 , *Ecriture du Plan quinquennal. Les 8-9-10 juin 1985*, pp. 3-4.

Tableau n° 126

Description partielle des plans quinquennaux de secteurs et état d'avancement des réalisations en 1988 ou 1989

(Transcription à partir des données fournies par les entretiens)

Secteur	*	Plan	Secteur	*	Plan
15	A	1 permanence + annexes	**24**	C	1 école : 6 classes (1 achevée)
(1989)	C	Ecoles :18 classes (17 achevées)	**(1988)**		1 dispensaire
		1 SMI/dispensaire			1 permanence
	A	1 salle de cinéma		A	1 terrain de football
		Construction de charrettes à eau		A	1 garderie populaire
	A	1 marché et son assainissement			
	A	2 terrains de sport			
		1 garderie populaire			
	A	1 dépôt pharmaceutique			
16		1 permanence	**25**	C	1 école : 6 classes (5 achevées)
(1988)	C	Ecoles :16 classes (15 achevées)	**(1988)**	C	1 marché
		1 maternité		C	1 permanence
	A	1 auberge		A	1 commissariat-mairie
	A	1 magasin			1 dispensaire
	A	1 garderie populaire		A	1 terrain de sport
		1 terrain de sport			
17	A	1 permanence	**28**	A	12 classes
(1989)	A	Ecoles (12 classes)	**(1989)**		Equip. du centre communautaire
	C	1 dispensaire		C	1 permanence
	A	1 dépôt pharmaceutique		A	1 dispensaire
	A	1 garderie populaire		A	1 garderie populaire
				A	2 terrains de sport
				A	Ouverture des voies
19	A	1 école : 6 classes	**29**		1 permanence
(1988)	A	1 dispensaire	**(1989)**		Ecoles :18 classes (13 achevées)
		1 maternité			2 terrains de sport
	A	1 dépôt pharmaceutique			1 dépôt pharmaceutique
					1 dispensaire
					1 salle de cinéma
					1 garderie populaire
					Ouverture des voies
21	A	1 permanence	**30**		1 commissariat-mairie
(1988)		1 marché	**(1989)**		1 permanence
		1 terrain de sport		A	4 classes
		1 dépôt pharmaceutique		A	1 garderie populaire
	C	2 écoles : 9 classes (8 achevées)		A	1 magasin
	A	1 dispensaire		A	1 dispensaire-SMI
	A	1 garderie populaire			Achat d'une « bâchée »
	C	1 commissariat-mairie			
23	C	1 permanence		*	A = achevé
(1989)	C	1 marché			C = en cours
		1 commissariat-mairie			
	A	3 écoles : 9 classes			
		Forages			
		1 terrain de sport			
	A	1 dispensaire			
	A	1 dépôt pharmaceutique			
	A	1 garderie populaire			
	A	1 magasin			
		Electrification			

(nature des projets, taux de réalisation et travaux restant à effectuer) sont révélatrices des ambitions du *leadership* infra-communal. Parce qu'ils traduisent imparfaitement les plans initiaux - nombre de projets originaux ou ambitieux ont été abandonnés - il est toutefois périlleux d'évaluer les taux d'exécution à partir de ces inventaires qui portent,

selon toute vraisemblance, seulement sur les réalisations achevées, en cours ou envisageables à brève échéance. Ils excluent aussi les projets « hors plan ».

L'examen de ces plans atteste que, dans leur mouture finale, les prétentions des secteurs restent très raisonnables et concernent presque exclusivement des équipements de proximité ; elles se hasardent peu, en revanche, sur le terrain des services à caractère industriel et commercial ou demeurent, dans le cas contraire, très évasives. « Electrification du secteur » se contente ainsi de mentionner le plan du secteur 22, tandis que dans le domaine de l'eau, pourtant prioritaire, les intentions sont cantonnées au creusement de forages, dont le nombre n'est même pas précisé ; l'accroissement du nombre des bornes-fontaines, dans un secteur qui n'en dispose alors que de deux, apparaît-il comme une requête excessive ? En s'en tenant aux forages, le CR se borne à faire sien le programme d'urgence déjà annoncé par le gouvernement, prudence qui s'avère doublement profitable : elle permet d'apparaître comme un « bon élève » au regard des pouvoirs publics et comme une instance responsable vis-à-vis des résidants. En des termes plus généraux, toutefois, observons que la planification infra-communale, qui codifie le partenariat entre les secteurs et la province, n'implique pas les offices publics en charge des grands services urbains, dotés de leurs propres documents de programmation. Délimitant à la fois ce qui est *à l'intérieur* et *hors* du champ intermédiaire de la gestion partagée, elle est aussi une mise en forme des revendications « tolérées » des secteurs et un guide d'action, plus qu'un instrument de réflexion sur les moyens d'une redistribution des investissements publics en faveur des périphéries. Les documents ainsi produits apparaissent, *a posteriori*, comme d'authentiques garde-fous, définissant respectivement les espaces d'intervention des citadins et les domaines réservés des institutions, et ce pour cinq ans.

Le respect de ce partage provient aussi de ce que les CR, tenus de se prononcer sur les moyens requis pour l'exécution des projets, se cantonnent à des propositions réalistes. Ainsi, le plan du secteur 22 mentionne explicitement le recours aux cotisations, à l'investissement humain et aux matériaux locaux pour réaliser les écoles, la permanence, les forages - dont le nombre sera fonction des possibilités des militants précise-t-il - et l'électrification (en accompagnement des éventuelles interventions de la SONABEL) ; pour les projets plus ambitieux en revanche (CEG ou centre communautaire), les auteurs se retranchent prudemment derrière la générosité « des organismes étrangers, des ONG, des ambassades et des œuvres de bienfaisance » [16], limitant leur crédibilité. De fait, si les projets fondés sur des ressources endogènes sont souvent menés à bien, ceux qui dépendent d'appuis extérieurs sont beaucoup plus aléatoires : le CEG et le centre communautaire sont suspendus au secteur 22, les caniveaux, le centre social et le centre culturel du secteur 20 également.

Linéaments des partenariats contractuels de la gestion partagée, cadres normatifs permettant d'activer et d'organiser la mobilisation dans les collectifs résidentiels, les plans de secteur normalisent les interventions des CR et les profilent pour tenir compte des exigences administratives. Ils servent ainsi de référence, ratifiée par l'ensemble des parties, à laquelle est ensuite opposée la conformité ou la non conformité des projets : si le haut-commissariat s'engage sur les objectifs retenus, à l'inverse, dans le cas

16. *Ibid.*, p. 3.

d'initiatives imprévues, il peut se prévaloir du plan pour exercer une pression et, si le CR outrepasse l'interdiction, refuser d'apporter sa contrepartie. Les textes ne prévoient-ils pas que les institutions publiques sont tenues « de s'interdire, sous peine de nullité, la mise en œuvre de toute action [...] qui ne soit expressément autorisée par le Plan » [17] ? A ce méticuleux encadrement, il faut néanmoins opposer l'évocation de nombreux dysfonctionnements.

Tout d'abord, la planification infra-communale n'assure pas une meilleure coordination des interventions dans - et entre - les secteurs géographiques de la ville. Ce défaut de concertation est dénoncé au niveau national, lors des deuxièmes assises de l'assemblée générale du Conseil national du Plan en septembre 1988 [18], il est aussi manifeste à l'échelon des secteurs ouagalais dans les deux situations suivantes : lors d'une disjonction de travaux programmés séparément (construction d'écoles et adduction d'eau par exemple) ; lorsque des impératifs de rendement et d'efficacité techniques éclipsent tout autre considération.

Dans le premier cas, les incohérences résultent de ce que prédomine, en dépit d'une certaine ouverture démocratique, une conception dirigiste et centralisatrice du développement [19]. Par exemple, l'électrification et la desserte en eau potable sont du ressort exclusif de la planification nationale, ni l'ONEA ni la SONABEL n'étant conviés aux travaux préliminaires des CR, alors que l'eau et l'électricité figurent au rang des urgences dans les périphéries. En 1987, des responsables justifient encore cette situation par les compétences techniques et les ressources requises pour de telles infrastructures [20], mais le malaise s'accroît. Si les plans de secteur gagnent en réalisme à court terme, privés des éléments d'information nécessaires au choix raisonné d'une politique gestionnaire, ils perdent en crédibilité sur le moyen terme. Pour mobiliser les résidants, les CR auraient besoin d'être associés aux arbitrages ou, au moins, d'être tenus informés, par des canaux formels de consultation, des choix nationaux ou provinciaux affectant le devenir de leurs secteurs respectifs. Faute de quoi, le processus de planification « remontante » n'est guère plus qu'une ingénieuse modalité de délocalisation des tensions liées à la rareté des ressources et d'accréditation des inégalités qui en découlent.

Dans le second cas, les inadéquations proviennent de la primauté accordée à la rationalité technique. Evoquons, pour illustrer la façon dont elles se manifestent avant que n'entre en vigueur la planification des secteurs, le cas de la campagne de forages financée par le gouvernement canadien en 1984 [21] et réalisée par l'ONPF, avec un taux de réussite de 80% qui impressionne fort la première mission canadienne d'évaluation, laquelle loue l'efficacité et la compétence des équipes burkinabè. Pour obtenir ce résultat, les techniciens ont privilégié leurs critères techniques d'efficacité et, travaillant à partir de documents géologiques, ont systématiquement foré dans les sites présentant

17. Article 3 de la zatu n° AN IV-2 CNR.MPDP du 4 août 1986, *op. cit.*, p. 655.

18. *Carrefour africain*, n° 1051 du 2 septembre 1988, p. 17.

19. A ce propos, voir l'étude de la SEDES sur la planification à base régionale en Côte d'Ivoire : ANCEY G., PESCAY M., SOCIETE D'ETUDES POUR LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET SOCIAL, *Méthodologie : la planification à base régionale en Côte d'Ivoire. Le Plan 1981-1985 et ses antécédents*, Paris, ministère des Relations extérieures. Coopération et Développement, 1983, p. 13.

20. Entretien du 19 février 1987.

21. Nous tenons les informations qui suivent d'un consultant (Michel Leclerc) en charge de la deuxième mission d'évaluation au Burkina Faso pour le compte du Québec : entretien du 8 janvier 1990.

la plus forte probabilité de fournir de l'eau à un coût raisonnable. Techniquement, la procédure est inattaquable : côté burkinabè elle prouve le savoir-faire et la fiabilité des professionnels nationaux ; côté canadien, elle satisfait les prêteurs, préoccupés de « rentabiliser » les fonds baillés. Elle a toutefois pour corollaire de limiter considérablement l'intérêt social de l'opération, la localisation des forages, déconnectée de la distribution de l'habitat, étant parfois aberrante : certaines pompes desservent des zones inhabitées, d'autres sont concentrées sur de faibles superficies tandis que de vastes « angles morts » ne sont pas équipés. En termes d'adéquation aux besoins, les résultats sont décevants et beaucoup moins probants que ne l'annonçait le succès technique de la campagne de forage *stricto sensu*. Une seconde mission canadienne d'évaluation le reconnaît en 1988, avec quelque circonspection : le taux de réussite exceptionnel s'explique « sans aucun doute par des analyses géophysiques compétentes mais aussi [...] par des contraintes budgétaires et administratives. A cause de ces contraintes, les responsables techniques peuvent être à l'origine d'une grande prudence dans le choix des sites et cela sans suffisamment tenir compte des besoins socio-économiques à satisfaire » [22].

On pouvait attendre de la planification des secteurs qu'elle prévienne la reproduction de ces problèmes en privilégiant la demande sociale et des échelles d'application prenant mieux en compte les réalités locales. La desserte en eau potable des garderies populaires démontre toutefois les mêmes déficiences : elle est confiée à l'UNICEF, dont l'intervention n'est pas coordonnée avec celle des maîtres d'œuvre qui réalisent les bâtiments, aussi les forages sont-ils achevés bien avant que ne soient édifiées les garderies. Ce décalage conduit à des configurations absurdes, dans lesquelles les locaux sont parfois éloignés de plusieurs centaines de mètres de leur pompe ! Non seulement les CR n'ont pu prévenir ces incohérences, mais c'est sur eux que repose partiellement la charge d'en atténuer les effets, en pourvoyant au transport de l'eau jusqu'aux garderies ou en instaurant un contrat spécial entre celles-ci et le gérant des pompes qui, hors de l'enceinte des établissements, sont accessibles à l'ensemble des résidants.

De telles contradictions ne surviennent pas seulement lorsque des financements extérieurs sont en jeu : l'implantation des forages sur la trame d'accueil du secteur 28 engendre des problèmes analogues. Les critères de rentabilité technique aboutissent là aussi à une concentration, sur une partie du site, des dix pompes manuelles prévues pour l'ensemble de la trame, de sorte que, pour rétablir ensuite une meilleure répartition de la desserte, il faut envisager la réalisation de 10 forages supplémentaires [23]. Regrettant que l'ONPF n'ait pas pris plus systématiquement en considération les « dimensions humaines et sociologiques » des travaux d'équipement réalisés tant dans le cadre du projet canadien que dans celui du secteur 28, un responsable de la DGUT reconnaît en 1987 que les plans de secteurs sont impuissants à contrecarrer ces incohérences [24]. Nécessaire à la logique de fonctionnement d'un pouvoir d'abord préoccupé de rationaliser sa pratique, la programmation urbaine infra-communale se délite dans l'accumulation quotidienne des contraintes, que ne peut lever la trop grande

22. LECLERC M., CAMIRE L., *Rapport d'évaluation du projet de 50 forages au Burkina Faso*, Québec, ministère des Affaires internationales/ACDI, 1988, tome 1, p. 38.
23. TRAORE M., communication en Conseil des ministres, novembre 1988, p. 3.
24. Entretien à la DGUT : 13 août 1987.

faiblesse de ses supports logistiques et techniques, autant que financiers : « Le plan quinquennal a certes assigné des tâches à chaque secteur, qui dispose depuis 1986 d'une programmation précise, mais la maîtrise financière et technique de celle-ci fait défaut. Les équipements sont programmés en désordre et personne n'est content » [25].

Par ailleurs, et ce n'est pas le moindre des problèmes, les méthodes de la planification des secteurs sont imprécises : l'élaboration des diagnostics est empirique et les critères à partir desquels sont échafaudés les programmes demeurent indéterminés. Si l'on s'en tient aux écoles, aucun mode de calcul objectif du sous-équipement de chacun des secteurs ne définit le nombre des classes prévues : le secteur 23 paraît avoir notablement sous-estimé ses besoins, tandis que le 29, bien que relativement mieux pourvu que ses voisins, s'est fixé un ambitieux programme de 18 classes ; le 17 et le 28 ont prévu le même nombre d'ouvertures (12 classes) alors que les besoins théoriques du premier (122) sont sensiblement supérieurs à ceux du second (72). Si, en aval, la planification sert de guide, imparfait et transgressé, à la mise en œuvre, elle ne suscite pas, en revanche, de réflexion sur les modes d'identification de la demande et leurs traductions opérationnelles.

Enfin, la planification infra-communale est confrontée aux pratiques des partenaires institutionnels, qui la bafouent doublement : en réalisant de nombreux projets « hors plan » et en distribuant ceux-ci sans référence explicite à une politique d'aménagement et de rééquilibrage du territoire urbain. Le contre-exemple étatique est édifiant : dans un chapitre intitulé *Sankara, le contre-planificateur ?*, Ludo Martens et Hilde Meesters rappellent ainsi qu'à la mi-août 1986, à peine dix jours après le lancement du plan quinquennal, le président décide de l'exécution, « hors plan », de deux grands chantiers de plusieurs milliards de FCFA à Ouagadougou : l'aménagement du canal Saint-Camille et la construction des Cités AN IV A et B [26]. D'autres maladresses discréditent les décisions publiques : la construction du lycée provincial réalisée, après une intense rivalité, au secteur 17 où elle n'était pas prévue ; la rocambolesque genèse des mairies de Nongremasson et Bogodogo. La première est d'abord édifiée au secteur 29 puis, en raison du rattachement postérieur de ce dernier à la commune de Bogodogo, le bâtiment est fermé, au profit de deux nouveaux sièges : l'un au secteur 24 pour la commune de Nongremasson, l'autre au secteur 15 pour la commune de Bogodogo. Toutefois, devant les plaintes des habitants du secteur 28, désormais très éloignés de leur mairie, des rumeurs de transfert au secteur 30 circulent dans l'est ouagalais à la fin des années 80 : sans fondement, comme le remarque un interlocuteur dubitatif, car on voit mal pourquoi les décisions répondraient à une rationalité fonctionnelle qu'elles ont auparavant mise à mal [27].

25. Entretien à la DGUT : 8 avril 1988.
26. MARTENS L., MEESTERS H., *Sankara, Compaoré et la Révolution burkinabè*, Anvers, EPO, 1989, pp. 174-175, (EPO Dossier international).
27. Entretien au secteur 29 : 23 février 1989.

Tableau n° 127
Sous-équipement scolaire des secteurs et programmes quinquennaux de construction d'écoles

	A	B	C	D		E	F
Secteur	Nombre d'enfants (5-14 ans) Déc. 85	Classes existantes (1/1/86)	Nombre de classes utiles (A/55 élèves)	Sous-équipement (en %) [(1-B/C)x100]	(1)	Nombre de classes programmées 1986-1990	Mise à niveau en 1990 (en %) [(E/C-B)x100]
15	4 265	5	78	94	+	18	25
16	6 817	15	124	88	+	16	15
17	7 715	18	140	87	-	12	10
18	946	2	17	88	+	-	-
19	3 399	8	62	87	-	6	11
20	1 144	2	21	90	+	9	48
21	1 102	10	20	50	-	9	90
22	3 649	7	66	89	+	6	10
23	6 437	7	117	94	+	9	8
24	2 709	7	49	86	-	6	14
25	1 313	1	24	96	+	6	26
26	411	9	7	0	-	-	-
27	2 339	3	43	93	+	-	-
28	4 064	2	74	97	+	12	17
29	5 957	31	108	71	-	18	23
30	3 124	6	57	89	+	4	8
Total	55 391	133	1007	87		-	-

(1) +: sous-équipement supérieur à la moyenne des périphéries.
-: sous-équipement inférieur à la moyenne des périphéries.

Parce que leur affectation géographique est apparemment arbitraire, des investissements provinciaux sèment ainsi le trouble, incitant des responsables de CR à décrier une « loterie » manipulée par les plus influents d'entre eux, un urbanisme régi par la joute entre secteurs plus que par des mécanismes régulateurs de planification. De ces propos de dépit, il ressort que le *leadership* infra-communal, face à la rareté des investissements, tend à considérer tout nouveau chantier comme une aubaine, qu'il s'intègre harmonieusement ou non dans son projet, et perçoit tout équipement réalisé chez un voisin comme un préjudice infligé à son propre développement.

L'arbitraire des localisations est tout aussi grand lorsqu'il s'agit de bailleurs de fonds étrangers : pas un des responsables interrogés n'a été correctement informé des raisons qui ont conduit à un choix géographique plutôt qu'un autre. Le CR du secteur 17 explique qu'une maternité libyenne lui est attribuée en raison de sa déficience en infrastructures hospitalières : certes, mais ce caractère est amplement partagé par les secteurs périphériques et l'argument paraît bien insuffisant. Au secteur 29, on rapporte que les caisses populaires de la société canadienne de développement Desjardins sont implantées dans les secteurs 17, 20, 21, 22 et 29 parce qu'ils sont les plus « propices » [28]. Propices à quoi ? En dissimulant aux principaux intéressés, par omission ou désinvolture, les grilles d'analyse qui déterminent leurs interventions

28. *Ibid.*

urbaines, les acteurs extérieurs n'encouragent guère leurs partenaires burkinabè dans la rationalité et la pratique programmatiques.

Ils ne les incitent pas non plus à la raison, en s'abstenant d'études d'impact rigoureuses et en offrant parfois le spectacle de projets démesurés, inadaptés aux besoins. La Mission française de coopération a, par exemple, financé un complexe culturel et sportif au secteur 24, comprenant une salle de cinéma, un terrain de volley-ball et plusieurs petites salles consacrées à l'expression théâtrale, le tout pour 8,5 millions de FCFA [29]. Toutefois, après la cérémonie d'inauguration, le 7 février 1987, sous le haut patronage du secrétaire général national des CDR, du ministre de la Culture burkinabè et de l'ambassadeur de France, le centre, à l'exception des terrains de sport, demeure inoccupé (l'absence d'un projecteur - qui n'est pas fourni par le projet - et le coût d'entretien du groupe électrogène - car le centre n'est pas relié au réseau électrique - rendent inutilisable la salle de cinéma). Cette dépense était-elle appropriée ? L'exemple des autres centres communautaires, partiellement abandonnés ou reconvertis, par exemple en dispensaire au secteur 28, n'aurait-il pas dû susciter plus de prudence et d'attention aux projets prioritaires du secteur ?

A l'inverse, les efforts du gouvernement pour encadrer les ONG et coordonner leurs interventions en ville par un système d'autorisations préalables supervisé par le haut-commissariat, bloquent nombre de projets et limitent les possibilités de coopération entre CR et ONG [30]. D'un côté trop de liberté sont prises à l'égard de la planification, de l'autre un excès de formalisme étouffe les initiatives : ces divers exemples montrent combien sont difficiles d'une part la coordination entre les différentes interventions sectorielles sur le terrain et d'autre part l'intégration des logiques spécifiques de chaque intervenant dans le cadre d'une discipline commune.

Dans les années 80, la planification infra-communale se révèle impuissante tant à affronter les mécanismes de la concurrence entre secteurs qu'à contrôler les intrusions des acteurs institutionnels (nationaux ou internationaux) dans les périphéries. Elle ne réussit pas plus à ce que prévale une approche transversale et globale : réalisée à l'échelon infra-communal, elle n'a pas d'équivalent au niveau des directions ministérielles ou des offices nationaux, de sorte que se perpétuent les incohérences liées à la sectorialisation des interventions. Réinterprétée, gauchie par la pratique, la planification infra-communale est progressivement disqualifiée, entendons par là que des CR en contournent la discipline, mettant en péril le *statu quo* établi avec l'administration provinciale et les établissements publics.

B. Les « grincements »

Guidée par le haut-commissariat, d'autant plus soucieux d'un scrupuleux réalisme qu'il s'engage lui-même sur les projets adoptés, et endossée par les responsables de secteur, préoccupés de démontrer leur pragmatisme, la rigueur des plans quinquennaux ne résiste pas à leur mise en œuvre. En même temps qu'ils affirment leur autonomie de réflexion et d'action, par une relecture critique des mots d'ordre politiques par

29. *Carrefour africain*, n° 974 du 13 février 1987, p. 5
30. Entretiens aux secteurs 17 (18 février 1989), 20 (22 mars 1988), 22 (11 mars 1988).

exemple [31], les CR en franchissent de plus en plus volontiers les frontières codifiées et affermissent une pratique gestionnaire indépendante.

Les premières entorses concernent des réalisations de médiocre importance, qui n'engagent pas l'administration : un parking, une auberge, un pont... Par la suite, elles mettent plus directement en cause les partenaires institutionnels, au sein d'une relation qui s'apparente de plus en plus ouvertement à un rapport de force. Tel est le cas de certains dispensaires (secteurs 10 et 19), du projet de maternité du secteur 15, de quelques écoles. La démarche repose en général sur l'achèvement, avant terme, des objectifs définis par le plan, ce qui permet ensuite de glisser, presque « naturellement », vers un dépassement. Le nombre d'écoles construites en sus du contingent prévu par le PPD est dénoncé dès 1986 [32], mais de semblables processus se reproduisent avec le plan quinquennal : un bilan dressé en août 1988 montre que si les taux d'exécution sont globalement médiocres, en revanche dans certains domaines ils excèdent les prévisions. C'est le cas notamment de l'hydraulique villageoise : sur une prévision quinquennale de 8 200 forages, 60% sont réalisés en 1987 ; le constat est analogue dans le secteur des infrastructures éducatives - 1 450 classes sont déjà construites cette même année sur un total envisagé de 3 343 - et dans celui de la santé, où 54% des installations sont achevées à mi-parcours. Ces performances, reconnaît le ministre du Plan, sont le résultat de « l'effort participatif des masses populaires dont la contribution sous forme d'investissement humain a été plus que décisive » [33]. Qui ne voit, cependant, que de ce *stakhanovisme* aux réalisations non planifiées, il n'y a qu'un pas ?

Pas promptement franchi dans un certain nombre de cas. Le secteur 17 favorise l'ouverture d'un dispensaire dans une de ses écoles primaires, grâce à une ONG bordelaise : sollicités, le ministère de la Santé, pour le personnel, et la province, pour l'équipement, remarquent que le projet ne figure pas dans le plan, mais cèdent finalement. Son programme d'infrastructures scolaires achevé, le secteur 15 tente « un coup de force » en demandant l'affectation de deux instituteurs au lieu de l'unique enseignant prévu. Sa requête est refusée, mais le secteur 16 se promet néanmoins de suivre l'exemple après l'édification de ses 16 classes réglementaires, tandis qu'au secteur 22, un responsable affirme vouloir construire pour « contraindre l'Etat à fournir le personnel et le matériel » [34]. Au secteur 30, le CR n'hésite pas en 1988 à consigner, dans les minutes d'une assemblée générale, que son programme de construction d'écoles comprend, outre les 9 classes à terminer dans le cadre du plan quinquennal, la « possibilité d'implanter une autre école de trois (3) classes » et « l'élargissement de l'école communale *hors plan quinquennal* » [35]. Enfin, rappelons que l'extension des lotissements est l'occasion de semblables chantages entre certains secteurs et la DGUT. Cadre légal de démarchage, le plan quinquennal est escamoté dans un rapport aux pouvoirs publics qui se conjugue sur le mode de la pétition.

---

31. JAFFRE B., *Burkina Faso, les années Sankara : de la révolution à la rectification*, Paris, L'Harmattan, 1989, p. 177.
32. SGN-CDR, *op. cit.*, p. 67.
33. Extrait du discours du ministre du Plan : *Marchés tropicaux et méditerranéens*, 5 août 1988, p. 2136.
34. Entretien du 19 février 1987.
35. CONSEIL REVOLUTIONNAIRE DU SECTEUR 30, *Procès verbal de l'assemblée générale du 11/12/88*, Ouagadougou, CRS du secteur 30, 1988, doc. dactyl., p. 2.1. Souligné par nous.

Optant pour une confrontation indirecte, le secteur 28 exerce un autre type de pression sur l'ONEA. Avant 1986, le CR a obtenu une borne-fontaine sur le mode du partage (400 000 FCFA à la charge du secteur pour réaliser les tranchées, le reste à l'office) et, quoiqu'il n'y fasse pas allusion dans son plan, il décide de poursuivre dans cette voie. Pendant deux ans, il demande régulièrement à l'ONEA, par courrier, qu'un technicien lui soit envoyé pour fixer l'emplacement de nouvelles bornes-fontaines et le tracé des canalisations, les habitants s'engageant à assurer les travaux d'exécution. Que cette démarche reste vaine importe peu pour notre propos : est original l'esprit dans lequel le CR l'entreprend et la relate.

En effet, il sait alors pertinemment qu'une borne-fontaine supplémentaire ne peut résoudre les problèmes d'approvisionnement en eau de cette aire urbaine périphérique dont la desserte, dans la configuration réticulaire des années 80, est techniquement limitée par le trop petit diamètre de la canalisation principale ; loin d'alléger les difficultés, elle risque au contraire d'entraîner la détérioration du service aux autres points d'eau collectifs. Aussi, en s'obstinant dans cette stratégie, le CR n'a-t-il pas pour ambition d'améliorer la qualité du service à court terme, mais de fonder sa politique gestionnaire, à moyen terme, sur un programme raisonné d'équipement du secteur. Ce faisant, il vise deux objectifs immédiats : user de l'investissement pour capitaliser rapidement les bénéfices politiques de son dynamisme, en faisant valoir la diligence avec laquelle il traite d'un problème prioritaire ; reporter l'insatisfaction des usagers sur l'ONEA, à qui incombe une mauvaise politique de desserte, indifférente aux besoins et intérêts spécifiques des périphéries. Outrepassant délibérément son plan quinquennal, le CR prolonge ainsi jusqu'à l'absurde les logiques de partage que lui offre la gestion urbaine de proximité.

Cet exemple témoigne d'une complexification des tactiques des CR. Dans un premier temps, il s'agit d'attirer l'attention de l'ONEA et de cristalliser le mécontentement des populations sur l'acteur institutionnel, dans un second temps, c'est aussi un réel mouvement d'humeur contre les « privilèges » du centre-ville, préservé des coupures d'eau. Interrogé, un expert étranger du ministère de l'Eau confirme qu'une augmentation sensible de la consommation des périphéries affecterait le fonctionnement global du service, y compris dans les quartiers jusqu'alors épargnés [36]. En tentant de multiplier les bornes-fontaines aux extrémités terminales du réseau, le CR inscrit-il délibérément sa démarche dans une perspective de détérioration générale des conditions de desserte, de manière à susciter une révision d'ensemble de la politique de l'eau ? Il n'y a pas, nous semble-t-il, de stratégie aussi explicitement formulée, néanmoins, en réintroduisant « par force » la question du centre-ville, le CR cherche bien à briser l'enfermement des périphéries dans une relation artificiellement duale avec l'office.

Il y a là une autre façon, maladroite et brouillonne, d'interpeller les pouvoirs publics qui soude CR et résidants, militants ou non, dans un identique dessein. Citons cet habitant de Cissin, interrogé en 1986 : « Des équipements ont été prévus dans le plan et le gouvernement va les faire, mais ce sera très long, alors nous nous réunissons entre voisins et avec le CR, nous cotisons et nous commençons la construction. Ensuite, on

36. Entretien du 4 octobre 1989.

n'a plus d'argent, mais alors l'Etat est *forcé* de continuer » [37]. Ce lobbying sommaire témoigne d'une certaine clairvoyance des populations pronostiquant, assez justement, que cette élémentaire politique du fait accompli ne peut laisser l'Etat, ou plus vraisemblablement les autorités provinciales, indifférents. Il est vrai aussi qu'au moment de l'enquête, et toujours selon le témoignage de cet habitant, une seule classe a été réalisée de cette façon, ce qui suggère trois commentaires. L'un est que les citadins, mêmes non politisés (cet habitant n'est pas un militant du CR), ne sont pas ignorants des rapports de force en présence et des tactiques qui permettent potentiellement d'en jouer. Le deuxième est que, même circonspects, les citadins n'en savent pas moins que la sphère publique qui leur est ouverte par les CR demeure la principale source de redistribution ; il s'ensuit une « dialectique de l'attraction et de la répulsion » [38] qui éclaire les rapports intriqués des résidants avec ces instances décriées mais utilisées, émanation de l'Etat réclamant plus d'Etat. Le dernier enfin est que, fragmentées et velléitaires, de gestation laborieuse, les entreprises collectives des résidants demeurent souvent plus virtuelles qu'opératoires, même lorsqu'elles sont avalisées par le CR [39].

Néanmoins, dans la conjoncture qui prédomine jusqu'en 1990, les jeux de pressions profitent plutôt aux CR qui savent en jouer : à la division économique du haut-commissariat, on reconnaît à contrecœur que toute école érigée jusqu'au chaînage par les habitants a été achevée par les services provinciaux et qu'il n'est guère concevable qu'il en soit autrement, « afin de ne pas décourager les gens » [40]. Ce que cet interlocuteur ne précise pas, cependant, c'est la nature de la contrainte provinciale : le haut-commissariat, en tant qu'institution, est-il contraint de céder sur injonction du pouvoir central ou la politisation des nominations aux postes de responsabilité lie-t-elle tacitement les individus qui négocient au titre de la mobilisation dans une surenchère de loyauté révolutionnaire ? A cette question s'en ajoutent bien d'autres car le rapport de force apparent - CR/administrations - est beaucoup moins univoque qu'il n'y paraît.

Reprenons l'exemple des « dispensaires politiques » dont l'improvisation résulte, selon la direction provinciale de la Santé, de ce que les CR, « dès qu'ils s'en sentent capables, cotisent, construisent et imposent qu'on leur affecte du personnel en forçant la main des autorités » [41], et de citer les exemples des secteurs 10, 19 et 21. A bien y regarder pourtant, ces deux derniers au moins ont inscrit de telles réalisations dans leurs plans : si elles sont effectuées prématurément au regard du calendrier prévisionnel, dans une certaine improvisation procédurière en ce qui concerne celle du secteur 19, et sans consultation formelle de la direction provinciale, il n'en demeure pas moins qu'elles figurent au nombre des projets quinquennaux et ne constituent donc pas une réelle entorse aux accords passés avec les institutions. Trois hypothèses peuvent contribuer à expliquer l'apparent désarroi de l'administration de la Santé : la concertation a été mal menée à l'échelon provincial entre les directions ministérielles et le haut-commissariat ; sous-estimant la capacité mobilisatrice des CR, les différents partenaires n'ont pas pris la mesure, en 1986, de leurs engagements quinquennaux ; la « politique du fait

37. Enquête à Cissin restructuré : 19 août 1986.
38. BRATTON M., « Beyond the State : Civil Society and Associational Life in Africa », in *World Politics*, vol. XLI, n° 3, April 1989, p. 415.
39. Entretien du 10 mars 1987.
40. Entretien au haut-commissariat : 28 février 1989.
41. Entretien à la direction provinciale de la Santé : 7 février 1989.

accompli » est le fruit tardif, à retardement, d'une gestion politique de la cité fondée sur une complicité tacite entre CR et pouvoir central, au détriment des administrations sectorielles. Peut-être n'y a-t-il pas d'exclusive entre les trois et les éléments factuels manquent pour valider l'une plutôt que l'autre de ces présomptions. Elles suggèrent toutefois que les plans quinquennaux fonctionnent, envers le pouvoir politique, comme un double écran de protection. En faisant entériner par les populations le principe d'une répartition sur cinq ans des projets de secteur, ils diluent provisoirement dans le temps la pression exercée par la demande sociale en équipements et services ; en plaçant l'administration sur le front des négociations, ils libèrent partiellement le pouvoir central du coût politique du partage gestionnaire.

Conçue comme un mode d'emploi de la gestion partagée, la planification quinquennale est censée offrir un stock limité de montages disponibles et la logique reproductible d'un déroulement stéréotypé de tractations entre secteurs et institutions, mais elle apparaît d'un secours limité lorsque les CR en prennent précisément prétexte pour transgresser les accords initiaux, les uns au nom de la dynamique instaurée, les autres au titre des ajustements que rend nécessaires la sous-estimation des objectifs et dont témoigne la vélocité de leur mise en œuvre. Le risque d'emballement inquiète d'autant plus l'administration que l'attitude du pouvoir politique, face aux ripostes possibles, est ambivalente et l'engagement synallagmatique scellé par les plans, d'une nature juridique trop incertaine pour être efficacement opposé aux collectifs résidentiels impatients.

Pour ne concerner qu'un petit nombre d'opérations et ne susciter que des dépassements de faible ampleur, ces « grincements » de la gestion partagée n'en méritent pas moins attention et peuvent donner lieu à deux interprétations. Ou bien ce ne sont que simples dérapages, dans lesquels des CR trop zélés fourvoient leurs projets, ou bien ce sont les bourgeonnements d'un mouvement revendicatif escomptant moins des résultats concrets immédiats qu'une confrontation politique sur les thèmes de l'aliénation des périphéries et de la préemption du centre sur les richesses nationales, par exemple à travers son contrôle de la planification. Dans le premier cas, le passage de la collaboration au harcèlement ne modifie pas l'objectif majeur, celui de placer les secteurs périphériques dans les circuits de redistribution des ressources publiques. Dans le second en revanche, le changement témoigne d'une remise en cause plus profonde du *statu quo*. Ainsi, certains CR ne sont pas sans confusément s'apercevoir, en constatant par exemple les efforts de rénovation du centre-ville et de construction de logements publics de moyen standing, que par la réelle modération de leurs plans quinquennaux, ils ont involontairement donné *quitus* au pouvoir révolutionnaire et libéré sa marge de manœuvre.

Les mouvements sociaux latino-américains montrent que le passage progressif de revendications sectorielles ponctuelles à l'émergence d'un tiers-système gestionnaire, entre secteurs privé et public, entre pouvoirs économiques marchands et puissance bureaucratique, est à tout le moins plausible. Ainsi de ceux qui, au Brésil, se sont engouffrés dans le sillage de la démocratisation après 1985 : « Lorsqu'ils revendiquent d'une façon nouvelle l'accès aux services urbains, ils se posent en interlocuteurs des agences publiques. Mais de temps en temps, ils parviennent à se rendre visibles en tant

qu'acteurs politiques dont il faut désormais tenir compte. Même s'ils n'obtiennent pas gain de cause immédiatement, par leur présence ils témoignent que quelque chose a changé dans la société » [42]. Les acteurs sont différents et l'enracinement historique des mouvements sans commune mesure, mais la comparaison suggère qu'une des interrogations majeures, à Ouagadougou, porte précisément sur la capacité des CR à nourrir un mouvement urbain dans la durée.

II. La « fiscalité » parallèle des secteurs [43]

Le recentrage de la gestion urbaine sur les secteurs oblige les CR à calibrer leurs interventions sur les capacités financières réelles des résidants, seuls vrais gisements de ressources en périphérie. Sollicités, en théorie, par la fiscalité provinciale et par les prélèvements parallèles des CR, les ménages évoluent à l'interface de deux systèmes de financement de la ville qui demeurent étrangers l'un à l'autre : leur coexistence est une des clés de l'articulation entre gestion infra-communale et management urbain institutionnel et ses incertitudes une source d'interrogations.

Les ressources endogènes des secteurs peuvent-elles subvenir aux charges transférées de la gestion de proximité ? Quelle est la capacité de résistance des institutions nationales, et surtout provinciales, à une ponction financière nouvelle sur les ménages qui risque, à terme, d'éroder leur propre base de ressources ? A l'inverse, la mobilisation financière des secteurs ne s'épanouit-elle pas précisément dans l'exploitation institutionnelle lacunaire des gisements fiscaux urbains et, partant, ne se trouve-t-elle pas directement menacée par le processus de restructuration des finances municipales - ou provinciales - que le projet de la Banque mondiale lie à une réévaluation des assiettes et à une amélioration drastique des taux de recouvrement des impôts et taxes locaux ? Embarrassante, la question suggère que ce dernier objectif est potentiellement contradictoire avec les activités des CR, qui dépendent pour partie des mêmes ressources. En d'autres termes, l'élasticité financière des citadins étant réduite, faut-il choisir entre la gestion de proximité et la réhabilitation municipale ou des formules de partage des ressources et de complémentarité dans leur emploi sont-elles possibles ?

A toutes ces questions nous n'apportons que des fragments de réponse, qui démontrent que la capacité financière des CR n'est pas négligeable et que leur habileté à mobiliser les gisements inexploités par le prélèvement fiscal institutionnel a seule limité, dans les années 80, les situations de concurrence par trop manifestes et écarté les conflits ouverts avec l'administration. On peut néanmoins décrypter, dans les discours et conduites des uns et des autres, de nombreux indices de tensions entre ces logiques antagoniques de mobilisation, dans les sphères marchandes et domestiques, des richesses citadines privées.

---

42. CARDOSO R., SACHS C., « Brésil : la démocratie venue d'en bas », in *Autogestions*, n° 22, 1985-1986, p. 27.

43. Par « fiscalité » infra-communale nous entendons l'ensemble des règles non écrites et des pratiques relatives aux divers prélèvements monétaires - et parfois en nature - que les CR effectuent sur les populations, afin de financer les équipements des secteurs et la gestion des services de proximité.

A. La mise en œuvre de nouveaux mécanismes de prélèvement et d'allocation des ressources dans les secteurs

Loin d'apparaître comme une altération des principes du partage gestionnaire, l'intéressement financier des CR est une donnée fondatrice de leur mobilisation : condition de leur fonctionnement effectif autant que puissante motivation, il est au cœur de leur action. La provenance bipolarisée des ressources est en effet inscrite dans la gestion partagée : les apports de l'administration provinciale venant en complément conditionnel des contributions des secteurs, les CR recherchent auprès de leurs populations, avec un bonheur très inégal, les ressources qui leur sont nécessaires. Le pouvoir d'Etat les aide parfois directement dans cette quête ; c'est le cas en mai 1985, avec le transfert de la gestion des points d'eau collectifs. Excepté ce geste toutefois, l'attitude des autorités politiques à l'égard de ce problème, que nous présumons calculée, est empreinte d'une « indifférence » accompagnée d'une tolérance rarement démentie : à défaut d'épauler matériellement les CR, les gouvernants adoptent une réserve permissive que mettent à profit les structures populaires pour expérimenter des activités lucratives ou ponctionner les veines économiques locales.

La singularité de la situation tient dans ce vaste champ de l'implicite : alors que des moyens donnés aux CR dépendent en partie l'étendue et l'efficacité de leur gestion urbaine, jamais le problème n'est clairement posé. Plusieurs responsables de secteurs tentent d'initier un débat au haut-commissariat sur le financement de leurs activités mais, du transfert de la vente des timbres fiscaux pour l'établissement des cartes d'identité au reversement du produit des droits de place sur les marchés ou de celui de la taxe de balayage, en passant par une contribution en nature des camps militaires aux frais d'entretien des éléments militairement formés, toutes leurs propositions sont rejetées et ils ne parviennent même pas à en faire de réels sujets de négociation. Reste la solution d'innover isolément en leur nom propre, solution par ailleurs savamment suggérée par le pouvoir central qui stimule ainsi, sans la cautionner officiellement, une nouvelle forme de mise à contribution des citadins.

L'exemple de la taxation des charrettes à eau est significatif car il montre que les autorités, par leur silence, admettent délibérément la création d'un nouvel « espace fiscal » et confèrent à des pratiques parallèles de prélèvement un droit de cité. Les contours de la légalité ne sont pas, dans ce domaine, déterminés par la loi mais par un « pacte du silence », sous le sceau duquel s'agrègent progressivement, à la discrétion des responsables de CR, des ponctions qui, aussi longtemps qu'elles ne sont pas officiellement reconnues, ne sauraient être publiquement désavouées. Insistons néanmoins sur le caractère tacite de la complicité institutionnelle à l'égard de ces dispositifs et la précarité psychologique qu'engendre le risque permanent d'une abjuration officielle, incitant les responsables à une prudente circonspection et une attentive mais difficile anticipation sur les moindres frémissements de l'ordre politique. Dans ce domaine stratégique du financement de la cité, que la pusillanimité de l'imaginaire institutionnel ne peut, même dans le dispositif politique et sociétal révolutionnaire, totalement prospecter, les CR inventent ainsi, sur un mode processif et tracassier, une « fiscalité » parallèle.

1/ Un exemple de « cédérisation » d'une taxe locale : l'immatriculation des charrettes à eau

La déclaration et l'immatriculation des charrettes à eau à la Trésorerie générale de Ouagadougou sont théoriquement obligatoires depuis la publication d'un arrêté, daté du 30 décembre 1976, assujettissant les propriétaires - répertoriés comme marchands ambulants - à une taxe annuelle de 2 000 FCFA, réévaluée à la hausse en 1981 et portée à 3 000 FCFA [44]. Progressivement tombée en désuétude toutefois, cette disposition est réappropriée par certains CR qui, en la réinterprétant, pilotent le glissement graduel d'une taxe municipale à une « contribution » infra-communale.

La première, telle que définie par l'arrêté de 1976, soumet à l'imposition la propriété d'une charrette destinée à la vente de l'eau. Les registres municipaux d'immatriculation sont cependant imprécis et ne permettent pas d'identifier clairement l'usage réel du fût, alors que les utilisations mixtes (commerciales et domestiques) sont fréquentes. Il est aussi malaisé d'évaluer le nombre de charrettes immatriculées par une même famille, les cahiers d'enregistrement permettant tout au plus de relever les cas d'inscriptions multiples faites le même jour par un individu. En revanche, les registres témoignent d'une évasion fiscale considérable, illustrée par la contraction spectaculaire du total des immatriculations après 1984. La légère reprise de 1987 ne suffit pas à démentir l'obsolescence de la pratique d'enregistrement qui, réduite à une trace résiduelle dans les cahiers de la Trésorerie principale de Ouagadougou, ne traduit pas l'augmentation du parc des charrettes et le développement notoire du commerce de l'eau dans les secteurs périphériques.

La chute brutale du nombre des immatriculations à partir de 1983 provient essentiellement de la suppression des contrôles remplacés par une « incitation » : sceptiques quant à l'efficacité de celle-ci, les fonctionnaires de la Trésorerie déplorent le manque de civisme de leurs concitoyens et le manque à gagner qui en résulte pour le trésor municipal [45]. Sur les 70 revendeurs enquêtés, seuls 6 utilisent en 1987 une charrette immatriculée par le propriétaire à la Trésorerie principale. Remarquons, à ce propos, que si cette proportion entre revendeurs déclarés et revendeurs clandestins est fiable, l'effectif total des charretiers pour les seules périphéries serait en 1987 d'environ 1 600, estimation très supérieure à celle du haut-commissariat, mais assez proche de la borne supérieure de la fourchette définie par nos enquêtes (1 500).

Dans ce contexte d'évolution négative de l'enregistrement municipal des charrettes, la floraison des numéros de recensement sur les fûts, dans certains secteurs, a de quoi intriguer : face à la déliquescence du dispositif institutionnel de contrôle, quelques CR ont repris à leur compte la pratique de l'immatriculation et, avec elle, le principe d'une taxe. Même s'ils ne procèdent pas au grand jour et habillent cette récupération d'astuces diverses, un processus de substitution partielle des procédures d'immatriculation est enclenché.

44. Arrêté n° 200 IS.DGI.DCP du 13 décembre 1976 (*JORHV*, n° 53 du 30 décembre 1976, p. 954) et arrêté n° 7 CMRPN.IS.MF.DGI.DCP du 16 janvier 1981 (*JORHV*, n° 4 du 22 janvier 1981, p. 34).
45. Entretien du 6 mars 1987.

Tableau n° 128

Immatriculation municipale des charrettes à eau (renouvelable annuellement)

	Année							
	1981	1982	1983*	1984	1985	1986	1987	1988
Nombre d'immatriculations	2201	1255	2119	811	115	82	343**	427***
Dont immatriculations multiples :								
2 charrettes	71	51	-	29	5	2	17	16
3 charrettes	4	3	-	4	0	0	1	2
4 et plus	5	1	-	0	0	0	0	0

* L'année 1983 ne comprend aucun détail, seul le nombre total d'immatriculations est mentionné.
** Dont 135 en périphérie.
*** Dont 233 en périphérie.

Source : compilation à partir des registres d'immatriculation des charrettes à eau de la Trésorerie principale de Ouagadougou (1981 à 1988).

Les manipulations du binôme immatriculation-taxation des charrettes ne sont pas identiques dans tous les secteurs, mais elles présentent des analogies. Partout, le processus de réappropriation engendre une spécification de l'assiette du prélèvement : seul l'usage commercial de la charrette fait l'objet d'une recension et est assujetti à une forme de contribution. Le glissement opéré par les CR confirme ainsi le sens de la taxation qui porte non pas sur la propriété mais sur le colportage marchand de l'eau : les responsables des CR concernés soulignent qu'ils ont éprouvé la nécessité de recenser les revendeurs afin d'identifier la communauté concernée par cette activité et de mieux contrôler les conditions d'exercice de ce commerce. D'autres, tels les secteurs 15 et 16, ajoutent qu'ils veulent aussi formaliser la contribution de cette activité locale « importante » aux dépenses de fonctionnement et d'investissement de la permanence [46].

Ces contributions diffèrent. Certaines prennent la forme d'une participation en nature : le secteur 20, par exemple, qui cantonne ses exigences à l'obtention d'un apport en travail, requiert des charretiers qu'ils assurent le transport gratuit d'un certain quota de fûts jusqu'aux chantiers locaux, notamment ceux des écoles, pour ravitailler les maçons en eau. Le secteur 28, pour sa part, demande au gérant d'une borne-fontaine d'organiser un système de rotation des revendeurs qui, bénévolement mais en échange de menus privilèges, acceptent de prendre en charge l'approvisionnement quotidien en eau potable des établissements scolaires dépourvus de branchement ou de puits. D'autres contributions sont assimilables à des cotisations, mais aucun secteur n'a opté pour une « taxe » annuelle : par son caractère mimétique, cette mesure pourrait apparaître comme une spoliation de la municipalité et un détournement de ses ressources. Aussi les CR n'assimilent-ils pas ouvertement cette participation à une « taxe », qu'ils présentent comme une contribution « volontaire » des patrons de charrettes, considérés comme les principaux bénéficiaires de l'activité de revente. Son montant (de 300 à 1 000 FCFA en un versement unique), aligné sur ceux des diverses

46. Entretiens du 2 mars 1987 et du 31 août 1987.

Tableau n° 129

Immatriculation des charrettes à eau par les CR des secteurs périphériques (1987-1988)

Secteur	Immatri-culation	"Taxe"	Nombre recensé	Motif invoqué
15	oui	1000 FCFA	-	- Contrôler les prix de revente. - Faire participer les charretiers aux frais d'investissement du secteur.
16	oui	1000 FCFA	350	- Contrôler les activités de revente. - Faire participer les charretiers aux activités de la permanence.
20	non	Contribution en nature	-	- Faire participer les revendeurs aux chantiers du secteur (transport gratuit de l'eau).
23	non	Carte annuelle de vente (5 000 FCFA)	-	- Identifier les revendeurs pour contrôler leurs activités et prévenir les plaintes contre leurs tarifs excessifs.
24	oui	300 FCFA	102	Initiative du trésorier, cette mesure n'a pas grande signification et manque de suivi. Tout l'argent collecté a servi à l'achat de peinture pour les inscriptions sur les charrettes.
28	oui	500 FCFA	150	- Identifier les revendeurs. - Contrôler les activités de revente d'eau.
29	oui	500 FCFA	324	- Constitution d'une liste des propriétaires de charrettes et des revendeurs. - Contrôle des prix de revente.
30	Partielle	0	20	Seul le parc de 20 charrettes de la permanence est immatriculé et contrôlé par le bureau du CR.
17, 19, 21, 22, 25	non	0	-	-

cotisations ressortissant à la panoplie infra-communale, est modeste et très inférieur à celui de la taxe municipale : ainsi dissocié de cette dernière et maintenu dans les limites d'exigences acceptables, le prélèvement *cédérisé* sur les charrettes à eau est remarquablement intégré.

Nous en trouvons un indice dans nos enquêtes puisque, dans les secteurs qui ont procédé à une immatriculation et une taxation systématiques des charrettes de revendeurs (15, 16, 24, 28 et 29), seuls 3 charretiers sur 32 sont en situation « irrégulière ». Nous nous sommes expliquée sur la non représentativité statistique de notre échantillon de revendeurs [47] et la prudence des commentaires qui en découle.

47. Cf. supra : deuxième partie, chapitre IV (I).

L'observation étaye toutefois cette impression : aux points d'eau, la très grande majorité des charrettes est numérotée. Ces constats signifient, sans que l'on puisse les mesurer, que les taux de recouvrement des « taxes » définies et gérées par les CR sont excellents, certains secteurs ayant même prévu des pénalités pour les fraudeurs, qui doivent par exemple payer une cotisation de 700 FCFA au lieu de 500 FCFA au secteur 29. Cette réussite est sans commune mesure avec le taux atteint par la Trésorerie principale, environ 8%, et confirme que les CR, géographiquement et socialement proches des ménages résidants, sont potentiellement en mesure de contrôler efficacement les populations, ce que les pouvoirs publics ont entériné précocement en leur confiant, parfois de façon inopportune, des tâches telles que l'encadrement du recensement démographique, l'identification des artisans du secteur informel ou la surveillance de l'opération « recouvrement des impôts ».

Il est significatif, et révélateur des contraintes qui circonscrivent les pratiques des CR, que ces derniers aient tous refusé de nous présenter cette « contribution » des propriétaires de charrettes comme un prélèvement institué à leur initiative et appliqué de façon méthodique à l'ensemble des véhicules utilisés pour la revente. La crainte d'un désaveu des pouvoirs publics freine l'initiative de certains : « Nous n'avons ni les compétences ni l'autorisation du haut-commissaire pour immatriculer les charrettes » affirme un responsable en 1987 tout en confiant qu'il cherche le moyen de capter une partie de la force de travail des revendeurs pour les travaux publics de construction [48]. Passer outre ne signifie nullement que les appréhensions soient levées et l'un des bureaux au moins s'efforce, en mars 1987, de dissimuler ces prélèvements, redoutant que nous n'informions le haut-commissariat ou le Secrétariat général national des CDR de leur existence. Revenant à la charge en août, après avoir eu confirmation de l'existence d'une « réquisition » sur l'activité de revente, nous apprenons qu'il ne s'agit nullement d'une « taxe », mais d'une « contribution *volontaire* des revendeurs d'eau à la permanence, en signe de leur militantisme » [49]. Un second entretien, quelques jours plus tard, permet enfin d'établir que la dite contribution est fixée à 1 000 FCFA par propriétaire et présentée par le bureau comme un prélèvement spécial corrélé au recensement des charrettes par la permanence. Cette acception en fait théoriquement un singleton, mais le délégué n'exclut pas de renouveler « exceptionnellement » l'opération « si les circonstances l'exigent » [50]. S'expliquant sur les raisons de son silence lors de nos précédentes rencontres, il concède que la légalité de tels dispositifs n'ayant jamais été débattue avec le haut-commissaire, il préfère ne pas s'exposer par une publicité inopportune. En août 1987, la situation objective n'a guère changé puisque les instances provinciales ne se sont toujours pas prononcées sur la question, mais cette pratique s'est étendue à d'autres secteurs sans représailles, acquérant ainsi une relative légitimité.

Les CR profitent ainsi d'une faille dans le dispositif fiscal institutionnel pour s'y glisser et réinterpréter, sous une forme qui ne laisse aucun doute sur la filiation, une taxe locale tombée en désuétude. La Trésorerie est préoccupée par ces pratiques, car si la décrue des recettes a précédé la réappropriation de l'immatriculation des charrettes par les CR, la généralisation de celle-ci rend improbable une restauration de la taxe

48. Entretien au secteur 20 : 13 août 1987.
49. Entretiens au secteur 16 : 10 mars et 28 août 1987.
50. Entretien au secteur 16 : 31 août 1987.

municipale ; or, aucun apport, aussi modique soit-il, n'est négligeable en période de disette financière. L'absence de réaction du haut-commissariat peut donc surprendre : bien qu'aucune justification officielle ne lui soit proposée, des hypothèses peuvent être avancées.

Soulignons une nouvelle fois que les mesures d'austérité prises pour réaliser de substantielles économies sur le budget national, au cours des quatre premières années de la Révolution, pénalisent d'abord les citadins. En dépit des discours, elles ne sont guère compatibles, dans un contexte où s'affirme la prédominance des logiques étatiques sur celles des autres collectivités territoriales, avec un renforcement concomitant des taxes locales. Il est dès lors possible que les autorités provinciales soient sensibles à la nécessité de compenser indirectement la rigueur de l'économie nationale par une répression plus laxiste de l'évasion fiscale concernant des taxes locales somme toute très secondaires. A l'appui de cette hypothèse, notons qu'un argument entendu à la Trésorerie principale prône la libéralisation de l'accès à l'eau potable, l'allégement du contrôle sur le recouvrement de la taxe étant censé réduire la discrimination socio-économique. Ce raisonnement n'a qu'une valeur théorique, car les plus démunis des citadins, principaux usagers des pompes manuelles où ils achètent l'eau par seaux, ne sont pas propriétaires de charrettes et recourent rarement aux revendeurs. Néanmoins, l'abandon progressif de la taxation municipale des charrettes peut raisonnablement être inscrite dans la cohorte des mesures sociales - et démagogiques - révolutionnaires, ce que semble corroborer l'exonération de certaines charrettes réservées à un service social, tel celui de la desserte en eau des écoles des périphéries [51]. Ajoutons enfin - et l'argument, pour être ultime n'est pas subsidiaire - que le manque de personnel et la difficulté d'un recensement exhaustif des charrettes pèsent aussi probablement dans l'abandon progressif d'une taxe peu rémunératrice.

Ces raisons économiques n'épuisent pourtant pas les logiques sous-jacentes. Il est peu plausible en effet que les pouvoirs publics, tant locaux que nationaux, ignorent le transfert progressif du prélèvement, même sous des formes déguisées, de la province aux secteurs. En laissant des CR « dévoyer » une procédure municipale pour en récupérer une partie des revenus, ils contribuent indirectement à leur affermissement financier et confortent ainsi leur rôle dans la gestion de proximité et leur assise socio-politique dans les secteurs de la capitale. L'évidence d'un consensus tacite entre les autorités politiques supérieures et les CR conduit ici, à nouveau, au constat qu'une alliance est réalisée, objectivement sinon volontairement, entre le pouvoir d'Etat et les structures populaires, au détriment de la collectivité locale, prise dans l'étau des pressions gouvernementales et citadines.

Pour être anecdotique, l'évolution de la procédure d'immatriculation des charrettes n'en est pas moins symptomatique des comportements des différents acteurs impliqués dans la gestion urbaine. Elle permet notamment d'illustrer comment les intérêts contradictoires des échelons nationaux et provinciaux de l'appareil d'Etat produisent des dysfonctionnements marginaux et neutralisent des fonctions secondaires de l'administration urbaine, ensuite réappropriées et repensées par les CR. Elle renseigne

51. Là encore, la nouveauté est relative car de telles exonérations existaient auparavant, comme l'atteste un document, retrouvé dans les archives municipales et daté de 1978, exemptant de taxe la charrette de l'école de Cissin.

également sur les circonstances dans lesquelles l'articulation du triptyque Etat/province/CR autour d'un enjeu fiscalo-juridique produit du « parallèle » dans les cassures du dispositif institutionnel, et favorise le développement d'un tiers-système de gestion par l'élaboration parcellaire d'un nouveau « code fiscal », reposant sur de nouvelles formes de contributions, monétaires ou matérielles. Ainsi, l'exemple dévoile la diversité des enjeux de la gestion partagée : si le volet financier est capital, les composantes juridiques de ces prémisses d'un nouveau « droit fiscal », tâtonnant et squelettique, traduisent un processus de redéfinition, par le « bas », des conditions et modalités de la participation des citadins aux dépenses publiques ou, en d'autres termes, du façonnement d'une citoyenneté active.

Par les tentatives de formalisation dont elles sont accompagnées (le souci par exemple de conjuguer immatriculation des charrettes et prélèvement), ces pratiques ne peuvent être considérées comme de simples infractions : elles instaurent ce que Wrana Maria Panizzi appelle, à propos des pratiques foncières, des « *normes juridiques* à légitimité circonscrite » [52], qui consacrent l'émergence de nouveaux rapports sociaux. Bousculant les cadres trop étroits des constructions juridiques perpétuées par l'appareil d'Etat, distillant des acceptions pluralistes d'un droit public reconsidéré, elles participent de la redéfinition du rapport des citadins aux structures institutionnelles et, au-delà, au pouvoir d'Etat. Premiers instigateurs de cette production juridique intermédiaire, les CR détiennent ici potentiellement un rôle déterminant dans la création d'un nouvel espace d'exercice de l'intervention publique locale, pour lequel il faut réinventer des paramètres de légalité - la définition des « fraudeurs » à l'immatriculation dans certains secteurs témoigne d'un processus déjà à l'œuvre d'emboîtement et d'imbrication des niveaux de légalité - ainsi que des modes de coexistence et de conciliation avec les normes de l'ordre étatique.

Le devenir de cette énonciation juridique hétérodoxe, transcription de la diversité citadine et réponse à l'arbitraire institutionnel, dépend beaucoup des liens forgés entre CR et citadins, dans lesquels prévaut, à la fin des années 80, la recherche d'une association contractuelle et négociée : la plupart des secteurs ont ainsi, en préalable à l'instauration d'une immatriculation, réuni et consulté les charretiers ; s'ils ont généralement pu faire admettre leur point de vue, certains ont dû revoir à la baisse les contributions demandées. Ce devenir dépend aussi des relations entre les structures populaires et l'appareil d'Etat : si le métissage juridique à l'œuvre [53] est toléré par le pouvoir révolutionnaire, grand producteur de textes et de projets mais piètre agent d'exécution, c'est notamment que les pratiques empruntées ne menacent pas sa prééminence. Gardons-nous cependant d'oublier que dialogue et partenariat demeurent des processus réversibles dans un environnement politique éminemment sensible aux conjonctures.

52. PANIZZI W. M., « Porto Alègre : entre ville et Etat, la propriété et ses droits », in *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 38, juin-juillet 1988, p. 72.

53. Ici comme en de nombreux domaines. Voir à ce sujet : *Le droit et ses pratiques*, in *Politique africaine*, n° 40, décembre 1990, 163 p.

2/ Les cotisations : une mobilisation financière de plus en plus difficile

Une part importante du travail des CR consiste à trouver sous quelle forme mobiliser judicieusement les ressources des ménages. La vente d'eau potable demeure, pour la plupart d'entre eux, la principale et la plus sûre source de revenus, mais ses apports monétaires réguliers sont insuffisants pour couvrir l'ensemble des besoins. Usant de l'imprécision des directives officielles et de l'évidente discordance entre l'ampleur de leurs tâches et la médiocrité de leurs dotations, les CR multiplient les initiatives pour mobiliser localement, avec d'inégales réussites, des ressources d'origines diverses.

• Tentatives de diversification

La régularisation foncière leur offre une première opportunité exceptionnelle : tous les secteurs en prennent prétexte pour instituer illégalement une « taxe de lotissement » [54], exigée au moment de l'attribution des parcelles. Variable d'un secteur à l'autre et d'une opération à l'autre, son montant s'établit le plus souvent entre 1 000 et 2 000 FCFA/ménage, somme à laquelle s'ajoutent des contributions en travail, espèce ou nature, à la fabrication des bornes. Un traitement différent s'adresse parfois aux ménages non résidants, soumis à une « taxe » majorée, parce qu'ils participent rarement aux travaux d'intérêt commun. Dans un cas au moins (le secteur 23), une « taxe » supplémentaire de 300 FCFA complète le dispositif, au titre de l'ouverture des voies. Le montant de ces cotisations représente des sommes conséquentes, qui dépendent de l'ampleur du lotissement : le CR du secteur 15 collecte environ 3 millions de FCFA, celui du 29 presque autant en un an, celui du 17 approximativement 2 millions de FCFA mais celui du 28 plus de 8,5 millions de FCFA.

Non sans clairvoyance, le bureau du secteur 23 s'efforce d'adapter cette taxe aux caractéristiques socio-économiques de ses résidants : au prélèvement unique, il préfère 15 mensualités de 25 FCFA par demandeur de lot âgé de 18 ans au moins. Caractérisé par un fractionnement des participations individuelles, ce mode de versement est en théorie plus approprié aux rentrées monétaires irrégulières des populations de ce secteur nord de la ville, où résident nombre d'agriculteurs ; il est pourtant abandonné, car sa gestion excède les capacités logistiques du secteur. En effet, un tel système repose soit sur la discipline collective, mais le CR ne parvient pas à imposer que les résidants versent, spontanément, leur écot mensuel, soit sur le porte-à-porte systématique d'un collecteur, pratique que ne peut organiser le CR. Aussi ce dernier troque-t-il cette formule contre un mécanisme de prélèvement plus simple et plus usuel, consistant à réclamer de chaque individu sollicitant un service de la permanence une contribution unique de 375 FCFA et 4 parpaings (ou 500 FCFA). Pour des raisons

54. Dans les paragraphes qui suivent nous utilisons une terminologie mimétique que nous employons entre guillemets pour rappeler qu'il s'agit d'une construction lexicale qui nous est propre - les CR pas plus que les autorités n'emploient ce vocable - et qui est, au regard du sens premier des mots, approximative, puisque les « taxes » ou « droits » des secteurs ne sont pas légaux. Par le recours à cette nomenclature, nous entendons cependant préparer et suggérer un parallèle avec la fiscalité locale.

Tableau n° 130

Contributions prélevées par les CR au titre des lotissements

Secteur	Contribution monétaire (en FCFA)			Participation à la fabrication des bornes
15	Résidant	1 500	et	Travail
	Non résidant	2 500	et	Travail
16	Demandeur	300	et	Travail
17	Résidant	500	et	Travail + 1 voyage de sable/gravillons*
	Non résidant	1 000	et	Travail ou 1 000 FCFA
19	Demandeur	2 000	et	Travail
20	Demandeur	500	et	Travail + 1 voyage de sable (ou 750 FCFA)
21	Demandeur	1 500	ou	2 voyages de sable
22	Résidant	1 000	et	250 puis 750 FCFA
	Non résidant	2 000	et	250 puis 750 FCFA
23	Demandeur	-		375 FCFA + 4 briques (ou 500 FCFA)
	Attributaire	2 000 **	et	375 FCFA + 4 briques (ou 500 FCFA)
24	Demandeur	1 000	ou	4 parpaings + 500 FCFA
25	Demandeur	1 000	et	Travail
28	Demandeur	1 500 ***		-
29	Demandeur	-		1500 FCFA
	Attributaire	2 500	et	1500 FCFA
30	Demandeur	1 000	et	Travail

* 1 voyage de sable correspond à une valeur monétaire de 750 FCFA.
** Auxquels s'est ajoutée par la suite une cotisation spéciale « ouverture des voies » de 300 FCFA.
*** Remplace la cotisation initiale de 1 000 FCFA.

analogues de simplification de sa gestion comptable, le CR renonce aussi à la distinction entre résidants et non résidants, qui exige des vérifications parfois laborieuses.

Cette expérience avortée est révélatrice de la vigueur imaginative de certains CR comme des contraintes qui bornent leurs sollicitations financières. Un premier ensemble de limites provient de leur médiocre dispositif opérationnel : les effectifs des permanences sont limités, les bénévoles, dont la disponibilité est restreinte par l'exercice d'activités professionnelles, sont souvent insuffisamment formés, et, partout, le manque de moyens entrave le fonctionnement. Dans l'exemple précédent, la collecte à domicile des cotisations n'eut été possible qu'à la condition de disposer d'une mobylette et surtout d'essence pour les déplacements, dépenses que ne peut assumer le CR. Par ailleurs, la gestion d'une « taxe » mensuelle suppose la tenue et la mise à jour régulière d'un cahier de comptes : le personnel de la permanence ne consacre au suivi

de cette opération ni le temps ni la rigueur nécessaires. Certes, les compétences et les ressources des bureaux sont disparates, mais l'expérience montre que seules les procédures simples et économiques sont convenablement mises en œuvre dans la durée.

A ces obstacles matériels s'en ajoutent d'autres qui ressortissent à la nature du pouvoir des CR et à l'indétermination légale du financement de la gestion de proximité. En effet, les contributions exigées n'étant pas codifiées, les responsables de secteur ne disposent d'aucun moyen légal pour y plier les résidants et ils ont recours à deux types de conduites : la persuasion ou la coercition. Ce dilemme n'est cependant jamais facile à surmonter au sein des CR, où se disputent les tendances comme les tempéraments : aussi les responsables comprennent-ils rapidement qu'ils s'épargnent bien des soucis et des dissensions en espaçant les prélèvements, d'où une fréquente augmentation des montants demandés - au secteur 28, par exemple, il passe de 1 000 à 1 500 FCFA - et une tendance au « groupage », qui préserve néanmoins l'individualité de chaque « taxe » par souci de transparence. La principale cotisation au secteur 29, collectée en une seule fois à l'occasion du lotissement, correspond ainsi à l'addition de trois montants, renvoyant chacun à un volet distinct du programme d'investissement : 1 000 FCFA pour les voies, 1 000 FCFA pour la permanence et 500 FCFA pour l'entretien de la commission d'attribution. Au secteur 25, les cotisations dues au titre du lotissement et du plan quinquennal sont prélevées ensemble (2 000 FCFA), tandis qu'au 19, la première est groupée avec une seconde, destinée au financement d'une école (3 000 FCFA). C'est une façon, confie le « socio », d'assurer de façon « indolore » la rentrée des fonds, en profitant de l'« enthousiasme populaire » qui accompagne le lotissement [55]. De fait, les cotisations groupées présentent l'avantage d'éviter la répétition de délicates négociations financières qui lassent et irritent les habitants ; bien gérées et placées sur le compte du secteur à l'UREBA, elles constituent un fonds de réserve et procurent une meilleure marge de manœuvre.

Maniable et rémunératrice, cette filière de financement fait l'objet d'une attention particulière de tous les CR qui en considèrent l'organisation comme le point de départ nécessaire de leurs activités : inaugurant la régularisation foncière, elle enclenche, avec l'inscription au sol de la trame et des réserves publiques, la mise en œuvre des projets d'équipement du secteur. Associées à l'obtention d'une parcelle, dans une succession formalisée de démarches, les cotisations sont certes considérées par les citadins comme une réquisition contestable des CR, mais elles ne constituent pas un obstacle décisif à la quête foncière des ménages, aussi les secteurs en cours de lotissement disposent-ils d'une manne monétaire substantielle.

Un tel « filon » suscite la convoitise des CR provisoirement exclus des aires de régularisation et, bientôt revendiquée comme une prérogative par ces derniers, la perception d'une « taxe de lotissement » est autonomisée au point, non plus d'accompagner, mais de précéder le lotissement. Tel est le cas au secteur 30 : sans aucune information précise sur la date de la régularisation foncière, le CR collecte, avec succès, une « taxe » sur les attributaires virtuels. La réussite de ce *bluff* résulte au moins de deux facteurs : les résidants acceptent de faire cette avance au CR parce qu'ils éprouvent une relative confiance à l'égard de leurs *leaders* et que la stratégie

55. Entretien du 5 mars 1987.

d'anticipation de ces derniers leur semble crédible, la certitude de bénéficier à leur tour du lotissement surclassant toutes les réticences. Par l'inversion chronologique des séquences, puisque la cotisation précède ici l'annonce de la régularisation, les ménages se comportent comme si ce paiement donnait ensuite un droit d'accès aux lots : ce faisant, ils confèrent à cette procédure illégale une importance que n'espéraient pas les CR.

Efficace, ce prélèvement a cependant l'inconvénient majeur d'être non renouvelable et les sommes collectées, en dépit de divers stratagèmes, ne parviennent pas à satisfaire les besoins : bernés par l'ampleur des liquidités rassemblées en quelques semaines, de nombreux CR épuisent leur réserve en investissements, sans pourvoir aux frais récurrents du fonctionnement et au renouvellement du capital. Rares sont donc ceux qui n'ont pas besoin de recourir à d'autres cotisations, ponctuelles et finalisées. Tel secteur demande 500 FCFA/ménage pour construire des écoles, tel autre 1 000 FCFA pour édifier sa permanence ; presque tous instaurent une « taxe de plan quinquennal », dont le versement, par annuité s'étale théoriquement sur la durée du plan - 1 000 FCFA/ménage/an - mais il ne semble pas que cette exigibilité annuelle ait été respectée. Les cotisations destinées au financement de projets mineurs sont en revanche exceptionnelles : auberges, terrains de sport et magasins sont exécutés avec les fonds disponibles du secteur et une main-d'œuvre bénévole, les travaux entrant dans ce cadre étant désignés sous le nom de TICs (travaux d'intérêt commun). Enfin, le financement des marchés est spécifique : il donne rarement lieu à une cotisation générale mais fait l'objet d'une contribution spéciale, assimilable à un « droit de place » [56], des commerçants bénéficiaires d'un emplacement.

A l'affût de revenus complémentaires, les secteurs multiplient les initiatives : des rentrées occasionnelles telles les recettes des kermesses et des bals populaires, les amendes (pénalisant la divagation des animaux notamment), la vente des arbres abattus lors du lotissement, le « droit » de ramasser du sable dans les ravines (secteur 23), l'achat d'une carte de résidant (secteur 28), les dons, s'ajoutent ainsi marginalement aux principales cotisations. Au secteur 23, une villa située dans une réserve administrative est, après indemnisation du propriétaire, récupérée par le CR puis louée à un directeur d'école pour un loyer de 5 000 FCFA/mois ; au secteur 29, le CR a une intuition géniale en organisant des matinées cinématographiques qui lui procurent, en un an, 6 millions de FCFA ; ce succès lui est pourtant préjudiciable puisque la SONACIB (Société nationale de cinéma du Burkina) s'avise alors de faire appliquer son droit à l'exclusivité des projections. Avec les bénéfices de la vente des produits maraîchers, le secteur 19 s'offre une machine à écrire, tandis que la pisciculture est, pour un an seulement (1986), une appréciable source de revenus au secteur 17. Enfin, les CR tentent aussi d'élargir leurs bases de prélèvement en se tournant vers les activités économiques locales : récupération, selon des modalités diverses, d'une partie des recettes de la vente d'eau, « taxe » sur les charrettes destinées au colportage marchand de l'eau, « contributions volontaires » des opérateurs économiques.

56. Par analogie avec le *droit de place de marché* du chapitre 71 intitulé « Produits domaniaux » de la comptabilité provinciale.

Tableau n° 131
Cotisations et « droits » instaurés par les CR des périphéries ouagalaises entre 1986 et 1989*

En FCFA

Secteur	Lotissement **	Ecoles	Permanence	Plan quinquennal	Revente de l'eau	Travaux d'intérêt commun (TICs)	Divers
15	R = 1 000 NR = 2 500 + travail	Travail 5 000/ inscription (ap. 1989)	5 000 (construct. de l'annexe)	-	1000/ revendeur (expérience suspendue)	-	"droit" de marché 1 000, 5 000 ou 10 000
16	300 + travail	500 + travail	-	-	1000/ revendeur	Travail pour l'auberge	-
17	R = 500 NR = 1 000 + sable et travail	500/ménage puis 500/élève en 88/89	Travail	-	-	Travail pour un pont	"droit" de marché
19	2 000 + travail	1 000/ ménage	-	-	-	-	-
20	500 + travail + sable (ou 750)	1 000 + travail	Travail + don de briques	4 500/ ménage/an	approvision. gratuit des chantiers du secteur	Travail pour le restaurant populaire	100 pour établissement des cartes d'identité
21	1500 ou 2 voyages de sable	-	1 000 ou travail	1 000/ ménage/an	-	-	-
22	R = 1 000 NR = 2 500 + 750 et travail	1 000 + travail	Travail	1 000/ ménage/an	-	Travail pour le gros œuvre de la garderie populaire	250 puis 500 pour la pharmacie
23	2 000 +375 + 4 briques	500/ménage	500/ménage + 2 parpaings	1 000/ ménage/an ou 5 000/ ménage	2 500/an/ revendeur	Travail pour les latrines	Enlèvement de sable : 400 Ouverture des voies : 300
24	1 000 ou 500 + 4 briques	-	-	1 000/ ménage	300/ revendeur (irrégulier)	-	-
25	1 000 + travail	Travail	500 + travail	1 000/ ménage	-	-	Contributions des commerçants pour le marché
28	1 500	Travail	2 000	-	500/ revendeur	Travail pour la borne-fontaine	Carte de résidant : 300
29	1 500 + 2 500	500	1 000	-	500/ revendeur	-	Ouverture des voies : 1 000 Collecte des déchets : 200
30	1 000 + travail	-	-	-	-	-	Moulin + hangar : 300 PEA : 5 000

* Les prélèvements s'entendent généralement par ménage, sauf précision contraire.
** Pour le détail de cette colonne, voir le précédent tableau sur les cotisations instaurées dans le cadre des lotissements. R = résidant ; NR = non résidant.

Aucun de ces prélèvements n'a d'existence légale ou réglementaire, la seule forme de « participation » explicitement autorisée par le pouvoir d'Etat concernant « l'investissement humain », participation bénévole en travail sur les chantiers d'intérêt collectif, lors des opérations de nettoyage et de plantation d'arbres. Certains CR y ont aussi recours, le week-end, en remplacement ou en complément des contributions monétaires et en nature (sacs de ciment, charrettes de sable ou de graviers, briques en banco..). Cet apport en main-d'œuvre gratuite ou faiblement rémunérée (le travail donne parfois lieu à un repas aux frais de la permanence), surtout s'il mobilise des compétences techniques [57], permet d'importantes économies par rapport à ce que coûteraient les mêmes travaux conçus par une entreprise dite « moderne », mais il est toujours insuffisant, en constante diminution et d'une organisation difficile : même sur les chantiers d'écoles, dont les premiers sont conduits presque entièrement par les habitants, la mobilisation devient difficile à partir de 1987. Aussi tous les secteurs, et d'abord ceux où réside une forte proportion de salariés (17, 25, 28 et 29), se détournent-ils du travail bénévole au profit d'un système de prélèvement monétaire servant à rétribuer une main-d'œuvre spécialisée. Si le pouvoir d'Etat feint de croire aux chimères du *help yourself* - dont les soubresauts, après l'âge d'or des années 70, n'en finissent pas d'entretenir dans les pays en développement un idéal communautaire plus mythique que réel -, les CR, confrontés aux réalités de terrain, ont tôt fait de le raccrocher au râtelier des illusions perdues. Pragmatiques devant le reflux de la mobilisation citadine, qui n'exclut pas nécessairement un soutien de principe et une participation financière, ils recourent sans état d'âme à une main-d'œuvre rémunérée : en 1987, le secteur 25 fait appel à des tâcherons pour creuser la tranchée de sa borne-fontaine et le secteur 23 confie ses écoles à des tâcherons payés à la journée ; le secteur 15 engage des ouvriers de divers corps de métier sur ses derniers chantiers ; pour construire sa permanence en 1987, le 17 fait appel à des tâcherons ainsi qu'à des artisans spécialisés (menuisier et maçon, rétribués respectivement 6 000 et 24 000 FCFA pour les travaux effectués), tandis qu'au 29, où la pratique des TICs est abandonnée dès 1986, le CR rémunère, à la tâche, maçons et tâcherons. Cette évolution n'est pas sans poser question cependant : le désintérêt se propageant dans tous les secteurs, ne faut-il pas craindre que des inégalités croissantes se dessinent entre les plus nantis, qui peuvent remplacer le bénévolat par la rétribution d'une main-d'œuvre à faible coût, et ceux qui ne peuvent réunir les ressources monétaires nécessaires ?

Agrégeant des participations financières et matérielles, les CR construisent ainsi un véritable « système fiscal » parallèle : canalisant des ressources privées (épargne familiale et, dans une moindre mesure, marges bénéficiaires de petites activités marchandes) au profit de l'action publique locale, ce processus de transfert impose aux ménages, qui pour beaucoup assument aussi la charge financière de la reconstruction du logement familial, de partager leurs ressources entre l'investissement patrimonial domestique et la participation au coût d'édification des équipements publics de proximité. Par cette « fiscalisation informelle », les CR financent l'aménagement urbain et pallient partiellement le retard pris par l'investissement public en périphérie.

57. La première Conférence nationale des CDR exhortait ainsi à « stimuler la main-d'œuvre qualifiée » : SGN-CDR, *Première Conférence nationale des comités de défense de la Révolution : documents finaux. Ouagadougou : 31 mars-4 avril 1986*, Ouagadougou, SGN-CDR, 1986, p. 67.

Le dispositif a pour caractéristique et avantage de n'interposer aucun sas administratif entre les cotisants et les bénéficiaires. Si la transparence est loin d'être totale à l'échelle des secteurs, la sanction électorale y constitue néanmoins un garde fou, et des mécanismes de contrôle spécifiques fonctionnent également avec une certaine réussite. Rappelons, à titre d'exemple, le « procès » intenté à la trésorière du secteur 29 en février 1989 [58], qui témoigne à la fois de l'attention portée par les résidants à la gestion de leur argent et des possibilités qui leur sont offertes de faire valoir leur point de vue ; mentionnons encore le renouvellement, en 1986, du bureau du secteur 19 en raison de sa gestion financière contestée. De façon générale, et sans sous-estimer les comportements prédateurs comme les effets pervers des réseaux clientélistes, qui se développent en « haut » comme en « bas » des hiérarchies de pouvoirs, l'obligation de rendre compte, condition de la réhabilitation des instances locales en Afrique noire pour certains observateurs [59], paraît plus envisageable, à court terme, à l'échelle des secteurs qu'à celui de l'administration provinciale. En effet, elle prévaut d'autant plus aisément que la connexion est immédiate entre les contributions individuelles des ménages et les investissements du collectif résidentiel : si le dispositif provincial demeure hermétique, la filière de financement est simple dans les projets de secteur, le temps d'immobilisation de l'épargne monétaire est court (de l'ordre de quelques mois, voire de quelques semaines) et les circuits de retour suffisamment brefs pour être faciles à identifier. Par ailleurs, l'efficacité du contrôle social fondé sur les contiguïtés spatiales et sociales explique les pertes limitées des circuits de la « fiscalité » infra-communale [60].

En contrepartie, l'improvisation rend ces prélèvements très vulnérables : dépendants du consensus établi, ou non, entre les différents protagonistes des secteurs, ils fluctuent avec l'adhésion des citadins, l'entente des responsables, la cohésion des militants. Qu'un projet soit contesté et le CR, déstabilisé, est privé de ses principaux supports financiers ; qu'un divorce survienne durablement entre les résidants et leur bureau, la paralysie au mieux, l'endettement au pire s'ensuit (secteurs 19, 28 et 29 par exemple). Il y a donc, à la base du financement des activités infra-communales, la nécessité d'une convention minimale qu'il faut souligner tout en la tempérant, car les CR ne sont pas totalement dépourvus de moyens et déploient, entre diplomatie et contrainte, des formes « douces » de chantage. Dans le dernier dispositif adopté par le secteur 23 par exemple, l'acquittement de la « taxe de lotissement » est sanctionné par l'attribution de deux tickets, l'un pour la cotisation monétaire, l'autre pour l'apport en nature, la présentation de ces deux contremarques étant nécessaire pour être ensuite enregistré comme postulant à une parcelle. D'autres CR conditionnent l'octroi du numéro de lot, nécessaire pour obtenir l'attestation d'attribution, au versement de la cotisation. Plus généralement, les participations financières sont réclamées chaque fois qu'un résidant recourt à la permanence pour des démarches administratives (établissement d'une carte d'identité, dépôt d'une demande d'ouverture de commerce par exemple). Leur rôle

58. Cf. supra : deuxième partie, chapitre II (II.B.2.).

59. STREN R., « Accountability in Africa », in WORLD BANK, ISTITUTO ITALO-AFRICANO, *Strengthening Local Governments in Sub-Saharan Africa*, Washington, Economic Development Institute of the World Bank, 1989, pp. 123-128, (An EDI Policy Seminar Report, n° 21).

60. Voir les mécanismes similaires des projets *Harambee* du Kenya : MBITHI Ph., RASMUSSON R., *Self-Reliance in Kenya : the Case of Harambee*, Uppsala, The Scandinavian Institute of African Studies, 1977, p. 165.

d'intermédiaire donne ainsi aux CR de multiples occasions de faire valoir leurs exigences. La différence est alors parfois ténue entre exaction et participation aux efforts collectifs du secteur.

• Usurpations et chevauchements

Cette « fiscalité » parallèle s'impose, dans les années 80, comme le seul moyen de formaliser, sans les officialiser, les dynamiques d'échange de la gestion partagée : dans une période de réformes administratives génératrices d'incertitude institutionnelle, ces dispositifs souples amorcent, sans refonte des finances locales, la mobilisation directe des ressources domestiques, argent « neuf » qui compense opportunément l'insuffisance de l'investissement public et sauvegarde du discrédit l'ambitieux projet urbain de l'Etat. Cette « fiscalisation informelle » soulève cependant de nombreux problèmes liés, pour les uns, à la contradiction lancinante entre l'intermittence des prélèvements et la nécessaire continuité gestionnaire et, pour les autres, à l'antagonisme latent entre les activités respectives de l'administration et des secteurs. Cette tension n'est que superficiellement surmontée par les plans quinquennaux : en postulant artificiellement la cohérence des emboîtements de la gestion partagée dans le champ d'intervention traditionnel de l'administration, ils suscitent certes, dans un premier temps, une adhésion de principe, mais celle-ci s'effiloche avec la diversification croissante des montages pilotés par les CR. Adoptant, sous le CNR, une prudente réserve, les protagonistes dévoilent ensuite leurs différends dans une concurrence qui, en opposant CR et acteurs institutionnels, menace leurs logiques de complémentarité. Le consensus apparent des premières années ne parvient donc plus à dissimuler que l'absence d'arbitrage sur l'origine des ressources érode progressivement les fondements de la gestion partagée, à chacune des extrémités de ses filières de décision : en « haut », où l'absence de définition contractuelle de partage des gisements fiscaux transmue l'expectative administrative en réticences ; en « bas », où la recherche de nouveaux montages conduit à s'écarter graduellement des schémas normés. Aussi les collaborations entre secteurs et pouvoirs publics épousent-elles progressivement les contours d'une rivalité ouverte.

La déminer suppose de clarifier les conditions d'une coexistence de deux « filières fiscales », l'une à l'échelon infra-communal, l'autre à l'échelle provinciale ou communale, dont le caractère problématique est par exemple évoqué par la controverse survenue entre certains secteurs et l'IPCI (Inspection populaire du contrôle immobilier). Les CR s'efforcent, nous l'avons souligné, de garantir leurs rentrées monétaires en exerçant un chantage sur les prestations de service que les résidants sollicitent des permanences ; plusieurs d'entre eux lient ainsi l'obtention d'une attestation d'attribution, document légal, au paiement de la « taxe de lotissement », cotisation officieuse. Or, l'IPCI se plaint de ce que ces pratiques ralentissent les processus de régularisation foncière et, partant, retardent aussi le recouvrement de l'acompte initial de 25 000 FCFA dû au titre de la redevance sur la jouissance des parcelles [61].

61. Entretien au secteur 23 : 23 février 1989 ; entretien à l'IPCI : 25 février 1989.

L'antagonisme de ces deux procédés est réel puisque les prélèvements des CR, en dissuadant les résidants de régulariser leur situation, freinent l'ensemble de la procédure foncière et nuisent à sa transparence. Les CR ont-ils d'autres solutions et pourquoi, alors que ces comportements sont connus depuis 1984, n'ont-ils pas été dénoncés plus tôt ? Parce que la gestion partagée, que ne protège aucun règlement opposable durablement aux différents protagonistes, est déterminée par la navigation des CR entre deux pôles incertains : le patronage politique de l'Etat qui leur procure une marge de manœuvre à l'égard des autres acteurs sociaux, le degré de tolérance de l'administration qui circonscrit le faisable. Voilà pourquoi les CR peuvent broder sur les franges de l'appareil fiscal institutionnel aussi longtemps que la province n'est pas directement importunée, puis être ensuite vilipendés lorsque leurs dispositifs empiètent, de façon réelle ou supposée, sur les objectifs provinciaux. Voilà aussi pourquoi, alors que l'administration médiatise ses griefs par des communiqués dans la presse nationale [62], cet épisode ne conduit pas plus que les autres à un accord explicite entre les partenaires sur les modalités de financement de la gestion de proximité : s'il les couvre, le pouvoir politique n'institutionnalise pas les agissements des CR. Aussi les dissensions, qui trouvent dans l'extension du champ d'intervention des CR des opportunités de plus en plus fréquentes, se multiplient-elles.

La réalisation de petits marchés en périphérie en est un autre prétexte. Contrairement à la taxe sur les charrettes à eau, dont l'usurpation ne provoque pas de réaction provinciale, la perception des droits auprès des commerçants, que les CR s'efforcent de s'approprier discrètement sur les marchés dont ils sont les maîtres d'ouvrage, enclenche une polémique. Celle-ci tarde quelque peu car, dans un premier temps, ces droits sont déguisés en « contributions » aux frais d'aménagement du marché et considérés comme une modalité de remboursement des investissements consentis par le CR. Tel est le cas aux secteurs 15, 17 ou 25. Néanmoins, les sommes reversées permettent, au secteur 15 par exemple, de dégager des bénéfices, révélant l'existence d'une forme de « taxation » des marchands, que l'on retrouve, à l'état de projet, au secteur 23 : « Le secteur percevra d'abord une contribution initiale qui permettra aux commerçants d'accéder à un emplacement, puis nous demanderons des contributions régulières pour les activités du CR » [63]. L'instauration de ce « droit de marché » infra-communal évince toutefois, dans les faits sinon en droit, la taxe légalement perçue par la province ; or celle-ci, dépouillée des revenus du marché central au profit d'une société de gestion nationale, n'envisage pas d'être aussi durablement privée des revenus engendrés par l'équipement des périmètres nouvellement urbanisés. Divers dispositifs pourraient être imaginés, soit pour permettre aux CR de percevoir des « droits » à concurrence de leurs dépenses d'investissement avant de céder le marché en gestion à l'autorité locale, soit pour instaurer un partage permanent des « droits », à charge pour le secteur d'assumer une partie des frais de gestion et d'assainissement ; mais de tels accommodements nécessitent un dialogue entre les protagonistes et une formalisation de la gestion partagée autrement que par l'entremise d'un document temporaire de planification.

62. Voir par exemple le communiqué de l'IPCI dénonçant le versement d'argent aux permanences pour l'établissement des attestations d'attribution : *Carrefour africain*, n° 1058-1059 du 28 octobre 1988.
63. Entretien du 25 février 1989.

Là est en effet l'élément crucial d'une contradiction que le temps aggrave : en se consolidant, les activités des CR incommodent les institutions locales comme nationales et les articulations empiriques, substitut à une définition claire des compétences respectives, façonnent de moins en moins aisément des consensus circonstanciels. A l'évidence, les solutions ne résident pas dans la dénonciation arbitraire des comportements des uns ou des autres, elles devraient procéder de nouvelles négociations destinées, non plus seulement à la finalisation de montages opérationnels ponctuels, mais à la définition des bases et principes généraux d'une politique contractualisée de gestion urbaine.

L'urgence étant de ne pas persister dans une situation où le financement des activités infra-communales repose sur le dédoublement de taxes existantes, pratique qui, à terme, conduirait les CR à laminer le dispositif fiscal provincial, il faut se souvenir qu'à la précoce recommandation de la première Conférence nationale des CDR, en 1986, demandant le reversement aux CR d'un pourcentage de certaines recettes [64], le pouvoir politique n'a jamais apporté de réponse, refusant néanmoins d'admettre un transfert officiel de revenus provinciaux aux secteurs. Dans ce contexte, la tolérance de l'appareil d'Etat à l'égard de la « fiscalisation informelle » des CR n'est-elle pas surtout l'instrument d'un sursis ? Se dérobant à l'impopularité d'une réévaluation des barèmes d'impôts, d'une redéfinition de leurs assiettes ou d'une augmentation des redevances des services publics, l'Etat trouve dans cette « fiscalité » parallèle le moyen d'esquiver, pour un temps, un épineux débat politique. Trop heureux d'abandonner aux CR la tâche ingrate de prospecter de nouvelles ressources, il parvient à une augmentation de la « pression fiscale » sans en assumer les risques. En se dérobant au rôle de médiateur dans un jeu de plus en plus cloisonné, il laisse toutefois se multiplier les discordances : dans ce marché de dupes, l'administration locale, la première, semble renâcler en refusant de voir plus longtemps « usurpé » par les CR le produit de taxes dont elle garde officiellement la jouissance.

3/ Logique consumériste, paiement à la carte et individualisation des prestations

Si la tutelle politique tarde à se prononcer sur ces problèmes, les CR n'en continuent pas moins d'explorer diverses voies de financement, à la fois pour renforcer leur maîtrise d'ouvrage et pour échapper aux qualificatifs désobligeants dont les affublent, en raillant leurs bricolages financiers, les partenaires institutionnels spoliés par leurs pratiques baroques. Les initiatives dans ce domaine procèdent rarement d'un mécanisme linéaire de complexification croissante de la gestion des CR et résultent plutôt d'une crise, qui prend parfois la forme d'une faillite.

Au secteur 29, le bilan financier de l'année 1988 révèle un solde de 200 000 FCFA environ qui ne permet pas d'honorer, outre les dépenses courantes déjà engagées, les dettes contractées auprès de l'ONEA et la rémunération de la secrétaire (25 000 FCFA/mois) : la permanence doit renoncer temporairement aux services de

64. SGN-CDR, *op. cit.*, p. 73.

cette dernière tandis que l'ONEA coupe l'eau [65]. A la suite de cette désastreuse gestion et des privations qui en résultent, le CR décide de reconsidérer sa politique de mobilisation des ressources en diversifiant, à l'échelon infra-communal, ses supports financiers. Dans cette perspective, il convoque les opérateurs économiques du secteur, conviés en février 1989 à un débat public auquel le CR assigne deux objectifs distincts. En premier lieu, s'agissant d'éviter la banqueroute et d'achever les projets en cours, le CR veut sensibiliser ses interlocuteurs à ses besoins immédiats et obtenir, outre des contributions limitées à destination d'opérations précises (construction d'écoles, adduction d'eau, amélioration de la voirie), des dons en nature pour alléger ses frais de fonctionnement (papier, stylos, pétrole pour les lampes). A plus long terme, le CR souhaite amorcer un dialogue avec de nouveaux partenaires, membres des milieux économiques locaux, et fait, dans cet objectif, deux concessions importantes quoique non dénuées d'arrière-pensées : en sollicitant leur aide, autant que leurs conseils, le CR relativise son propre pouvoir dans le secteur ; en accompagnant sa requête d'une ébauche de réflexion plus générale sur les modalités d'association des opérateurs économiques aux dépenses infra-communales, il modifie la signification de cette « mise à contribution », assimilée à une réquisition sous le CNR [66], et reprend à sa manière les appels réitérés du Front populaire en direction du secteur privé après 1988 [67]. Si ces nouveaux tandems opératoires miroitent aux yeux des CR, alors que faiblit leur coalition politique avec le pouvoir central et qu'est ébranlée leur collaboration avec les organismes gestionnaires institutionnels, ils demeurent virtuels, les opérateurs économiques exigeant plus que des discours et des bonnes intentions.

Aussi est-ce, parallèlement, dans la spécialisation des participations et la sollicitation sélective des bénéficiaires que les CR les plus dynamiques tentent de débusquer des solutions immédiates à leurs difficultés économiques. Les responsables de ces secteurs font un identique pari : les principales ressources disponibles pour l'échelon local le sont sur place, c'est donc là qu'il faut les mobiliser, en comptant moins sur un élargissement des contributeurs potentiels que sur une amélioration de la « productivité » des montages financiers. Ils partagent aussi l'hypothèse que les résidants sont, dans leur majorité, prêts à payer un prix raisonnable pour utiliser un équipement ou bénéficier d'un service. Ils abondent ainsi dans le sens de nombreuses études qui prétendent démontrer que les habitants, si modestes soient leurs revenus, sont généralement capables de collaborer à l'amélioration de leur environnement en mobilisant l'épargne familiale, pour peu qu'ils puissent choisir le rythme des souscriptions et celui de la nature du projet auquel ils adhèrent [68].

---

65. Entretien du 27 février 1989. Cette dégradation de la situation financière du CR est brutale, la trésorière ayant, un an plus tôt, soumis au bureau du CR un bilan financier faisant état d'un solde de plus de 5 millions de FCFA.

66. Les options idéologiques du CNR ont globalement conduit à une désolidarisation du monde des affaires et du pouvoir d'Etat, bien que, dans la pratique, les conduites de l'Etat révolutionnaire aient été passablement ambiguës. Voir : LABAZEE P., *Entreprises et entrepreneurs du Burkina Faso*, Paris, Karthala, 1988, pp. 217-241.

67. Voir par exemple le discours du président Compaoré prononcé le 4 août 1988 : *Carrefour africain*, n° 1048 du 12 août 1988, p. 9.

68. Est-il besoin de rappeler que c'est aussi une des hypothèses de base de la Banque mondiale ? Voir par exemple : « Réforme en Amérique latine : qui paie y regarde », in *Villes-Horizons 2 000*, vol. 14, n° 4, mai 1990, pp. 1-6. Voir aussi le bilan sur les PRAM (Projets d'action municipale) brésiliens qui conclut : « Les responsables locaux ont découvert que les résidants, marchands compris, étaient disposés à payer des redevances d'usagers et des impôts sur la plus-value de leurs bâtiments pour obtenir des aménagements qu'ils estimaient être importants » : in *Villes-Horizons 2 000*, vol. 12, n° 10, décembre 1988, p. 6.

La prudente réorganisation du financement des nouvelles classes, au secteur 17, illustre une timide mais significative recherche en ce sens. Pour édifier les premières écoles prévues dans son plan, le secteur exige de tous les ménages une cotisation de 500 FCFA mais le montant collecté est faible, 350 000 FCFA en 1987. Modifiant la procédure, le CR définit en 1989 un seuil minimal de 70 élèves pour édifier une classe et fait dresser la liste des enfants candidats à l'inscription, puis il invite les parents des élèves enregistrés, clientèle motivée par l'assurance d'une admission dans la future école, à prendre part aux coûts de construction en payant, pour chaque enfant, 500 FCFA à la permanence et 1 000 FCFA à l'association des parents d'élèves, cette deuxième participation, renouvelable chaque année, devant servir à l'édification puis à l'entretien du bâtiment. Correspondant à une avance sur la jouissance du service proposé, ce prélèvement s'applique exclusivement aux parents des futurs enfants scolarisés et prouve rapidement son efficacité, du point de vue du CR, qui enregistre une meilleure mobilisation et un recouvrement des cotisations très supérieur à celui de l'ancien système : outre que l'engagement des parents des élèves inscrits est plus fiable, la maîtrise de 70 contributeurs motivés est beaucoup plus facile que le contrôle d'une population hétérogène et diversement impliquée. Deux conséquences importantes doivent néanmoins être soulignées. D'une part, le CR s'achemine ainsi d'une conception de l'investissement reposant sur des « taxes » indistinctement prélevées sur toutes les familles, à une approche fondée sur le principe de la « redevance » [69] affectant exclusivement les « consommateurs de services » [70]. D'autre part, la perte occasionnée par la diminution du nombre de familles concernées étant partiellement compensée par la décision de transférer la contribution du ménage sur l'élève, le chef de famille paie dans ce système 1 500 FCFA/enfant inscrit au lieu de l'ancien versement unique de 500 FCFA/ménage.

Confronté à la difficulté croissante de procéder par campagnes successives de cotisation et constatant que leurs aléas ne lui permettent pas de mettre en œuvre un programme suivi d'équipement et de gestion urbaine, le secteur 15 perfectionne aussi ses stratégies en choisissant, à l'instar du secteur 17, de mieux cibler les populations sollicitées. Sa réflexion est cependant plus élaborée et son expérimentation du principe du « paiement à la consommation » plus systématique. Inversant l'ordre de la démarche, il décide de réaliser d'abord les équipements, après une étude informelle d'opportunité et l'accord de principe de la population, puis d'en faire payer l'usage aux seuls « consommateurs ». Dans ce dispositif, le CR, en véritable maître d'ouvrage, initie le projet pour lequel il requiert des compétences privées, artisans spécialisés et tâcherons, puis en récupère les coûts sous forme de « redevances » auprès de la clientèle d'usagers : il conçoit ainsi l'aménagement du marché, avec des « droits » d'installation de 1 000, 5 000 et 10 000 FCFA suivant la taille du commerce, et la construction d'une

69. L'usage de ce terme est ici abusif car la « redevance » est forfaitaire *per capita* : nous l'employons néanmoins afin de souligner que la contribution à payer est exigée non plus de tout résidant mais du seul usager, en contrepartie de l'utilisation d'un service public. La distinction entre taxe et redevance n'est d'ailleurs pas toujours aisée à faire, y compris en France. Voir par exemple : GRUSON C., COHEN J., *Tarification des services publics locaux*, Paris, La Documentation française, 1983, p. 62, (coll. des Rapports officiels).

70. Sur l'emploi de cette expression, voir l'analyse de Jean-Paul Gaudin, pour qui l'évocation croissante du « *consommateur* d'équipements et de services urbains apparaît précisément comme la recherche d'un compromis entre la figure précisément *usée* de l'usager et celle par trop marchande du client » : in GAUDIN J.-P., *Technopolis : crises et innovations municipales*, Paris, PUF, 1989, p. 128, (coll. Economie en liberté).

école, avec un « droit » d'inscription de 5 000 FCFA/élève. En 1989, il envisage de poursuivre avec cette méthode pour réaliser sa future maternité. Les responsables affirment alors que l'épargne de départ, accumulée grâce aux « taxes de lotissement », est reconstituée et qu'ils n'envisagent, en dépit de carnets de travaux bien remplis, aucune nouvelle cotisation générale [71].

Rapportée à une logique marchande de rentabilité, la démarche est sans doute banale, elle l'est beaucoup moins si l'on veut bien considérer d'où l'on est parti : dans l'esprit des militants de la Révolution d'octobre, la gestion des CR relève de la mobilisation communautaire, fondée sur le bénévolat et la solidarité de voisinage, et fonctionne pour l'essentiel comme une traitement social du rattrapage urbanistique des périphéries. Or, les innovations véhiculées plus ou moins délibérément par le comportement des responsables infra-communaux bouleversent totalement le sens des pratiques. S'écartant des logiques « communautaires », le CR du secteur 15 ne se comporte pas en administrateur d'un « capital » de bénévolat donné d'avance, il agit en véritable maître d'ouvrage, garant de la gestion d'un parc d'équipements de proximité en expansion. Ce faisant, il adopte les comportements d'un entrepreneur, s'efforce d'équilibrer financièrement ses opérations par un mécanisme sommaire de récupération des coûts et recherche, partout où elles sont accessibles, les ressources nécessaires à l'élaboration de son programme, qu'elles soient publiques ou privées, domestiques ou commerciales. Ouvrant un marché de travaux à certaines des relations personnelles qu'entretiennent les membres du CR dans le milieu des petits entrepreneurs et des professionnels du bâtiment (l'architecte sollicité pour la réalisation du marché par exemple), il attire progressivement les compétences et parvient à se constituer un réseau d'appui dont on voit bien, même s'il est encore embryonnaire, comment il pourrait contribuer au développement de filières locales et économiques de promotion immobilière. A l'autre bout de la chaîne, en ouvrant l'offre en services et équipements de proximité, il recrute des clients locaux et encourage une « sédentarisation » des dépenses de consommation qui, ailleurs dans les périphéries sous-équipées, tendent à s'évader vers le centre-ville.

Mobilisations et participations financières ne sont plus ici référées à une hypothétique solidarité de voisinage ou communauté d'intérêt : paient tous ceux qui sont liés par un commun usage de l'équipement ou du service et seulement ceux-là. Cette pratique éloigne de la mutualisation des dépenses d'investissement qui prévaut dans les activités menées sous le régime « communautaire » ou associatif, lequel n'en continue pas moins de servir de bannière idéologique - et de paravent ? - aux activités des CR. Au contraire, ces expériences inaugurent une quatrième voie de la gestion urbaine, ni privée, ni associative, ni à proprement parler publique : hybrides, elles se réclament de l'esprit de service public, mais font appel à des ressources et procédures inédites qui instaurent une logique de recouvrement des coûts et de reproductibilité peu fréquente dans les filières publiques de gestion urbaine. Métissées, elles reproduisent un peu du formalisme et des codes bureaucratiques de leurs partenaires institutionnels, mais en y associant des participations aussi hétéroclites qu'hétérodoxes : utilisation

71. « Le CR n'a pas proposé de nouvelles cotisations à la dernière assemblée générale. Nous réalisons les investissements, puis nous faisons payer ceux qui en bénéficient : c'est mieux comme ça parce que nous ne perdons pas de temps avec les gens qui ne veulent pas payer » : entretien du 4 mars 1989.

d'une main-d'œuvre rémunérée de professionnels (architecte) comme de tâcherons et recours au travail bénévole (les commerçants du marché ont par exemple participé à titre individuel aux travaux d'aménagement) ; montages financiers mixtes reposant à la fois sur des « taxes » de lotissement illicites, le produit de « droits » illégaux liés à l'usage de l'équipement, des subventions provinciales sous forme de matériaux et des contributions privées d'opérateurs économiques du secteur. Cette évolution de la gestion de proximité amplifie la notion de « partage » : s'éloignant de duos de plus en plus inconfortables avec les partenaires institutionnels publics, le CR du secteur 15 ouvre ses projets à d'autres compétences et ressources disponibles, à d'autres alliances insolites, qui font souffler dans les circuits administratifs un vent de pragmatisme inconnu.

Les généralisations sont imprudentes, cependant, car nos analyses portent davantage sur les incidences possibles que sur les manifestations constatées de tels comportements qui, pour être en filigrane de plusieurs projets, n'ont été véritablement observés qu'au secteur 15 et, sous une forme encore embryonnaire, dans la tentative d'organisation du service de ramassage des ordures ménagères au secteur 29. En effet, les dispositifs adoptés dans ces deux cas proposent les agencements les plus achevés de systèmes de rémunération d'un service rendu par un CR : les « droits » d'accès à certains équipements collectifs au secteur 15, la perception d'une « redevance » mensuelle pour les bénéficiaires de la collecte des déchets au secteur 29. Cette dernière n'est certes ouvertement donnée que pour une contribution volontaire des ménages, mais en franchissant le pas d'un versement périodique régulier, le CR, supporté en cela par l'ONASENE, exploite de façon inédite la logique d'intéressement financier contenue, implicitement, dans le dispositif initial de la gestion de proximité. S'insinuant dans les lacunes du service public, l'intervention du CR, comme au secteur 15, ne repose plus sur la mobilisation de la communauté locale tout entière, considérée comme un collectif indifférencié, mais s'adresse sélectivement à la clientèle future du service : les résidants, de militants responsables et actifs, renouent avec la fonction de simples consommateurs d'une prestation à l'organisation de laquelle ils sont étrangers. Forme usuelle de paiement d'un service, public ou privé, le prélèvement d'une « redevance » sur les seuls clients modifie considérablement, dans le contexte des secteurs, le rapport des résidants à la mobilisation citadine et à leur CR.

Préludes à l'instauration d'un « doublage » des services publics offerts en centre-ville, ces expériences ne généralisent pas la « participation », qui demeure épisodique, elles adaptent aux périphéries les principes du service « à péage » et soulèvent nombre d'interrogations. Le passage du bénévolat à la prestation de service payante justifierait ainsi que soient débattus et critiqués les éléments d'une déontologie du service public infra-communal. La définition et le champ d'une logique de « rentabilité non lucrative » à l'échelle des secteurs mériteraient d'être précisés afin d'éclairer, par exemple, ce que peut être, pour un CR, une marge bénéficiaire « juste » qui ne soit pas à proprement parler un « profit », mais qui tienne compte des aléas occasionnés par l'absence de comptabilité analytique et l'approximation des montages financiers. A ces questions, les CR, pris dans l'étau du quotidien, n'apportent que des réponses partielles et empiriques : seule une confrontation de l'ensemble des pratiques, sous l'égide des pouvoirs publics,

permettrait éventuellement de dégager des principes de comportement et des codes de conduite plus élaborés.

Par ailleurs, cette évolution comporte le risque d'une contraction des interventions autour des prestations susceptibles de donner lieu à la perception d'un « droit » ou d'une « taxe » et d'un resserrement des bénéficiaires autour de la clientèle des résidants solvables. Au vu des tarifs pratiqués, ceux-ci rassemblent une majorité des habitants, dans les années 80, ce qui permet au CR du secteur 29 d'affirmer que le paiement « à la carte » n'a que des avantages et favorise l'équité : il assure, à ceux qui paient, une prestation satisfaisante ; il ne « harcèle » pas ceux qui n'en veulent pas ; il écarte les « profiteurs » qui, dans le système de cotisation, n'acquittent jamais leur dû mais utilisent ensuite les services [72]. Reste que des « redevances » généralisées écarteraient néanmoins des services une fraction de la population : celle qui vit en périphérie non lotie avec un revenu annuel inférieur à 200 000 FCFA (10% des ménages en 1985), qui ne peut rémunérer un revendeur d'eau, qui ne peut inscrire ses enfants dans les écoles privées [73] et préfère, même lorsque l'instruction publique lui est ouverte à Ouagadougou, avoir recours aux écoles de villages parce que les cotisations annuelles de parents d'élèves y sont moins élevées, comme l'explique un agriculteur interrogé au secteur 16 [74].

Tableau n° 132

Répartition des ménages selon les tranches de revenus annuels dans l'ensemble de l'agglomération et dans les aires non loties (1985)

Tranches de revenus (en 1 000 FCFA)	Effectifs des ménages en %	
	Ouagadougou	Habitat non loti
< 200	7,5	11,7
200 - 299	8,5	14,0
300 - 399	12,6	11,7
≥ 400	71,4	62,6
Total	100,0	100,0
Moyenne	782 400	589 200
Médiane	756 300	456 000

Source : GROUPE HUIT, BCEOM, BANQUE MONDIALE, *Second projet de développement urbain : mobilisation des ressources et renforcement des infrastructures municipales*, Paris, Groupe huit, 1989, Tome 3, p. 708.

Il faut conserver en mémoire ces repères pour apprécier pleinement la teneur des discours de certains responsables de CR : reconnaissant volontiers que l'abandon des principes de redistribution et de mutualisation des dépenses au profit de la logique marchande menace d'évincer de la gestion de proximité la partie la plus défavorisée de la population, l'un deux, au secteur 15, corrige immédiatement son propos en affirmant

72. Entretien au secteur 29 : 27 février 1989.

73. Le CR du secteur 23 n'ayant pu, à la rentrée 88-89, satisfaire les demandes d'inscription de 136 enfants dans ses écoles primaires publiques, un de ses responsables confie : « 40 à 50% d'entre eux, parmi les plus fortunés, ont pu se replier sur des écoles privées, pour les autres, c'est fini ». Entretien du 25 février 1989.

74. Entretien avec un agriculteur du secteur 16 : 19 août 1986.

que ces exclus sont des « cas sociaux » et qu'il ne relève pas de la responsabilité des CR de prendre en charge le traitement social de la pauvreté urbaine [75]. Suggestif du passage d'un discours révolutionnaire messianique à un argumentaire plus réaliste, ce fragment d'entretien témoigne du refus des *leaders* locaux de circonscrire leur action à une forme d'assistance et évoque leur « torsion » idéologique face au nouvel impératif d'efficacité gestionnaire. Il aura ainsi fallu à peine plus de cinq ans pour que certains CR redécouvrent la segmentation de la demande urbaine en services publics et adoptent, pour y répondre, le principe du paiement à la carte, en dépit de son insertion paradoxale dans la philosophie politique et sociale du régime.

Ces pratiques pourraient enfin conduire les CR à de nouvelles règles de fonctionnement, redéfinissant les rapports entretenus par les décisions collégiales et individuelles dans la gestion de proximité. Que reste-t-il en effet, dans ce contexte, du pouvoir de décision d'un chef de famille qui, ayant acquiescé au vote concernant la construction d'une école, ne peut ensuite en acquitter le « droit » d'inscription pour ses enfants ? La dissociation entre les choix démocratiques, dont procède la hiérarchisation des priorités du secteur, et la logique consumériste, qui dicte les conditions d'accès aux services et équipements, a un double corollaire : elle relègue les pouvoirs de décision individuels en amont du processus de gestion, dans une étape préliminaire consacrée à la planification de ses grands volets, et en aval, au moment « consommatoire » ; l'entre-deux est confisqué par le CR qui dépouille ainsi, avec son consentement, le collectif résidentiel de la maîtrise collégiale des processus gestionnaires essentiels. Le statut des résidants s'en trouve totalement modifié : dans les dispositifs initiaux de la gestion partagée, les stratégies individuelles d'insertion urbaine s'affirment en amont du processus, lorsque les habitants décident de financer collectivement un équipement, par exemple une école, symbole autant qu'instrument de la citadinité, la « consommation » ultérieure du service ou la fréquentation de l'équipement étant libres. Les dispositifs des secteurs 15 et 29 expérimentent une démarche inverse : l'immixtion des citadins dans les filières de décision et les mécanismes de la maîtrise d'ouvrage infra-communale est limitée à une simple adhésion de principe, tandis que la décision individuelle porte avant tout sur la volonté de payer pour accéder, immédiatement, à un service ou à un équipement.

La conséquence directe en est un « écrémage » des familles, qui repose sur deux idées plus ou moins explicitement exprimées par nos interlocuteurs. L'une, schématisant une pensée largement divulguée dans les milieux politiques est, qu'après tout, ne « méritent » d'accéder à la citadinité et au confort urbain que les habitants qui peuvent en assumer le coût. L'autre, plus spécifique aux CR, procède de la conviction que les structures populaires, pour survivre, doivent progressivement adopter le profil « neutre » de prestataires techniques et, ce faisant, laisser aux résidants la gestion des choix qui régissent leur intégration urbaine. Par exemple, la modicité des revenus familiaux suppose une sélection des contributions financières du ménage. Dans les montages ordinaires, c'est au CR de canaliser et d'affecter ces contributions en fonction du projet retenu ; dans la configuration qui succède, au secteur 15, le CR sélectionne puis réalise des projets, mais il laisse ensuite aux résidants le soin d'assumer,

75. Entretien au secteur 15 : 4 mars 1989.

individuellement, leurs priorités : de la location d'un emplacement sur le marché, ou de l'inscription à l'école, le chef de ménage doit lui-même choisir, s'il ne peut payer pour les deux. Cette logique de fonctionnement sépare les responsabilités privées, limitées aux choix qui affectent les consommations de la sphère domestique, et les responsabilités collectives, assumées entièrement par les membres du CR ; elle réfute la grande ambition sociale de la Révolution, qui prône l'abolition de cette frontière par l'engagement des citadins dans tous les domaines de la vie publique les concernant. Expression d'une citoyenneté accomplie, cet objectif peut-il, ici plus qu'ailleurs, résister aux contraintes de la vie quotidienne ? [76]

Une analyse attentive des diverses expériences montre toutefois que le volontariat n'est pas totalement évacué de ces dispositifs - par exemple, les femmes qui assurent l'encadrement du service au secteur 29 sont bénévoles, tout comme les responsables des CR - mais il s'est déplacé et spécialisé dans les postes de responsabilité les plus valorisants. La responsabilisation individuelle, dont la Révolution aurait voulu rendre redevables tous les citoyens subsiste, comme ressort de la mobilisation, seulement pour une minorité de *leaders* qui trouvent, dans la consolidation symbolique et matérielle de leur prestige social, une compensation aux charges ainsi exercées. La majorité des habitants, en revanche, délaisse les servitudes du bénévolat dont, par le mécanisme électif, elle investit ses représentants locaux, pour renouer avec les prestataires de service une relation établie sur le mode « passif » de la consommation.

Bien que le système de la « redevance » soit particulièrement mal adapté à certains services et qu'il induise de nouvelles discriminations sociales, l'attrait qu'il exerce sur certains CR relève d'un souci d'efficacité immédiate, qui n'intègre pas l'ensemble des enjeux. Il est néanmoins surprenant de constater combien l'adhésion des *leaders* infra-communaux aux impératifs de ce modèle individualiste et consumériste est peu critique, confinant parfois à la fascination. Il est non moins paradoxal, alors que dans de nombreux pays industrialisés l'on s'interroge en termes keynésiens sur la fonction redistributrice des pouvoirs publics, de voir les animateurs et promoteurs de la gestion urbaine de proximité renouer avec des formes « libérales » de discrimination et de cloisonnement des clientèles d'usagers en fonction de leur pouvoir d'achat.

B. Budgets de secteur : esquisse d'analyse pour une ébauche de comptabilité infra-communale

Après quelques années d'une pratique très libre, les autorités nationales requièrent des CR qu'ils formalisent leurs budgets, notamment avant les élections, afin que les nouveaux bureaux disposent d'un document comptable. Toutefois, les CR respectent diversement cette consigne : certains, en 1989, ne l'ont toujours pas exécutée, d'autres, en l'absence des pièces nécessaires, ne peuvent en restituer que de sommaires résumés. Ainsi, les secteurs 15, 16, 17 et 28 n'ont pas de budgets rédigés en 1988-1989, prétendant n'avoir pas eu le temps de les mettre en forme ; le 30, qui avait une

76. La comparaison avec « la logique du pouvoir d'achat » et son « panier de services » qui caractérisent le « consumérisme élargi » vers lequel tend, selon Jean-Claude Gaudin, la gestion municipale en France, n'est pas sans saveur : GAUDIN J.-P., *op. cit.*, pp. 128-129.

comptabilité remarquablement tenue en 1986-1987, ne renouvelle pas son effort ; quant au trésorier du secteur 20, s'il a gardé toutes les factures et récépissés en sa possession, il ne peut, étant illettré, reconstituer et rédiger un document comptable, à l'établissement duquel nous avons nous-même travaillé en sa présence [77].

Lorsque les comptes du CR existent, ils sont souvent conjecturaux car, leur écriture ayant été ordonnée *a posteriori*, elle n'est pas exempte d'oublis, d'incohérences et de discrètes « corrections ». Il est parfois aisé d'en rétablir une version plus fidèle, lorsque les responsables ont scrupuleusement archivé les factures et demandé à leur personnel, gérants, gardiens ou secrétaires, d'émarger les cahiers de la permanence. Même dans ce cas toutefois, il est rare que le document soit complet, car les justificatifs sont rarement transmis immédiatement à la permanence lorsque les dépenses sont effectuées par un agent extérieur au bureau (cas des gérants des points d'eau qui n'apportent pas toujours les reçus correspondant à leurs dépenses d'entretien ou de réparation), ou lorsque la transaction dure plusieurs mois comme dans un chantier (une pièce unique justifiant des sommes versées est donnée aux responsables à l'achèvement des travaux). Les difficultés de lecture sont encore plus grandes lorsque les bureaux ont des pratiques gestionnaires moins rigoureuses et qu'il est impossible de retrouver les traces des dépenses : nos informations reposent alors surtout sur les témoignages des trésoriers, dont la fiabilité est limitée par les lacunes d'une mémoire sélective. En outre, il ne faut pas exclure que les budgets présentés soient, pour certains, des reconstructions fictives. Ceci pourrait en partie expliquer les très fortes disparités constatées entre les masses monétaires manipulées par les différents CR, imparfaitement justifiées par leurs potentiels de mobilisation inégaux, et le décalage parfois surprenant entre les sommes officiellement consacrées à un équipement et le coût réel de la construction, même s'il est vrai que le processus d'investissement est souvent pluriannuel.

Si l'analyse des budgets individuels est contrariée par ces incertitudes, les comparaisons entre secteurs présentent une difficulté supplémentaire en raison des pratiques singulières de chaque trésorier. En dépit des recommandations de la première Conférence nationale des CDR, qui préconisaient l'organisation de séminaires de formation à la tenue des caisses et l'établissement d'un plan comptable type permettant d'uniformiser la gestion financière des secteurs [78], les situations demeurent disparates. En l'absence de nomenclature homogène, chaque CR adopte ses propres catégories et modes de calcul ; les rubriques sont généralement vagues et globalisées.

Au secteur 20 par exemple, sont enregistrés dans les recettes de l'eau à la fois les « bénéfices nets » des pompes manuelles - les gérants prélèvent les sommes nécessaires aux dépenses courantes d'entretien et leur rémunération avant de verser leur recette au trésorier - et les recettes brutes du PEA, dont le CR effectue l'ensemble des dépenses. En revanche, d'autres secteurs comptabilisent séparément les recettes totales et les dépenses afférentes au domaine de la distribution d'eau. La comparaison des revenus liés à cette activité est dès lors un délicat exercice. De même, la rubrique « personnel » comprend tantôt uniquement les salariés de la permanence (secrétaire et garçon de course), tantôt aussi les gérants de points d'eau et les gardiens, qui concourent au

77. Budget reconstitué pour 1987 : 28-30 mars 1988.
78. SGN-CDR, *op. cit.*, p. 73.

fonctionnement des services de proximité. La finalité du document est enfin une autre source de divergence : le secteur 30 est le seul à avoir établi un document prévisionnel, présentant un état des dépenses envisagées pour l'année comptable 1986-1987. La clarté et la rigueur du document tiennent d'abord à la profession du responsable qui l'a rédigé, comptable de métier ; elles procèdent ensuite de sa valeur didactique et pédagogique : il s'agit d'abord d'une charte, établie à partir des résultats de l'année précédente, afin de mobiliser les résidants et les personnalités susceptibles d'aider le secteur. Le bureau du CR ne poursuit malheureusement pas cet effort de transparence gestionnaire : en l'absence de bilans de gestion, nous n'avons pu soumettre ce compte prévisionnel à l'épreuve des faits, tandis qu'aucun document de nature similaire n'est disponible pour les années budgétaires postérieures.

L'impossibilité d'une analyse diachronique des budgets que les secteurs, dans leur forme achevée et dans le meilleur des cas, n'ont produit qu'une seule fois, le faible nombre d'exemplaires disponibles et la fiabilité limitée de ces documents pèsent sur la crédibilité des comptes budgétaires que nous présentons et sur l'usage que l'on peut en faire dans une démonstration. Ils représentent néanmoins des sources exceptionnelles pour décrypter les mécanismes de la comptabilité infra-communale et, partant, comprendre certains des processus significatifs, bien que difficilement généralisables, de la gestion de proximité des CR : leur analyse n'a d'autre ambition que de susciter la curiosité du lecteur prudent et de guider le chercheur sur les premiers essarts d'un terrain encore en friche.

1/ De la nature des ressources budgétaires et du comportement gestionnaire des CR

- Une pratique commune : la « désectorialisation »

L'étude des budgets confirme la double origine des principales ressources disponibles dans les secteurs : les revenus de la gestion des points d'eau collectifs d'une part, les « taxes » et cotisations d'autre part. Des budgets postérieurs auraient probablement fait apparaître de nouveaux flux financiers liés à l'instauration de « droits » et de « redevances » sur l'usage des équipements de voisinage. Toutefois, il est significatif que le CR du secteur 15, qui a le plus amplement exploité ce gisement, n'ait précisément pas pu ou voulu nous confier un document budgétaire ; qu'aucune trace écrite ne fasse apparaître clairement ces apports pécuniaires illicites relève sans doute moins du hasard que de la prudence, même s'il est juste de mentionner qu'ils sont encore embryonnaires à la fin des années 80. Par ailleurs, les recettes monétaires des matinées cinématographiques du secteur 29 ne doivent pas modifier l'idée que les créneaux financiers des CR demeurent étroits : le secteur est privé de ces recettes exceptionnelles dès l'année suivante, ce qui le place d'ailleurs dans une difficile situation.

En raison de la structure de ces recettes, autant que de la logique de fonctionnement de la gestion partagée, les CR ont tous adopté le principe d'une gestion financière « désectorialisée », s'efforçant de trouver un équilibre des recettes et des dépenses pour

Tableau n° 133

Répartition des types de recettes dans les budgets de quelques CR périphériques entre 1986 et 1988 (en %)

	Secteurs							
Types de recettes	17	19*	20	22	23	28**	29	30
Revenus de la gestion de l'eau	50,4	46,1	12,6	52,0	36,6	47,2	8,6	71,5
"Taxes" et cotisations	31,3	52,6	66,5	46,3	40,9	50,8	42,9	9,4
Autres	18,3	1,3	20,9	1,7	22,5	2,0	48,5	19,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

* Pour les 8 premiers mois de 1988.
** Pour les 6 premiers mois de 1987.

Tableau n° 134

Recettes mensuelles provenant de la gestion de la filière « eau potable » dans le budget 1986-1987 du secteur 30 (en FCFA)*

Lieu	Installation ou activité	Recette mensuelle moyenne
Sous-secteur 1	PEA	480 000
	PM n° 1	28 500
	PM n° 2	30 000
Sous-secteur 2	2 x PM	87 538
Sous-secteur 3	Château d'eau de l'Amitié	550 000
	Revente par colportage (charretiers de la permanence)	90 000
Total		**1 266 038**

* Extrait du document budgétaire fourni par le « socio ».

le budget global et non pour chacune des filières d'activité. D'où que proviennent les revenus, ils sont versés au « pot commun » de la permanence et utilisés indifféremment pour tout type de projet. Même lorsque les ressources d'une filière sont en tout ou partie réinjectées dans celle-ci (entretien et maintenance des points d'eau avec les recettes de la vente ou location de bobines de films avec les recettes des séances cinématographiques), elles transitent par le budget général et « sortent » donc de la comptabilité sectorielle de leur branche.

Les modalités de cette « désectorialisation » sont cependant multiples et procèdent de diverses manipulations. Effectués, au sein de la rubrique « fonctionnement », entre deux activités de nature différente, les échanges monétaires peuvent constituer une pratique de gestion des liquidités au quotidien. Le secteur 23 fournit l'exemple d'une systématisation de ces transactions directes : que le besoin concerne la réparation d'une pompe manuelle, l'achat de carburant ou de fournitures de bureaux, le CR a pris l'habitude, pour ne pas garder d'argent à la permanence, de requérir auprès des gérants des points d'eau les sommes nécessaires aux dépenses urgentes de fonctionnement, avant que ces derniers ne versent au trésorier leur recette hebdomadaire [79]. Une autre pratique consiste à prélever sur les revenus d'un service pour financer un investissement, l'opération la plus fréquente conduisant à utiliser les bénéfices réalisés

79. Entretien du 25 février 1989.

sur la vente d'eau pour construire des équipements de proximité. La circulation financière peut être cependant à la fois plus complexe et plus formalisée. Lorsque le CR du secteur 29 décide, en 1986, d'organiser des matinées cinématographiques, ses principales ressources proviennent de la vente d'eau. Il prélève alors sur ce fonds 104 700 FCFA pour louer les premières bobines de films. Par la suite, les recettes des séances de cinéma sont suffisantes non seulement pour assurer l'auto-financement de ce service culturel, mais aussi pour « rembourser » la ligne budgétaire amputée l'année précédente et bientôt dégager des bénéfices alimentant le fonds d'investissement utilisé pour les principaux projets réalisés en 1987 [80].

Les CR tentent aussi parfois, sans beaucoup de réussite, de financer des projets générateurs de revenus : tel est le cas des auberges, dont les responsables présument, de façon vague et incertaine, qu'elles alimenteront le budget du secteur. Le seul véritable succès dans ce domaine est celui du moulin du secteur 30, dont le CR attend plus de 70 000 FCFA en 1986-1987. Enfin, des ressources issues des cotisations peuvent également être transférées car, en dépit de la finalité des collectes (ouverture des voies, lotissement, écoles), il est rare qu'une fraction de l'argent ainsi rassemblé ne soit pas affectée à la réalisation d'autres objectifs. Les « taxes » de lotissement ou d'ouverture des voies, outre qu'elles masquent parfois de fructueux mais illicites « marchés » (lorsque la dotation en gazole de la DGUT permet d'économiser sur les dépenses de carburant prévues par le CR ou lorsque des habitants nantis payent le privilège d'être les premiers servis comme au secteur 24, sans que les résidants, dans ces deux cas de figure, en soient informés), sont fréquemment « détournées », à la source, pour ouvrir des chantiers d'équipements scolaires ou sanitaires. Les échanges financiers, de main-d'œuvre et de compétences entre les filières sectorielles (à l'exception près des dépôts pharmaceutiques) sont ainsi au cœur de la pratique gestionnaire des CR, qui les multiplient au gré des opportunités avec, pour seul guide, un budget plus ou moins raisonné et formalisé.

Les circuits monétaires des CR fonctionnent comme des entonnoirs polyverseurs : en amont ils recueillent indistinctement les revenus des services et des cotisations, tandis qu'en aval ils redistribuent la manne financière au gré des contingences de la gestion partagée. Ce mécanisme n'est pas sans risques, car il suppose la maîtrise de deux exercices périlleux : le maintien en équilibre des filières ponctionnées, loin d'être toujours assuré [81] ; l'entretien du dialogue avec des partenaires institutionnels spécialisés. Facteur de risque, financièrement et techniquement à la charge des CR, la « désectorialisation » est pourtant indispensable puisqu'elle assure la conversion des ressources d'origines diverses nécessaires à la gestion partagée. Dans une certaine mesure, ne protège-t-elle pas aussi cette dernière des intrusions intempestives d'un évergétisme des « grands » qui perturbe nombre de projets *Harambee* kenyans et pèse sur l'aménagement de certaines localités ivoiriennes ? [82] Mise en œuvre par des

80. Entretien du 11 mars 1988.

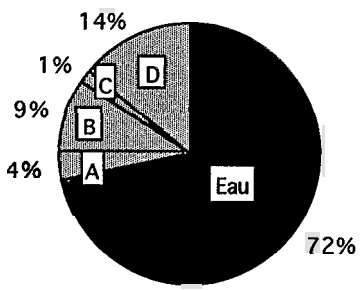
81. Par exemple dans la gestion des points d'eau. Cf. supra : deuxième partie, chapitre IV. (II.B.3.).

82. Ces intrusions résultent de l'influence considérable de donateurs résidant ailleurs, mais soucieux, pour des raisons différentes spécifiées par les auteurs, de préserver une influence dans la collectivité dont ils sont originaires. En canalisant de l'argent - personnel ou public - au profit de cette dernière, ils contribuent certes à son dynamisme mais en favorisant une définition exogène des besoins et un transfert de solutions toutes prêtes, souvent mal adaptées

Figure n° 64

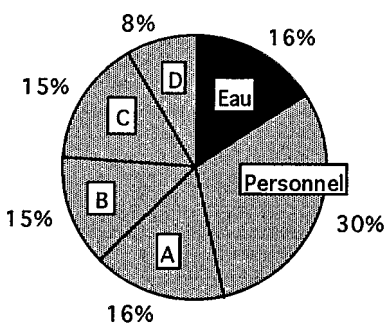
Secteur 30 : 1986-1987
Un exemple de financement alimenté par les ressources de la filière « eau potable »

Origine des ressources



A : Moulin
B : Cotisations
C : Divers
D : Encaisse

Ventilation des dépenses



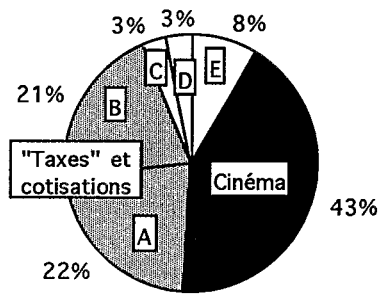
A : Fonctionnement des cellules
B : Investissements (équipements)
C : Fonds d'investissement non affecté
D : Divers dont service de la dette

et trop ambitieuses. Voir : VIDAL C., *Sociologie des passions (Côte-d'Ivoire, Rwanda)*, Paris, Karthala, 1991, chapitre 5 « Puissance, richesse, mécénat », pp. 99-130, (coll. Les Afriques) ; MBITHI Ph., RASMUSSON R., *op. cit.*, pp. 95 - 96.

Figure n° 65

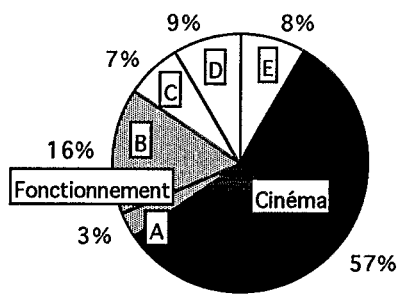
Secteur 29 : 1987
L'exemple d'un service culturel rémunérateur (cinéma)

Origine des recettes



A : « Taxe » de bornage
B : « Taxe » de lotissement
C : « Redevance » pour la collecte des déchets
D : Divers
E : Eau

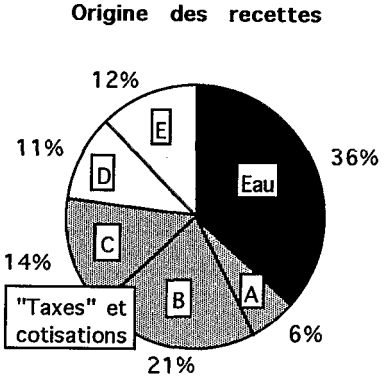
Ventilation des dépenses



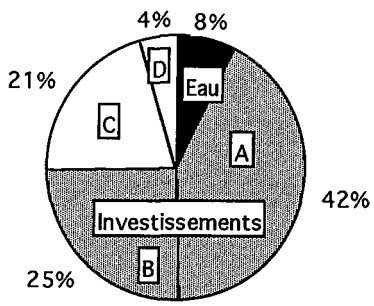
A : Personnel
B : Autres dépenses de fonctionnement
C : Investissements (chantiers d'équipements)
D : Frais de bornage
E : Eau

Figure n° 66

Secteur 23 : 1986-1987
Un exemple de bipolarisation des recettes



A : Cartes de plan quinquennal
B : « Taxe » de lotissement
C : Cotisation « Ouverture des voies »
D : Divers
E : Encaisse



A : Investissements (équipements)
B : Ouverture des voies
C : Personnel + fonctionnement
D : Achat de matériel cinématographique

personnalités locales - rappelons que l'élection dans un CR oblige à la résidence dans le secteur - avec des revenus locaux, la gestion urbaine de proximité échappe à ces tutelles extérieures et préserve une relative indépendance des décisions d'investissement, peu perméables aux influences exogènes. Ce faisant, les CR sont constamment tenus à un acrobatique va-et-vient entre les contraintes de la trésorerie générale des permanences et les besoins financiers de chacune de leurs activités, à un cheminement flexueux entre la gestion intégrée du secteur et la spécialisation fonctionnelle du management institutionnel.

• L'inégalité des ressources et les voies de son contournement

L'origine des ressources disponibles d'une part et leurs poids respectifs dans les budgets de secteur d'autre part influencent les modes de gestion et expliquent en partie, au-delà d'un opportunisme manœuvrier largement partagé, les comportements gestionnaires des CR. En effet, à l'exception des revenus de la vente de l'eau, les sources de financement sont intermittentes et irrégulières, or, cette discontinuité est, au moins autant que la modicité des montants, une source de difficultés. Outre qu'elle pose un problème d'intendance et d'économie prévisionnelle, qui excède souvent les compétences des trésoriers, elle rend aussi malaisé le passage d'une addition stochastique d'opérations « coup de poing » à une gestion intégrée, mobilisant et organisant les forces locales sur le moyen terme.

Sans être fortuite, la définition du montant et des fréquences de prélèvements est dominée par un empirisme inexpérimenté, sans autres repères que le coût approximatif du projet envisagé et une appréciation intuitive du degré de « pression fiscale » acceptable par les résidants. Expression des besoins financiers du CR, elle intègre aussi des facteurs éthiques - ensemble confus de « devoirs révolutionnaires » qui règlent ou inspirent les décisions des responsables - et est orientée par le jeu des obligations sociales, le rapport de forces entre les acteurs infra-communaux et des considérations plus conjoncturelles liées à la concurrence entre les secteurs.

Insuffisamment préparés à une gestion financière rigoureuse, les CR procèdent le plus souvent à des campagnes de collectes anarchiques, mal programmées, précipitées et accentuent le décalage entre la transparence annoncée des procédures et la confusion de leur mise en œuvre, contrariant ainsi un des attendus du « choix local ». Une des explications officielles à ces désordres est que « beaucoup de programmes PPD ont été sous-estimés dans les coûts et la suite des travaux a demandé plus d'efforts financiers, ce qui a entraîné des quêtes prenant des tournures d'impôts forcés, ne s'accompagnant donc pas très souvent d'explication. Ces cotisations sont parfois rendues nécessaires à cause des promesses non tenues de la part du niveau central » [83]. Reposant sur de nombreux exemples, l'accusation ainsi portée à l'adresse des partenaires institutionnels n'est pas aberrante, elle ne suffit pas cependant à exonérer certains CR d'erreurs d'appréciation que l'étude de leurs comportements met en valeur.

83. SGN-CDR, *op. cit.*, p. 67.

Tableau n° 135

« Pression fiscale » dans quelques secteurs périphériques : montant des « taxes » et cotisations par habitant (en FCFA) (calcul réalisé sur une année entre 1986 et 1988 suivant les secteurs)

	FCFA/habitant
Ouagadougou	2 163
Secteurs :	
17	35
19*	152
20	424
22	291
23	172
29	273
30	156

* Pour 8 mois seulement.

En effet, sans que des stratégies explicites puissent être identifiées, les pratiques gestionnaires des secteurs sont en partie commandées par la nature et la régularité des ressources collectées : la disponibilité de recettes importantes en provenance des points d'eau est ainsi un facteur discriminant majeur qui divise les CR en deux grandes catégories, même si tous les comportements ne sont pas réductibles à cette scission. D'un côté, ceux qui disposent d'abondantes ressources régulières, issues de la vente d'eau, favorisent le fonctionnement : soit, comme aux secteurs 22 ou 30, en redistribuant les revenus au personnel employé par la permanence (respectivement 23,7% et 48,2% des dépenses de fonctionnement), soit en choisissant de les affecter à la gestion d'un équipement prioritaire, comme au secteur 28, où une part importante des recettes des points d'eau est allouée, après 1988, à l'entretien et au fonctionnement du dispensaire [84]. L'octroi de rémunérations à échéances fixes et la gestion d'un équipement nécessitant des flux pécuniaires réguliers, ces dépenses sont accessibles aux seuls CR qui jouissent d'un secteur économique de l'eau prospère.

D'un autre côté, ceux qui disposent seulement, par intermittence, de ressources subordonnées aux campagnes de cotisation, ne peuvent prendre des engagements sur le long terme, assumer la rémunération d'emplois stables ou le fonctionnement de services permanents ; ils privilégient donc, comme les secteurs 16, 19 ou 25, les investissements ponctuels (une école, une permanence ou un dépôt pharmaceutique). Leur action, morcelée en une succession d'opérations discontinues, assises sur d'éphémères montages, ne parvient pas au stade d'élaboration d'une politique locale : la précarité de leurs budgets, sporadiquement alimentés, livre ces CR aux oscillations d'une mobilisation intermittente et scelle leur incapacité à défendre une stratégie gestionnaire propre, fondée sur une mise en œuvre raisonnée et maîtrisée des ressources.

Toutes les pratiques, pourtant, ne relèvent pas de ces deux groupes de comportements. Notons ainsi que le secteur 24, en dépit de ressources relativement régulières et abondantes grâce à deux postes d'eau autonomes et deux bornes-fontaines,

84. Entretien du 1er avril 1988.

ne profite pas de cet avantage pour développer une politique gestionnaire dynamique tandis que le 20, particulièrement vulnérable en raison des variations de revenus de son unique poste d'eau autonome compense, relativement, cette faiblesse en jouant sur les « taxes », judicieusement utilisées.

Tableau n° 136

Evolution des revenus mensuels des CR des secteurs 20 et 24 : 1987 (en FCFA)

1987	Secteur 20 Entrées*	Secteur 24 Entrées
Janvier	367 125	1 352 000
Février	311 780	2 688 500
Mars	451 525	3 241 500
Avril	189 745	4 177 000
Mai	200 325	5 079 652
Juin	213 620	5 140 650
Juillet	243 855	5 780 955
Août	140 570	6 033 010
Septembre	168 950	677 101
Octobre	34 500 **	961 420
Novembre	48 000 **	1 015 858
Décembre	55 500 **	1 628 609
Total	**2 425 495**	**37 776 255**

* Les frais de gestion des PM sont déjà déduits de ces revenus.
** Panne et fermeture du PEA.

De cette typologie, l'on déduit que les arbitrages entre dépenses d'investissement et de fonctionnement qui, dans le cadre de la gestion urbaine de proximité, incombent théoriquement toutes deux aux CR, sont liés à la nature des ressources. Une expérience originale d'abonnement aux pompes manuelles, menée au secteur 23, est particulièrement démonstrative de cette corrélation et de sa difficile maîtrise. Fin 1986, la permanence émet des cartes forfaitaires annuelles d'une valeur de 2 500 FCFA, payables en une ou deux fois. Les résidants qui s'en portent acquéreurs sont autorisés, pendant un an, et sur simple présentation de ce document, à prendre autant d'eau qu'ils le souhaitaient aux forages du secteur, à l'exception du PEA, exclu de ce système. Les charretiers peuvent, quant à eux, acheter des cartes de 5 000 FCFA qui les autorisent, de la même façon, à quérir de l'eau à discrétion.

Ce dispositif a de multiples avantages. Il est tout d'abord d'une grande simplicité : en supprimant les manipulations d'argent à la pompe, il permet d'éviter les fraudes commises ailleurs par les gérants et donne à la permanence la parfaite maîtrise du circuit économique de vente (fixation des tarifs, récupération des marges bénéficiaires). En outre, dans ce secteur proche des lacs de barrage et constellé de puits pollués, l'absence de plafonnement des quantités d'eau potable consommées, imposé ailleurs aux familles à faibles revenus par le tarif, peut être un facteur décisif d'amélioration de l'état sanitaire des populations, en permettant aux forages de concurrencer, y compris en hivernage, les sources d'eau contaminées. L'objection portant sur les risques d'une éventuelle surconsommation des ménages, encouragés par le prix forfaitaire de la carte

à « gaspiller » cette ressource rare, n'est pas vérifiée : la difficulté d'accès à la pompe et les temps d'attente découragent en effet les prises quotidiennes multiples et limitent presque mécaniquement l'approvisionnement familial. Pourtant, cette expérience, jugée insatisfaisante, est abandonnée fin 1987.

D'un point de vue strictement sectoriel, les résultats obtenus dans la gestion de l'eau potable sont décevants. Ainsi, la répartition géographique des ventes de carte, plus nombreuses dans les aires septentrionales du secteur que dans ses marges méridionales baignées par le lac de barrage, montre que l'incitation n'est pas suffisante pour supprimer le recours à des eaux polluées mais gratuites. Par ailleurs, si la vente des cartes rapporte quelque deux millions de FCFA, ces revenus restent en deçà des bénéfices escomptés, car les familles instaurent progressivement de discrètes pratiques de partage des forfaits avec le voisinage : environ 750 cartes ont été achetées, alors que le secteur héberge plus de 4 000 ménages. Rares sont en outre les charretiers qui adoptent le système parce qu'ils s'approvisionnent, dans leur très grande majorité, au PEA.

Ces déconvenues semblent toutefois moins peser dans l'abandon de l'expérience que les effets économiques pervers engendrés, sur la gestion budgétaire de la permanence, par une administration inadaptée des revenus de la vente des cartes. En effet, l'instauration du nouveau dispositif procure, en quelques semaines, d'importantes liquidités mais la demande régresse ensuite rapidement, privant la permanence d'un apport d'argent régulier ; emporté par les opportunités d'investissement inespérées que lui offre ce « pactole », le CR n'anticipe pas ses coûts du fonctionnement et consacre l'essentiel des revenus au financement de quelques équipements de proximité (écoles principalement et permanence). Lorsqu'il s'avère ensuite nécessaire de réparer les pompes et d'assurer le fonctionnement quotidien de la permanence (papeterie, pétrole d'éclairage, essence), les réserves sont pratiquement épuisées. La brutale révélation des désastreuses incidences qui s'ensuivent et la précipitation des mesures de correction témoignent de l'improvisation de cette expérience et de l'inexpérience des responsables. Soucieux de rétablir l'équilibre des comptes et de restaurer leur capacité d'initiative, ceux-ci n'attendent même pas la péremption des cartes pour abolir le dispositif : deux mois avant le terme, ils retirent les forfaits en circulation - en remboursant aux résidants lésés un sixième du prix d'achat initial de la carte (410 FCFA) - pour revenir au système classique d'achat de l'eau à l'unité et de transaction monétaire directe entre le gérant et l'usager.

Témoin d'une louable volonté de rationalisation du service de distribution d'eau potable aux pompes, cette expérience montre la précarité d'une gestion à laquelle manquent à la fois une pensée politique de l'allocation des ressources, des instruments de programmation efficaces, un cadre comptable adapté et des ressources fiables. Vulnérable, elle est soumise aux variations de conjoncture qu'elle sait mal anticiper. Faute de compenser l'irrégularité des rentrées d'argent par une épargne adaptée, faute de résister aux attraits de l'investissement, le secteur 23 fragilise malencontreusement ses finances et doit renoncer à un mode de gestion de l'eau qui a pourtant bien des avantages.

De façon générale, la continuité gestionnaire est un objectif auquel peu de CR peuvent prétendre. Confrontés à un étiage financier, après le lotissement, beaucoup se cantonnent aux limites des partages institutionnalisés de la gestion de proximité, en privilégiant les montages élémentaires des équipements de voisinage. Au secteur 25, en 1988, le tarissement des rentrées monétaires confine ainsi les activités du « socio » à de sporadiques interventions [85]. Il est certes encore possible de mettre à contribution les bénéficiaires d'un projet précis - des parents d'élèves sont alors mobilisés pour une école et les commerçants pour un marché en cours d'aménagement -, mais ces sollicitations ponctuelles ne suffisent ni au fonctionnement des équipements réalisés ni à la gestion urbaine de proximité. Le « socio » du secteur 29 décrit une évolution similaire l'année suivante, en affirmant que les habitants s'intéressent seulement à quelques projets consensuels et qu'il est difficile de les mobiliser, financièrement ou non, sur la base de programmes plus généraux [86].

La spécialisation relative de la gestion partagée dans le financement d'équipements de proximité résulte ainsi d'une conjonction de facteurs où se mêlent les contraintes de l'accès aux ressources infra-communales, le rapport de force entre les institutions et les CR (les équipements constituant pour ces derniers un moyen de chantage implicite au personnel), et le poids des représentations idéologiques (la « modernité » urbaine étant presque toujours associée aux formes architecturales, donc à l'investissement, plutôt qu'à l'organisation gestionnaire). Il en résulte des interrogations d'ordre général sur les finalités de la gestion urbaine de proximité. Si elle est avant tout un mécanisme de rattrapage des investissements publics, combien de temps cette phase doit-elle se poursuivre ? Comment définir l'alignement des secteurs périphériques sur les quartiers du centre-ville ? Cet alignement condamne-t-il la gestion partagée à disparaître ou peut-elle être reconvertie au profit du fonctionnement et de l'entretien des équipements ? Avec quelles ressources, puisque celles qui sont mobilisées dans les années 80 sont inadaptées à ces fonctions ? Aucune de ces questions n'est posée, pas plus par le pouvoir politique que par les *leaders* locaux. Pourtant, le véritable défi de la gestion partagée, si elle n'est pas réductible à un expédient de transition, est d'offrir de nouvelles réponses aux délicates questions du partage des charges entre les citadins et les pouvoirs publics, de la régulation des disparités géographiques de l'aménagement urbain et de la définition, politique autant qu'économique, de l'allocation des ressources entre les dépenses d'investissement et de fonctionnement.

2/ Entre « fonctionnement » et « investissement », une terminologie mal adaptée

Pour des raisons de commodité, nous avons opté, dans la présentation des budgets de secteur, pour les catégories comptables classiques en conservant notamment, dans les dépenses, l'opposition traditionnelle entre les chapitres « fonctionnement » et « investissements ». L'idée nous en fut d'abord suggérée par le bilan budgétaire du secteur 30, rédigé par un comptable mais, en nous efforçant d'homogénéiser les rubriques recensées dans les différents bureaux de CR, nous nous sommes heurtée à des

85. Entretien du 12 mars 1988.
86. Entretien du 27 février 1989.

difficultés qui, au-delà des incohérences liées aux disparités de présentation, posent un problème méthodologique.

A s'en tenir à la rubrique « dépenses de fonctionnement », on constate que les secteurs 22, 29 et 30 privilégient, plus que les autres, cette catégorie de dépenses et consacrent, comparativement, moins de ressources aux investissements. Qu'en conclure pourtant ? La notion de « fonctionnement » exprime mal, nous semble-t-il, la nature de leur gestion, tout comme elle rend mal compte des dynamismes différentiels des différents CR.

Dans les discours sur les dysfonctionnements et le manque de dynamisme des collectivités locales en Afrique noire, il est couramment admis que la turgescence des dépenses de fonctionnement est liée à leur atonie ou à leur incapacité chronique de se soustraire à la prédation et au clientélisme. Une étude sur les politiques de gestion municipale au Sénégal déplore ainsi « la lourdeur des charges de fonctionnement » qui, selon les auteurs, ont absorbé en moyenne 77,35% des ressources communales de 1971 à 1976 et 80% des ressources de la Communauté urbaine de Dakar dans les années 80 [87]. A l'évidence pourtant, ces dépenses ne sont pas toujours « un réservoir qui alimente le système de soutien mercenaire » et « bloque toute possibilité d'investissement » [88], car les différentes rubriques de fonctionnement ont des incidences fort dissemblables sur les logiques gestionnaires : leur regroupement, en inspirant des critiques univoques, est génératrice de confusion.

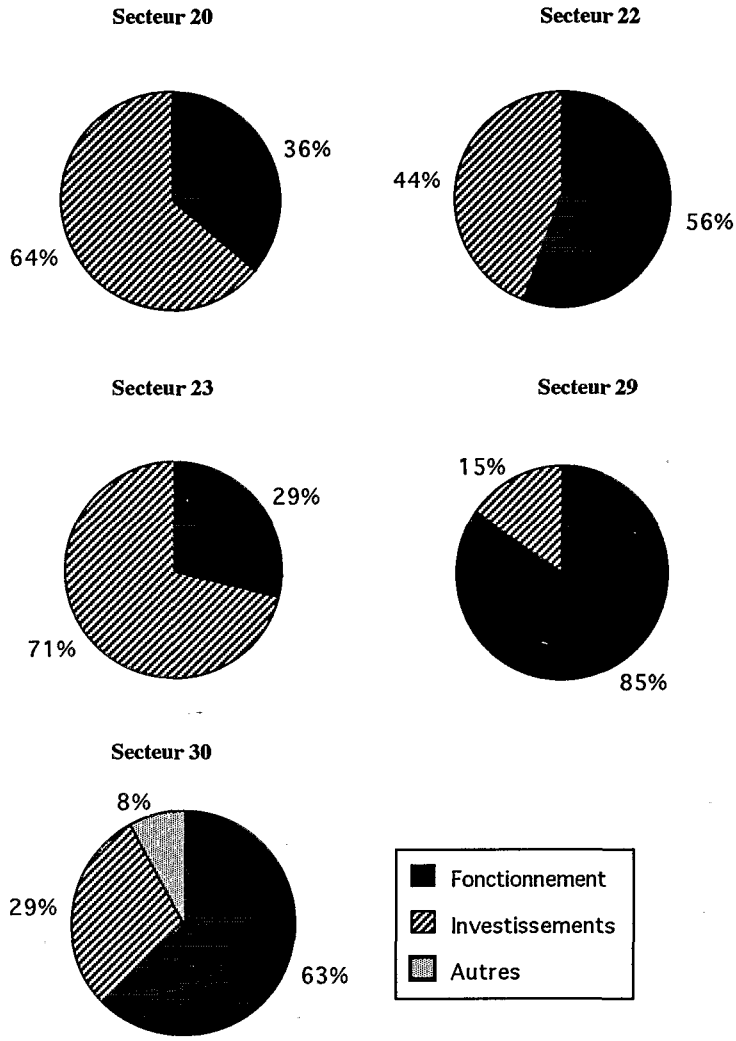
Ainsi, un bilan de synthèse de la réforme municipale ivoirienne isole très précisément, parmi l'ensemble des dépenses de fonctionnement, celles dont le ministère de l'Intérieur estime la progression illégitime : « Ces communes devraient, en saine gestion, limiter les dépenses des services généraux à un ratio de l'ordre de 25 à 30% du budget de fonctionnement [...] On constate que ces dépenses représentent en 1984 un pourcentage anormalement élevé de 35,2% du budget de fonctionnement » [89]. Les auteurs du rapport dénoncent ici clairement « l'inflation des dépenses effectuées au titre des services généraux, anormalement élevée dans l'ensemble » [90], parce qu'en stérilisant une part des ressources pour des effets de démonstration, elles contreviennent aux objectifs du développement local. Loin d'amalgamer l'ensemble des dépenses de fonctionnement, le rapport dissocie les pratiques « dilapidatrices » de celles qui contribuent à la gestion des différents services locaux.

L'hypertrophie des dépenses de fonctionnement n'a donc ni toujours la même signification ni surtout les mêmes conséquences dans les communes africaines ; les faibles investissements des unes ne proviennent pas toujours des contraintes qui brident les autres. Aussi convient-il de distinguer ce qui relève des frais généraux des mairies de ce qui contribue à la gestion urbaine et d'introduire une nouvelle section comptable utile pour apprécier les blocages comme les dynamismes à l'œuvre.

87. DIOP M. C., DIOUF M., *Sénégal : enjeux et contraintes politiques de la gestion municipale*, Bordeaux, CEAN, 1990, p. 23 et p. 26, (coll. Travaux et documents ; 28). Voir aussi p. 10.
88. *Ibid.*, p. 23.
89. MINISTERE DE L'INTERIEUR. Côte d'Ivoire, *La mise en œuvre de la réforme municipale : bilan de synthèse*, Abidjan, ministère de l'Intérieur, 1985, doc. multigr., p. 25.
90. *Ibid.*, p. 26.

Figure n° 67

Structure des dépenses dans quelques budgets de CR des périphéries entre 1986 et 1988



Justifiée pour les municipalités, cette distinction l'est plus encore pour les instances infra-communales, en raison de leur polyvalence et de la désectorialisation de leurs activités. En effet, la principale difficulté d'analyse réside alors dans la confusion qui s'établit, au sein de ces organismes, entre des types de dépenses dont les finalités divergent d'autant plus que l'instance s'écarte de la mono-spécialisation et tend à la gestion directe. Ainsi, dans l'exemple des CR, l'enchevêtrement des activités comme des dépenses est total, la seule exception à cette règle étant la comptabilité indépendante des dépôts pharmaceutiques. Néanmoins, cette imbrication n'empêche pas

d'apprécier la qualité des dépenses et des conduites gestionnaires : avec des budgets de fonctionnement comparables, les CR privilégient des activités dont les conséquences sur les conditions de vie des citadins diffèrent grandement. En d'autres termes, plus les structures se simplifient, moins des dispositifs de délégation sectionnent le champ fonctionnel en filières spécialisées, plus l'identification des différentes catégories de dépenses devient nécessaire.

Ainsi, l'hypertrophie relative d'un budget de fonctionnement n'a pas nécessairement le même sens selon qu'elle concerne une collectivité territoriale de quelques milliers ou dizaines de milliers d'habitants, une ville de cent mille âmes ou une métropole pluri-millionnaire : le facteur scalaire, parce qu'il influence la complexité des structures et le degré de spécialisation sectorielle des filières gestionnaires, doit être pris en compte dans l'analyse des catégories comptables. En stigmatisant la progression des charges d'un personnel pléthorique et celle des dépenses ostentatoires improductives, on risque, si l'on n'y prend garde, d'omettre que les dépenses de fonctionnement sont aussi à l'origine de dynamismes locaux qui, pour être redistributifs, n'empruntent pas nécessairement les voies du gaspillage ou du clientélisme.

L'exemple des budgets de CR éclaire ce constat puisque la croissance des dépenses de fonctionnement, loin d'y être synonyme d'endoparasitisme, traduit le plus souvent d'audacieuses initiatives. Légères, les structures des CR reposent, pour l'essentiel, sur du personnel bénévole et ne recourent à une main-d'œuvre rémunérée que pour certaines fonctions spécialisées : le secrétariat, les « courses » et le gardiennage. Outre ces « salaires » modiques, leurs dépenses de fonctionnement regroupent l'achat de fournitures de bureau, d'éclairage, d'essence et parfois d'eau. Les ressources consacrées aux besoins de reproduction du dispositif propre des CR sont donc faibles et les pratiques indélicates de certains responsables, dont on ne trouve naturellement pas de trace dans les budgets, montreraient seulement que les situations d'« auto-consommation » excessive relèvent de conduites individuelles crapuleuses plus que d'une logique inhérente au fonctionnement. Même dans les conditions en vigueur avant octobre 1987, alors que les CR assument les coûts d'entretien des cellules militaires, ceux-ci ne représentent qu'une part marginale des charges de fonctionnement des permanences : 4% au secteur 22 ; 6% aux secteurs 28 et 30 ; 6,8% au secteur 29. Par la suite, ce poste de dépenses disparaît des budgets de secteur car les ex-éléments militairement formés qui conservent un rôle dans les permanences sont, le plus souvent, rémunérés à la tâche pour les menus services qu'ils rendent et ces rétributions sont fusionnées avec l'ensemble des frais de personnel. Au total, les dépenses qui peuvent être assimilées aux « frais généraux » des permanences demeurent modestes (16,5% au secteur 22 et 20% au secteur 29 par exemple), mais quelques indices montrent que cette austérité n'est nullement une composante axiomatique du fonctionnement des structures populaires. En effet, les rubriques « inaugurations » et « transport des militants » du secteur 22 correspondent typiquement aux catégories de décaissements dénoncées par le ministère de l'Intérieur ivoirien dans l'exemple précédemment cité.

Pour l'essentiel, donc, les dépenses de fonctionnement des CR concernent la gestion des services de proximité, celui de l'eau potable surtout (déjà plus de 30% au secteur 23, mais plus de 60% aux secteurs 28 et 30 et plus de 70% au secteur 22) ; plus

rarement, un autre service : les activités cinématographiques, au secteur 29, qui absorbent 67,5% des dépenses de fonctionnement en 1987. Ces dépenses contribuent de façon décisive à l'amélioration des conditions de vie des citadins dans les périphéries et ce, de trois manières différentes et complémentaires.

Tableau n° 137

Deux exemples d'allocation différentielle des dépenses de fonctionnement : secteurs 22 et 29 (en %)

Dépenses de fonctionnement	22	29
Personnel de la permanence	10,0	3,9
Entretien de la cellule militaire	3,9	6,8
Fonctionnement de la permanence	2,6	9,3
Gestion des points d'eau	**75,5**	9,9
Cinéma	0,0	**67,5**
Divers	8,0	2,6
Total	100,0	100,0

Tout d'abord, elles participent au bon fonctionnement des services par l'achat de pièces de rechange, de matériel d'entretien et par le paiement de factures (d'eau, d'électricité, de location de bobines). Ensuite, elles participent à la mobilisation des ressources d'investissement puisque, dans le domaine de l'eau comme dans celui du cinéma, les dépenses de fonctionnement conditionnent la survie d'activités génératrices de revenus, à l'origine de flux financiers indispensables à la reconstitution de l'épargne des CR. Enfin, hormis les contributions consacrées à quelques opérations exceptionnelles comme l'opération *Ville blanche*, qui ne relèvent ni de l'organisation interne des permanences ni des services mais représentent une concession à l'arbitraire étatique, les dépenses de fonctionnement des CR animent une redistribution de revenus, sous la forme de primes et de rémunérations, dans le sillage des petits « emplois » créés dans les secteurs.

L'offre de petits « emplois » résulte d'une politique volontariste dans certains secteurs, qui embauchent quelques dizaines de personnes : « Nous avons essayé de multiplier les petits emplois, rémunérés 500 ou 1 000 FCFA/jour » témoigne la trésorière du secteur 29 [91], tandis qu'au secteur 30, le superviseur des PEA affirme que chaque installation a été dotée de quatre gérants pour contribuer à « résorber le chômage » [92]. Les revenus procurés demeurent faibles cependant, aussi les CR préfèrent-ils, à la notion de salaire, celle de « prime d'encouragement » ou d'indemnité : le procès verbal d'une assemblée générale du secteur 30 rappelle ainsi que le « conseil révolutionnaire emploiera deux camarades reçues au test de recrutement de monitrices au centre de pesée » et qu'une « prime d'encouragement de 10 000 FCFA est proposée pour chacune » [93]. Des gérants de pépinière aux gardiens d'équipements, ces postes de

91. Entretien du 11 mars 1988.
92. Entretien du 4 septembre 1987.
93. CONSEIL REVOLUTIONNAIRE DU SECTEUR 30, *op. cit.*, p. 2.1.

Tableau n° 138

Secteur 22 : « emplois » gérés par le CR (rémunération mensuelle en FCFA)

"Emplois"	Rémunération mesuelle
1 secrétaire	15 000
1 gérant de pépinière	10 000
1 gardien de pépinière	7 000 |
+	+ > =11000
réparateur-mécanicien de PM	4 000 |
15 gérants de points d'eau	25% des recettes
1 gérant de pharmacie*	20 000
1 gardien de pharmacie*	15 000
Total = 20 "emplois"	

* Ces agents émargent à la caisse propre de la pharmacie.

Tableau n° 139

Secteur 23 : « emplois » gérés par le CR (rémunération mensuelle en FCFA)

"Emplois"	Rémunération mensuelle
1 secrétaire	5 000
1 gardien de la permanence	10 000
1 gardien d'école	10 000
1 maintenancier de PM	20 000
25 gérants de points d'eau	20% des recettes
1 "premier" responsable de pharmacie*	25 000
1 "second" responsable de pharmacie*	15 000
Total = 31 "emplois"	

* Ces agents émargent à la caisse propre de la pharmacie.

Tableau n° 140

Secteur 30 : « emplois » gérés par le CR (rémunération mensuelle en FCFA)

"Emplois"	Rémunération mensuelle
1 dactylographe	25 000
2 aides matronnes	15 000
1 garçon de course	25 000
7 gérants de PEA	15 000 + 5% des recettes
1 superviseur des PEA	25 000 + 5% des recettes
8 gérants de PM	-
20 charretiers	10 000
Total = 40 "emplois"	

travail, qui s'ajoutent à ceux qu'offre la filière de l'eau potable, entretiennent dans les secteurs un éventail de petites activités peu mais régulièrement rémunérées, véritable embryon de personnel technique chargé de la gestion, de la surveillance et de la maintenance du patrimoine infra-communal. La création de ces « emplois » de proximité représente ainsi une réponse, modeste et partielle, à la demande en services dans les périphéries et au sous-emplois des citadins.

De ce qui précède, l'on infère que le montant et l'allocation des dépenses de fonctionnement sont, dans certaines conditions, de meilleurs indicateurs de la qualité gestionnaire des CR que leurs investissements ce qui, en réconciliant « fonctionnement » et dynamisme infra-communal, contredit certains préjugés mais n'est guère surprenant pour peu que l'on tienne compte de l'échelle et de la nature des acteurs en cause. Ainsi, l'aide matérielle provinciale et l'encadrement institutionnel des procédures de partage nivelant les difficultés, la construction d'une école est un piètre repère de l'efficacité d'un CR. En revanche, dans une configuration que menace le décalage croissant entre les rythmes de construction des équipements et la capacité administrative à affecter du personnel qualifié, l'approche d'un CR qui, à l'instar du secteur 15, module ses charges de fonctionnement pour rémunérer un enseignant supplémentaire paraît plus pertinente que celle des secteurs qui s'en tiennent à l'accumulation d'investissements sans garantie de services, ainsi qu'en témoigne la « coquille » vide du PSP construit au secteur 25 et jamais ouvert.

Privilégier le fonctionnement peut aussi constituer une tactique appropriée de gestion du temps. Ainsi, le retard du lotissement entrave la construction d'équipements définitifs et bloque le mécanisme d'investissement au secteur 30 ; par ailleurs, la priorité des résidants est l'accès à l'eau potable. Considérant ces deux contraintes, le CR concentre ses efforts sur l'organisation d'un service de redistribution d'eau potable [94]. Couvrant l'achat de 20 charrettes à eau (environ 800 000 FCFA), les dépenses d'investissement encourues au titre de ce projet sont modestes, tandis que les décaissements relatifs aux rémunérations des charretiers, des gérants des PEA et aux divers coûts de maintenance, regroupés sous la rubrique du fonctionnement, sont importants et récurrents : néanmoins, ce service satisfait une demande cruciale et manifeste le pragmatisme d'un CR entreprenant.

Parce qu'en supposant une organisation stable et durable, elle requiert un effort de mobilisation plus important et nécessite un suivi budgétaire plus sophistiqué, la gestion circonstanciée des dépenses de fonctionnement exprime, mieux que la réalisation d'investissements bruts, les performances des services de proximité et, à l'échelle des secteurs, le dynamisme des CR. Une comparaison entre les services publics de distribution collective d'eau potable à Ouagadougou et dans d'autres villes africaines suffit à démontrer la dimension capitale du fonctionnement dans l'efficacité sociale d'un service de proximité ; sans elle, l'équipement ne vaut guère que pour la symbolique de l'inauguration, dérisoire moment de mise en scène d'une modernité urbaine en trompe-l'œil.

Cette approche remet en cause l'utilisation de deux termes conventionnels de l'analyse des budgets. Celui de fonctionnement d'abord. Parce qu'il accompagne le plus

94. Cf. supra : deuxième partie, chapitre IV (IV.C.2.).

souvent la critique des bureaucraties dépensières et budgétivores, parce qu'il globalise aussi des dépenses de nature dissemblable, il n'est pas approprié pour qualifier l'ensemble des dépenses qu'engendre la gestion urbaine, notamment dans sa dimension infra-communale ; il est donc nécessaire de dissocier et d'apprécier différemment celles qui concernent le fonctionnement interne des structures locales (les frais généraux) de celles qui contribuent à la bonne marche des services de proximité (les frais de gestion).

Au sein de ces dernières, certains postes pèsent de façon disproportionnée : ce sont généralement des achats de pièces détachées, de mobilier ou de mobylettes. A l'échelle des secteurs et dans le domaine des services et équipements de proximité, ne faut-il pas redéfinir le terme d'« investissement » qui, traditionnellement, désigne le processus de formation brute de capital fixe par lequel un agent économique accroît son patrimoine ? Dans ce sens en effet, il est trop restrictif pour permettre une discrimination utile entre les efforts financiers des CR. Ainsi dans la desserte en eau potable comme dans l'ouverture des voies de lotissement, les investissements (bornes-fontaines et engins de terrassements) ont été assumés par des institutions publiques ; mais comment dénommer les achats de pièces coûteuses qui exigent une part colossale des ressources disponibles ?

L'expression « investissement humain » [95], dont la création procède d'un souci analogue d'élargissement de la notion d'investissement, présente le défaut de limiter l'ouverture conceptuelle du terme au seul domaine de la force de travail : elle est médiocrement utile pour rendre compte des processus à l'œuvre dans la gestion partagée, dont nous avons souligné qu'elle s'émancipe rapidement du bénévolat. A celui-ci, les CR mêlent de la main-d'œuvre rémunérée, des achats de compétences et prestations de service (réalisations de devis et de plans de masse), des achats de petits instruments (moules à parpaing, pelles et brouettes) et de matériaux de construction, des compensations en nature à l'emprunt de grosses machines (prise en charge des repas des conducteurs par exemple), des achats de carburant et de lubrifiants : ces dépenses peuvent être regroupées dans la catégorie précédente des frais de gestion.

Ils y adjoignent des achats, onéreux, de pièces détachées et d'équipements secondaires (groupe électrogène, mobilier, puits, pompe manuelle...) qui exigent d'autres pratiques : un décaissement important précédé d'une épargne, une comparaison entre des produits concurrentiels, l'établissement de devis, des décisions rapides et circonstanciées (notamment lorsqu'il s'agit d'une réparation). En raison de ces caractéristiques, ces dépenses ne sont pas accessibles à tous les CR : elles verrouillent ainsi l'accès de certaines prestations aux moins compétents ou entreprenants d'entre eux et déterminent fréquemment la capacité des autres à assurer la continuité d'un service. Il est donc fructueux pour l'analyse de les dissocier et de les reclasser dans une même rubrique, celle des « micro-investissements de fonctionnement ».

Soulignons néanmoins que ces remarques méthodologiques n'ont de sens qu'à l'échelle des secteurs urbains et ne peuvent être transposées à celles de l'agglomération ou du territoire national sans engendrer de regrettables confusions. En effet, si les catégories comptables traditionnelles ne suffisent pas à cerner les logiques de la gestion

95. Dit encore « investissement-travail ». Voir à ce sujet : *« Investissement-travail » et développement : des approches renouvelées ?*, in *Revue Tiers Monde*, n° 127, juillet-septembre 1991.

partagée, c'est moins en raison de leurs insuffisances intrinsèques qu'en raison des spécificités de celle-ci : de son caractère hybride, empruntant aux registres de l'action publique comme à ceux de la mobilisation associative ; de son échelle infra-communale et de sa complémentarité avec l'action institutionnelle, laquelle doit, ou devrait, assumer les investissements lourds ; de sa polyvalence, d'où résulte un décloisonnement des activités gestionnaires. En conséquence, la survalorisation relative du fonctionnement qu'introduisent les catégories proposées n'ont de sens qu'en aval d'une politique active d'investissement [96], c'est-à-dire d'équipement des fronts d'urbanisation : les CR ne peuvent effectuer d'utiles « micro-investissements de fonctionnement » si les infrastructures, supports des services de proximité, n'ont pas été, auparavant, financées en tout ou partie par les pouvoirs publics. Il n'est donc question ni de dédouaner ces derniers de leurs responsabilités, en soulignant au contraire l'urgence d'une redistribution des financements au profit des périphéries, ni de globaliser la pathologie des cités, dont les vieux centres-villes et les quartiers récents requièrent des diagnostics et des traitements distincts. Il faut au contraire spatialiser la gestion urbaine en fonction des particularismes locaux et la spécialiser en fonction des différentes échelles d'intervention, dont la complémentarité d'action doit demeurer l'objectif ultime. A cet égard, le modèle théorique de la gestion partagée ouagalaise offre une articulation exemplaire des fonctions, en affectant aux CR les « frais de fonctionnement », au sens large, et en réservant les investissements lourds, au sens traditionnel, à d'autres institutions métropolitaines ou nationales ; faute d'investissements massifs, la façon dont elle est pratiquée tend toutefois à nier cette complémentarité, en réduisant l'urbanisme des périphéries à une économie du bricolage.

III. Les déréglementations en cascade de la gestion partagée

Modelée par ses relations avec le secteur institutionnel de production des équipements et des services de proximité, la gestion partagée est aussi caractérisée par une dynamique de déréglementation, une émancipation progressive des cadres codifiés qui semble accompagner son épanouissement et sa complexification. C'est une analyse plus globale de cette articulation que nous proposons à présent.

Nous rejoignons ici d'autres études, les unes sur les mécanismes de la « privatisation artisanale » de nombreux services urbains [97], les autres sur la déréglementation qui en résulte et ses effets [98]. Elles semblent démontrer que l'« informalisation » croissante des services urbains tend à un relâchement du contrôle administratif et fiscal qui, contrairement à une idée reçue, ne profite pas toujours à l'usager. En première analyse,

96. Même si un rééquilibrage entre ces deux catégories de dépenses s'avère souvent nécessaire à d'autres échelles. Voir : MARTINAND Cl., *Le génie urbain : rapport au ministre de l'Equipement, du Logement, de l'Aménagement du territoire et des Transports*, Paris, La Documentation française, 1986, 304 p. (notamment pp. 167-168). Voir aussi, pour les pays en développement : KNAEBEL G., CADILLON M., JOLE M., RIOUFOL R., *Que faire des villes sans égouts ? Pour une alternative à la doctrine et aux politiques d'assainissement urbain*, Paris, SEDES, 1986, pp. 84-87.

97. STREN R., « Institutional Arrangements », in WORLD BANK, ISTITUTO ITALO-AFRICANO, *Strengthening Local Governments in Sub-Saharan Africa*, Washington, Economic Development Institute of the World Bank, 1989, pp. 92-98.

98. MANDON-ADOLEHOUME B., « Secteur privé et service public : résultats et perspectives. Les expériences africaines et brésiliennes du transport collectif urbain », in GODARD X. (dir.), *les transports dans les villes du Sud. La recherche de solutions durables*, Paris, Karthala-CODATU, 1994, pp. 127-147.

le processus dans lequel s'inscrit la gestion partagée présente des analogies frappantes, reste néanmoins à démontrer qu'elle est bien soumise à deux mécanismes conjoints : une assimilation à des activités marchandes « informelles » de services et un amoindrissement du contrôle étatique.

A. Une économie de service en voie d'« informalisation » ? Eléments de réflexion

1/ Recours aux pratiques régulières ou irrégulières : cohérence des fins, diversité des moyens

La gestion partagée procède d'une « mise en parallèle » de certaines fonctions urbaines commandée puis entretenue par l'Etat, au détriment parfois de ses propres démembrements : si elle fonctionne, dès l'origine, hors du contrôle fiscal et juridique public, elle résulte néanmoins d'une initiative institutionnelle et s'inscrit dans un cadre réglementé.

Toutefois, les observations empiriques dont nous avons fait état dans la description des montages opérationnels démontrent que, rapidement, cet environnement initial ne permet plus de rendre compte des logiques qui conditionnent la conduite désectorialisée des CR, ceux-ci recourant à des procédures de plus en plus indépendantes des critères de légalité définis par leurs partenaires officiels. Se juxtaposent ainsi, en apparence, deux formes de gestion partagée : l'une *régulière*, encadrée par des montages normés, l'autre *irrégulière*, résultant des pratiques « spontanées » des CR [99].

Apparemment, cette différenciation contredit l'idée d'une « informalisation » globale de la gestion partagée, mais elle ne résiste pas à l'analyse : d'une part, en ne clarifiant pas les modalités du financement de la gestion de proximité, l'Etat produit nécessairement de l'illégal au sein des dispositifs qu'il a contribués à institutionnaliser (partages avec la province par exemple) ; d'autre part, il n'y pas de différence de nature entre les activités gestionnaires des CR.

Le surgissement de leurs pratiques parallèles a été constaté lors de trois principales occurrences. Tout d'abord, au cours des procédures de négociation : les CR sortent du cheminement balisé des instructions provinciales lorsque les partenaires institutionnels ne répondent pas à leurs revendications (cas de l'ouverture des voies dans les nouveaux lotissements). Ensuite, lorsque l'insuffisante programmation des plans quinquennaux laisse un potentiel de réalisation inemployé, les *leaders* infra-communaux étendent leurs activités à des projets non planifiés, réalisés hors dispositifs négociés de partage. Enfin, à l'exception des revenus de la vente d'eau, les filières de financement de la gestion de proximité sont, dans leur ensemble, irrégulières puisqu'elles n'ont, à aucun moment, fait l'objet d'une reconnaissance politique.

Dans ces trois situations, le recours aux pratiques non réglementées est guidé par la même logique : il accompagne et nourrit les démarches légales dans un contexte de bricolage qu'imposent à la fois la pénurie des ressources et le retard d'élaboration du

99. Nous ne prenons pas ici en considération les pratiques frauduleuses des individus, mais seulement celles qui, bien qu'illégales, ressortissent à la gestion partagée.

cadre normatif de la gestion partagée sur les pratiques citadines. Plus qu'un retard, peut-être devrait-on évoquer un retrait volontaire car, à aucun moment, les autorités politiques n'ont manifesté la moindre volonté de pallier ces déficiences d'encadrement, laissant au contraire s'installer l'illicite sur tous les dossiers litigieux présentés par les CR (rémunération du personnel, définition de taxes, emprunt de matériel public).

Dans les trois situations évoquées également, les pratiques irrégulières s'inscrivent dans la logique suggérée par les dispositions officielles : loin de s'écarter des objectifs de la gestion partagée institutionnalisée, elles contribuent à les étendre et les conforter. Qu'un bulldozer soit obtenu selon la filière normale d'octroi du matériel par la DGUT, ou selon une procédure non réglementaire d'emprunt auprès d'un organisme quelconque relève de la nuance pour les acteurs locaux : la différence de nature entre leurs activités codifiées et non codifiées demeure floue et infiniment moins significative que celle qui les sépare des pratiques prévaricatrices de certains responsables. Le critère de la légalité apparaît ainsi subsidiaire : loin d'être données d'avance, la *formalité* et l'*irrégularité* procèdent des tactiques et processus d'intervention à l'échelle infra-communale et caractérisent une dynamique d'insertion dans le dispositif institutionnel plus qu'une catégorie d'activités dont la conformité à la norme est en constante redéfinition.

Par ailleurs, le recours aux procédures codifiées et non codifiées étant dicté par les opportunités, l'emploi des secondes ne relève ni de l'ignorance ni de l'incapacité des CR mais bien de tactiques. De façon identique, la simplicité des dispositifs gestionnaires et leurs insuffisances, notamment en termes de comptabilité, ne sont pas plus spécifiques des comportements « informels » que des comportements conformes aux dispositions officielles : la comptabilité des points d'eau publics, dont la gestion est codifiée n'est ainsi pas meilleure que celle d'autres postes de recettes illégaux. Les pratiques parallèles n'ont donc ni le monopole ni l'exclusivité de l'archaïsme ou de la « tradition ». Enfin, la désectorialisation de la gestion de proximité n'est ni plus traditionnelle ni moins moderne que la spécialisation des administrations et offices nationaux : elle est une adaptation à l'échelle de fonctionnement des secteurs.

Autrement dit, l'« informalisation » de la gestion partagée ne découle pas, conjoncturellement, d'un affaiblissement de la maîtrise d'ouvrage des secteurs face à l'amplification de leurs tâches ; elle est une réponse à la distorsion structurelle, en constante aggravation, entre les ambitions et les moyens de la gestion partagée, entre la diversification des savoir-faire infra-communaux et l'inertie de l'encadrement politique. L'extrême étroitesse du domaine réglementé de la gestion partagée explique la coexistence de pratiques « formelles » et « informelles », les unes et les autres s'entretenant dans une tension permanente d'adaptation à la demande. Si c'est un leurre d'opposer l'illégalité de certains comportements au cadre idéal et idéalement contrôlé d'une « pure » gestion partagée, reste que celle-là s'accroît avec le temps et la complexification de celle-ci.

2/ L'« informel » : une chimère conceptuelle utile ?

Ce mécanisme conduit-il à la constitution d'une économie de service « informelle » dans les secteurs ? On ne peut esquiver, sur un tel sujet, les difficultés sémantiques et

théoriques liées à l'emploi du terme « informel ». Le débat terminologique est toutefois ici d'un intérêt marginal, dès lors que nous n'entendons ni contribuer à la « cacophonie théorisante autour de l'informel » [100], ni apporter de solution à un problème qui continue de diviser les économistes. Si elle est peu technocratisée, la gestion des CR n'en est pas moins organisée et c'est par référence au sens étymologique du mot anglo-saxon *informal* [101], tel qu'utilisé initialement par Keith Hart en 1971 [102], que l'usage du terme français « informel » présente quelque utilité. Notons toutefois que certains chercheurs, considérant que l'acte économique reste, au-delà de ses caractéristiques sociales, fondamentalement de nature identique dans les établissements dits modernes et dans ceux qui relèvent des activités dites « informelles », récusent cette notion équivoque et recourent aux termes d'artisanat et de petit commerce [103] : ces substitutions lexicales ne concernent pas notre propos, qui est seulement de vérifier que certaines analyses relatives à ces activités économiques sont utilement transposables dans le champ de la gestion de proximité.

Si l'on s'en tient à la définition suivante de « l'économie informelle » urbaine : « les actes (ou ensemble d'actes) économiques marchands qui échappent aux normes légales, en matière fiscale, sociale, juridique ou d'enregistrement statistique » et qui, en tant que phénomènes atomisés et généralisés, opèrent dans tous les systèmes et tous les secteurs de la vie économique [104], rien ne s'oppose, sur le fond, à l'étendre à certaines pratiques de la gestion partagée, non codifiées, guidées par les tactiques individuelles des *leaders* locaux, soumises à la quête des ressources et, ce faisant, exclues de l'organisation planifiée minimale qu'encadrent les plans quinquennaux.

Il ne manque pas d'études, très nombreuses dans le secteur des transports [105], pour montrer que certaines activités artisanales de service relèvent de l'économie « informelle ». Reprenant certains des critères de celle-ci, Alain Morel à L'Huissier rapporte, à propos de la revente d'eau dans les villes africaines, que « l'absence de statut juridique de l'entreprise, son caractère familial, son faible rapport financier, le niveau de technologie employé, l'absence de comptabilité (vraisemblable) et de compétence particulière, ainsi que la nature même de l'activité (vente au détail d'un bien fourni en gros par le secteur moderne) et la clientèle qu'elle concerne permettent d'identifier ce

100. LOOTVOET B., « Côte d'Ivoire-Guinée : le plus long chemin d'une problématique à une autre », Communication au séminaire ORSTOM *Migrations, travail, mobilités sociales : méthodes, résultats, prospectives (Garchy, France : 24-27 septembre 1991)*, doc. dactyl., p. 2.

101. Signifiant « dénué de caractère officiel » : *Le Robert & Collins : Dictionnaire Français-Anglais/Anglais-Français* (1979), Deuxième partie : p. 302 (c). Voir aussi à ce sujet : HUGON Ph. : « Discussion », in *Les formes de l'économie urbaine en Afrique noire et à Madagascar. Table ronde CEGET-CNRS : 4-6 décembre 1978*, in *Travaux et documents de géographie tropicale*, n° 47, mars 1983, p. 287.

102. HART K., « Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana », in *Journal of Modern African Studies*, vol. 11-1, mars 1973, pp. 61-89.

103. DUBRESSON A., *Villes et industries en Côte d'Ivoire : pour une géographie de l'accumulation urbaine*, Paris, Karthala, 1989, 845 p. ; LOOTVOET B., *L'artisanat et le petit commerce dans l'économie ivoirienne. Eléments pour une analyse à partir de l'étude de quatre villes de l'intérieur (Agboville, Bouaké, Dimbokro, Katiola)*, Paris, ORSTOM, 1988, 417 p, (Etudes et Thèses).

104. MIRAS Cl. de, ROGGIERO R., *L'économie informelle en Equateur*, Paris, ORSTOM, 1990, pp. 159-160, (*Les cahiers* ; 13).

105. Par exemple : TEURNIER P., MANDON-ADOLEHOUME B., *L'intégration du transport artisanal dans un service public de transport urbain : le cas de Dakar*, Paris, INRETS/CODATU, 1994, 116 p., (coll. Transport, Transfert, Développement ; n° 8).

système à une activité du secteur informel » [106]. C'est le cas, notamment, des charretiers ouagalais.

Notre intention, toutefois, n'est pas de tester le caractère « informel » des activités de la gestion partagée, à l'instar des études classiques qui, en s'appuyant sur la terminologie présentée dans le *Rapport Kenya* du Bureau international du Travail en 1972 [107], définissent le « secteur informel » à partir d'une liste de critères. Cette démarche est contestée par des auteurs [108] qui soulignent l'inutilité des catégories d'analyse définissant, *a priori*, les activités dites « informelles » [109] et dénoncent le dualisme auquel elles conduisent, en masquant l'interdépendance des diverses formes de mise au travail en ville et l'hétérogénéité des activités concernées [110]. Ce qui nous paraît à la fois caractéristique de la gestion partagée et déterminant dans ses mécanismes de fonctionnement, ce n'est pas tant l'« informalité » de certaines pratiques que la transversalité des comportements non réglementés (décelables tant chez les CR que chez leurs partenaires publics) d'une part, l'interdépendance de ceux-ci et du fonctionnement institutionnel d'autre part.

Dans ce cadre, trois réflexions liées à l'étude du « secteur informel » nous semblent présenter un intérêt immédiat pour notre propos. La première, historiquement, met en garde contre la construction d'un objet artificiel, isolé de son enracinement nourricier, en soulignant la nécessité « de s'interroger sur la façon dont la structuration et les lacunes des services urbains modernes engendrent le secteur *informel* de ces activités » [111]. De même, la gestion partagée ne peut pas être comprise comme un système autonome et nombre de ses dynamismes et blocages doivent être considérés comme des manifestations de son articulation au secteur institutionnel : confronter chacune de ses composantes aux critères de l'« informel » est aussi stérile pour en décrypter les logiques qu'il est vain de chercher si le terme informel est adéquat [112].

Plus récente, la deuxième réflexion dé-singularise les activités « informelles » tout en spécifiant une des formes possibles de leur articulation à l'appareil d'encadrement étatique : en expliquant que les causes du « réel succès de la chimère qu'est effectivement le secteur informel » ne relèvent pas des besoins de l'analyse économique mais d'une réappropriation politique, Claude de Miras propose ainsi de considérer cette

106. MOREL à L'HUISSIER A., « Distribution sociale de l'eau en Afrique noire : comparaison des performances économiques des systèmes distributifs et redistributifs », in *Coûts et prix de l'eau en ville : alimentation et assainissement. Colloque de l'ENPC, Paris : 6-8 décembre 1988*, Paris, Presses de l'ENPC, 1988, p. 451.

107. Sur cet historique, voir par exemple : METTELIN P., « Petite production marchande et activités informelles urbaines en Afrique noire : état de la problématique », in *Cultures et développement*, vol. XVII-1, 1985, pp. 16-27 ; MIRAS Cl. de, ROGGIERO R., *op. cit.*, pp. 50-56 et pp. 147-148.

108. Voir notamment : HUGON Ph., « Secteur souterrain ou réseaux apparents », in DEBLE I., HUGON Ph. (dirs), *Vivre et survivre dans les villes africaines*, Paris, IEDES/PUF, 1982, pp. 26-49, (coll. Tiers Monde) ; METTELIN P., *op. cit.*, pp. 21-24 ; SANYAL B., « The Urban Informal Sector Revisited : Some Notes on the Relevance of the Concept in the 1980s », in *Third World Planning Review*, vol. 10, n° 1, February 1988, pp. 65-83.

109. DUBRESSON A., *op. cit.*, pp. 660-664.

110. PENOUIL M., « Les activités informelles : réalités méconnues, espérances illusoires ? », in *Problèmes économiques*, n° 2196 du 24 octobre 1990, pp. 1-6.

111. COING H., LAMICQ H., MALDONADO C., MEUNIER C., *Approches du « secteur informel » de l'économie des villes du Tiers Monde*, Créteil, Institut d'urbanisme de Paris (Université de Paris XII-Val de Marne), 1979, p. 142.

112. COING H., LAMICQ H., MALDONADO C., MEUNIER C., « Contradiction dans l'analyse ou dans la réalité ? », in DEBLE I., HUGON Ph. (dirs), *op. cit.*, p. 55.

notion « non plus comme un concept théoriquement douteux mais comme l'outil d'une réorientation idéologique [et opérationnelle] particulièrement réussie » [113].

Plus qu'une singularité commune, ce qui rassemble les activités « informelles » est la révélation tardive des ressources qu'elles mobilisent et qui échappent aux appareils institutionnalisés, faute de dispositifs fiscaux et réglementaires adéquats ; partant, elles ont aussi en commun de faire l'objet d'une soudaine convoitise. Un tel mouvement conjoint de reconnaissance des activités « informelles » et de tentative étatique de contrôle est aisément vérifiable à Ouagadougou, où les formes visibles d'une économie relevant d'un « travail situé hors du champ de la comptabilisation, où la monnaie n'est pas un équivalent général et qui fonctionne hors du contrôle des pouvoirs publics et du cadre légal » [114] sont nombreuses, même si répertorier les activités et déterminer les statuts professionnels sont des tâches difficiles.

Les comptages et l'évaluation, tant numérique qu'économique, de l'ampleur de ces activités urbaines demeurent en effet très controversés. Après le travail pionnier de Meine Pieter Van Dijk, estimant à 183 400 environ (73% du total) le nombre d'actifs travaillant dans le « secteur informel » en 1976 [115], puis une enquête de 1989, commandée par la Chambre de commerce, d'industrie et d'artisanat, sur la « petite production marchande » aux abords des marchés de la capitale [116], le gouvernement révolutionnaire décide à son tour, en février 1987, d'un recensement officiel des activités illégales. Son l'objectif est de « créer des emplois réels » en faisant « disparaître progressivement l'économie informelle » [117], définie comme l'ensemble des unités économiques ne présentant pas de statut juridique et ne payant pas de taxes. L'enquête, dont la fiabilité est limitée, dénombre 100 000 actifs exerçant une petite activité artisanale ou commerciale non déclarée mais ne parvient pas à son but : doter chaque travailleur d'une carte d'identification professionnelle. Face aux réticences, les autres mesures sont également abandonnées : la tentative d'organisation des *dolotières* par le ministère du Commerce et de l'Approvisionnement du Peuple, dont les règles d'hygiènes ne sont pas respectées [118], comme celle des « médecins du fer » [119] par le ministère de l'Equipement, dont les kiosques sont dédaignés. Quant à la création des ateliers pilotes de ferblantiers, pour lesquels le périmètre réservé au secteur 16 est inauguré le 22 février 1987 [120], elle ne suscite que méfiance : le projet, s'il avait été mené à terme, aurait consigné les artisans à la fois dans un carcan professionnel, réglementé par un cahier des charges, et dans un espace géographique, où les collecteurs d'impôts n'auraient eu aucun mal à les retrouver...

A Ouagadougou comme ailleurs, l'enjeu est de recenser et de répertorier dans une nomenclature officielle les petits métiers, pour les rapatrier dans le circuit économique

113. MIRAS Cl. de, ROGGIERO R., *op. cit.*, p. 151.
114. HUGON Ph., « L'économie duale dans le contexte de crise », in *Cultures et développement*, vol. XVII n° 2, 1985, p. 295, (n° spécial *De la crise au développement*).
115. Van DIJK M. P., *Burkina Faso : le secteur informel de Ouagadougou*, Paris, L'Harmattan, 1986, pp. 104-105, (coll. Villes et entreprises).
116. DIRECTION GENERALE DE L'URBANISME ET DE LA TOPOGRAPHIE, *Enquête urbaine sur les activités dans la ville de Ouagadougou : inventaire des activités susceptibles d'être transférées à la périphérie urbaine*, Ouagadougou, ministère du Commerce et de l'Approvisionnement du Peuple/ministère de l'Equipement, 1989, p. 3.
117. Termes du communiqué ministériel rapporté dans une dépêche de l'Agence France Presse (4 février 1987).
118. *Sidwaya*, n° 716 du 20 février 1987, p. 5.
119. Mécaniciens : *Carrefour africain*, n° 881-882 du 10 mai 1985, p. 27.
120. *Echos-CNSS*, n° 18-19, 1er et 2ème trimestres 1987, p. 22.

contrôlé par l'Etat. Pour l'artisanat de production et certaines activités de service marchand, il s'agit de structurer les activités existantes ; dans le secteur des services publics de proximité en revanche, l'offre est quasiment inexistante avant 1983 : en suscitant l'organisation de la gestion de proximité, l'Etat contribue au développement d'un nouveau secteur d'activités placé, d'emblée, hors du cadre réglementaire et fiscal de l'administration publique, mais accompagné des conditions de son contrôle politique. Il crée ainsi de l'« informel » à portée de surveillance : si elle n'est pas délibérée, cette démarche converge néanmoins vers les préoccupations d'autres pouvoirs urbains et des bailleurs de fonds, soucieux d'inventer de nouvelles articulations entre les dispositifs d'encadrement ébranlés par la crise des ressources publiques et les petites activités marchandes qui foisonnent dans les villes.

La troisième réflexion enfin insiste sur l'imbrication des pratiques « formelles » et « informelles » tant au niveau individuel - « Un salarié moderne, privé ou public, ne répugne pas à travailler aussi dans l'informel, en utilisant même éventuellement les moyens que lui offre son entreprise ou son administration » [121] - qu'institutionnel : « Théoriquement, administration et économie informelle sont antinomiques. Cependant les exemples ne manquent pas, de par le monde, aussi bien en Europe (ex : Italie) que dans les pays du Sud (ex : Asie du Sud-Est), d'Etats qui ont su puiser leur dynamisme dans la coexistence d'une double économie formelle et informelle » [122]. Revenant sur les hypothèses initiales d'un processus historique de glissement d'un stade à un autre, ces études montrent au contraire la simultanéité des recours à l'une et l'autre forme de mise au travail et en font l'expression de stratégies de survie. Ainsi s'expliquent pluri-activité domestique et multi-activité individuelle [123].

De même que « le secteur informel ne peut exister [...] puisque chaque unité économique peut receler, plus ou moins, de façon temporaire ou permanente, une partie ou la totalité de ces activités qui échappent au contrôle légal, fiscal ou statistique de l'Etat », il ne saurait y avoir un « secteur informel » de la gestion urbaine - potentiellement « régularisable » - puisque ses principaux acteurs, les CR comme leurs partenaires institutionnels, naviguent par nécessité entre les pratiques réglementées et non réglementées. Cette transversalité des pratiques irrégulières est souvent attestée dans les sociétés des Tiers-monde - comme d'ailleurs dans celles des pays occidentaux - par des études qui montrent qu'elles surgissent avec des logiques très analogues, sans préjudice de la taille et de la « modernité » supposée des unités considérées, qu'elles soient économiques ou administratives. Alain Dubresson fait ainsi malicieusement remarquer que l'irrégularité est une pratique, voire une stratégie, largement partagée par les « mastodontes » de l'économie ivoirienne comme par les petits artisans et commerçants [124]. Les mécanismes de la gestion urbaine ouagalaise confirment l'hybridation des pratiques entre des unités économiques ou politico-administratives dont le statut diffère au regard du cadre législatif et comptable du pays, mais aussi le

121. GAUD M., « Nouveaux regards sur l'économie informelle », in *Afrique contemporaine*, n° 157, janvier-mars 1991, p. 29.

122. BARBIER J.-P., « A propos de l'économie informelle (commentaires), in *Afrique contemporaine*, n° 157, janvier-mars 1991, p. 35.

123. MIRAS Cl. de, ROGGIERO R., *op. cit.*, p. 140.

124. DUBRESSON A., *op. cit.*, p. 663. Voir aussi les analyses de Claude de Miras sur la flexibilité de l'emploi et l'évocation des pratiques « irrégulières » d'embauche dans les entreprises dites « formelles » : MIRAS Cl. de, ROGGIERO R., *op. cit.*, p. 162.

panachage des procédures et types de ressources à l'intérieur de chacune d'elle. Ainsi l'hétérogénéité des modes de gestion de l'ONEA, tantôt technocratiques et sophistiqués, tantôt « informels » et inventifs en ce qui concerne les points d'eau collectifs, n'a guère à envier à celle des CR. Pour avoir une présence institutionnelle différente, ces deux types d'organisme n'en manient pas moins tous deux à la fois des procédures officielles et parallèles. La contamination virtuelle de l'ensemble des acteurs et dispositifs de la gestion partagée par l'« informel » n'est pas seulement un risque maîtrisé, elle est une source de dynamisme. Comment, dès lors, caractériser leur relation avec les pouvoirs et services publics?

B. Conditions de l'ajustement gestionnaire

L'« informalisation » de la gestion partagée engendre deux séries de conséquences : d'une part, en comblant dans les périphéries une partie de l'écart entre niveaux de service réels et besoins sociaux, elle fonctionne comme un mécanisme de régulation participant, au même titre que les petits métiers urbains, aux ajustements qui assurent l'insertion urbaine de nombreux citadins exclus des systèmes de redistribution étatiques ; d'autre part, en marginalisant la réglementation et l'encadrement étatiques, elle favorise aussi des mécanismes de différenciation croissante des services et, partant, des effets secondaires d'exclusion. Cette tension entre deux mécanismes aux incidences contradictoires est une des clés de compréhension des difficultés d'intégration de la gestion partagée dans le dispositif institutionnel des services publics.

1/ De l'ajustement dans la dépendance

Revenons sur les conditions d'apparition de la gestion partagée à Ouagadougou : elles correspondent au brusque décrochage entre la demande et l'offre en équipements et services dans les périphéries, la première ayant été artificiellement comprimée jusqu'en 1983 par un dispositif juridique d'exclusion. En privant les résidants d'une tenure foncière légale en effet, les pouvoirs publics limitaient aussi, dans le contexte de ce pays, leurs revendications ; lorsque celles-ci s'amplifient avec le lotissement, la gestion partagée et les dispositifs de mobilisation des ressources qui l'accompagnent assurent un double rééquilibrage.

En premier lieu, ils offrent des services et équipements « accessibles » - ce qui ne signifie pas nécessairement moins chers - aux ménages des périphéries. Sans revenir sur la délicate question de savoir si l'« économie informelle » propose à la consommation des prix supérieurs ou inférieurs à ceux des secteurs industriels et commerciaux dits « modernes », remarquons qu'il n'est pas toujours pertinent de comparer les prix des biens et services fournis de part et d'autre. En revanche, il faut s'interroger sur les conditions qui permettraient aux services publics institutionnels de fournir leurs prestations selon des modalités similaires à celles offertes par la gestion de proximité. L'exemple de la distribution de l'eau potable à Ouagadougou est à cet égard éclairant : l'ONEA est dans l'impossibilité de fournir de l'eau potable avec un rythme

d'approvisionnement et de facturation qui satisfasse la demande quotidienne des ménages à faible revenu des périphéries. Que le prix unitaire du mètre cube d'eau acheté à un revendeur soit beaucoup plus élevé que celui qui est tarifé par l'office au robinet privé est incontestable, mais il demeure que seul le charretier dessert à domicile des populations éloignées du système réticulaire en offrant une parcellisation des achats qui corresponde au rythme de leurs rentrées pécuniaires.

La comparaison avec le rôle joué ailleurs par de tels services de revente d'eau confirme l'importance capitale du dispositif global de gestion partagée dans la fixation des prix. En effet, les auteurs travaillant sur les systèmes mercantiles de revente soulignent fréquemment les tarifs excessifs pratiqués par les marchands : en Amérique latine, « dans tous les cas étudiés, il s'agit de vendeurs privés et la concurrence étant réduite ou nulle par suite d'ententes dans le partage du marché, les prix sont très élevés », de 5 (Quito) à 40 (Lima) fois supérieurs à ceux des réseaux publics [125]. Le contrôle confié aux CR modère, à l'inverse, le mécanisme d'inflation et, en assurant un meilleur ajustement des tarifs au pouvoir d'achat des populations, permet aux services de proximité de compenser, mieux qu'ailleurs, l'insuffisance globale de l'offre institutionnelle. C'est en ce sens que nous évoquons des services « accessibles » : volumes et conditionnement des ventes (micro-détail), modalités de règlement (fractionné et personnalisé), formes de distribution (à la demande, horaires souples) atténuent à l'échelon des ménages l'écart global entre les revenus des unités domestiques et les prix du marché officiel, ouvrant ainsi l'éventail des clientèles.

En second lieu, la gestion partagée compense aussi le déséquilibre qui résulte de l'incapacité matérielle et financière des administrations à suivre le rythme du lotissement « commando ». Quand bien même tous les ménages résidants seraient solvables en effet, les directions techniques ministérielles et provinciales ne pourraient procéder aux aménagements nécessaires à un rythme suffisant pour équiper toutes les aires régularisées des périphéries. L'artisanat de service mis en œuvre par les CR, en comblant une part du déficit patent de l'offre institutionnelle, réduit ainsi le décalage entre les capacités de la maîtrise d'ouvrage et les objectifs du projet urbain étatique.

La gestion partagée résulte donc d'un double ajustement. Politiquement, elle amortit la contradiction entre les ambitions et les moyens de la pratique étatique en ville. Economiquement, dans l'intervalle déterminé par le faible pouvoir d'achat des ménages et la demande sociale en services, qui n'est pas mécaniquement réductible aux critères objectifs de satisfaction des besoins vitaux [126], elle modère la distorsion entre le coût élevé de la gestion et de l'équipement urbains - dont les prix sont liés à ceux des matériaux, des techniques et des compétences fixés pour l'essentiel sur les marchés internationaux -, et les revenus monétaires modiques obtenus sur les marchés locaux du travail par la majorité des populations résidant dans les secteurs périphériques.

La gestion partagée, dispositif institutionnel inventé par l'Etat révolutionnaire pour assurer ce double ajustement, s'apparente, au milieu des années 80, à ceux de la

125. FAUDRY D., *Les problèmes d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement dans les villes d'Amérique latine : éléments de diagnostic et état de la recherche*, Paris, Plan urbain, 1987, p. 14, (Programme interministériel REXCOOP).

126. MIRAS Cl. de, ROGGIERO R., *op. cit.*, p. 134.

« privatisation d'exécution »[127] : à mi-chemin de la privatisation et de la décentralisation, il transfère une partie des charges de la gestion urbaine sur les populations et délocalise certaines responsabilités vers les secteurs, sans accompagner cette délégation d'un abandon des compétences centralisées antérieures ni d'un relâchement du contrôle institutionnel sur les nouvelles activités ainsi créées.

Les logiques de cette « privatisation d'exécution » sont présentes dans de nombreux pays, que la contractualisation des services concerne des opérateurs privés, des associations ou des acteurs intermédiaires « publics » comme les *kebele* d'Ethiopie ou les CR du Burkina Faso. Partout, la cohabitation organisée avec le secteur artisanal des services est assortie d'une réaffirmation des prérogatives détenues par les organismes publics, l'exemple ouagalais montrant comment un office national peut « récupérer » à son profit les effets régulateurs des rationalités micro-économiques et trouver, dans la diversification de prestations déléguées, le moyen de résoudre partiellement la contradiction entre sa logique de gestion centralisée et une demande sociale hétérogène. Souvent, comme dans l'exemple de la distribution d'eau potable, la délégation ne porte pas sur l'ensemble d'un service mais sur certains de ses fragments, réponse intuitive au « problème du mode d'organisation le plus efficace, de la bonne échelle géographique, de la bonne articulation des compétences », lequel se pose en des termes différents suivant les différents moments techniques qui composent la chaîne de production d'un service [128].

Un constat récurrent fonde l'essor de cette mixité de l'offre, celui d'une demande différenciée et spatialisée que ne peuvent prendre en charge les administrations publiques monopolistiques. Si l'une des réponses possibles passe par le changement d'échelle des prestataires et le déploiement d'unités artisanales, en revanche, le remède ne requiert pas nécessairement une « privatisation » : les frontières des nouveaux dispositifs recoupent les anciens clivages entre privé et public, marchand et non marchand et conduisent au panachage des anciennes catégories [129]. Cette « privatisation d'exécution » est ainsi plus une remise en cause implicite des modes d'organisation centralisés et bureaucratiques des services qu'une mise en accusation des services publics, notamment lorsque les partenaires qui en bénéficient sont, comme à Ouagadougou, des instances élues parties prenantes de l'appareil d'Etat.

Dans cette configuration, qui caractérise le milieu des années 80, le dispositif de la gestion partagée conduit à un rattrapage massif, que dominent un processus d'ajustement global et un contrôle étatique prégnant. Progressivement toutefois, un glissement des modalités et des objectifs de l'accommodement réalisé par la gestion partagée est repérable et une deuxième période s'amorce à la fin des années 80.

127. COING H., MONTANO I., « Privatisation : une alternative à propos de l'eau ? Brésil et Argentine », in *Cahiers des Amériques latines*, n° 8, 1989, pp. 66, (n° spécial « Repenser l'urbain »). Voir aussi dans cet article la discussion sur le contenu idéologisé du terme « privatisation » et sur les confusions sémantiques qui en résultent.

128. *Ibid.*, p. 67.

129. *Ibid.*, p. 68.

2/ « Privatisation artisanale » et service public

Cette deuxième période est marquée par une complexification de la gestion partagée, qui intègre la différenciation sociale croissante des périphéries (livrées aux logiques patrimoniales de catégories socio-professionnelles diverses) et l'étiolement de la doctrine révolutionnaire, ciment progressivement dissous dans l'individualisation des processus d'intégration et des comportements d'enrichissement. Pour répondre à la diversification de la demande qui s'ensuit, une « déréglementation » interne de la gestion partagée est progressivement superposée à l'« informalité » octroyée du départ : celle-ci était définie par une déconnexion des systèmes institutionnels de contrôle fiscal et administratif, celle-là engendre un effritement des règles collectives qui d'une part chevillaient les montages au dispositif de planification national, d'autre part divulguaient une notion partagée de l'intérêt général, produit de l'engagement militant et de la sociabilité de proximité.

Cette autonomisation des pratiques de gestion contrecarre la convergence entre offre et demande caractéristique de la première phase, soit parce que les procédures choisies trient, parmi les bénéficiaires potentiels, la clientèle solvable (secteurs 15 et 29), soit parce qu'en abandonnant les critères de faisabilité vérifiés lors des projets planifiés, elles conduisent à des réalisations inadaptées (dispensaires).

Ces mécanismes ne sont pas sans rappeler ceux qui résultent de la « privatisation artisanale », laquelle décrit « non pas le transfert global d'organismes publics entiers à des individus ou à des grandes sociétés, mais plutôt la reprise progressive des services par des entreprises, les organismes du secteur public ne répondant pas à la demande de manière satisfaisante » [130]. Il y a bien, à Ouagadougou, une promotion « spontanée » de services artisanaux dans les créneaux inutilisés à la fois par la gestion institutionnelle et la gestion partagée encadrée : il n'en résulte pas une simple juxtaposition entre un secteur public d'entreprises monopolistiques et la démultiplication de petites unités économiques privées mais une multitude d'articulations possibles entre les deux, sur lesquelles se greffent des dispositifs intermédiaires inattendus.

Renforcée par le *credo* à la mode de la privatisation [131], la dualité public-privé est en réalité disqualifiée par l'éclosion de ces modes de gestion hétérodoxes dont la pluralité reflète un processus d'ajustement à l'hétérogénéité de la société citadine. La gestion partagée, économie artisanale encadrée puis progressivement « informalisée », n'est ainsi pas plus strictement publique (ses ressources ne proviennent pas d'impôts, taxes ou redevances apparaissant dans la nomenclature fiscale de la collectivité locale) que privée (les services rendus ayant un caractère de service public). Elle syncrétise des combinaisons originales à partir de bribes empruntées, sans préjudice de leur fonction ou statut originels.

« L'apparition d'un nouveau secteur, à mi-chemin entre l'économie formelle et l'économie informelle, est de mieux en mieux admise [...]. L'apparition d'un secteur organisé sur le plan local et animé par du personnel bénévole est facilitée par la disparition des frontières entre l'économie formelle qui comprend le travail rémunéré et

130. STREN R., *op. cit.*, p. 93.

131. Par exemple : ROTH G., *The Private Provision of Public Services in Developing Countries*, Oxford ; London ; New York, Oxford University Press, 1987, 278 p., (EDI Series in Economic Development).

comptabilisé dans le produit national brut, et l'économie informelle qui comprend les activités non rémunérées, telles que les activités du personnel bénévole ou le travail ménager. Ce secteur se caractérise par l'organisation collective des activités de type communautaire, la production locale et les prestations locales de services. Il est possible de transférer des activités des économies formelle et informelle vers cette forme d'organisation collective de l'activité économique » [132].

Ce texte atteste que la dissolution des frontières entre catégories économiques (public/privé, marchand/non marchand), n'est pas spécifique aux pays en développement et suscite partout des débats qui remettent en cause, non pas l'utilité d'un service public, mais l'opportunité de son exclusivité et du financement par les recettes fiscales. Il est vrai que le développement des formes non réglementées de service ne revêt pas partout la même signification [133] ; néanmoins, la coexistence d'offres partiellement segmentées remet partout en question le rapport des appareils étatiques aux sociétés et souligne que la résurgence de formes visibles des économies domestiques et artisanales aux côtés de la « strate étatique et capitaliste » [134] relève du politique autant que de l'économique.

Il faut ainsi s'interroger sur le partage des clientèles qu'instaure l'explosion, aux côtés des dispositifs formels de prestation, publics comme privés, d'une offre parallèle, notamment lorsque les organismes institutionnels conservent leurs usagers traditionnels, représentants des couches relativement aisées de citadins qui constituent la clientèle économiquement solvable et techniquement accessible, tandis que l'offre non institutionnelle s'adresse aux habitants que leurs moyens économiques marginalisent ou que leur habitat disqualifie au regard de la géographie des dessertes (périphérie) ou des normes de construction (matériaux, densité résidentielle). Ce partage du marché entre les différents modes d'accès aux services peut conduire à une véritable discrimination sélective des clientèles et engendrer une ségrégation sociale marquée [135].

Lorsque l'Etat burkinabè initie, dans le contexte spécifique de la Révolution, la constitution d'un tiers-secteur des services de proximité associant des missions de service public et un fonctionnement empruntant à l'action associative autant qu'à l'artisanat marchand, cette discrimination sociale est évitée, dans un premier temps, à Ouagadougou. Toutefois, l'investigation des niches délaissées par un artisanat atomisé et d'une grande flexibilité brouille rapidement la notion de service public : si les opérateurs en sont toujours les mêmes, les CR, leurs logiques changent et certains s'acheminent vers un profil de petites entreprises de services, plus professionnalisées, plus attachées à la rentabilité des prestations fournies et beaucoup moins préoccupées de servir un « intérêt général » que l'ébranlement de l'Etat révolutionnaire laisse orphelin.

S'il ne le provoque pas, le pouvoir d'Etat accompagne l'« informalisation » comme la « privatisation » de larges segments des activités gestionnaires dans les secteurs, ce

132. OCDE, *Gestion et financement des services urbains*, Paris, OCDE, 1987, p. 15.

133. Sur les interprétations différentes qui doivent être faites des économies « duales » au Nord et au Sud, voir : HUGON Ph., 1985, *op. cit.*, pp. 304-308.

134. *Ibid.*, p. 302.

135. GODARD X., « Quel modèle de transports collectifs pour les villes africaines ? (cas de Brazzaville et Kinshasa) », in *Politique africaine*, n° 17, mars 1985, p. 50.

dérapage produisant, avec des innovations incontestables, des dysfonctionnements dans le partenariat avec l'administration et une discrimination naissante des clientèles. Ce passage d'une « privatisation d'exécution » à une « privatisation artisanale » correspond à un processus de déréglementation et d'amoindrissement de l'emprise étatique sur les CR et leurs activités gestionnaires.

Cette évolution et ses effets pervers (exclusion, nouveau décrochage entre offre et demande) ne sont pas seulement circonstanciels ; ils découlent logiquement d'un mécanisme d'adaptation de la gestion urbaine partagée à l'évolution de l'environnement dans les périphéries, qui provoque une marginalisation croissante du cadre normatif initialement contrôlé par l'appareil public. L'objectif de croissance contrôlée de ce secteur d'activités « intermédiaire » s'avère ainsi partiellement irréaliste : c'est précisément parce que l'Etat n'a ni les moyens matériels et financiers, ni le pouvoir réglementaire d'encadrer l'ensemble de l'offre en services publics qu'apparaît la gestion partagée. Avec le déploiement des petites activités marchandes, elle traduit les difficultés d'ajustement entre un système politico-administratif centralisé et l'environnement économique foisonnant de la cité [136], entre le volontarisme technocratique du pouvoir et la volatilité des dynamismes citadins de survie comme de profit. La gestion partagée est une tentative pour domestiquer ces connexions incertaines et récupérer une partie des dividendes de l'économie urbaine au profit de l'appareil d'Etat mais, en raison même de son relatif succès, elle échappe au contrôle de ce dernier.

L'analyse du cas ouagalais rend ainsi sceptique à l'égard de la réconciliation entre artisanat « informel » et prestations institutionnelles que sous-tendent certaines propositions de services publics rénovés [137]. En effet, imaginer une réforme du service public intégrant, à côté du traditionnel secteur public, une multitude d'initiatives privées demanderait une capacité de surveillance et d'encadrement supérieure à celle dont l'insuffisance provoque le processus de « privatisation artisanale ». En d'autres termes, « formaliser » les services informels pour les incorporer dans un cadre réglementé, même *a minima*, exige des capacités administratives dont ne disposent pas les systèmes politiques fragiles qui dominent dans les pays en développement, dont c'est là un caractère saillant : lorsque les villes recèlent 60 à 70% d'activités dites « informelles », comment imaginer que des institutions qui n'ont pu les contrôler puissent à la fois apporter un concours utile à l'initiative privée, maintenir un juste équilibre entre les intérêts particuliers et préserver l'intérêt général ? [138]

Une seule alternative nous semble possible. Ou bien l'on estime que la nature du service public requiert un cadre normatif, certes évolutif et plus souple que l'actuel, auquel doivent être soumises les activités gérées par des opérateurs publics et privés : ceci suppose une condition préalable - l'amélioration considérable des capacités et compétences de l'Etat - et entraîne une conséquence - la marginalisation de la gestion partagée dans le traitement du rattrapage et de l'offre d'appoint. Ou bien l'on estime que la puissance publique est inefficace dans la production comme dans l'organisation des

136. STREN R., *op. cit.*, p. 93.
137. TEURNIER P., MANDON-ADOLEHOUME B., *op. cit.*, pp. 73-92.
138. BATLEY R., « Privatization : can Governement Manage It ? », in *The Urban Age*, vol. 2, n° 4, October 1994, p. 3.

services urbains et que d'autres acteurs, privés et associatifs, peuvent prendre le relais, peut-être sous une forme apparentée à celle de la gestion partagée des années 80 : dans ce cas, le maintien et, *a fortiori,* l'affermissement du contrôle étatique sur ces activités sont illusoires : imparfait, il est inique et suscite des voies parallèles et clandestines de contournement ; tracassier, il entrave le dynamisme économique.

* *
*

S'il est une continuité dans la pratique de l'Etat révolutionnaire burkinabè, elle est à rechercher dans son constant souci de refonte de la société urbaine, dans sa quête d'un idéal social dont la ville ne serait que le reflet homothétique : homogénéiser le corps social pour mieux le maîtriser, quadriller l'espace pour mieux contrôler les hommes [139]. Le paradoxe essentiel de ce projet tient, nous semble-t-il, dans l'impossible réconciliation de deux notions qui lui sont constitutives : la certitude idéologique que la modernisation de la société passe par un interventionnisme étatique appuyé sur une planification spatiale et économique centralisée ; le souci politique et pragmatique d'utiliser les ressources d'une mise en œuvre et d'une gestion largement décentralisées. Résultante d'une grande pauvreté de moyens mais aussi d'une incapacité à penser la pluralité, tant géographique que sociale, cette contradiction enferme l'Etat dans une succession de velléités dont aucune ne permet de déployer pleinement les logiques des choix initiaux : l'urbanisme rationnel du centre-ville se heurte à l'irréalisme des montages opérationnels, tandis que la gestion de proximité, riche des initiatives et ressources locales, n'atteint pas pleinement ses objectifs faute d'un encadrement public volontariste assumant, sur le long terme, les arbitrages financiers et la péréquation socio-spatiale nécessaires à une véritable politique urbaine.

Dans ce contexte, la gestion urbaine révolutionnaire, sériée en composantes « rentables », conservées par l'administration centrale, et non « productives », confiées aux secteurs pour ajustement, demeure lacunaire et mésestimée par un pouvoir surtout préoccupé d'efficacité immédiate. Par ailleurs, privé d'un large débat public, le mouvement de « descente vers le local » explore surtout les moyens d'encadrer la population et d'enserrer le tissu social dans les rets des structures populaires révolutionnaires contrôlées par l'appareil d'Etat, sacrifiant les spécificités locales à l'uniformisation des structures. Il faut le pragmatisme des CR et, surtout, leur « virage » de 1986 pour que le secteur s'affirme à la fois comme un lieu d'élargissement de la pratique politique à de nouveaux collectifs citadins et comme un espace de régulation, de gestion sociale de l'urbain disqualifiée, à l'échelle nationale, par la pénurie budgétaire. Néanmoins, en dépit des procédures de partage institutionnalisées, les articulations de cette gestion de proximité avec l'environnement politique, spatial et économique sont pour le moins imparfaites.

Si les efforts des CR sont tendus vers le rattrapage, par adaptation des dispositifs officiels, et accompagnés d'un « discours de la conformité » qui dédouble celui des

139. OTAYEK R., "Burkina Faso : between feeble state and total state, the swing continues", in O'BRIEN D. B. C., DUNN J., RATHBONE R. (eds.), *Contemporary West African States,* Cambridge ; New York : Cambridge University Press, 1989, pp. 22-23.

pouvoirs publics, les tactiques déployées relèvent, dans une situation de rareté des ressources, d'un art du pragmatisme propre au bricolage. Plus encore que les insuffisances techniques et juridiques de la gestion partagée, les lacunes de ses dispositions financières en dévoilent les contradictions : celles de l'insuffisant engagement étatique, celles de la discrimination croissante des pratiques locales de prélèvement. Nécessaires au fonctionnement d'une gestion « par le bas » mal dotée, ces dernières témoignent d'un investissement des marges du dispositif par les CR les plus entreprenants, corrélé à une perte de contrôle de l'Etat, dont s'effilochent les velléités d'encadrement.

Cette déréglementation de la gestion partagée met en question son équité. En effet, en finançant une large part des fonctions infra-communales, les prélèvements irréguliers des CR permettent de surseoir à une redéfinition de l'allocation des financements publics, dont la distribution inégalitaire fonde la base sociale et partisane d'un Etat qui, pour être révolutionnaire, n'en est pas moins dépendant d'une clientèle urbaine dont les bases économiques sont surtout localisées dans le centre-ville de la capitale. Prélevé sur les ressources domestiques et l'économie marchande des périphéries, le coût de la gestion de proximité pèse ainsi de manière disproportionnée sur les citadins à bas revenus, que vise principalement la « fiscalité » parallèle des CR. Par ailleurs, en l'absence de dispositif régulateur à l'échelle de l'agglomération, la gestion de proximité polarisée par chacun des secteurs favorise les concurrences, produit des inégalités entre les citadins comme entre les entités infra-communales, et conforte dans leur accession privilégiée aux ressources publiques ceux des collectifs résidentiels qui disposent d'un capital social et économique préalable.

Il est néanmoins des contrepoids à cette tendance, dont les principaux proviennent des administrations prestataires de services urbains. En effet, si le pouvoir politique manifeste une grande tolérance à l'égard des montages financiers des CR, ceux-ci se heurtent à leurs partenaires institutionnels dont les réticences se muent en résistances face aux empiétements croissants sur leurs domaines de compétence et leurs gisements fiscaux. Alors que s'amenuise l'encadrement politique, la dilatation du champ d'intervention des CR bute sur les limites défendues par les organismes gestionnaires nationaux et les administrations urbaines, arc-boutées sur l'exercice de leurs prérogatives.

Reste que les incohérences de cette concurrence mal maîtrisée entre les instances et les échelles gestionnaires témoignent de la principale faiblesse du dispositif ouagalais de gestion partagée. En effet, loin de se substituer aux fonctions défaillantes des pouvoirs institutionnels, celui-ci ne peut avoir d'efficacité durable que dans les interstices d'un encadrement public volontariste des hommes et des territoires ; l'affaiblissement de ce dernier menace le processus de démocratisation de la vie locale et de lutte contre les inégalités urbaines enclenché en 1983.

Conclusion

Entre la gestion institutionnelle et la logique marchande de l'artisanat de service, les pratiques gestionnaires des CR conduisent à une régulation collective de certaines des demandes citadines en matière d'équipements et de services de proximité : inscrites dans des montages partiellement institutionnalisés, déployées dans les créneaux ouverts par la déréglementation étatique, elles sont agencées au sein d'une dynamique infra-communale d'accommodement résidentiel dont l'Etat tolère d'autant mieux les manifestations, sur les marges pionnières de la cité, qu'elles confortent ses propres options politiques. Reconnaissance officielle de la demande en provenance de ces aires urbaines et émergence progressive de dispositifs contractuels de sa prise en charge déterminent ainsi une gestion partagée, dont le champ d'exercice est progressivement construit, révélant les limites fluctuantes du rapport des forces sociales.

L'hypothèse d'une structuration originale de la prise en charge des équipements et services urbains de proximité est ainsi vérifiée. Procédant à la fois de dispositifs empruntés à l'appareil administratif de l'Etat et de dynamismes citadins non codifiés, celle-ci est le creuset de recombinaisons plurales et de transgressions permanentes développées localement sous le contrôle attentif mais distant des pouvoirs publics. Peut-on dire pour autant que la gestion ouagalaise constitue un modèle gestionnaire syncrétique original ? N'est-elle qu'une réponse conjoncturelle et transitionnelle aux impératifs révolutionnaires ou souligne-t-elle l'émergence d'un secteur tiers de la gestion urbaine, plus structurellement ancré dans le fonctionnement de la cité ? Est-elle le vecteur de mutations durables ou l'expression provisoire d'éphémères bricolages ? Face à ce questionnement, les limites de notre travail sont doubles : elles tiennent d'une part aux discordances entre le temps de l'enquête et celui de la maturation des pratiques sociales, d'autre part aux écueils de l'interprétation des logiques d'acteurs.

Ainsi, la durée de ce travail est peu pertinente au regard des mutations exprimées sur le temps long et pour lesquelles manquent des éléments de comparaison, géographiques et historiques. La spécificité historique de la période est une autre difficulté : concomitante de la formation d'un régime politique révolutionnaire particulier et d'un moment urbanistique précis, correspondant au lotissement massif des périphéries ouagalaises, la gestion partagée en est aussi, dans ses formes originelles, une résultante ; elle représente l'instrument choisi par le pouvoir burkinabè pour promouvoir l'insertion urbaine de quelque 200 000 citadins à un coût minimal pour les finances publiques. La tentation est donc grande de souligner l'irréductible originalité

de ce contexte et, partant, son improbable reproduction : la gestion partagée des années 80 est-elle contingente au fait de capitale et consubstantielle à la construction de l'Etat révolutionnaire ?

Des évolutions significatives des premières années de la décennie 90 semblent corroborer cette singularité en marginalisant les alliances et les conjonctions d'intérêts qui sous-tendaient la gestion partagée. Ainsi, moins de dix ans après leur invention, les dispositifs contractuels ont tous disparu ; l'affermage des installations collectives à des particuliers, véritables petits entrepreneurs privés cumulant les contrats, a balayé la gestion partagée de l'eau et, avec elle, les transferts financiers sur lesquels reposait l'action des secteurs.

La précarité de ces dispositifs résulte de deux séries de facteurs : les uns sont liés aux changements politiques et aux repositionnements d'acteurs qui s'ensuivent, les autres procèdent des caractéristiques propres de la mobilisation citadine.

Privilégiant des projets d'investissement de faible envergure et des échelles locales d'intervention, celle-ci n'apparaît pas plus capable d'étayer une gestion sur le long terme que d'assurer le financement des infrastructures lourdes, pourtant nécessaires dans des périphéries qui en sont encore dépourvues. En permettant l'émergence de cadets sociaux [1] et l'érosion des forces conservatrices qui verrouillaient la société, elle a contribué à une relative démocratisation du pouvoir urbain sans pour autant apporter de réponse satisfaisante à une véritable « participation » des habitants, dont seuls seraient redevables les pauvres et les pionniers des périphéries, le centre-ville étant doté par l'Etat.

Face à ces déficiences structurelles, le comportement des protagonistes a en outre évolué dans les années 90. Pour les résidants des périphéries, la gestion partagée était avant tout un mécanisme de rattrapage mais, avec le temps, celui-ci a perdu de sa signification : doit-il conduire à une mise à niveau avec les quartiers centraux les mieux équipés, ou à un simple rééquilibrage des déficits les plus flagrants ? Le processus de consolidation en périphérie a progressivement accentué les inégalités et désolidarisé les ménages : les plus nantis se replient sur leur parcelle et s'efforcent d'en améliorer le confort par le raccordement aux réseaux. Dans le domaine de l'eau potable, la construction, en 1991, de 4 réservoirs et la pose de nouvelles canalisations confortent l'individualisation des comportements familiaux. Quant aux plus démunis, ils ne sont plus dans un rapport de force qui leur permette de préserver les options collectives qui prévalaient entre 1985 et 1990.

Le transfert des responsabilités gestionnaires aux CR comportait deux principales prescriptions : explorer l'échelle de proximité dans le fonctionnement des services urbains, et contribuer à « réformer » la citoyenneté, en réduisant la distance séparant les administrations des citadins. Institués en intermédiaires obligés, les CR ont usé de leur position d'interlocuteurs et de relais exclusifs pour renforcer leurs pouvoirs. Confisquant des facteurs clés du contrôle territorial et social - contrôle des attributions foncières, construction des équipements, organisation des services -, ils se sont inventé un rôle d'*arrangeurs* ubiquistes et polyvalents. Toutefois, la normalisation politique

1. Sur le rôle des cadets sociaux dans la Révolution burkinabè, voir : OTAYEK R., « Avant-propos », in *Politique africaine*, n° 20, décembre 1985, p. 8.

conduite par le président Compaoré ne rend plus nécessaire l'échelon infra-communal. Approuvée lors du référendum du 2 juin 1991, la nouvelle Constitution burkinabè impose la séparation de l'Etat et du Front populaire. Organes partisans de ce dernier, les CR ne sont plus dépositaires de l'intérêt général et perdent toute prétention dans la gestion du bien public. Leur légitimité comme organisations prestataires de service public, déjà contestée, perd tout fondement et la logique gestionnaire transversale dont ils étaient porteurs à l'échelle des secteurs est affaiblie.

Si certains organismes gestionnaires institutionnels (administrations et offices publics) n'ont pu se départir d'une rigidité technocratique incompatible avec le fonctionnement ânonnant des CR, d'autres, en dépit de leur centralisation, se sont montrés remarquablement attentifs aux dynamiques infra-communales. La distribution d'eau potable dans les secteurs périphériques prouve ainsi de façon éclatante que des dispositifs intermédiaires peuvent, sans bouleverser les agencements existants, améliorer sensiblement la condition des habitants de villes mal pourvues en infrastructures et disposant d'une faible capacité d'investissement. Au-delà de ces comportements dissemblables toutefois, un assentiment de principe prudent rassemblait les partenaires institutionnels autour de l'idée de propédeutique. L'Etat révolutionnaire n'ayant pas les moyens de sa *Providence*, la gestion partagée proposait opportunément un mode de sélection des projets, permettant de réserver les contributions du budget national aux seuls secteurs « méritants ». Espace d'initiation aux contraintes de la gestion publique, elle exigeait des populations, encadrées par leurs CR, qu'elles démontrassent leurs bonnes dispositions et leurs capacités contributives pour obtenir une aide de contrepartie. Les partenaires institutionnels des CR ont ainsi vu dans la gestion partagée une étape probatoire et conditionnelle au déblocage des crédits publics.

Cette démarche a néanmoins perdu de son fondement avec la réaffirmation des légitimités techniciennes et des approches sectorielles. Celle-ci résulte de deux faits majeurs : la modernisation technocratique d'un appareil d'Etat amaigri mais doté de capacités d'expertise et de contrôle renforcées, qui commande une réorganisation claire des compétences ; les interférences du FMI et de la Banque mondiale dans la définition des politiques, qui imposent la priorité des équilibres macro-économiques : le souci de rentabilité et de productivité par branche conforte les préoccupations des établissements spécialisés, au détriment de la souplesse des formules bricolées de la gestion partagée. En réponse à ces nouvelles logiques, la programmation des priorités est également exprimée en termes sectoriels, modifiant radicalement les perspectives qui avaient permis de concilier, non sans heurts, les logiques transversales des CR et les approches sectorielles des partenaires institutionnels. Dans le domaine de l'eau par exemple, l'octroi de deux financements bilatéraux, français et allemand, pour mener à bien un programme d'urgence et préparer des études sur de grands travaux à venir (notamment le barrage de Ziga sur l'ex-Volta Blanche à 60 km de la capitale) privilégie la définition sectorielle du problème de l'eau, thème du 2ème Plan quinquennal (1991-1996). Contrairement au projet urbain du pouvoir révolutionnaire, qui reposait sur l'amélioration de l'habitat, entrée transversale qui permettait aussi bien de justifier les progrès réalisés dans la distribution d'eau que l'utilisation des profits de la vente pour la

construction des écoles, le retour au cloisonnement des filières d'intervention sur la ville entérine la suprématie retrouvée des préoccupations sectorielles.

Ces divergences croissantes entre les intérêts propres des acteurs urbains et les logiques de la gestion partagée n'ont rencontré aucune résistance de la part d'un Etat qui a désormais d'autres préoccupations : sa recherche d'une base sociale pour appuyer le processus de création d'un « environnement institutionnel légalisé » [2] le conduit notamment à liquider l'héritage révolutionnaire. Ainsi, la suppression des références au « marxisme-léninisme » par le parti présidentiel en mars 1991, puis la disparition des mentions relatives à l'Etat « révolutionnaire et anti-impérialiste » dans le texte constitutionnel traduisent, notamment, l'abandon des alliances politiques du Sankarisme. Avec elles disparaissent les logiques qui avaient présidé à la répartition des responsabilités et des rentes dans la gestion de proximité.

C'est ainsi dans le processus de construction de l'Etat qu'il faut chercher les ressorts de la gestion partagée, portée ou contrecarrée par des déterminations qui relèvent du politique plus que des contraintes de la gestion et de l'aménagement de la ville. Nous rejoignons ainsi la démarche d'autres chercheurs confrontés, dans leur domaine d'investigation, à la prégnance des contraintes de la construction étatique en Afrique de l'Ouest : « Notre objectif [est] de montrer en quoi il y a eu contradiction permanente entre les discours et les pratiques de l'aménagement du territoire, et de risquer l'hypothèse que l'existence de cette contradiction n'est, en dernier ressort, qu'un témoignage des modalités de la construction permanente de l'Etat » [3]. Dans cette hypothèse, les formes et dispositifs intrinsèques de la gestion partagée sont moins significatifs de sa fonction réelle que ses modalités d'insertion dans le dessein urbain étatique et, plus globalement, dans le projet de société du pouvoir révolutionnaire.

Celui-ci ne peut être isolé du contexte économique et politique de la rupture de 1983, caractérisé par une disette des ressources publiques et par un engagement persistant de l'Etat révolutionnaire envers des catégories de populations qui, pour n'être apparemment plus au cœur de sa sollicitude, n'en continuent pas moins de bénéficier, directement ou indirectement, d'une part majeure des subsides consacrés à l'urbanisme ouagalais. Dans ce cadre, les impératifs de la restructuration des secteurs périphériques, immédiats (le lotissement), et à plus longue échéance (leur équipement), requéraient que soient associées à la maîtrise d'ouvrage publique les ressources d'autres acteurs. Les principes de la MAP, et plus largement de la gestion partagée, s'enracinent ainsi dans la conjonction de deux urgences : la nécessité politique de promouvoir la décentralisation et la responsabilisation locale par « une participation conséquente des masses populaires au pouvoir d'Etat » [4] ; l'obligation, compte tenu de la pauvreté des organismes publics, de convaincre les populations d'assumer « leur devenir économique et social en adhérant à la philosophie du *développement participatif* » [5]. Au delà des discours et des effets oratoires, les contraintes sont réelles et la « descente » vers le bas

2. AICARDI DE SAINT-PAUL M., « Présentation de la Constitution du Burkina Faso », in *Afrique contemporaine*, n° 159, juillet-septembre 1991, p. 74.
3. DUBRESSON A., « Derrière la contradiction, l'Etat : discours et pratique de l'aménagement du territoire en Côte d'Ivoire », in *Politique africaine*, n° 21, mars 1986, p. 79.
4. FRONT POPULAIRE, *Assises nationales sur le bilan des 4 années de Révolution : documents finaux*, Ouagadougou, s.n., 1988, p. 122.
5. *Carrefour africain*, n° 974 du 13 février 1987, pp. 25-26.

de l'administration des villes est un corollaire du désengagement financier des pouvoirs centraux.

Là pourtant n'est pas l'essentiel. C'est à la construction même du politique et de l'Etat qu'il faut lier l'organisation et la gestion de la cité. Au-delà des nécessités du discours révolutionnaire sur les campagnes, le pouvoir pouvait-il se désintéresser de la ville capitale, lieu d'échanges et de concentration des richesses, creuset de la croissance, arène du pouvoir, pour paraphraser Fernand Braudel ? Il n'est pas d'évidence à laquelle le pouvoir révolutionnaire se soit rendu avec plus de célérité car c'est en ville, et à Ouagadougou principalement, qu'il s'est efforcé de consolider ses bases sociales et de recomposer des alliances, afin de moderniser et d'affermir l'appareil d'Etat.

La gestion partagée ressortit doublement à ce projet, dont elle n'est qu'une des modalités spécifiques. En libérant le centre d'une partie de la pression des revendications citadines, elle lui permet de concentrer ses efforts sur les groupes de citadins qui constituent sa clientèle. Valorisant et confortant la position des CR dans les collectifs résidentiels, elle étaye l'ancrage des structures étatiques dans les espaces infra-communaux de la ville et y renforce l'encadrement des hommes par une densification du maillage relationnel et une délocalisation des fonctions urbaines de base. Contrôle du territoire et encadrement des citadins procèdent ici de la maîtrise politique de la gestion de proximité, donc des modes de consommation des services et des pratiques de fréquentation des équipements, autant que du découpage administratif de l'espace urbain.

Les incohérences d'un urbanisme opérationnel soumis au rythme des slogans révolutionnaires, qui contredisent l'existence d'une véritable « politique urbaine révolutionnaire », trouvent ainsi une explication : la pratique étatique à Ouagadougou est une politique ***dans*** la ville et non ***de*** la ville. Ensemble de mesures visant à nouer des liens entre les hommes, à enchâsser les collectifs résidentiels dans l'espace maîtrisé et quadrillé de la cité, à sérier les solutions urbanistiques en fonction de la place des individus et groupes dans le projet de société, elle est une pensée du politique. Que celle-ci trouve parfois une concrétisation à travers des programmes d'urbanisme est une évidence : les lotissements, les Cités, les grands équipements ne sont cependant que les faire-valoir d'une ville instrumentalisée au service de l'affermissement du pouvoir d'Etat.

S'il est pourtant laissé une importante marge de tolérance aux pratiques irrégulières des CR, c'est que celles-ci conduisent, en dernier ressort, aux mêmes objectifs. Conformes ou non aux procédures institutionnalisées de la gestion de proximité, les projets de secteur n'en canalisent pas moins les forces sociales des périphéries : réquisition multiforme des ressources citadines, la mobilisation encadrée par les CR conforte le projet étatique de rapatrier les ressources locales dans son champ d'action tout en assumant la délocalisation d'un grand nombre de conflits issus de l'inégale redistribution des financements publics. Certaines des contradictions de l'Etat prescripteur sont ainsi résolues et des rapports sociaux sont, *in fine*, domestiqués par l'ajustement gestionnaire des CR.

La part de la reconstruction théorique dans cette stratégie du pouvoir ne doit cependant pas être dissimulée : logique des intentions et logiques des actes, immergés

dans la complexité sociale, ne concordent pas toujours. Gardons-nous en effet des rationalisations *a posteriori* : livrée aux conduites et réinterprétations des acteurs de la ville, évoluant sur impulsion d'alliances erratiques et de rapports de force en constant rééquilibrage, procédant d'un rebalisage permanent des champs d'intervention, la gestion de proximité est une construction empirique itérative, débordant le cadre théorique de l'épure officielle. Dès lors, elle est aussi privée d'une finalité unique et apparaît plutôt comme une résultante de projets antagoniques, que le dessein étatique, pour être prépondérant, ne parvient ni à surclasser totalement ni à assujettir aux impératifs de sa propre logique.

Ce qui n'était que politique d'affermissement du pouvoir par organisation des forces citadines et destruction des noyaux locaux de résistance à la rationalisation étatique, nodules irréductibles d'une identité socio-culturelle mossi inassimilable, a été progressivement remodelé pour répondre aux pressions de la société urbaine, puis finalement subverti par ses contournements et transgressions. Les dispositifs qui devaient maintenir les revendications citadines dans les limites du tolérable pour les administrations urbaines ont été réappropriés par les CR et réutilisés dans des stratégies de conquête, menaçant le fonctionnement des acteurs institutionnels déstabilisés dans leurs pratiques. La déréglementation de la gestion des services, en l'élargissant à de nouvelles formes de participations, a favorisé des modes de financement qui réintroduisent des discriminations socio-économiques et produisent de l'inégalité et de l'exclusion, contrevenant ainsi au projet étatique de stabilisation des marges citadines.

Cet emballement a produit de la « distance sociale » entre les habitants comme entre les secteurs mais, en favorisant l'articulation du « haut » et du « bas », l'intégration du centre et de certains collectifs périphériques, la banalisation des arrangements a pourtant conforté l'Etat. Aboutissement terminal d'une longue cascade de mesures réinterprétées, investie par des intermédiaires aux mobiles multiples qui, entre l'énoncé des intentions politiques et leur mise en œuvre, ont activé ses potentialités pour mieux en redéfinir les enjeux, la gestion partagée a cristallisé un relatif consensus. Tandis que philosophes et sociologues s'interrogent sur les moyens des Etats « occidentaux » pour gérer la complexité des sociétés contemporaines, n'avons-nous pas à apprendre de la perméabilité des sociétés africaines aux logiques intermédiaires ? Ne constitue-t-elle pas, dans certaines configurations, une forme de gestion de la complexité sociale [6] ? Une des erreurs du régime sankariste fut, précisément, d'avoir limité la souplesse de ces ajustements : si le coup d'Etat du 15 octobre s'enracine dans les profondes divergences de l'Etat-major, celles-ci furent amplifiées par un malaise social issu, notamment, du grippage des mécanismes « lubrificateurs ». Sans rien modifier aux grands axes de la Révolution, sans rien renier des textes fondateurs, le Front populaire n'eut guère qu'à alléger le poids de la chape étatique sur ces micro-ajustements pour libérer les ressorts de la vitalité citadine : des réappropriations « fiscales » des CR à leurs réalisations « hors plan », la diversification et la complexification de la gestion partagée après 1987 sont des manifestations de ce phénomène. Qu'on l'analyse, en Afrique, comme une « revanche du bas » ou qu'on l'assimile à une érosion des dispositifs coercitifs du pouvoir d'Etat, ces pratiques maintiennent « un polythéisme de pratiques

6. MORIN E., *Science avec conscience*, Paris, Seuil, 1990 (nouv. éd.), pp. 163-215, (Points Sciences).

disséminées » [7] sauvegardant, dans la domination, la souplesse des adaptations marginales qui affectent de façon décisive la vie quotidienne des citadins.

Dans ce contexte, loin d'être un tribut payé à une mode ou, pire encore, une concession à une pratique externe imposée par les bailleurs de fonds internationaux, le recours à la notion de « gestion urbaine », et à sa variante « partagée », est utile pour penser l'articulation entre la régulation volontariste et organisée de la demande urbaine en infrastructures et services et les pratiques citadines qui l'appuient, la complètent ou la contrecarrent. Mobilisant des protagonistes divers, à des échelles et sur des registres différents, les services urbains ne peuvent être étudiés qu'à travers le prisme des enjeux propres à chaque intervenant (individuel ou collectif) et des rapports de pouvoir suscités par chaque dispositif (encadrement des pratiques de consommation, contrôle de l'accès aux ressources que sont l'instruction et la santé, captation de la plus-value foncière).

Inscrite dans le faisceau de logiques des CR, où s'enchevêtrent compromis collectifs et ambitions individuelles, la mise en gestion partagée des services et équipements résulte d'un ensemble pluriel d'acteurs, de systèmes de référence, de ressources, de modes de régulation qui, tous ensemble, concourent au fonctionnement des périphéries. Cet écheveau de déterminations conforte notre choix méthodologique d'étudier l'ensemble des interventions urbanistiques infra-communales et non seulement les principales d'entre elles, comme la gestion de l'eau potable ou la construction des écoles qui, pour être plus visibles, sont indissociables du complexe d'activités dans lesquelles elles s'inscrivent. Le risque est de n'avoir pu explorer avec suffisamment de précision chacune des filières et laissé dans l'ombre nombre de pratiques et stratégies à peine esquissées, qui auraient exigé des investigations plus minutieuses. Si, ce faisant, nous n'avons pu conserver l'équilibre idéal entre un *stendhalisme* géographique traqueur de détails significatifs et un encyclopédisme *balzacien* [8], du moins n'avons-nous pas sacrifié l'originalité de notre objet à celle de ses composantes.

Prendre en compte l'ensemble des acteurs, évoquer les dynamismes hétérogènes du fonctionnement urbain, sans affubler ce dernier d'une logique collective dont il est souvent dépourvu, ne nous conduit nullement à prôner les vertus du localisme et de la « participation communautaire ». Tout au contraire, notre propos demeure de confronter ce foisonnement citadin aux nécessités de l'encadrement public, pour déceler les synergies mobilisables par la gestion urbaine comme les grippages d'une improbable « rénovation » du service public fondée sur l'intégration des différents segments de l'offre en services : l'attrait pour le foisonnement inventif des périphéries ne doit pas masquer la nécessité d'une approche plus globale.

Ne soyons pas dupe en effet des limites du dispositif de la gestion partagée. S'il constitue, entre le tout Etat et le marché, un pôle intermédiaire d'organisation de services publics de proximité, il ne répond ni aux impératifs de l'équipement lourd des périphéries, ni aux nécessités d'une régulation sociale et spatiale fondée sur une redistribution transversale des richesses au profit des couches les moins favorisées de la

7. Michel de Certeau repris par Jean-François Bayart : BAYART J.-F., « L'énonciation du politique », in *Revue française de science politique*, vol. 35, n° 3, juin 1985, p. 356.

8. Edgar Morin évoque la « nécessité d'un balzacisme et d'un stendhalisme sociologiques » : MORIN E., *Commune en France : la métamorphose de Plodémet*, Paris, Fayard, 1967, p. 279.

société citadine. En ce domaine, la politique révolutionnaire n'a résolu aucun des problèmes ni exploré aucune des voies de la redistribution.

Aussi la gestion partagée a-t-elle, sur le court terme, spectaculairement réduit les inégalités de la desserte tout en disséminant, sur le moyen terme, les germes d'une nouvelle différenciation sociale, interne aux périphéries : superposée à la précédente, qui opposait le centre-ville et ses marges, cette discrimination naissante brouille la représentation de la ville et substitue de nouveaux clivages aux anciens, fondés sur l'accès aux services et terrains équipés. Résultante de la juxtaposition de stratégies gestionnaires de faible envergure, cette micro-différenciation du tissu social de périphéries auparavant « homogènes », témoigne de deux carences majeures de la gestion partagée.

Premièrement, elle échoue à piloter une redistribution significative des financements publics en direction des périphéries : tandis que celles-ci étaient quadrillées par des milliers de lots dépourvus d'eau et d'électricité, la construction des Cités pour couches moyennes et les grands travaux d'infrastructures étaient poursuivis en centre-ville. La régularisation foncière des franges urbaines a été réalisée à l'économie grâce au report, sur les attributaires, d'une part notable des charges financières de leur équipement : sauf à l'instituer pour l'ensemble des citadins, cette contribution sélective à l'effort d'urbanisation demeure gravement inéquitable. Deuxièmement, l'abandon, dans certains secteurs, des principes de mutualisation des coûts des services sociaux en raison des contraintes du financement des installations a réintroduit, pernicieusement, une discrimination financière entre les citadins. Mal régulées, ces pratiques ne suscitent aucune mesure sociale de compensation aux plus démunis et reposent très directement le problème de l'existence de services publics accessibles à tous.

Plus banales, mais aussi plus visibles, les manifestations de l'inégalité entre les citadins empruntent également les formes d'un clientélisme élargi aux nouvelles notabilités forgées dans les rangs de la classe politique infra-communale. Monopolisées par celles-ci, les formes de dialogue instaurées avec les partenaires institutionnels dans le cadre de la gestion partagée n'ont permis qu'une redéfinition restrictive et ambivalente des nouveaux rapports entre citadins et instances du management urbain. Captive des *leaders* des CR, la majorité des résidants citadins n'en a guère profité, tandis que les processus de négociation confortaient la position des représentants mandatés des CR et favorisaient l'émergence de nouveaux pouvoirs dans les collectifs résidentiels, que la multiplication des transactions hors des filières institutionnalisées et normalisées, en rendant les intermédiaires moins incontournables encore, a considérablement renforcés.

Obérée par les impératifs du contrôle politique, manipulée par les jeux de pouvoir infra-communaux, la refonte des rapports entre la société citadine et les structures institutionnelles, que le pouvoir politique avait affichée comme un des objectifs du transfert des responsabilités gestionnaires aux CR, n'a pas abouti. Si telle opération réalisée entre un office public et un CR grâce à un intermédiaire ou telle promotion d'un militant formé dans un secteur puis embauché par une administration témoignent, mieux que leur coopération formelle, de l'osmose réalisée entre les collectifs résidentiels des périphéries et les centres de décision urbains, celle-ci élargit la sphère

des bénéficiaires plus qu'elle ne remet en cause les structures inégalitaires de la distribution du pouvoir en ville. En outre, fondée sur des pratiques de « désobéissance civile », la réussite de certains bureaux apparaît peu compatible avec les objectifs affichés de repenser l'organisation d'un appareil de gestion public conçu, non comme l'instrument de reproduction d'une minorité d'accaparement, récipiendaire du pouvoir central, mais comme un instrument légitime d'administration de la société dans son ensemble. Le partenariat élaboré pour gérer les services de proximité et construire les équipements de voisinage est une innovation importante, mais il ne se substitue pas au dispositif institutionnel public de management urbain comme il ne suffit pas à la nécessaire redéfinition du service public. Sur ce point, la pratique révolutionnaire de la ville n'a pas permis d'avancées significatives et les relations entre pouvoir d'Etat, appareil de gestion public et citadins, qu'un centralisme démocratique cadenassé n'a pu renouveler, demeurent, au Burkina Faso comme dans les autres Etats d'Afrique de l'Ouest, encore largement à inventer.

Enfin, la gestion de proximité est une instrumentalisation des ressources locales sans réel renforcement des collectivités territoriales, l'édifice institutionnel provincial ayant au contraire été amoindri par les pratiques du pouvoir révolutionnaire. Certes, nous avons souligné que la décentralisation au profit des pouvoirs locaux n'est ni une condition suffisante ni un préalable nécessaire pour que soient élaborées des formes de gestion urbaine partagée, les dispositifs intermédiaires de l'ONEA, aux lisières des règlements normatifs, ayant autant fait pour la stimulation des initiatives locales et la mobilisation des ressources infra-communales que la décentralisation institutionnelle ambivalente des années 80. Cependant, si le pouvoir local n'est pas nécessairement plus attentif à l'hétérogénéité de la demande citadine qu'un établissement public national, s'il peut n'être qu'un acteur subsidiaire dans l'élaboration d'une gestion intermédiaire polymorphe susceptible de réduire le déficit de l'offre institutionnelle en services de proximité, en revanche, son effacement compromet la coordination des interventions, la régulation sociale et la redistribution des richesses urbaines entre les différents collectifs gestionnaires. En l'absence d'un système de péréquation urbaine, l'atomisation des projets conduit en effet à un approfondissement des inégalités. En exacerbant la concurrence entre les secteurs, la gestion urbaine partagée a conforté les disparités socio-spatiales des périphéries, qu'elle a désolidarisées face au centre-ville ; certes, en les réglementant, le système de planification infra-communale aurait dû atténuer les rivalités mais, en pratique, il fut un indicateur plus qu'un cadre contraignant d'action dès lors que les ressources publiques demeuraient rares.

C'est sur cette question de l'articulation des échelles géographiques et sur celle, qui lui est corrélée, des rôles respectifs des différents niveaux de pouvoir dans la coordination des initiatives individuelles des CR et la régulation des déséquilibres, que les lacunes du dispositif de gestion partagée apparaissent les plus préjudiciables. Sans doute les urgences du pouvoir étaient-elles ailleurs : la politique révolutionnaire, peu soucieuse de penser la diversité et l'hétérogénéité, a sacrifié les particularismes locaux à l'abstraction d'un Peuple et d'une Nation unifiés, préférant organiser l'uniformisation des structures d'encadrement des hommes plutôt que l'emboîtement raisonné des échelons territoriaux.

Cet ouvrage témoigne, à sa manière, d'une expérience significative. Pour être singulière, irréductiblement liée à l'avènement-événement du CNR, la gestion partagée n'est en effet ni subsidiaire, ni marginale. Si, d'une gestion urbaine de proximité inachevée et maladroite, nous avons pu extirper des éléments suffisamment révélateurs pour servir de pivots aux analyses comparatives et de supports aux réflexions que mènent les urbanistes sur leurs pratiques opérationnelles, les acquis de notre démarche ne sont menacés ni par les aléas de la Révolution burkinabè, ni par les limites de la monographie. Les CR sont morts, mais la contribution ouagalaise à la redéfinition des modes de fonctionnement des services urbains de proximité n'en demeure pas moins féconde, alors que la quête d'une meilleure *gouvernance* urbaine, pour le plus grand nombre, suscite de vifs débats, au Nord comme au Sud, sur les moyens d'articuler richesses locales et systèmes globaux d'encadrement.

Bibliographie

Instrument de travail, cette bibliographie comprend la majorité des documents, cités ou non, qui ont étayé notre réflexion. Toutefois, nous avons volontairement écarté les titres portés en notes infra-paginales qui, à notre sens, n'étayent pas réellement le propos général.

Pour être aujourd'hui fréquemment évoquées, la gestion urbaine et la gestion des services urbains dans les villes africaines n'ont pas, jusqu'au début des années 90, suscité une abondante littérature spécialisée : rarement au cœur des travaux scientifiques qui les abordent, ces thèmes apparaissent en revanche fréquemment au détour d'autres problématiques privilégiant l'habitat, les pouvoirs locaux ou les réseaux techniques par exemple. Aussi avons-nous cherché dans les sphères d'investigation adjacentes les outils de notre approche : les références ainsi collectées reflètent nos cheminements, nos hésitations, nos choix arbitraires dans un corpus bibliographique disparate.

Pour en faciliter la lecture, nous les avons organisées en rubriques thématiques au caractère nécessairement artificiel. Dans le chapitre des ouvrages et documents de référence, seules les rubriques I.A.2. et I.B. regroupent uniquement des textes sur les pays en développement, les autres mêlent des sources sur des aires géographiques diverses, dont la juxtaposition nous a semblé utile. Afin d'éviter l'enfermement dans la spécificité ouagalaise en effet, nous avons été conduite à proposer nombre de comparaisons internationales : évoluant ainsi à la périphérie du champ exploré, nous n'avons nullement cherché l'exhaustivité et la sélection des textes jugés significatifs paraîtra sans doute contestable aux spécialistes du domaine.

I. Ouvrages et documents de référence

A. Travaux d'intérêt théorique et méthodologique
   1/ Travaux à caractère général
   2/ Pays en développement
B. Urbanisation dans les pays en développement
C. Services urbains/gestion urbaine
D. Pouvoirs locaux : institutions et finances
E. Pratiques populaires et mobilisations citadines

II. Burkina Faso

A. Généralités

1/ Sources statistiques

2/ Documentation photographique et cartographique

- Photographies aériennes
- Atlas et cartes

3/ Publications

- Les textes de la Révolution
- Etat et politique dans le Burkina révolutionnaire
- Histoire et société

B. Urbanisme/habitat/économie urbaine

1/ Etudes et rapports

2/ Publications

C. Gestion urbaine/équipements et services urbains

1/ Etudes et rapports

2/ Publications

D. Administration et finances locales

III. Burkina Faso : articles de presse

IV. Burkina Faso : textes de lois

* *
*

I. Ouvrages et documents de référence

A. Travaux d'intérêt théorique et méthodologique

1/ Travaux à caractère général

BALANDIER (Georges), « Essai d'identification du quotidien », in *Cahiers internationaux de sociologie*, vol. LXXIV, 1983, pp. 5-12.

BALANDIER (Georges), *Anthropologie politique*, Paris, PUF, 1984, 238 p., (coll Quadrige).

BOURDIEU (Pierre), « Le capital social : notes provisoires », in *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 31, janvier 1980, pp. 2-4.

BRACHET (Olivier), « La démocratie locale vue sous l'angle d'un lieu : le quartier, et d'une méthode : l'enquête », in *Economie et humanisme*, n° 261, septembre-octobre 1981, pp. 30-40.

BRIQUET (Jean-Louis), « Les amis de mes amis... Registres de la mobilisation politique dans la Corse rurale », in *Mots, les langages du politique*, n° 25, décembre 1990, pp. 23-41.

CERTEAU (Michel de), *L'invention du quotidien : 1. Arts de faire*, Paris, Gallimard, 1990, 350 p., (Folio essais).

CHEATER (Angela, P.), *Social Anthropology : an Alternative Introduction*, London, Unwin Hyman, 1989, 312 p.

CRENSON (Matthew), *Neighborhood Politics*, Cambridge, Harvard University Press, 1983, 328 p.

CROZIER (Michel), FRIEDBERG (Erhard), *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1977, 500 p., (coll. Points Politique).
GANNE (Bernard), « Les avatars des études urbaines », in *Economie et humanisme*, n° 252, mars-avril 1980, pp. 3-12.
GANNE (Bernard), « Du notable au local : transformations d'un modèle politique », in *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 28, octobre 1985, pp. 23-32.
GARRAUD (Philippe), « Discours des maires et construction locale du politique », in *Mots, les langages du politique*, n° 25, décembre 1990, pp. 23-41.
GAUDIN (Jean-Pierre), « La genèse de l'urbanisme de plan et la question de la modernisation politique », in *Revue française de science politique*, vol. 39, n° 3, juin 1989, pp. 296-312.
GIARD (Luce), MAYOL (Pierre), *L'invention du quotidien : 2. Habiter, cuisiner*, Paris, Union générale d'éditions, 1980, 316 p., (coll. 10/18).
GOFFMAN (Erving), *Asiles : études sur la condition sociale des malades mentaux*, Paris, Les Editions de Minuit, 1968, 449 p., (coll. Le sens commun).
GUTWIRTH (Jacques), « L'enquête en ethnologie urbaine », in *Hérodote*, n° 9, 1978, pp. 38-55.
GUTWIRTH (Jacques), « Jalons pour l'anthropologie urbaine », in *L'Homme*, XXII, n° 4, octobre-décembre 1982, pp. 5-23.
GUTWIRTH (Jacques), PETONNET (Colette) (dirs.), *Chemins de la ville : enquêtes ethnologiques*, Paris, CNRS, 1987, 270 p.
HANNERZ (Ulf), « Problems in the Analysis of Urban Cultural Organization », in ASCHENBRENNER (Joyce), COLLINS (Lloyd) (eds.), *Processus of Urbanism*, La Haye, Mouton, 1978, pp. 297-313.
HANNERZ (Ulf), *Explorer la ville*, Paris, Editions de Minuit, 1983, 419 p.
HOJNACKI (William P.), « What is a Neighborhood ? », in *Social Policy*, septembre-octobre 1979, pp. 47-52.
ION (Jacques), « La commune entre l'Etat et le quartier », *Espace et société*, n° 34-35, 1980, pp. 83-96.
JAVEAU (Claude), « Sur le concept de vie quotidienne et sa sociologie », in *Cahiers internationaux de sociologie*, vol. LXVIII, 1980, pp. 31-45.
KELLER (Suzanne), *The Urban Neighborhood*, New York, Random House, 1968, 201 p.
LALIVE D'EPINAY (Christian), « La vie quotidienne. Essai de construction d'un concept sociologique et anthropologique », in *Cahiers internationaux de sociologie*, vol. LXXIV, 1983, pp. 13-38.
MAFFESOLI (Michel), « Epistémologie de la vie quotidienne (vers un *formisme* sociologique) », in *Cahiers internationaux de sociologie*, vol. LXXIV, 1983, pp. 57-70.
MORIN (Edgar), *Commune en France : la métamorphose de Plodémet*, Paris, Fayard, 1967, 290 p.
PETONNET (Colette), « L'observation flottante. L'exemple d'un cimetière parisien », in *L'Homme*, XXII, n° 4, octobre-décembre 1982, pp. 37-47.
SAEZ (Guy), « Le quartier ? Un enjeu », in *Economie et Humanisme*, n° 261, septembre-octobre 1981, pp. 5-17.

2/ Pays en développement

ANCEY (Gérard), PESCAY (Michel), SEDES, *Méthodologie : la planification à base régionale en Côte d'Ivoire. Le Plan 1981-1985 et ses antécédents*, Paris, MRE, 1983, 135 p.
BALANDIER (Georges), *Sociologie des Brazzavilles noires*, Paris, Presses de la Fondation des Sciences politiques, 1985 (2ème éd. rev. et augm.), 306 p.

BARBIER (Jean-Pierre), « A propos de l'économie informelle (commentaires) », in *Afrique contemporaine*, n° 157, janvier-mars 1991, pp. 33-36.

BAYART (Jean-François), « Le politique par le bas en Afrique noire : questions de méthode », in *Politique africaine*, n° 1, janvier 1981, pp. 53-82.

BAYART (Jean-François), « Les sociétés africaines face à l'Etat », in *Pouvoirs*, n° 25, 1983, pp. 23-39.

BAYART (Jean-François), « L'énonciation du politique », in *Revue française de science politique*, vol. 35, n° 3, juin 1985, pp. 343-373.

BAYART (Jean-François), *L'Etat en Afrique : la politique du ventre*, Paris, Fayard, 1989, 439 p., (coll. L'espace du politique).

BRATTON (Michael), « Beyond the State : Civil Society and Associational Life in Africa », in *World Politics*, vol. XLI, n° 3, April 1989, pp. 407-430.

BUGNICOURT (Jacques), « Le mimétisme administratif en Afrique : obstacle au développement », in *Revue française de science politique*, n° 6, décembre 1973, pp. 1239-1277.

BUGNICOURT (Jacques), SAMBOU (Sidy), WAAS (Evelyne), « Economie populaire urbaine », in *Lettre urbaine*, n° 16, 2ème trimestre 1988, 31 p.

CHARMES (Jacques), « Une revue critique des concepts, définitions et recherches sur le secteur informel », in TURNHAM (David), SALOME (Bernard), SCHWARZ (Antoine) (dirs), *Nouvelles approches du secteur informel*, Paris, OCDE, 1990, pp. 11-51.

COING (Henri), « Le transfert des techniques urbaines vers le Tiers-Monde : éléments pour une problématique », in *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 7, avril 1980, pp. 3-26.

COING (Henri), LAMICQ (Hélène), MALDONADO (Carlos), MEUNIER (Christine), *Approches du «secteur informel»*, Créteil, Institut d'Urbanisme de Paris (Université Paris XII-Val-de-Marne), 1979, 157 p.

COING (Henri), LAMICQ (Hélène), MALDONADO (Carlos), MEUNIER (Christine), « Contradiction dans l'analyse ou dans la réalité ? », in DEBLE (Isabelle), HUGON (Philippe) (dirs.), *Vivre et survivre dans les villes africaines*, Paris, PUF, 1982, pp. 50-64, (coll. Tiers-monde).

Le Concept de pouvoir en Afrique, Paris, UNESCO, 1986, 191 p., (coll. Introduction à la culture africaine ; 4).

COULON (Christian), « Système politique et société dans les Etats d'Afrique noire : à la recherche d'un cadre conceptuel nouveau », in *Revue française de science politique*, vol. XXII, n° 5, octobre 1972, pp. 1049-1073.

DESJEUX (Dominique), *Stratégies paysannes en Afrique noire : le Congo (essai sur la gestion de l'incertitude)*, Paris, L'Harmattan, 1987, 247 p., (coll. Alternatives paysannes).

Droit (Le) et ses pratiques, Politique africaine, n° 40, décembre 1990, 163 p.

DUPONT (Véronique), DUREAU (Françoise), *Renouveler l'approche de la dynamique urbaine par l'analyse des migrations ? Essai méthodologique à partir d'expériences en Afrique de l'ouest*, Talence, CEGET-CNRS, 1988, 138 p., (Pratiques urbaines ; 4).

GAUD (Michel), « Nouveaux regards sur l'économie informelle », in *Afrique contemporaine*, n° 157, janvier-mars 1991, pp. 23-32.

GIBBAL (Jean-Marie), LE BRIS (Emile), MARIE (Alain), OSMONT (Annik), SALEM (Gérard), « Situations urbaines et pratiques sociales en Afrique » suivi de « Position de l'enquête anthropologique en milieu urbain africain », in *Cahiers d'études africaines*, n° 81-83, XXI (1-3), 1981, pp. 7-24, (n° spécial *Villes africaines au microscope*).

GUTKIND (Peter C.), « The View from Below : Political Consciousness of the Urban Poor in Ibadan, Western Nigeria », in *Cahiers d'études africaines*, XV, n° 57, 1975, pp. 5-35.

HAERINGER (Philippe), « Trois citadins jour après jour », in *Les grandes villes africaines : séminaire de Montpellier, 18-25 septembre 1980, Bulletin de la Société languedocienne de géographie*, tome 16 (1-2), janvier-juin 1982, pp. 65-79.

HANNERZ (Ulf), « Washington and Kafanchan : a view of Urban Anthropology », in *l'Homme*, XXII, n°4, octobre-décembre 1982, pp. 25-36.

HART (Keith), « Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana », in *Journal of Modern African Studies*, vol. 11-1, mars 1973, pp. 61-89.

HUGON (Philippe), « Discussion », in *Formes de l'économie urbaine en Afrique noire et à Madagascar. Table ronde CEGET-CNRS : 4-6 décembre 1978*, in *Travaux et documents de géographie tropicale*, n° 47, mars 1983, pp. 287-288.

HUGON (Philippe) (dir.), *Secteur informel et petite production marchande dans les pays en voie de développement*, in *Revue Tiers-monde*, t. XXI, n° 82, 1980.

HUGON (Philippe), « Secteur souterrain ou réseaux apparents », in DEBLE (Isabelle), HUGON (Philippe) (dirs.), *Vivre et survivre dans les villes africaines*, Paris, PUF, 1982, pp. 26-49, (coll. Tiers-monde).

HUGON (Philippe), « L'économie duale dans le contexte de crise », in *Culture et développement*, vol. XVIII-2, 1985, pp. 295-314.

LE BRIS (Emile), LE ROY (Etienne), « Le local et l'échelle de Jacob », in CROUSSE (Bernard), LE BRIS (Emile), LE ROY (Etienne) (dirs.), *Espaces disputés en Afrique noire : pratiques foncières locales*, Paris, Karthala, 1986, pp. 347-363.

LE ROY (Etienne), « La tectonique des ordres juridiques dans la gestion urbaine : quelques repères méthodiques et hypothétiques à partir d'exemples pris dans deux villes moyennes du Sénégal », in *Journées d'étude de Marly-Le-Roi : « Crise et évolution des modes de gestion des villes dans les PED : quels nouveaux outils ? Quels nouveaux acteurs ? Quelles nouvelles pratiques ? », Marly-Le-Roi, 24-26 janvier 1985*, Bordeaux, CEGET, 1985, doc. de travail, 8 p.

LOCOH (Thérèse), « L'analyse comparative de la taille et de la structure des ménages », in UIESP/UEPA, *Congrès africain de population. Dakar, Sénégal : 7-12 novembre 1988*, Dakar, UIESP, 1988, vol. 2 : pp. 5.2.17-5.2.40.

LOOTVOET (Benoît), *L'artisanat et le petit commerce dans l'économie ivoirienne. Eléments pour une analyse à partir de l'étude de quatre villes de l'intérieur (Agboville, Bouaké, Dimbokro, Katiola)*, Paris, ORSTOM, 1988, 417 p., (coll. Etudes et thèses).

MALDONADO (Carlos), *Petits producteurs urbains d'Afrique francophone*, Genève, Bureau international du Travail, 1987, 258 p., (Programme mondial de l'emploi).

MARCOUX (Richard), « Structure démographique des ménages en milieu urbain africain : analyse des tendances, étude de cas malien et approches conceptuelles », in UEPA, *Communications spontanées à la conférence sur « Le rôle des migrants dans le développement de l'Afrique : problèmes et politiques pour les années 90 ». Nairobi (Kenya) : 24-28 février 1990*, s.l., UEPA, [1990], pp. 199-213.

MARTIN (Denis-Constant), « Les cultures politiques », in COULON (Christian), MARTIN (Denis-Constant) (dirs.), *Les Afriques politiques*, Paris, La Découverte, 1991, pp. 157-171, (coll. Textes à l'appui).

MEDARD (Jean-François), « Le rapport de clientèle : du phénomène social à l'analyse politique », in *Revue française de science politique*, vol XXVI, n° 1, février 1976, pp. 103-131.

MEDARD (Jean-François), « La spécificité des pouvoirs africains », in *Pouvoirs*, n° 25, 1983, pp. 5-21.

MELLAH (Fawzi), « Le développement politique : rôle et limites de l'administration publique. Eléments pour une analyse de l'Etat *moderne* au Tiers-Monde », in

Annuaire du Tiers-Monde VIII 1982-1983, Paris, Fernand-Nathan, 1984, pp. 77-85.

METTELIN (Pierre), « Petite production marchande et activités informelles urbaines en Afrique noire : état de la problématique analytique », in *Culture et développement*, vol. XVII-1, 1985, pp. 3-27.

MIRAS (Claude de), « De la formation de capital privé à l'économie populaire spontanée », in *Politique africaine*, n° 14, juin 1984, pp. 92-109.

MIRAS (Claude de), « Etat de l'informel. Informel et Etat. Illustrations sud-américaines », in *Revue Tiers-Monde*, t. XXXI, n° 122, 1990, pp. 377-391.

MIRAS (Claude de), ROGGERIO (Roberto), *l'économie informelle en Equateur*, Paris, ORSTOM, 1990, 198 p., (*Les Cahiers*, n° 13 ; coll. Pratiques sociales et travail en milieu urbain).

OUDIN (Xavier), « Sur la définition du secteur non structuré », in *Economies en transition*, Paris, ORSTOM, 1987, pp. 7-21, (Bulletin de liaison n° 9-10).

PELISSIER (Paul), SAUTTER (Gilles), « Pour un atlas des terroirs africains : structure-type d'une étude de terroir », in *L'Homme*, IV, n° 1, 1964, pp. 45-72.

PENOUIL (Marc), « Les activités informelles : réalités méconnues, espérances illusoires ? », in *Problèmes économiques*, n° 2196, 24 octobre 1990, pp. 1-6.

PENOUIL (Marc), LACHAUD (Jean-Pierre) (dirs.), *Le développement spontané : les activités informelles en Afrique*, Paris, Pédone, 1985, 303 p., (CEAN, Série Afrique noire ; 3).

ROY (Gérard), « Développement communautaire et mythe de la communauté ; mythe de la communauté et mythe de l'anthropologie : l'exemple de la politique communautaire malgache du Fokolona de 1973 », in *Terrains et perspectives : l'anthropologie face aux transformations des sociétés rurales, aux politiques et aux idéologies du développement*, Paris, ORSTOM, 1987, pp. 305-314, (coll. Colloques et séminaires).

VIDAL (Claudine), *Sociologie des passions (Côte-d'Ivoire, Rwanda)*, Paris, Karthala, 1991, 181 p., (coll. Les Afriques).

B. Urbanisation dans les pays en développement

AMIS (Philip), LLOYD (Peter) (eds.), *Housing Africa's Urban Poor*, Manchester ; New York, Manchester University Press, 1990, 305 p., (International African Seminars ; 4).

ANTOINE (Philippe), COULIBALY (Sidiki) (dirs.), *L'insertion urbaine des migrants en Afrique. Actes du séminaire CRDI/ORSTOM/URD. Lomé 10-14 février 1987*, Paris, Editions de l'ORSTOM, 1989, 242 p., (coll. colloques et séminaires).

ANTOINE (Philippe), DUBRESSON (Alain), MANOU-SAVINA (Annie), *Abidjan « côté cours » : pour comprendre la question de l'habitat*, Paris, Karthala/ORSTOM, 1987, 277 p.

ANTOINE (Philippe), HERRY (Claude), « Urbanisation et dimension du ménage. Le cas d'Abidjan », in HAERINGER (Philippe) (dir.), *De Caracas à Kinshasa : bonnes feuilles de la recherche urbaine à l'ORSTOM (1978-1983)*, Paris, ORSTOM, 1984, pp. 338-354, (Coll. Travaux et documents ; 179).

BANQUE MONDIALE, *Politique urbaine et développement économique : un ordre du jour pour les années 90*, Washington, Banque mondiale, 1991, 102 p.

BERTRAND (Monique), *La question foncière dans les villes du Mali : marchés et patrimoines*, Paris, Karthala/ORSTOM, 1994, 326 p.

BONNASSIEUX (Alain), *De Dendraka à Vridi-Canal : chronique de la précarité à Abidjan*, Paris, EHESS, 1982, 262 p., (Thèse de 3ème cycle).

CANEL (Patrick), DELIS (Philippe), GIRARD (Christian), *Construire la ville africaine : chroniques du citadin promoteur*, Paris, Karthala/ACCT, 1990, 197 p.

CAZAMAJOR (Philippe), *Avocatier : naissance, évolution et destruction d'un quartier spontané d'Abidjan*, Abidjan, ORSTOM, 1981, 50 p.

COQUERY-VIDROVITCH (Catherine) (dir.), *Processus d'urbanisation en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 1988, 2 tomes : 134 p. +168 p.

CROUSSE (Bernard), LE BRIS (Emile), LE ROY (Etienne) (dirs.), *Espaces disputés en Afrique noire : pratiques foncières locales*, Paris, Karthala, 1986, 428 p.

DAVEZIE (Laurent), « La redistribution des revenus entre les villes et les campagnes », in *Villes en développement*, n° 6, décembre 1989, pp. 2-3.

DEBLE (Isabelle), HUGON (Philippe) (dirs.), *Vivre et survivre dans les villes africaines*, Paris, PUF, 1982, 310 p., (coll. Tiers-monde).

DELIS (Philippe), GIRARD (Christian), « L'immobilisation privée du sol à Kinshasa », in *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 25, janvier 1985, pp. 34-53.

DOWNS (R.E.), REYNA (S.P.) (eds.), *Land and Society in Contemporary Africa*, Hanover ; London, University Press of New England, 1989, 383 p.

DUBRESSON (Alain), *Villes et industries en Côte d'Ivoire : pour une géographie de l'accumulation urbaine*, Paris, Karthala, 1990, 845 p.

DUBRESSON (Alain), « Derrière la contradiction, l'Etat : discours et pratique de l'aménagement du territoire en Côte d'Ivoire », in *Politique africaine*, n° 21, mars 1986, pp. 77-89.

DULUCQ (Sophie), GOERG (Odile) (dirs.), *Les investissements publics dans les villes africaines 1930-1985*, Paris, L'Harmattan, 1989, 222 p., (coll. Villes et entreprises).

DURAND-LASSERVE (Alain), *L'exclusion des pauvres dans les villes du Tiers-monde*, Paris, L'Harmattan, 1986, 198 p.

DURAND-LASSERVE (Alain), « Land and Housing in the Third World Cities. Are Public and Private Strategies Contradictory ? », in *Cities*, vol. 4, n° 4, novembre 1987, pp. 325-338.

DURAND-LASSERVE (Alain), « Le logement des pauvres dans les villes du Tiers-Monde : crise actuelle et réponses », in *Revue Tiers-Monde*, Tome XXIX, n° 116, octobre-décembre 1988, pp. 1195-1214.

DURAND-LASSERVE (Alain), EL KADI (Galila), MONTENEGRO (Anna-Maria), TRIBILLON (Jean-François), « Paraître et gérer. La résistible ascension des classes moyennes urbaines dans les pays du Tiers-Monde », in *Revue Tiers-Monde*, XXVI, n° 101, janvier-mars 1985, pp. 41-53.

DURAND-LASSERVE (Alain), TRIBILLON (Jean-François), « La production foncière et immobilière dans les villes des pays en développement », in *Hérodote*, n° 31, octobre-décembre 1983, pp. 9-37

DURAND-LASSERVE (Alain), TRIBILLON (Jean-François), « Une politique foncière pour les villes du Tiers-monde », in *Etudes foncières*, n° 23, juin 1984, pp. 34-39.

HAERINGER (Philippe) (dir.), *Abidjan au coin de la rue*, *Cahiers ORSTOM, sér. Sc. hum.*, vol. XIX, n° 4, 1983, pp. 363-592.

HAERINGER (Philippe), « Stratégies populaires pour l'accès au sol dans la ville africaine. Une grande partie de dés dans la banlieue d'Abidjan (ou l'impossible débat avec l'Etat) », in HAERINGER (Philippe) (dir.), *De Caracas à Kinshasa : bonnes feuilles de la recherche urbaine à l'ORSTOM (1978-1983)*, Paris, ORSTOM, 1984, pp. 199-219, (Coll. Travaux et documents ; 179).

HARRIS (Nigel), *Cities in the 1990s : the Challenge for Developing Countries*, London, University College of London, 1992, XXIII-232 p.

HAUMONT (Nicole), MARIE (Alain) (dirs.), *Politiques et pratiques urbaines dans les pays en développement*, Paris, L'Harmattan, 1987, 2 vol., 342 p. + 327 p.

Human Settlements and Sustainable Development. An International Colloquium on Urbanization and the Environment. University of Toronto : June 21-23, 1990, Toronto, University of Toronto, doc. multigr., pag. mult.

Journées d'étude de Marly-Le-Roi : « Crise et évolution des modes de gestion des villes dans les PED : quels nouveaux outils ? Quels nouveaux acteurs ? Quelles nouvelles pratiques ? », Marly-Le-Roi, 24-26 janvier 1985, Bordeaux, CEGET, 1985, multigr., pag. mult.

Journées internationales de Lille, 6-10 novembre 1989 : les villes, moteur du développement économique des pays du Tiers-Monde, Levallois-Perret, FMCU/Cités Unies Développement, 1990, 2 tomes.

LAIDI (Zaki), Enquête sur la Banque mondiale, Paris, Fayard, 1989, chapitre III, pp. 71-95..

LE BRIS (E.), GIANNITRAPANI (H.) (dirs.), *Maîtriser le développement en Afrique sub-saharienne : actes du colloque international de Ouagadougou 1er-5 octobre 1990*, Paris, ORSTOM, 1991, 738 p.

LE BRIS (Emile), LE ROY (Etienne), LEIMDORFER (François) (dirs.), *Enjeux fonciers en Afrique noire*, Paris, Karthala/ORSTOM, 1983, 432 p.

LE BRIS (Emile), MARIE (Alain), OSMONT (Annik), SINOU (Alain), « Résidence, stratégies, parenté dans les villes africaines », in *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 25, janvier 1985, pp. 13-30.

LE BRIS (Emile), OSMONT (Annik), MARIE (Alain), SINOU (Alain), *Famille et résidence dans les villes africaines : Dakar, Bamako, Saint-louis, Lomé*, Paris, L'Harmattan, 1987, 268 p., (Villes et entreprises).

LELEVRIER (Christine), *Pratiques légales et illégales dans l'espace urbain des pays en développement : le rôle des intermédiaires*, Créteil, Institut d'Urbanisme de Paris (Université de Paris XII-Val-de-Marne), 1987, 78 p., (mémoire de DEA).

Le logement, l'Etat et les pauvres dans les villes du Tiers-monde, Pratiques urbaines, 1984, n° 2, 184 p.

MANOU-SAVINA (Annie), ANTOINE (Philippe), DUBRESSON (Alain), YAPI DIAHOU (Alphonse), « Les en-haut des en-bas et les en-bas des en-haut : classes moyennes et urbanisation à Abidjan (Côte d'Ivoire) », in *Revue Tiers-Monde*, XXVI, n° 101, janvier-mars 1985, pp. 55-68.

MASSIAH (Gustave), TRIBILLON (Jean-François), « Les différents visages de la planification urbaine », in *Politique africaine*, n° 17, mars 1985, pp. 8-19.

MASSIAH (Gustave), TRIBILLON (Jean-François), *Villes en développement*, Paris, La Découverte, 1988, 320 p., (Cahiers libres).

MINISTERE DE LA COOPERATION ET DU DEVELOPPEMENT. France, CCCE, *Coopération française pour le développement urbain*, Paris, ministère de la Coopération et du Développement, 1990, 90 p.

MORRISON (Minion K.C.), GUTKIND (Peter C.) (eds.), *Housing the Urban Poor in Africa*, Syracuse (NY), Maxwell School of Citizenship and Public Affairs (Syracuse University), 1982, 116 p., (Foreign and Comparative Studies ; African Series XXXVII).

OSMONT (Annik), « La Banque mondiale et les politiques urbaines nationales », in *Politique africaine*, n° 17, mars 1985, pp. 58-73.

OSMONT (Annik), « Maîtrise d'ouvrage urbaine et financement de l'urbanisation en Tunisie », in LE BRIS (E.), GIANNITRAPANI (H.) (dirs.), *Maîtriser le développement en Afrique sub-saharienne : actes du colloque international de Ouagadougou 1er-5 octobre 1990*, Paris, ORSTOM, 1991, pp. 489-509.

PAIN (Marc), *Kinshasa : la ville et la cité*, Paris, ORSTOM, 1984, 267 p., (coll. Mémoires ; 105).

PAJONI (Raul), « Buenos Aires, 1976-1982. La ségrégation compulsive », in *Hérodote*, n° 31, octobre-décembre 1983, pp. 38-60.

PEATTIE (Lisa R.), « Some Second Thoughts on Sites-and-Services », in *Habitat International*, vol. 6, n° 1/2, 1982, pp. 131-139.

PIERMAY (Jean-Luc), « L'espace, un enjeu nouveau », in CROUSSE (Bernard), LE BRIS (Emile), LE ROY (Etienne) (dirs.), *Espaces disputés en Afrique noire : pratiques foncières locales*, Paris, Karthala, 1986, pp. 298-307.

PIERMAY (Jean-Luc), « Naissance et évolution d'une ville post-coloniale : Mbuji-Mayi (Zaïre) », in CROUSSE (Bernard), LE BRIS (Emile), LE ROY (Etienne) (dirs.), *Espaces disputés en Afrique noire : pratiques foncières locales*, Paris, Karthala, 1986, pp. 133-143.

PIERMAY (Jean-Luc), « Le détournement d'espace », in *Politique africaine*, n° 21, mars 1986, pp. 22-36.

PIERMAY (Jean-Luc), « Géomètres, *commissionnaires* et hommes politiques dans les villes d'Afrique centrale, lubrifiants et prédateurs de la société », communication aux journées d'études du CECOD *Pratiques populaires et logiques étatiques dans les sociétés dépendantes : les enjeux actuels. Paris : 19-20 octobre 1989*, doc. non publié, 10 p.

PIERMAY (Jean-Luc), *Citadins et quête du sol dans les villes d'Afrique centrale*, Paris, L'Harmattan, 1993, 579 p., (coll. Villes et entreprises).

POINSOT (Jacqueline), SINOU (Alain), STERNADEL (Jaroslav), *Les villes d'Afrique noire entre 1650 et 1960 : politiques et opérations d'urbanisme et d'habitat*, Paris, ministère de la Coopération et du Développement/La Documentation française, 1989, 346 p. (coll. Analyses et documents).

PROUZET (Michel), « L'explosion urbaine en Afrique noire et le droit », in *Le Mois en Afrique*, n° 176-177, août-septembre 1980, pp. 116-132.

PROUZET (Michel), « Mimétisme et droit de la planification urbaine en Afrique noire », in LE BRIS (Emile), LE ROY (Etienne), LEIMDORFER (François) (dirs.) - *Enjeux fonciers en Afrique noire*, Paris, Karthala/ORSTOM, 1982, pp. 325-329.

PROUZET (Michel), « Le service public de l'urbanisme », in CONAC (Gérard) (dir.), *Les grands services publics dans les Etats francophones d'Afrique noire*, Paris, Economica, 1984, pp. 270-290, (coll. La vie du droit en Afrique).

REXCOOP, *Programmation et gestion foncière dans les villes des PED. Rapport intermédiaire du groupe de travail*, Paris, CEGET/ACA, 1985, 170 p.

ROCHEFORT (Michel) (dir.),*Le logement des pauvres dans les grandes villes du Tiers monde*, in *Revue Tiers-monde*, Tome XXIX, n° 116, octobre-décembre 1988, pp. 1042-1279.

SACHS (Céline), *São Paulo : politiques publiques et habitat populaire*, Paris, Editions de la Maison des sciences de l'Homme, 1990, 267 p., (coll. Brasilia).

SINOU (Alain), « Urbanisme et colonialisme : la production de la ville indigène au Sénégal au début du XXe siècle », in COQUERY-VIDROVITCH (Catherine) (dir.), *Processus d'urbanisation en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 1988, Tome 2 : pp. 25-37, (coll. Villes et entreprises).

SKINNER (Reinhard J.), TAYLOR (John L.), WEGELIN (Emiel A.) (eds.), *Shelter Upgrading for the Urban Poor : Evaluation of Third World Experience*, Manila, Island Publishing House, 1987, 261 p.

STREN (Richard E.), « Urban Housing in Africa : the Changing Role of Government Policy », in AMIS (Philip), LLOYD (Peter) (eds.), *Housing Africa's Urban Poor*, Manchester ; New York, Manchester University Press, 1990, pp. 35-53, (International African Seminars ; 4).

STREN (Richard E.), *et al., Une problématique urbaine : le défi de l'urbanisation pour l'aide au développement*, Toronto, Centre for Urban and Community Studies (Université de Toronto), 1992, 251 p.

STREN (Richard E.), WHITE (Rodney R.) (dirs.), *Villes africaines en crise : gérer la croissance urbaine au sud du Sahara*, Paris, L'Harmattan, 1993, 288 p., (coll. Villes et entreprises).

TRIBILLON (Jean-François), « La clientèle foncière de l'Etat en Afrique », in *Le Mois en Afrique*, n° 201-202, octobre-novembre 1982, pp. 76-80.

TRIBILLON (Jean-François), « Le cas de K... opposition entre la ville légale et la ville de fait », in *Terres des uns, villes des autres : questions foncières et pratiques urbaines en Afrique, Pratiques urbaines*, n° 1, 1984, pp. 127-132.
TRIBILLON (Jean-François), « Interventions foncières dans les villes africaines : leçons d'expériences », in *Le Mois en Afrique*, n° 247-248, août-septembre 1986, pp. 52-65.
TRIBILLON (Jean-François), PAULAIS (Thierry), *La gestion foncière urbaine par la puissance publique : rapport final*, Paris, BCEOM, 1985, 73 p.
VENARD (Jean-Louis), *25 ans d'intervention française dans le secteur urbain en Afrique noire francophone*, Paris, Economica/DAEI, 1986, 190 p.
Villes-Horizons 2000. Mensuel, publié par la Banque mondiale, portant sur des thèmes liés à l'urbanisme et à la gestion des villes dans le Tiers-monde.
WARD (Peter) (ed.), *Self-Help Housing. A Critique*, London, Alexandrine Press Book, 1982, 296 p.
YAPI DIAHOU (Alphonse), « Dépôt III-IV : conflits et alliances urbaines dans un quartier d'Abidjan », in *Politique africaine*, n° 24, décembre 1986, pp. 53-66.
YAPI DIAHOU (Alphonse), « Tous les moyens sont bons : mille et une voies pour passer de l'illégalité à la légalité. Le cas d'un quartier *spontané* d'Abidjan », in HAUMONT (Nicole), MARIE (Alain) (dirs.), *Politiques et pratiques urbaines dans les pays en développement*, Paris, L'Harmattan, 1987, tome 2 : pp. 166-183.
YAPI DIAHOU (Alphonse), *Les politiques urbaines en Côte d'Ivoire et leurs impacts sur l'habitat non planifié précaire : l'exemple de l'agglomération d'Abidjan*, Paris, Université Paris VIII, 1994, 2 tomes, 718 p. + annexes, (Thèse de doctorat d'Etat).
ZIAVOULA (Robert), *L'espace foncier de Brazzaville : pratiques juridiques et stratégies sociales*, Paris, Université de Paris I-Panthéon Sorbonne, 1987, 2 tomes : 302 p., (Thèse de doctorat).
ZIAVOULA (Robert), « La course à l'espace urbain : les conflits fonciers à Brazzaville », in *Politique africaine*, n° 31, octobre 1988, pp. 22-29.

C. Services urbains/gestion urbaine

ACA, *L'eau et la ville*, Paris, ACA, 1983, 207 p.
AMIAT (Tonia & Bartolomé), « L'entretien des points d'eau au Togo », in *Le Courrier ACP-CEE*, n° 112, novembre-décembre 1988, pp. 86-89.
ARLOSOROFF (Saul), TSCHANNERL (Gerhard), GREY (David), JOURNEY (William) *et al.*, *Community Water Supply : the Handpump Option*, Washington, The World Bank, 1987, 202 p.
BALLO (A.), DIALLO (S.), PALLIER (G.), TRAORE (S.), *L'eau à Bamako*, Limoges, PULIM, 1990, 55 p.
BANQUE MONDIALE, *Approvisionnement en eau et évacuation des déchets*, Washington, Banque mondiale, 1980, 52 p., (Série Pauvreté et besoins essentiels).
BANQUE MONDIALE, *Rapport sur le développement dans le monde 1983. La gestion et le développement*, Washington, Banque mondiale, 1983, 236 p.
BANQUE MONDIALE, *Management options for Urban Services*, Washington, The World Bank, 1987.
BANQUE MONDIALE, *Rapport sur le développement dans le monde 1988. Les finances publiques et le développement*, Washington, Banque mondiale, 1988, 345 p.
BANQUE MONDIALE, *Governance and development*, Washington, the World Bank, 1992, 61 p.

BANQUE MONDIALE, *Governance : the World Bank's Experience*, Washington, the World Bank, 1994, 65 p.

BANQUE MONDIALE, *Rapport sur le développement dans le monde 1994 : une infrastructure pour le développement*, Washington, Banque mondiale, 1994, 268 p.

BATLEY (Richard), « Privatization : can Governement Manage It ? », in *The Urban Age*, vol. 2, n° 4, October 1994, p. 3.

BERTOLINI (Gérard), *Eau, déchets et modèles culturels : alternatives au tout-à-l'égout*, Paris, Editions Entente, 1983, 230 p.

BLASSEL (Frédéric), « L'hydraulique urbaine. L'eau en ville : pour qui ? », in *Afrique industrie*, n° 369, 15 mai 1987, pp. 17-30.

BOISSIER (Anne), « L'eau et sa gestion », in *Afrique industrie*, n° 351, 1er septembre 1986, pp. 20-37.

BORDES (J.), « Eau-assainissement-électricité : étude de la séparation des fonctions », in *Bulletin de liaison du CIEH*, n° 65, juillet 1986, pp. 34-42.

BOURGEOIS (Frédérique), BLANCHER (Philippe), *Environnement sanitaire et modes de gestion des services d'eau et d'assainissement en Inde*, Lyon, Economie et Humanisme, 1993, 90 p., + annexes.

BOUZY (Dominique), *Gestion locale et services urbains de proximité : les sanitaires publics dans trois pays en développement*, Paris, Institut Français d'Urbanisme (Université Paris VIII), 1987, 52 + 16 p. + annexes, (mémoire de DEA).

BURGEAP, GROUPE HUIT, *Etude méthodologique de l'alimentation en eau potable des zones périurbaines africaines. Rapport final, version définitive*, Paris, BURGEAP, 1994, 95 p.

CAMACHO (Martine), *Les poubelles de la survie : la décharge municipale de Tananarive*, Paris, L'Harmattan, 1986, 208 p., (Villes et entreprises).

CAVALCANTI FADUL (Elvia), *Nouvelles géométries dans les modes de gestion des déchets solides au Brésil : une étude de l'évolution des relations entre la puissance publique et ses partenaires privés*, Paris, Institut d'Urbanisme de Paris (Université Paris XII-Val-de-Marne), 1994, 471 p., (Thèse de doctorat).

CIEH, *Séminaire international sur l'assainissement urbain en Afrique de l'Ouest et du Centre*, in *Bulletin de liaison du CIEH*, n° 63, janvier 1986, 97 p.

COING (Henri), MONTANO (Iraïda), « La gestion de l'eau potable dans le Tiers-monde », in *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 30, avril 1986, pp. 34-41.

COING (Henri), MONTANO (Iraïda), *Villes et déchets dans le Tiers-monde : technique et société. Tunis et Caracas : gestion du service*, Paris, CERTES-ENPC, 1985, 269 p.

COING (Henri), MONTANO (Iraïda), « Privatisation : une alternative à propos de l'eau ? Brésil et Argentine », in *Cahiers des Amériques latines*, n° 8, 1989, pp. 55-71, (n° spécial *Repenser l'urbain*).

COING (Henri), HENRY (Etienne), « Pour une approche transversale des services dans la gestion urbaine en pays de développement », in *Les villes, moteur du développement économique des pays du Tiers Monde : Journées internationales de Lille, 6-10 novembre 1989*, Paris, FMCU/Cités Unies Développement, 1990, communication n° AT2.09, 9 p.

COINTREAU (Sandra), *Environmental Management of Urban Solid Wastes in Developing Countries : a Project Guide*, Washington, The World Bank, 1982, (Urban Development Technical Paper ; n° 5).

CONAC (Gérard) (dir.), *Les grands services publics dans les Etats francophones d'Afrique noire*, Paris, Economica, 1984, (coll. La vie du droit en Afrique).

COTTEN (Michel), *Les équipements publics de quartier : étude sur les services collectifs de voisinage en milieu urbain*, Paris, La Documentation française, 1979, 149 p., (Etudes prioritaires interministérielles).

DAEI, *Les bornes-fontaines : solutions réalistes pour les PVD*, Paris, DAEI, 1983, 116 p.

DAVEY (Kenneth J.), *Elements of urban management*, Washington, The World Bank, 1993, 55 p.,(Urban Management Programme Discussion Paper ; n° 11).

DEBOUVERIE (J.), « Quelques orientations pour le cycle urbain de l'eau dans les pays en développement », in *L'eau, la ville et le développement : journées internationales de l'eau. Marseille : 9-11 juin 1986*, Paris, ISTED, 1986, vol. 1 : pp. 135-138.

DERYCKE (Pierre-Henri), HUNTZINGER (Hervé), « Pour une analyse socio-économique des services collectifs territoriaux », in *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 31, juillet 1986, pp. 6-18.

Des déchets et des hommes, in *Environnement africain*, n° 29-30, vol. 8, n° 1/2, novembre 1990.

DESJEUX (Dominique), *L'eau : quels enjeux pour les sociétés rurales ?*, Paris, L'Harmattan, 1985, 220 p.

DIOULO (Emmanuel), « Evolution de la ville d'Abidjan et nécessité de réviser les normes d'équipement », in *Métropolis 84. Symposium des grandes métropoles. Paris : 10-12 octobre 1984*, Paris, IAURIF, 1984, pp. 283-294.

DIANZINGA (Fidèle), *L'eau dans Brazzaville et le service public de l'eau. Réflexion sur l'adaptation d'une organisation technique à son environnement social, culturel et urbain*, Grenoble, Institut d'Urbanisme (Université de Grenoble), 1984, 285 p. + annexes, (Thèse de 3ème cycle).

DIANZINGA (Fidèle), *Tarification de l'eau et de l'assainissement urbain dans les pays en voie de développement*, Paris, ACA, 1984.

DIANZINGA (Fidèle), *L'assainissement en Afrique noire*, Paris, MEDINA/MULT, 1985, 48 p.

DIEKUMPUNA SITA (José), *L'alimentation en eau des quartiers d'habitat spontané à Kinshasa*, Créteil, IUP (Université de Paris XII-Val-de-Marne), 1977, 60 p., (mémoire de l'IUP).

DIME (Amadou), *Participation populaire à l'habitat : le projet de bornes-fontaines de « Médina-Gounan » à Dakar*, Grenoble, Institut d'Urbanisme (Université de Grenoble), 1985, 140 p., (mémoire de l'IUG).

DORIER-APPRILL (Elisabeth), *Environnement et santé à Brazzaville (Congo) : de l'« écologie urbaine » à la géographie sociale*, Paris, Université Paris X-Nanterre, 1993, 668 p., (Thèse de doctorat).

DOUGLAS (M.), *De la souillure*, Paris, Maspéro, 1981, 193 p.

DREYFUS (Jacques), « L'eau et l'assainissement en Afrique noire », in *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 30, avril 1986, pp. 73-77.

DROULERS (Martine), « Poubelles de pauvres. L'agglomération de Recife », in *Les Annales de la Recherche urbaine*, n° 31, juillet 1986, pp. 62-70.

DUPUY (Gabriel) (dir.), *La crise des réseaux d'infrastructure : le cas de Buenos Aires*, Paris, ENPC-Université de Paris XII, [c. 1987], 297 p.

« L'eau et la ville », in *Afrique industrie*, juin 1989, pp. 24-45.

ENPC, *Coût et prix de l'eau en ville : alimentation et assainissement*, Paris, Presses de l'ENPC, 1988, 670 p.

FAUDRY (Daniel), *Les problèmes d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement dans les villes d'Amérique latine : éléments de diagnostic et état de la recherche*, Paris, Plan urbain, 1987, multigr., 54 p., (Programme interministériel REXCOOP).

FAUDRY (Daniel), « Eau et assainissement : bilan technique et social », in *Cahiers des Amériques latines*, n° 8, 1989, pp. 41-53, (n° spécial *Repenser l'urbain*).

FLOURIOT (Jean), « La gestion des services urbains », in IIAP, *Gestion urbaine et ressources financières des grandes villes : exemples africains*, Paris, IIAP, 1988, pp. 110-118, (Dossiers pédagogiques ; 19).

FRANCEY (Richard) (ed.), *12th WEDC Conference. Calcutta : 6-9 January 1986 : Water and Sanitation at Mid-Decade*, Loughborough, University of Technology, 1986, 247 p.

Gestion des déchets ménagers dans les pays en développement. Actes du colloque international de Paris : 9-11 septembre 1987, Paris, Plan urbain, 1987, 307 p., (Programme interministériel REXCOOP).

GOLDENBERG (Nelia), *L'eau et l'assainissement à Brasilia : l'Etat est-il producteur de ségrégation résidentielle et de pénurie de services ?*, Créteil, Institut d'Urbanisme de Paris (Université de Paris XII-Val-de-Marne), 1981, (Thèse de 3ème cycle).

GOLLADAY (Frederick L.), *Meeting the Needs of the Urban Poor for Water Supply and Water Disposal*, Washington, The World Bank, 1983, X + 52 p., (World Bank Technical Paper ; vol. 13).

GRET, *Programme solidarité-eau : recueil de projets*, Paris, GRET, 1984, 344 p.

GROVER (Brian), BURNETT (Nicholas), McGARRY (Michael), *Water Supply and Sanitation Project Preparation Handbook*, Washington, The World Bank, 1983, 3 vol., XIV-172 p. + XVI-332 p. + XVI-228 p.

GRUSON (Claude), COHEN (José), *Tarification des services publics locaux : rapport au ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation*, Paris, La Documentation française, 1983, 147 p., (coll. Les rapports officiels).

GUEYE (Papa Magatte), *Le problème de l'eau et de l'assainissement urbains de Nouakchott (Mauritanie)*, Saint-Denis, Institut d'Urbanisme de l'Académie de Paris (Université de Paris VIII), 1986, 147 p. + annexes, (mémoire de DESS).

HUNTZINGER (Hervé), « Les services collectifs urbains entre privatisation et décentralisation », Communication au séminaire *Services publics et espaces collectifs : modèles de gestion et culture d'entreprise*, Paris, TETRA, 1987, 19 p.

INCE (Margaret), *11th WEDC Conference, Dar-es-Salam, 15-19 April 1985 : Water and Sanitation in Africa*, Loughborough, University of Technology, 1986, 171 p.

ISTED, *Colloque international : L'eau, la ville et le développement. Marseille : 9-11 juin 1986*, Paris, ISTED, 1986, 365 p.

ISTED, *Gestion urbaine et développement. Actes du colloque de Lyon : 20-22 septembre 1988*, Paris, ISTED, 1988, 2 tomes : 613 p.

JONES (David C.), *Financial Analysis and Cost Recovery : Water Supply Case Study*, Washington, The World Bank, 1985, 21 p., (Discussion Paper. Report UDD ; 79).

KNAEBEL (Georges), *Les « problèmes d'assainissement » d'une ville du Tiers-monde : Pointe-noire (République populaire du Congo)*, Créteil, Institut d'Urbanisme de Paris (Université de Paris XII-Val-de-Marne), 1978, 299 p. + XXII, (Thèse de 3ème cycle).

KNAEBEL (Georges), CADILLON (Marcel), JOLE (Michèle), RIOUFOL (Régis), *Que faire des villes sans égouts ?*, Paris, SEDES, 1986, 199 p.

KNAEBEL (Georges), LEME (Maria José), « Les escaliers drainants de Salvador », in *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 25, janvier 1985, pp. 61-81.

LAHAYE (Jean-Pierre), « Les systèmes d'assainissement urbains : réflexions sur leur conception », in *Bulletin de liaison du CIEH*, n° 53, juin 1983, pp. 14-28.

LEFROU (Claude), BAZIN (Jean), « Une eau saine pour tous », in *Projet*, n° 162, février 1982, pp. 219-227.

LESBET (Djaffar), *La Casbah d'Alger : gestion urbaine et vide social*, Bordeaux, CEGET/CNRS, 1985, 235 p., (Pratiques urbaines ; 3).

« L'organisation sanitaire dans certains pays d'Afrique », in *Marchés tropicaux et méditerranéens*, n° 2277 du 30 juin 1989, pp. 1945-1961.

MAACK (Stephen C.), « Borne-fontaine : la dynamique du facteur humain dans l'aménagement urbain », in *Environnement africain*, vol. 1, n° 4, 1975, pp. 99-119.

MAKONDA (Antoine), « Une école *pour le peuple* ? », in *Politique africaine*, n° 31, octobre 1988, pp. 39-49.

MANDON-ADOLEHOUME (Béatrice), « Secteur privé et service public : résultats et perspectives. Les expériences africaines et brésiliennes du transport collectif urbain », in GODARD (Xavier) (dir.), *les transports dans les villes du Sud. La recherche de solutions durables*, Paris, Karthala/CODATU, 1994, pp. 127-147.

MANOU-SAVINA (Annie), « Sur l'amélioration des services dans quatre quartiers populaires d'Abidjan », in *Cités africaines*, n° 2, mars 1985, pp. 42-46.

MARTINAND (Claude), *Le génie urbain : rapport au ministre de l'Equipement, du Logement, de l'Aménagement du territoire et des transports*, Paris, La Documentation française, 1986, 304 p. (coll. Rapports officiels).

MICHEL (Philippe), « Pour un assainissement approprié aux pays en développement », in *Cahiers du MUL*, n° 9, janvier 1983, pp. 53-56.

MONTANO (Iraïda), COING (Henri), *Le service d'eau potable dans les villes du Tiers -monde : modes de gestion et d'organisation*, Paris, MULT/Plan Urbain, 1985, 75 p.

MONTANO (Iraïda), COING (Henri), *Les ordures ménagères dans le Tiers-monde*, Paris, ENPC/CERTES, 1984, 99 p., (Programme interministériel REXCOOP).

MOREL A L'HUISSIER (Alain), *L'alimentation en eau des quartiers populaires dans les villes des PVD*, Noisy-le-Grand, ENPC, 1984, 104 p., (mémoire de DEA).

MOREL A L'HUISSIER (Alain), *L'alimentation en eau potable des populations urbaines à faible revenu dans les pays en voie de développement. Rapport intermédiaire*, Paris, CERGRENE, 1986.

MOREL A L'HUISSIER (Alain), « Distribution sociale de l'eau en Afrique noire : comparaison des performances économiques des systèmes distributifs et redistributifs », in ENPC, *Coût et prix de l'eau en ville : actes du colloque de l'ENPC, Paris 6-8 décembre 1988*, Paris, Presses de l'ENPC, 1988, pp. 447-457.

MOSSOA (Lambert), *Le rôle des équipements collectifs dans les villes secondaires de la République centrafricaine : l'exemple de Bangassou*, Marseille, Université d'Aix-Marseille II, 1984, (Thèse de 3ème cycle).

MOUIRI (Maurice), *Livre blanc : les bornes-fontaines en Afrique. Préparé pour le 3ème congrès de l'Union africaine des distributeurs d'eau (UADE) formant conférence régionale de l'association internationale des distributeurs d'eau*, Libreville, UADE, 1985, n. p.

MOUDZA (Patrice), *Les équipements collectifs dans les quartiers nord de Brazzaville (République populaire du Congo) : situation, utilisation, besoins*, Bordeaux, Université de Bordeaux III, 1987, (Thèse de 3ème cycle).

MOURA DE SANTA INEZ (José Ronal), *Les transformations des pratiques de l'eau et de l'assainissement des favelados de Sâo Paulo : étude de cas sur quatre favelas*, Créteil, Institut d'Urbanisme de Paris (Université de Paris XII-Val-de-Marne), 1985, 305 p.+ annexes, (Thèse de 3ème cycle).

OCDE, *Gestion et financement des services urbains*, Paris, OCDE, 1987, 110 p.

OCDE, *Infrastructures urbaines : comment les financer ? Comment les gérer ?*, Paris, OCDE, 1991, 97 p.

PAQUIER (Pierre), DOST (François), BLANCHER (Philippe), *Services urbains et innovation en Inde : l'action de Sulabh International*, Lyon, Economie et humanisme, 1992, 126 p. + annexes.

« Partage des responsabilités et communication dans le secteur eau et assainissement », in *Note d'information du GREA (Groupe régional de l'eau et de l'assainissement-Afrique de l'Ouest)*, n° 4, juin 1995, 6 p.

PIAU (Maurice), *Système de la production des services urbains et disparités spatio-sociales à Tunis*, Créteil, Institut d'Urbanisme de Paris (Université de Paris XII-Val-de-Marne), 1989, 2 tomes : 600 p. + annexes, (Thèse de doctorat).

PLAN URBAIN, *L'eau dans la ville : journées de recherche, 22 et 23 octobre 1985*, Paris, Plan urbain, 1985, 262 p.

PLAN URBAIN, *Services urbains et gestion locale*, Paris, La Documentation française, 1988, 99 p.

Politiques de santé, Politique africaine, n° 28, décembre 1987, 167 p.

PRAKASH (V.), « Role and Structure of User Charges in Financing Urban Services in Developing Countries », in *Regional Development Dialogue*, vol. 7, n° 2, Autumn 1986, pp. 1-31.

Privatization and Cities, The Urban Age, vol. 2, n° 4, October 1994, 24 p.

PROGRAMME DE GESTION URBAINE, *Prospectus révisé : renforcement des capacités de gestion urbaine pour les années 90*, New York, Nations Unies, 1991, 39 p.

PRUD'HOMME (Rémy), *Contribution à l'analyse du financement des composantes du projet urbain de Kinshasa*, Créteil, IUP/L'OEIL, 1987, multigr., 26 p.

PRUD'HOMME (Rémy), « Les implications économiques d'un système de production et de distribution de l'eau : le cas de Caracas », in ENPC, *Coût et prix de l'eau en ville : actes du colloque de l'ENPC, Paris 6-8 décembre 1988*, Paris, Presses de l'ENPC, 1988, pp. 487-499.

RAYNAUD (Claude), « Disparités et homogénéité à Maradi (Niger) : la santé comme révélateur d'une réalité urbaine », in SINGARAVALOU (dir.), *Pauvreté et développement dans les pays tropicaux*, Bordeaux, CEGET/CRET, 1988, pp. 525-540.

REXCOOP, *Les déchets ménagers dans les agglomérations des pays en développement : bilan de consultation*, Paris, Plan urbain, 1986, 20 p.

REXCOOP, DEBOUVERIE (Jacques), *Eau et assainissement : sortir les villes de l'impasse*, Paris, MRE/MULT/MIR, 1984, 26 p., (NEP n° 3).

RICHARDS (P. J.), THOMSON (A. M.), *Basic Needs and the Urban Poor : the Provision of Communal Services*, London, Croom Helm, 1984, 276 p.

ROTBARDT (Alain), *L'eau à Addis Abeba : évaluation et propositions*, Paris, Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile-de-France, 1986, 29 p. + annexes.

ROTBARDT (Alain), « De l'eau pour Addis Abeba », in *Les Cahiers de l'IAURIF*, n° 81, juin 1987, pp. 59-64.

ROTH (Gabriel), *The Private Provision of Public Services in Developing Countries*, New York ; Oxford ; London, Oxford University Press (published for the World Bank), 1987, 278 p.

SAINT-VIL (Jean), « L'eau chez soi et l'eau au coin de la rue : les systèmes de distribution de l'eau à Abidjan », in *Cahiers ORSTOM, sér. sc. hum.*, vol. XIX, n° 4, 1983, pp. 471-489.

SAINT-VIL (Jean), « Le secteur informel de l'eau à Abidjan », in *Cités africaines*, n° 2, mars 1985, pp. 36-39.

SAINT-VIL (Jean), « La revente au détail de l'eau à Abidjan », in *Cahiers d'Outre-Mer*, 40 (158), avril-juin 1987, pp. 149-172.

SERVICE TECHNIQUE DE L'URBANISME, *Memento sur l'évacuation des eaux pluviales*, Paris, La Documentation française, 1989, 349 p.

Service Provision in Cities, Environment and Urbanization, vol. 6, n° 2, October 1994.

Services urbains, Les Annales de la recherche urbaine, n° 31, juillet 1986, 158 p.

STREN (Richard E.), « Institutional Arrangements », in WORLD BANK, ISTITUTO ITALO-AFRICANO, *Strengthening Local Governments in Sub-Saharan Africa*, Washington, Economic Development Institute of the World Bank, 1989, pp. 92-98, (EDI Policy Seminar Report, n° 21).

STREN (Richard E.), « Old Wine in new bottles ? An overview of Africa's urban problems and the *urban management* approach to dealing with them », in *Environment and Urbanization*, vol. 3, n° 1, April 1991, pp. 9-22.

STREN (Richard E.), « An elusive concept : *urban management* in development assistance », in *Cities*, vol. 10, n° 2, May 1993, pp. 125-138

TA THU THUY, « L'alternatif en assainissement urbain », in *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 30, avril 1986, pp. 53-62.
TETART (Jean-Marie), *La distribution d'eau et la neutralisation des eaux usées dans les zones périurbaines des pays en développement*, Paris, ENPC, 1984, 32 p., (mémoire de fin d'études).
TETART (Jean-Marie), « Techniques appropriées et service public communal », in *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 25, janvier 1985, p. 82.
TETART (Jean-Marie), « Eau potable et assainissement dans les grandes villes des pays en voie de développement », in *Bulletin de liaison du CIEH*, n° 61, juillet 1985, pp. 12-30.
TEURNIER (Pierre), « Déréglementation et transports urbains dans les pays en développement », in *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 34, juin-juillet 1987, pp. 106-112.
TEURNIER (Pierre), MANDON-ADOLEHOUME (Béatrice), *L'intégration du transport artisanal dans un service public de transport urbain : le cas de Dakar*, Paris, INRETS/CODATU, 1994, 116 p., (coll. Transport, Tranfert, Développement ; n° 8).
TREMEA (Lidia), « L'organisation du service de collecte autour de centres d'accueil et de tri des déchets. Le rôle de la collecte *informelle* à Kinshasa », in *Gestion des déchets ménagers dans les pays en développement. Actes du colloque international de Paris : 9-11 septembre 1987*, Paris, Plan urbain, 1987, pp. 77-83, (Programme interministériel REXCOOP).
VENNETIER (Pierre), « Cadre de vie urbain et problèmes de l'eau en Afrique noire », in *Annales de géographie*, n° 540, mars-avril 1988, pp. 171-194.
YEH (Stephen H. K.) (ed.), *Shelter and Services for the Poor in Metropolitan Regions*, *Regional Development Dialogue*, vol. 8, n° 4, Winter 1987, 230 p.

D. Pouvoirs locaux : institutions et finances

ADAMOLEKUN (L.), OLOWU (Dele), LALEYE (Oyédékpo M.) (eds.), *Local Government in West Africa Since Independance*, Lagos, University of Lagos Press, 1988, 372 p.
Africa Special, Planning and Administration, vol. 14, n° 1, Spring 1987, 132 p.
AKOM (Antwi Aaron), « The New Local Government System in Ghana », in *Planning and Administration*, vol. 16, n° 1, Spring 1989, pp. 21-23.
ALLOU (Serge), « Gestion urbaine et démocratie : l'expérience de la gauche unie à Lima », in *Economie et Humanisme*, n° 303, septembre-octobre 1988, pp. 17-29.
BANQUE MONDIALE, COCHRANE (Glynn), *Policies for Strengthening Local Government in Developing Countries*, Washington, The World Bank, 1983, 57 p., (World Bank Staff Working Papers, 582 ; Management and Development Series, 9).
BANQUE MONDIALE, RONDINELLI (Dennis A.), NELLIS (John R.), CHEEMA (Shabbir G.), *Decentralization in Developing Countries : a Review of Recent Experience*, Washington, The World Bank, 1984, 93 p., (World Bank Staff Working Papers, 581 ; Management and Development Series, 8).
BERGER (Jean-Louis), *Projet de développement urbain de la ville de Lomé*, Lomé, OTUI, [1989], 15 p., doc. multig.
BIRNBAUM (Pierre), « Le pouvoir local : de la décision au système », in *Revue française de sociologie*, XIV-3, juillet-septembre 1973, pp. 336-351.
BRUSTON (André), « Le socialisme municipal : tradition, illusion, trahison », in *Aménagements urbains et mouvements sociaux. Colloque de recherche urbaine. Paris : 4-7 avril 1978*, Paris, CRU, 1978, pp. 7-21.

CANEL (Patrick), « Bilan partiel et provisoire de l'expérience communale en Côte d'Ivoire : le cas de Bouaké, Adzopé, Divo et Ferkessédougou », in *Journées d'étude de Marly-Le-Roi : « Crise et évolution des modes de gestion des villes dans les PED : quels nouveaux outils ? Quels nouveaux acteurs ? Quelles nouvelles pratiques ? », Marly-Le-Roi, 24-26 janvier 1985*, Bordeaux, CEGET, 1985, doc. de travail, 31 p.

CANEL (Patrick), « L'expérience communale de Côte d'Ivoire », in *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 28, octobre 1985, pp. 111-119.

CANEL (Patrick), « La production des équipements collectifs d'initiative locale dans les villes de l'intérieur en Côte d'Ivoire », in HAUMONT (Nicole), MARIE (Alain) (dirs.), *Politiques et pratiques urbaines dans les pays en voie de développement*, Paris, L'Harmattan, 1987, vol. 1, pp. 67-82, (coll. Villes et entreprises).

CENTRE D'ÉTUDES ET DE RECHERCHES EN ADMINISTRATION LOCALE, *L'administration des grandes villes dans le monde*, Paris, PUF, 1986, 357 p., (coll. Travaux et recherches de l'Institut du droit de la paix et du développement de l'université de Nice).

CHIKULO (Bornwell C.), « Reorganisation for Local Administration in Zambia : an Analysis of the Local Administration Act, 1980 », in *Public Administration and Development*, vol. 5 (1), 1985, pp. 73-81.

CHIKULO (Bornwell C.), « The Zambian Local Administration Act, 1980 : Problems of Implementation », in *Planning and Administration*, vol. 16, n° 1, Spring 1989, pp. 62-67.

CHOMENTOWSKI (V.), *La patente dans les pays d'Afrique de l'ouest*, Abidjan ; Paris, UNCHS/EDI/IIAP, 1986, 80 p.

Colloque international « Fiscalité et développement », Paris : 4-8 novembre 1985, Paris, Caisse centrale de coopération économique, 1985, div. fasc.

DEBENE (Marc), « La réorganisation de Dakar et de sa région », in *Revue d'administration publique*, n° 40, octobre-décembre 1986, pp. 51-74.

DILLINGER (William), *Decentralization and its Implications for Urban Service Delivery*, Washington, The World Bank, 1994, 39 p., (Urban Management Programme Discussion Paper ; n° 16).

DIOP (Momar Coumba), DIOUF (Mamadou), *Sénégal : enjeux et contraintes politiques de la gestion municipale*, Bordeaux, CEAN/IEP/Université de Bordeaux I, 1990, 36 p., (coll. Travaux et documents ; 28).

DUBRESSON (Alain), « Réforme communale et gestion des villes *de l'intérieur* en Côte d'Ivoire », in LE BRIS (E.), GIANNITRAPANI (H.) (dirs.), *Maîtriser le développement en Afrique sub-saharienne : actes du colloque international de Ouagadougou 1er-5 octobre 1990*, Paris, ORSTOM, 1991, pp. 237-248.

DUBRESSON (Alain), JAGLIN (Sylvy), *Gérer la ville du Prince : le difficile exercice communal à Yamoussoukro (Côte d'Ivoire)*, Paris, ORSTOM/CEGAN/IFU, 1993, 64 p., (rapport de mission en Côte d'Ivoire).

GAUDIN (Jean-Pierre), *Technopolis : crises urbaines et innovations municipales*, Paris, PUF, 1989, 166 p., (coll. Economie en liberté).

GROUPE HUIT, *Amélioration de la fiscalité locale et de la question financière des communes*, Paris, Groupe Huit, 1987, 13 p.

HYDEN (Goran), « Local Government Reform in Kenya », in *East Africa Journal*, vol. VII, n° 4, April 1970, pp. 19-24.

IIAP, *Gestion urbaine et ressources financières des grandes villes : exemples africains*, Paris, IIAP, 1988, 293 p., (Dossier pédagogique n° 19).

JAGLIN (Sylvy), DUBRESSON (Alain) (dirs.), *Pouvoirs et cités d'Afrique noire : décentralisations en questions*, Paris, Karthala, 1993, 308 p.

JONES (David C.), *Municipal Accounting for Developing Countries*, Washington, The World Bank, 1984, 904 p.

JONES (David C.), *Substantive Upgrading of Municipal Responsabilities : Municipal Management Implications*, Washington, The World Bank, 1985, (Discussion Paper. Report UDD ; 80).

LAPEYRE (Charles), « La ville de Dakar : commune et région », in CREDAL, *L'administration des grandes villes dans le monde*, Paris, PUF, 1986, pp. 333-356.

LE ROY (Etienne), « Enjeux, contraintes et limites d'une administration territoriale : les communautés rurales sénégalaises (1972-1980) », in *Annuaire du Tiers-monde VIII 1982-1983*, Paris, Fernand-Nathan, 1984, pp. 61-76.

LE ROY (Etienne), *Rapport provisoire de mission effectuée au Sénégal dans la région de Thiès : 11-31 octobre 1984*, Paris, ORSTOM, 1985, multigr., 12 p.

LE ROY (Etienne), *L'administration sénégalaise, la Compagnie sucrière du Sénégal et les enjeux spatiaux de la gestion urbaine : rapport scientifique de mission (Sénégal : 15 janvier-13 février 1986)*, Paris, ORSTOM, 1986, multigr., 48 p.

LE ROY (Etienne), « Le pluralisme juridique dans le creuset de la démocratie : l'exemplaire Sénégal », in *Annuaire du Tiers-monde IX 1985-1986*, Paris, Fernand-Nathan, 1987, pp. 259-270.

LES GRACQUES, « La décentralisation peut-elle avoir un rapport avec l'auto-gestion ? », in *Correspondance municipale*, n° 241, 10/83, pp. 4-10.

MABILEAU (Albert), SORBETS (Claude) (dirs.), *Gouverner les villes moyennes*, Paris, Pédone, 1989, 188 p., (Série Vie locale, n° 12).

MAWHOOD (Philip), *Local Government in the Third World. The Experience of Tropical Africa*, New York, John Wiley, 1983, 261 p.

MAWHOOD (Philip), « Decentralization and the Third World in the 1980s », in *Planning and Administration*, vol. 14, n°1, Spring 1987, pp. 10-22.

MINISTERE DE LA COOPERATION. France, *Réflexions sur les appuis en matière de décentralisation*, Paris, ministère de la Coopération, 1995, multigr., 114 p.

MINISTERE DE L'INTERIEUR. Côte d'Ivoire, *La mise en œuvre de la réforme municipale : bilan de synthèse*, Abidjan, ministère de l'Intérieur, 1985, multigr., 35 p.

MODERNE (Franck), « Les collectivités locales et le pouvoir central (aspects politiques et administratifs) », in *Annuaire du Tiers-monde VIII 1982-1983*, Paris, Fernand-Nathan, 1984, pp. 27-45.

MURUMBA (C. K.), « Sharing Responsibility and Ressources for Effective Central-Local Relationships in Kenya », in *Planning and Administration*, vol. 14, n° 1, spring 1987, pp. 100-109.

NICOT (Bernard Henri), PRUD'HOMME (Rémy), *Les subventions globales de l'Etat aux collectivités locales : critères de répartition dans quelques pays africains*, Créteil, IUP/L'OEIL, 1987, multigr., 29 p.

OLOWU (Délé), « The Study of African Local Government Since 1960 », in *Planning and Administration*, vol. 14, n° 1, Spring 1987, pp. 48-59.

OREWA (G.O.), « Local Self-Government : Developments in Anglophone Africa », in *Planning and Administration*, vol. 14, n° 1, Spring 1987, pp. 39-47.

OTUI, *Projet de développement urbain de la ville de Lomé : aspects institutionnels de la gestion urbaine. Rapport provisoire*, Paris, OTUI, 1988, pag. mult.

OTUI, *Etudes de développement urbain de la ville de Lomé. Rapport final (phase I)*, Lomé, OTUI, 1989, multigr., 12 p.

PDM-MODULE AFRIQUE DE L'OUEST, *Municipalités africaines et développement économique local, Niamey 26-29 avril 1993*, Cotonou, PDM-Module Afrique de l'Ouest, 1994, 261 p., (Série PDM-II).

PRATS (Yves), *Décentralisation et développement*, Paris, Editions Cujas, 1973, 262 p., (coll. Bibliothèque de l'IIAP ; 2).

PRATS (Yves), « La réforme communale en Afrique : une politique pour la construction de l'Etat-Nation », in *Administration, revue de l'Association du corps préfectoral*, n° 108, juin 1980, pp. 128-134

PRUD'HOMME (Rémy), *Le financement des services publics à Kinshasa : institutions et mécanismes*, Créteil, IUP/L'OEIL, 1985, multigr., 25 p.

PRUD'HOMME (Rémy), *Mobilization of Ressources at the Local Level in Zaïre*, Créteil, IUP/L'OEIL, 1987, multigr., 37 p.

PRUD'HOMME (Rémy), « Internal Mobilization of Ressources », in WORLD BANK, ISTITUTO ITALO-AFRICANO, *Strengthening Local Governments in Sub-Saharan Africa*, Washington, Economic Development Institute of the World Bank, 1989, pp. 99-105, (EDI Policy Seminar Report, n° 21).

Rethinking Local Government : Views from the Third World, Environnement and Urbanisation, vol. 3, n° 1, April 1991, 197 p.

RYSER (Judith), « Décentralisation, crise et services urbains en Europe », in *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 31, juillet 1986, pp. 138-145.

SACHS (Céline), « Articulation des niveaux de pouvoir et rapports entre Etat et société : une étude de cas du Brésil », in *Journées d'étude de Marly-Le-Roi : « Crise et évolution des modes de gestion des villes dans les PED : quels nouveaux outils ? Quels nouveaux acteurs ? Quelles nouvelles pratiques ? », Marly-Le-Roi, 24-26 janvier 1985*, Bordeaux, CEGET, 1985, doc. de travail, 56 p.

SAINT-VIL (Jean), « La communalisation sur fond de crise », Abidjan, Direction et Contrôle des Grands Travaux, 1991, doc. non publié, 23 p.

SCHNEIER (Graziela), « Buenos Aires ou comment gérer sans ressources », in *Journées d'étude de Marly-Le-Roi : « Crise et évolution des modes de gestion des villes dans les PED : quels nouveaux outils ? Quels nouveaux acteurs ? Quelles nouvelles pratiques ? », Marly-Le-Roi, 24-26 janvier 1985*, Bordeaux, CEGET, 1985, doc. de travail, 23 p.

SCHNEIER (Graziela), « Gestion urbaine et pouvoir local dans la périphérie de Buenos Aires », in BATAILLON (Claude), GILARD (Jacques) (dirs.), *La grande ville en Amérique latine*, Paris, CNRS, 1988, pp. 107-123.

SCHNEIER (Graziela), « Autour de la notion de local dans l'urbain en Amérique latine : l'exemple de Buenos Aires », communication aux journées d'étude du CECOD *Pratiques populaires et logiques étatiques dans les sociétés dépendantes : les enjeux actuels. Paris, 19-20 octobre 1989*, doc. dactyl., 27 p.

STREN (Richard E.), « L'Etat au risque de la ville », in *Politique africaine*, n° 17, mars 1985, pp. 74-87.

STREN (Richard), « Accountability in Africa », in WORLD BANK, ISTITUTO ITALO-AFRICANO, *Strengthening Local Governments in Sub-Saharan Africa*, Washington, Economic Development Institute of the World Bank, 1989, pp. 123-129, (EDI Policy Seminar Report, n° 21).

UNCHS (Habitat), *The Management of Human Settlements : the Municipal Level*, Nairobi, UNCHS (Habitat), 1993, 119 p.

Villes et Etat, Les Annales de la recherche urbaine, n° 38, juin-juillet 1988, 128 p.

WORLD BANK, ISTITUTO ITALO-AFRICANO, *Strengthening Local Governments in Sub-Saharan Africa*, Washington, Economic Development Institute of the World Bank, 1989, 139 p., (EDI Policy Seminar Report, n° 21).

YOU (Nicholas), MAZURELLE (Jean), « The Impoverishment of large Francophone West African Cities is not an Inevitability », in *Planning and Administration*, vol. 14, n° 2, Autumn 1987, pp. 14-26.

E. Pratiques populaires et mobilisations citadines

AFETIMON, *Démocratie locale et participation populaire dans les pays africains et arabes. Actes du colloque d'Oran 15-18 mai 1982*, in *Annuaire du Tiers-monde VIII 1982-1983*, Paris, Fernand-Nathan, 1984, 615 p.

ALBUQUERQUE (Leila de), « L'idée de participation dans les comités de quartiers populaires : un cas à Rio de Janeiro », in BATAILLON (Claude), GILARD (Jacques) (dirs.), *La grande ville en Amérique latine*, Paris, CNRS, 1988, pp. 83-90.

Aménagements urbains et mouvements sociaux. Colloque de recherche urbaine. Paris : 4-7 avril 1978, Paris, CRU, 1978, 365 p.

ARNSTEIN (Sherry), « A Ladder of Citizen Participation », in *AIP Journal*, vol. 35, July 1969.

ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE, CENTRE DE RECHERCHE D'URBANISME, *Participation et urbanisme. Colloque de la Baule : 10-12 juin 1976*, Paris, CRU, 1977, 143 p., (Colloque de Marly).

BALME (Richard), « La participation aux associations et le pouvoir municipal », in *Revue française de sociologie*, XXVIII, 4, 1987, pp. 601-640.

BALME (Richard), « L'association dans la promotion du pouvoir municipal », in MABILEAU (Albert), SORBETS (Claude) (dirs.), *Gouverner les villes moyennes*, Paris, Pédone, 1989, pp. 81-107, (Série Vie locale, n° 12).

BARNES (Sandra T.), *Patrons and Power : Creating a Political Community in Metropolitan Lagos*, Manchester, Manchester University Press, 1986, 261 p. (International African Library).

BEN-ZADOC (Efraim), KOOPERMAN (Léonard), « Voluntary Associations in West Africa : a Political Perspective », in *Community Development Journal*, vol. 23, n° 2, 1988, pp. 74-85.

BLOCH-LAINE (François), « Pouvoirs et contre-pouvoirs », in ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE, CENTRE DE RECHERCHE D'URBANISME, *Participation et urbanisme. Colloque de la Baule : 10-12 juin 1976*, Paris, CRU, 1977, pp. 5-19, (Colloques de Marly).

BOCKEL (Alain), « Les expériences de participation populaire et de démocratie locale : présentation générale », in *Annuaire du Tiers-monde VIII 1982-1983*, Paris, Fernand-Nathan, 1984, pp. 17-26.

BUGNICOURT (Jacques), « La participation populaire au développement en Afrique », in *Carnets de l'Enfance*, vol. 59-60, 1982, pp. 63-84.

BUGNICOURT (Jacques), *La participation populaire : condition sine qua non au développement autocentré en Afrique*, Dakar, ENDA, 1982, 20 p., (Essais : Documents de base et réimpressions).

BUGNICOURT (Jacques), « Santé : initiatives paysannes et citadines au Sahel », in *Environnement africain*, n° 23-24, vol. VI, 3-4, 1986, pp. 33-64.

CARDOSO (Ruth), SACHS (Céline), « Brésil : la démocratie venue d'en bas », in *Autogestions*, n° 22, 1985-1986, pp. 17-29.

CASTELLS (Manuel), *Luttes urbaines*, Paris, Maspéro, 1973, 131 p., (Cahiers libres ; 244).

CHERESKY (Isidoro), « La vie associative dans les quartiers populaires du Grand Buenos Aires », in BATAILLON (Claude), GILARD (Jacques) (dirs.), *La grande ville en Amérique latine*, Paris, CNRS, 1988, pp. 91-106.

CHODAK, *Vers un développement participé en milieu urbain*, in *Environnement africain*, n° 28, juillet 1978, 65 p., (Supplément : Série études et recherches ; n° 78-27).

CHOMBART de LAUWE (Pascal), « Port-Bouët. Vers un service public communautaire », in *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 25, janvier 1985, pp 83-87.

COIT (Kataryne), « Participation, mise en scène et mouvements populaires aux USA, en France et ailleurs », in *Aménagements urbains et mouvements sociaux. Colloque de recherche urbaine. Paris : 4-7 avril 1978*, Paris, CRU, 1978.

CONSTANTINO-DAVID (Karina), « Issues in Community Organization », in *IFDA Dossier*, n° 23, mai-juin 1981, pp. 5-20.

CROOK (Richard C.), « Decentralization and Participation in Ghana and Côte d'Ivoire », Communication au symposium *Government and Participation : Michelsen Institute, Bergen : June 6-8, 1990*, doc. dactyl., 41 p.

DELPECH (Bernard), « La solidarité populaire abidjanaise : en chiffres et en dires », in *Cahiers ORSTOM, sér. sc. hum*, vol. XIX, n° 4, 1983, pp. 551-566.

DOUCOURE (Souleymane), « La participation dans le domaine de l'administration régionale et locale : le cas du Mali », in *Annuaire du Tiers-Monde VIII 1982-1983*, Paris, Fernand-Nathan, 1984, pp. 181-189.

DROSSO (Ferial), « Le Caire : décalages entre la loi et les pratiques urbaines », in *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 38, juin-juillet 1988, pp. 80-85.

DUMAS (André), « Participation et projets de développement », in *Revue Tiers-Monde*, n° 95, juillet-septembre 1983, pp. 513-536.

Funding community level initiatives : the role of NGOs and other intermediary institutions in funding and supporting low-income households to improve shelter, infrastructure and services, Environment and Urbanization, vol. 5, n° 1, April 1993, 190 p.

GALMICHE (C.), « Bibliographie sur *Participation et urbanisme* », in ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE, CENTRE DE RECHERCHE D'URBANISME, *Participation et urbanisme. Colloque de la Baule : 10-12 juin 1976*, Paris, CRU, 1977, pp. 131-136.

GIBBAL (Jean-Marie), *Citadins et villageois dans la ville africaine : l'exemple d'Abidjan*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble et F. Maspéro, 1974, 103 p., (coll. Bibliothèque d'anthropologie).

GODARD (Henri), « Les organisations populaires urbaines à Quito et leurs relations avec l'Etat », in *Journées d'étude de Marly-Le-Roi : « Crise et évolution des modes de gestion des villes dans les PED : quels nouveaux outils ? Quels nouveaux acteurs ? Quelles nouvelles pratiques ? », Marly-Le-Roi, 24-26 janvier 1985*, Bordeaux, CEGET, 1985, doc. de travail, 19 p.

HALL (Anthony), « Community Participation and Development Policy : a Sociological Perspective », in HALL (Anthony), MIDGLEY (James) (eds.), *Development Policies : Sociological Perspectives*, Manchester ; New York, Manchester University Press, 1988, pp. 91-107, (Contemporary Issues in Development Studies).

HENRI (Etienne), « Pérou : la dynamique des secteurs populaires urbains », in *Problèmes d'Amérique latine*, n° 63, 1er trimestre 1982, pp. 119-146.

HERDOIZA (Wilson), « Autogestion et contre-hégémonie. Le cas du Comité du peuple : Quito (Equateur) », in *Journées d'étude de Marly-Le-Roi : « Crise et évolution des modes de gestion des villes dans les PED : quels nouveaux outils ? Quels nouveaux acteurs ? Quelles nouvelles pratiques ? », Marly-Le-Roi, 24-26 janvier 1985*, Bordeaux, CEGET, 1985, doc. de travail, 21 p.

HOEK-SMIT (Marja), *Community Participation in Squatter Upgrading in Zambia*, Philadelphia, The American Friends Service Committee, 1982, 145 p.

HOLLNSTEINER (Mary Racelis), « People Power : Community Participation in the Planning of Human Settlements », in *Carnets de l'Enfance*, n° 40, octobre-décembre 1977, pp. 11-47.

HOLLNSTEINER (Mary Racelis), « Politiques urbaines et participation dans les bidonvilles », in *Carnets de l'Enfance*, vol. 57-58, 1982, pp. 43-66.

IIED, *Funding Community Initiatives*, Londres, Karthscan Publications, 1994, 190 p.

Investissement-travail et développement : des approches et pratiques renouvelées ?, *Revue Tiers-Monde*, n° 127, juillet-septembre 1991.

JAGLIN (Sylvy), *Participation populaire et politiques urbaines : l'exemple de Baltimore (Maryland)*, Paris, Université de Paris IV, 1984, 247 p., (mémoire de maîtrise).

JOBERT (Bruno), « Clientélisme, patronage et participation populaire », in *Revue Tiers-Monde*, n° 95, juillet-septembre 1983, pp. 537-556.

JOBERT (Bruno), « Centre, périphérie et politique de participation populaire : esquisse théorique », in *Annuaire du Tiers-Monde VIII 1982-1983*, Paris, Fernand-Nathan, 1984, pp. 55-60.

KADJA MIANNO (Daniel), « La démocratie dans les sociétés traditionnelles et dans les nouveaux Etats africains : recherche pour une autre voie de l'auto-développement », in *Dossier IFDA*, novembre-décembre 1982, pp. 29-41.

KASPERSON (Roger), BREITBART (Myrna), *Participation, decentralization and Advocacy Planning*, Washington, Association of American Geographers, 1974, 62 p., (Commission on College Geography. Ressource Paper n° 25).

LALEYE (Oyédékpo M.), « A propos de l'expérience nigériane de participation populaire au niveau local », in *Annuaire du Tiers-monde VIII 1982-1983*, Paris, Fernand-Nathan, 1984, pp. 197-206.

MAKINWA-ABEBUSOYE (Paulina K.), « Management of Social Services for the Poor : the Case of Badiya, Lagos », in *Regional Development Dialogue*, vol. 8, n° 4, Winter 1987, pp. 138-162.

MAKOUNDZI-WOLO (Nestor), « L'expérience des *pouvoirs populaires* en République populaire du Congo », in *Annuaire du Tiers-monde VIII 1982-1983*, Paris, Fernand-Nathan, 1984, pp. 137-144.

MATHUR (Hari Mohan), « Développement participatif et administration publique », in *Revue française d'administration publique*, n° 37, janvier-mars 1986, pp. 89-109.

MBITHI (Philip), RASMUSSON (Rasmus), *Self-Reliance in Kenya : The Case of Harambee*, Uppsala, Scandinavian Institute of African Studies, 1977, 177 p.

MEILLASSOUX (Claude), *Urbanization of an African Community : Voluntary Associations in Bamako*, Seattle ; London, University of Washington Press, 1968, 165 p.

MEISTER (Albert), *La participation pour le développement*, Paris, Editions Economie et Humanisme/Les Editions ouvrières, 1977, 176 p., (coll. Développement et civilisations).

MEISTER (Albert), « Aspects nouveaux de la participation », in ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE, CENTRE DE RECHERCHE D'URBANISME, *Participation et urbanisme. Colloque de la Baule : 10-12 juin 1976*, Paris, CRU, 1977, pp. 21-34.

MIGNON (Jean-Marie), « Dakar (Sénégal) : des acteurs de la gestion urbaine », in *Journées d'étude de Marly-Le-Roi : « Crise et évolution des modes de gestion des villes dans les PED : quels nouveaux outils ? Quels nouveaux acteurs ? Quelles nouvelles pratiques ? », Marly-Le-Roi, 24-26 janvier 1985*, Bordeaux, CEGET, 1985, doc. de travail, 26 p.

MODERNE (Franck), « Démocratie locale et participation populaire dans les pays africains et malgaches : l'exemple des villages communautaires tanzaniens », in *Annuaire du Tiers-monde VIII 1982-1983*, Paris, Fernand-Nathan, 1984, pp. 235-244.

MONDJANAGNI (Alfred) (dir.), *La participation populaire au développement en Afrique noire*, Paris, Karthala/IPD, 1984, 450 p.

MOSER (Caroline O.), « Approaches to Community Participation in Urban Development Programs in Third World Cities », in *Readings in Community Participation : Community Participation Experience in Urban Development Programs and in Agriculture and Rural Development*, Washington, The Economic Development Institute of the World Bank, 1987, pp. 300-352.

MOSER (Caroline O.), « Mobilization in Women's Work : Struggles for Infrastructure in Guayaquil, Ecuador », in MOSER (Caroline O.), PEAKE (Linda) (eds.), *Women, Human Settlements and Housing*, London ; New York, Tavistock Publications, 1987, pp. 166-194.

NATIONS UNIES, *Participation populaire à certains programmes d'amélioration de l'habitat et d'autres secteurs dans les zones urbaines*, New York, Nations Unies, 1986, 72 p.

NAVEZ-BOUCHANINE (Françoise), « Développement urbain et participation communautaire au Maroc », communication à la *22ème Conférence de l'Association canadienne des études africaines, Toronto : 12-15 mai 1993*, doc. dactyl., 26 p.

NDIONE (Emmanuel Seyni), « L'action CHODAK : une expérience d'animation participée à Grand-Yoff » : allocution au Séminaire de Yaoundé (octobre 1981), in *OTH informations*, n° 28, juin 1982, pp. 2-5.

NDIONE (Emmanuel Seyni), *L'assainissement de Grand-Yoff : voies et limites de la participation populaire*, Dakar, ENDA, 1983, 39 p., (Essais : Documents de base et réimpression ; n° 250).

NDIONE (Emmanuel Seyni), *Dakar, une société en grappe*, Paris, Karthala/Enda Graf Sahel, 1993, 213 p., (coll. Les Afriques).

NEEDLEMAN (Martin and Carolyn), *Guerilla in the Bureaucracy*, New York, Wiley Interscience Publication, 1974, 368 p.

NGOBA (James), « Centralisation administrative et clientélisme : le développement sans participation au Kenya », in *Annuaire du Tiers-monde VIII 1982-1983*, Paris, Fernand-Nathan, 1984, pp. 165-171.

O'DEYE (Michèle), *Les associations en villes africaines : Dakar-Brazzaville*, Paris, L'Harmattan, 1985, 123 p., (Villes et entreprises).

OKEDIJI (Oladejo), « On Voluntary Associations as an Adaptive Mechanism in West African Urbanization : Another Perspective », in ASCHENBRENNER (Joyce), COLLINS (Lloyd) (eds.), *Processus of Urbanism*, La Haye, Mouton, 1978, pp. 195-221.

OSMONT (Annik), *Une communauté en ville africaine : les Castors de Dakar*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 1978, 193 p., (Actualités-Recherche ; Dossiers du développement).

PANIZZI (Wrana Maria), « Porto Alègre : entre ville et Etat, la propriété et ses droits », in *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 38, juin-juillet 1988, pp. 72-79.

Participer au développement, Paris, UNESCO/PUF, 1984, 434 p.

PAUL (Samuel), *Community Participation in Developing Projects*, Washington, The World Bank, 1986, 37 p.

PDM-MODULE AFRIQUE DE L'OUEST, *La participation communautaire à la gestion municipale, Bamako 29 mars-1er avril 1993*, Cotonou, PDM-Module Afrique de l'Ouest, 1994, 261 p., (Séries PDM-I).

PIVEN (Frances F.), CLOWARD (Richard A.), *Poor People's Movements*, New York, Vintage Books, 1979, 381 p.

POWELL (S.), « Political Participation in the Barriadas : a Case Study », in *Comparative Political Studies*, 2 (2), 1969, pp. 195-216.

PROUZET (Michel), « Participation populaire et aménagement urbain dans le contexte africain : esquisse d'une problématique », in *Le Mois en Afrique*, n° 201-202, octobre-novembre 1982, pp. 58-75.

QUERRIEN (Anne), *Eléments de discussion pour une évaluation de l'opération de Port-Bouët*, Paris, Plan urbain, 1986, 19 p.

ROCHER (Corinne), *La participation populaire dans deux projets d'amélioration de l'habitat : Port-Bouët (Abidjan), Mima-Maamobi (Accra)*, Paris, Institut Français d'Urbanisme (Université de Paris VIII), 1989, 89 p. + annexes, (mémoire de DEA).

SACHS (Céline), « Le mutirao brésilien : la tradition de l'entraide rurale au secours de l'urbain », in *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 28, octobre 1985, pp. 61-69.

SACHS (Céline), « Gestion urbaine participative. Le cas d'Osasco (Brésil) », in HAUMONT (Nicole), MARIE (Alain) (dirs.), *Politiques et pratiques urbaines*

dans les pays en voie de développement, Paris, L'Harmattan, 1987, tome 1, pp. 323-331, (Villes et entreprises).

SERRE-RATSIMANDISA (Georges), « Théorie et pratique du fokolona moderne à Madagascar », in *Revue canadienne d'études africaines*, vol. XII, n° 1, 1978, pp. 37-58.

WEHENPOL (G.), « Inhabitant Participation in the Process of Squatter Upgrading with Special Regard to the Technical Infrastructure », Communication au Symposium *Strategies for Slum and Squatter Upgrading in the Developing World. Berlin : 27-30 novembre 1986*, doc. non publié, 36 p.

II. Burkina Faso

A. Généralités

1/ Sources statistiques

AMANI (Mehdi), *Enquête démographique*, Ouagadougou, ministère de la Planification et du Développement populaire/PNUD, 1986, 65 p., (Projet BKF/83/P01).

BANQUE MONDIALE, *Haute-Volta : investissement dans les ressources humaines. Memorandum économique*, Washington, Banque mondiale, 1983, 145 p., (Rapport n° 4040 UV).

Cahier d'information silo : Burkina Faso, n° 6-7, mai 1985.

DGUT, *Enquête urbaine sur les activités diverses dans la ville de Ouagadougou : inventaire des activités susceptibles d'être transférées à la périphérie*, Ouagadougou, ministère du Commerce et de l'Approvisionnement du Peuple/ministère de l'Equipement, 1989, 25 p. + annexes.

GAGNON (Jean-Pierre), *Le Burkina Faso : la « patrie de l'homme fier »*, Québec, Centre Sahel (Université Laval), 1989, 53 p., (Série Dossiers n° 10 ; juin 1989).

INSD, *Recensement général de la population : 1975. Résultats définitifs*, Ouagadougou, INSD, 1978, 2 tomes, 145 p. + annexes.

INSD, *Synthèse de quelques études sur « Population et développement au Burkina Faso »*, Ouagadougou, ministère de la Planification et du Développement populaire, 1984, 116 p.

INSD, *Recensement pour l'habitat à Ouagadougou : rapport final-Zone non lotie*, Ouagadougou, ministère du Plan et de la Coopération, 1984.

INSD, *Accroissement de la population et développement du Burkina Faso. Séminaire du 11 au 15 avril 1983*, Ouagadougou, INSD, 1984, 105 p.

INSD, *Manuel de l'agent recenseur. Recensement général de la population : décembre 1985*, Ouagadougou, ministère de la Planification et du Développement populaire, 1985, ronéo.

INSD, *Recensement général de la population du 10 au 20 décembre 1985. Résultats provisoires*, Ouagadougou, ministère de la Planification et du Développement populaire, 1986, ronéo., 46 p.

INSD, *Annuaire statistique du Burkina Faso*, Ouagadougou, ministère de la Planification et du Développement populaire, 1986, 246 p.

INSD, *Comptes nationaux du Burkina Faso 1985*, Ouagadougou, ministère de la Planification et du Développement populaire, 1987, 129 p.

INSD, *Recensement général de la population du 10 au 20 décembre 1985. Résultats définitifs*, Ouagadougou, ministère de la Planification et du Développement populaire, 1989, fasc. non publiés.

INSEE, *Recensement démographique : Ouagadougou 1961-1962. Résultats définitifs*, Paris, ministère de la Coopération/INSEE ; Ouagadougou, service de la Statistique générale, 1964, 93 p.

INSEE, CLAIRIN (Pierre), *Enquête démographique par sondage en République de Haute-Volta 1960-1961*, Paris, secrétariat aux Affaires étrangères/INSEE ; Ouagadougou, Service de la statistique générale, 1970, 2 tomes, 466 p.
LANGTHALER (R.), HUNDSALZ (M.), *Projet pour améliorer les conditions de vie et d'habitat de la population à faible revenu en Haute-Volta. Annexe n° 1 au rapport d'activité n° 5 : résultats de l'enquête socio-économique menée par sondage*, Ouagadougou, PNUD, 1973, 46 p., (Projet Habitat).
MINISTERE DE LA PLANIFICATION ET DU DEVELOPPEMENT POPULAIRE. Burkina Faso, *Premier plan quinquennal de développement populaire (1986-1990)*, Ouagadougou, ministère de la Planification et du Développement populaire, 1986.
MINISTERE DU PLAN ET DE LA COOPERATION. Burkina Faso, *Premier plan quinquennal de développement populaire : 1986-1990. Résumé-Synthèse*, Ouagadougou, ministère du Plan et de la Coopération, 1986, 49 p.
ORSTOM/IRSSH, *Enquête socio-économique à deux passages : « Les enjeux des extensions urbaines à Ouagadougou »*, Paris, ORSTOM ; Ouagadougou, CNRST, 1986 et 1987, (Données brutes d'enquête non publiées).
REMY (Gérard), *Enquête sur les mouvements de population à partir du pays mossi. Rapport de synthèse*, Paris, ORSTOM, 1977, 2 fasc., 159 p.

Des mises au point périodiques sur divers secteurs de l'économie burkinabè sont aussi disponibles dans les revues suivantes :

BANQUE CENTRALE DES ETATS DE L'AFRIQUE DE L'OUEST, *Statistiques économiques et monétaires : Burkina Faso* (voir notamment n° 338, mai 1895, 32 p. ; n° 386, octobre 1989, 36 p.).
Bulletin de l'Afrique noire
Marchés tropicaux et méditerranéens

2/ Documentation photographique et cartographique

• Photographies aériennes

Mission du 31 mai 1978 au 1/10 000 : Ouagadougou et ses environs.
Mission n° 82 047-B de 1982 au 1/10 000 : Ouagadougou.
Cliché unique de 1985 couvrant l'ensemble de l'agglomération ouagalaise : de médiocre qualité (flou).
Mission n° 88095-B novembre 1988 au 1/10 000 : « Ouagadougou et ses environs ».

• Atlas et cartes

Haute-Volta, Paris, Editions Jeune Afrique, 1975, 47 p., (Les Atlas Jeune Afrique).
PALLIER (Ginette), *Géographie générale de la Haute-Volta*, Limoges, Université de Limoges (UER des Lettres et Sciences humaines), 1978, 241 p.

IGB, *Ville de Ouagadougou : découpage en secteurs*, 1/25 000, octobre 1984.
IGB, *Province du Kadiogo : découpage en secteurs*, 1/40 000, août 1987.
IGB, *Province du Kadiogo : carte des communes*, 1/50 000, août 1987.
IGB, *Plan guide de Ouagadougou*, 1/25 000, août 1987.
IGB, *Ouagadougou : plan touristique*, 1/25 000, février 1991.
IGN. France, Ouagadougou 1d, 1/50 000, 1984.

3/ Publications

• Les textes de la Révolution

CNR, *Discours d'orientation politique*, Ouagadougou, ministère de l'Information de la République de Haute-Volta, 1983, 45 p.
CNR, *Statut général des Comités de défense de la Révolution*, Ouagadougou, s.n., 1984, 53 p.
CNSP, *Statut général des Comités révolutionnaires*, Ouagadougou, CNSP, 1989, 32 p.
FRONT POPULAIRE, *Mémorandum sur les événements du 15 octobre 1987*, Ouagadougou, s.n., 1988, 32 p. + annexes.
FRONT POPULAIRE, *Assises nationales sur le bilan des 4 années de Révolution : documents finaux*, Ouagadougou, s.n., 1988, 150 p.
FRONT POPULAIRE, *Statuts et programme d'action*, Ouagadougou, s.n., 1988, 47 p.
FRONT POPULAIRE, *Statuts et règlement intérieur de l'UNJB*, Ouagadougou, s.n., 1989, 35 p.
SANKARA (Thomas), *« Oser inventer l'avenir » : la parole de Sankara*, Paris, Pathfinder/L'Harmattan, 1991, 290 p., (Présenté par David GAKUNZI) et *Thomas Sankara Speaks. The Burkina Faso Revolution*, New York ; London ; Sydney, Pathfinder, 1988, 260 p.
SGN-CDR, *Première conférence nationale des Comités de défense de la Révolution : documents finaux. Ouagadougou : 31 mars-4 avril 1986*, Ouagadougou, SGN-CDR, 1986, 164 p.

• Etat et politique dans le Burkina révolutionnaire

BAMOUNI (Babou Paulin), *Burkina Faso : processus de la Révolution*, Paris, L'Harmattan, 1986, 190 p., (coll. Points de vue).
BAXTER (Joan), SOMERVILLE (Keith), « Burkina Faso », in *Benin, The Congo, Burkina Faso : Economics, Politics ans Society*, London ; New York, Pinter Publishers, 1989, 300 p., (Marxist Regimes Series).
BRISSET (Claire), « Une nouvelle forme de mobilisation sociale au Burkina Faso », in *Le Monde diplomatique*, Mai 1987.
BRITTAIN (Victoria), « Introduction to Sankara and Burkina », in *Review of African Political Economy*, n° 32, April 1985, pp. 39-47.
BUCHET (Jean-Louis), « An IV d'une révolution : où en est le Burkina ? », in *Jeune Afrique*, n° 1387, 5 août 1987, pp. 65-77.
Le Burkina Faso, Politique africaine, n° 20, décembre 1985, 146 p.
« Burkina Faso », in *Le Courrier ACP*, n° 99, septembre-octobre 1986, pp. 39-55.
« Burkina Faso : crise politique et sociale », in *Africa Confidential*, 13 juillet 1987, pp. 4-5, (Edition française).
« Burkina Faso : the End », in *Africa Confidential*, n° 52 du 26 octobre 1987, pp. 1-2, (Edition française).
« Burkina : la volonté de vaincre », in *Actuel développement*, n° 67, juillet-Août 1985, pp. 34-53.
CHERLONNEIX (Bernard), « La voie burkinabè vers le socialisme ? », in *Le Mois en Afrique*, n° 247-248, août-septembre 1986, pp. 4-14.
ENGLEBERT (Pierre), *La Révolution burkinabè*, Paris, L'Harmattan, 1986, 270 p., (coll. Points de vue).
EUPHORION (P. H.), « Du langage animalier en politique », in *Genève-Afrique*, vol. XXVI n° 2, 1988, pp. 97-108.
« Faut-il aider les successeurs de Sankara ? », in *Géopolitique africaine*, n° VII, février 1988, pp. 177-181.

FAYEL (Roland), « Haute-Volta : l'enlisement », in *Aujourd'hui l'Afrique*, n° 26, 1982, pp. 17-30.
GABRIEL (Claude), « Thomas Sankara renversé », in *Inprécor*, n° 252, 2 novembre 1987, pp. 17-21.
GAULME (François), « La situation en Haute-Volta : la Révolution et les échéances », in *Marchés tropicaux et méditerranéens*, n° 1982, 4 novembre 1983, pp. 2600-2606.
GAULME (François), « De la Haute-Volta au Burkina Faso : la face cachée de la Révolution », in *Marchés tropicaux et méditerranéens*, 22 mars 1985, pp. 681-686.
HARSCH (Ernest), « Burkina Special Report : a Revolution Derailed », in *Africa Report*, January-February 1988, pp. 33-39.
HARSCH (Ernest), « How Popular is the Front ? », in *Africa Report*, January-February 1989, pp. 57-61.
« Haute-Volta : les raisons sociales d'un coup d'Etat », in *Politique africaine*, n° 9, mars 1983, pp. 85-90.
JAFFRE (Bruno), *Burkina Faso : les années Sankara. De la Révolution à la Rectification*, Paris, L'Harmattan, 1989, 332 p.
JAGLIN (Sylvy), « Les statuts et le programme du Front populaire du Burkina Faso : les textes de la rectification », in *Afrique contemporaine*, n° 147, 3ème trimestre 1988, pp. 51-62.
JAGLIN (Sylvy), « De la défense révolutionnaire à la gestion urbaine : le cercle des CR disparus (Ouagadougou : 1983-1991) », communication au colloque *1983-1993 : dix ans de changements politiques et sociaux au Burkina Faso*, Bordeaux, 4-6 juillet 1994, doc. multigr., 26 p.
JOUFFREY (Roger), « Thomas Sankara et la révolution voltaïque », in *Afrique contemporaine*, vol. XXIII, n° 130, avril 1984, pp. 44-53.
LABAZEE (Pascal), « La voie étroite de la Révolution au Burkina Faso », in *Le Monde diplomatique*, n° 371, février 1985, pp. 12-13.
LABAZEE (Pascal), « Réorganisation économique et résistances sociales : la question des alliances au Burkina », in *Politique africaine*, n° 20, décembre 1985, pp. 10-28.
LABAZEE (Pascal), « Une nouvelle phase de la Révolution au Burkina Faso », in *Politique africaine*, n° 24, décembre 1986, pp. 114-120.
LABAZEE (Pascal), « De la Révolution à la *rectification* au Burkina Faso : l'encombrant héritage de Thomas Sankara », in *Le Monde diplomatique*, n° 404, novembre 1987, p. 15.
LABAZEE (Pascal), « Discours et contrôle politique : les avatars du Sankarisme », in *Politique africaine*, n° 33, mars 1989, pp. 11-26.
MARTENS (Ludo), MEESTERS (Hilde), *Sankara, Compaoré et la Révolution burkinabè*, Anvers, EPO, 1989, 332 p., (coll. EPO Dossier international).
MARTIN (Guy), « Idéologie et praxis dans la Révolution populaire du 4 août 1983 au Burkina Faso », in *Genève-Afrique*, vol. XXIV, n° 1, 1986, pp. 35-62.
MARTIN (Guy), « Actualité de Fanon : convergences dans la pensée politique de Frantz Fanon et de Thomas Sankara », in *Genève-Afrique*, vol. XXV, n° 2, 1987, pp. 103-122.
« Mémorandum sur les événements du 15 octobre 1987 », in *Politique africaine*, n° 33, mars 1989, pp. 75-88.
OTAYEK (René), « The Revolutionary Process in Burkina Faso : Breaks and Continuities », in *The Journal of Communist Studies*, vol. 1, 1983, pp. 82-100.
OTAYEK (René), « Le changement politique et constitutionnel en Haute-Volta », in *Année africaine 1983*, Paris, A. Pédone, 1985, pp. 87-106.
OTAYEK (René), « Avant-propos », in *Politique africaine*, n° 20, décembre 1985, pp. 3-9.

OTAYEK (René), « Burkina Faso : quand le tambour change de rythme, il est indispensable que les danseurs changent de pas », in *Politique africaine*, n° 28, décembre 1987, pp. 116-123.
OTAYEK (René), « Rectification », in *Politique africaine*, n° 33, mars 1989, pp. 2-10.
OTAYEK (René), « Burkina Faso : Between Feeble State and Total State, the Swing Continues », in O'BRIEN (Donald B. Cruise), DUNN (John), RATHBONE (Richard) (eds.), *Contemporary West African States*, Cambridge ; New York ; Port Chester, Cambridge University Press, 1989, pp. 13-30, (African Studies Series ; 65).
SANKARA (Thomas), « The Political Orientation of Burkina Faso », in *Review of African Political Economy*, n° 32, April 1985, pp. 48-55.
SCHMITZ (Erich), « Thomas Sankara und die burkinabische Revolution : Ein Staatschef und eine Politik neuen Typs », in *Afrika Spectrum*, 87/2, pp. 157-179.
SKINNER (Elliot P.), « Sankara and the Burkinabè Revolution, Charisma and Power, Local and External Dimensions », in *The Journal of Modern African Studies*, vol. 26, n° 3, September 1988, pp. 437-455.
SOME (Valère), *Thomas Sankara : l'espoir assassiné*, Paris, L'Harmattan, 1990, 231 p.
« Spécial Haute-Volta », in *Libération Afrique-Caraïbe-Pacifique*, n° 22, juillet 1984, pp. 3-23.
TALLET (Bernard), « Le CNR face au monde rural : le discours à l'épreuve des faits », in *Politique africaine*, n° 33, mars 1989, pp. 39-49.
YARGA (Larba), « Les prémices à l'avènement du Conseil national de la Révolution en Haute-Volta », in *Le Mois en Afrique*, vol. 18, n° 213/214, octobre 1983, pp. 24-41.
YE BONGNESSAN (Arsène), *Profil politique de la Haute-Volta coloniale et néo-coloniale ou les origines du Burkina Faso révolutionnaire*, Ouagadougou, SGN-CDR, 1986, 110 p.
ZECCHINI (Laurent), « Les premières exécutions politiques depuis l'indépendance ont créé un traumatisme général », in *Le Monde*, 6 juillet 1984.
ZECCHINI (Laurent), « Les efforts de redressement économique : l'art difficile de *mobiliser les masses* », in *Le Monde*, 18 juillet 1984.
ZECCHINI (Laurent), « Les mesures d'austérité provoquent un vif mécontentement », in *Le Monde*, 23 février 1985.
ZECCHINI (Laurent), « Les deux ans de pouvoir du capitaine Sankara : la «révolution» glisse vers l'autoritarisme », in *Le Monde*, 4-5 août 1985.
ZIEGLER (Jean), « Dans la Haute-Volta du capitaine Sankara : l'espoir malgré tout », in *Le Monde diplomatique*, n° 360, mars 1984, pp. 10-11.
ZIEGLER (Jean), *La victoire des vaincus : oppression et résistance culturelle*, Paris, Seuil, 1988, 247 p., (coll. L'histoire immédiate).
ZIEGLER (Jean), RAPP (Jean-Philippe), *Thomas Sankara : un nouveau pouvoir africain*, Lausanne ; Paris, Editions Pierre Marcel Favre/ABC, 1986, 176 p.

Outre ces publications, nous avons également utilisé les dépêches de l'Agence France Presse (*Bulletin quotidien d'Afrique*), les articles de *Jeune Afrique*, *Afrique-Asie*, *Marchés tropicaux et méditerranéens*, ainsi que divers périodiques qui peuvent être consultés dans les dossiers de presse de La Documentation française (Paris).

• Histoire et société

AICARDI DE SAINT-PAUL (Marc), « Présentation de la constitution du Burkina Faso », in *Afrique contemporaine*, n° 159, juillet-septembre 1991, pp. 74-77.
ANGOULVANT (Gabriel), « Pourquoi j'ai créé la Haute-Volta », in *Colonies et Marines*, VIe année, n° 45, mai 1922, pp. 386-389.

ASCHE (Helmut), *Le Burkina Faso contemporain, l'expérience d'un autodéveloppement*, Paris, L'Harmattan, 1994, 188 p., (coll. Bibliothèque du développement).

AUGUSTIN (Jean-Pierre), DRABO (Yaya-Karim), « La politique sportive menée au Burkina Faso de 1983 à 1988 », in ERRAIS (B.), MATHIEU (D.), PRAICHEUX (J.) (dirs.), *Actes du colloque « Géopolitique du sport ». Besançon : 23-24 mars 1990*, Besançon, Université de Franche-Comté, 1991.

BELOTTEAU (Jacques), « Haute-Volta : forces et faiblesses de l'économie », in *Afrique contemporaine*, n° 124, novembre-décembre 1982, pp. 11-21.

BENOIST (Joseph-Roger de), *Eglise et pouvoir colonial au Soudan français : administrateurs et missionnaires dans la boucle du Niger (1885-1945)*, Paris, Karthala, 1987, 539 p.

BINGER (Capitaine), *Du Niger au Golfe de Guinée par le pays de Kong et le Mossi*, Paris, Hachette, 1892 (nouv. éd. en 1980 par la Société des Africanistes/Musée de l'Homme), 416 p.

BIT, *Propositions pour une politique intégrale de développement de la petite entreprise à Ouagadougou, Haute-Volta. Rapport provisoire*, Addis Abeba, BIT, 1979, (Jobs and Skill Programs for Africa).

BOIS de GAUDUSSON (Jean du), « Chronique des réformes administratives : révolution voltaïque et réforme de l'administration territoriale », in *Année africaine 1983*, Paris, Pédone, 1985, pp. 107-144.

BOIS de GAUDUSSON (Jean du), « Chronique des réformes administratives et financières : réforme agraire et foncière », in *Année africaine 1984*, Paris, Pédone, 1986, pp. 60-104.

BOLY (Yéro B.), NASSOURI (Georges B.), *Chefferie coutumière et administration territoriale en Haute-Volta*, Ouagadougou, ENAM, 1983, (mémoire ENAM).

BONNET (Doris), *Le proverbe chez les Mossi du Yatenga (Haute-Volta)*, Paris, SELAF, 1982, 192 p., (Oralité-documents ; 6).

BOUTILLIER (Jean-Louis), *Les structures foncières en Haute-Volta*, in *Etudes voltaïques*, 1964, n° 5, 181 p.

BOUTILLIER (Jean-Louis) *et al.*, « Systèmes socio-économiques mossi et migrations », in *Cahiers ORSTOM, sér. sc. hum.*, vol. 14, n° 4, 1977, pp. 361-381.

BRETOUT (Françoise), *Mogho Naba Wobgho : la résistance du royaume mossi de Ouagadougou*, Paris, ABC ; Dakar, NEA, 1976, 92 p.

« Burkina-PNUD : le redéploiement économique », in *Jeune Afrique Economie*, n° 145, juillet 1991, pp. 164-193.

CHAMPAGNE (Suzanne), *Pratiques associatives féminines : à propos d'associations féminines de la ville de Ouagadougou et du milieu péri-urbain*, Québec, Centre Sahel (Université Laval), 1990, 58 p., (Notes et travaux n° 20).

CHARMES (Jacques), *Trente-cinq ans de comptabilité nationale du secteur informel au Burkina Faso (1954-89). Leçons d'une expérience et perspectives d'amélioration*, Ouagadougou, ministère du Plan et de la Coopération/PNUD/DTCD, 1989, 108 p., (Projet BKF 88/010, Rapport n° 13 C).

CONOMBO (Joseph), *M'Ba Tinga : traditions des Mossé dans l'Empire du Moogho Naba*, Paris, L'Harmattan, 1989, 183 p., (coll. Mémoires africaines).

COULIBALY (Lenissongui), *L'autorité dans l'Afrique traditionnelle : étude comparative des Etats Mossi et Ganda*, Abidjan, NEA, 1983, 239 p.

COUREL (M.-F.), COUREL (A.), LARDINOIS (R.), « La population de la Haute-Volta au recensement de 1975 », in *Les Cahiers d'Outre-Mer*, n° 125, janvier-mars 1979, pp. 39-65.

DELOBSOM (D.A.A.), *L'Empire du Mogho Naba : coutumes des Mossi de la Haute-Volta*, Paris, Domat-Montchrestien, 1932, VII-303 p.

DENIEL (Raymond), *De la savane à la ville. Essai sur la migration des Mossi vers Abidjan et sa région*, Paris, Aubier-Montaigne, 233 p.

DENIEL (Raymond), *Croyances religieuses et vie quotidienne, Islam et christianisme à Ouagadougou*, in *Recherches voltaïques*, 1970, n° 14, 360 p.

DERRIEN (Jean-Maurice), « Les salariés du Burkina font-ils partie des classes moyennes ? », in *Revue Tiers-monde*, n° 101, janvier-mars 1985, pp. 69-78.

DIALLO (Liliane), « Aux origines de Wubri-Tenga et de Guilongou (Burkina Faso) », in *Genève-Afrique*, vol. XXIII, n° 2, 1985, pp. 7-36.

DIALLO SEYNI SAMBO (M.), « L'évolution du droit traditionnel, fondement de la dualité des juridictions en Haute-Volta » , in *Penant*, n° 757, juillet-août-septembre 1977, pp. 321-339.

DOUCET (Lyse), « Burkina Faso : Economics and Revolution », in *West Africa*, n° 3571, 10 February 1986, pp. 295-296.

DUPERRAY (Anne-Marie), « Les Yarse du royaume de Ouagadougou : l'écrit et l'oral », in *Cahiers d'études africaines*, 98, XXV-2, 1985, pp. 179-212.

GRUENAIS (Marc-Eric), *Autorité et territoire. Histoire d'un apanage mossi (Haute-Volta)*, Nanterre, Université de Nanterre-Paris-X, 1983, 517 p., (Thèse).

GRUENAIS (Marc-Eric), « Du bon usage de l'autochtonie », in *Cahiers ORSTOM, sér. sc. hum.*, vol. XXI, n° 1; 1985, pp. 19-24.

GRUENAIS (Marc-Eric), « Territoires autochtones et mise en valeur des terres », in CROUSSE (Bernard), LE BRIS (Emile), LE ROY (Etienne) (dirs.), *Espaces disputés en Afrique noire : pratiques foncières locales*, Paris, Karthala, 1986, pp. 283-298.

HAGGBLADE (Steve), *Private Sector Assessment : Synthesis Report for Burkina Faso*, Ouagadougou, USAID, 1984.

HAMMOND (P. B.), « Technical Change and Mossi Acculturation », in BASCON (W.), HERSKOVITZ (M.) (eds.), *Continuity and Change in Africa Culture*, Chicago, University of Chicago, 1959, pp. 238-256.

HAMMOND (P. B.), *Yatenga : Technology in the Culture of a West Africa Kingdom*, New York, France Press, 231 p.

IMBS (Françoise), *Kumtaabo : une collectivité rurale mossi et son rapport à l'espace (Burkina Faso)*, Paris, ORSTOM, 1987, 233 p., (coll. Atlas des structures agraires au sud du Sahara, n° 21).

IZARD (Michel), *Introduction à l'histoire des royaumes Mossi*, Paris, CNRS ; Ouagadougou, CVRS, 1970, 2 tomes, 428 p., (Recherches voltaïques, nos 12 et 13).

IZARD (Michel), « Remarques sur le vocabulaire politique mossi », in *L'Homme*, vol. XIII, 1-2, 1973, pp. 193-206.

IZARD (Michel), *Les archives orales d'un royaume africain. Recherche sur la formation du Yatenga*, Paris, Université Descartes, 1980, 7 tomes, 1618 p., (Thèse de doctorat d'Etat).

IZARD (Michel), *Gens du pouvoir. Gens de la terre. Les institutions politiques de l'ancien royaume de Yatenga (Bassin de la Volta Blanche)*, Paris, Ed. de la Maison des Sciences de l'Homme/ Cambridge University Press, 1985, 594 p.

JACOB (Jean-Pierre), « A propos du Burkina Faso : Etat totalitaire et totalitarisme sans Etat », in *Genève-Afrique*, vol. XXIV, n° 1, 1986, pp. 155-159.

KABORE (Gomkoudougou V.), *Organisation politique traditionnelle des Mossi de Ouagadougou*, Paris, CNRS ; Ouagadougou, CVRS, 1966, 222 p.

KOHLER (Jean-Marie), *Activités agricoles et changements sociaux dans l'Ouest Mossi*, Paris, ORSTOM, 1971, 248 p., (mémoire ORSTOM ; 46).

KOUANDA (Assimi), « La religion musulmane : facteur d'intégration ou d'identification ethnique : le cas des Yarse du Burkina Faso », in CHRETIEN (Jean-Pierre), PRUNIER (Gérard), (dirs.), *Les ethnies ont une histoire*, Paris, Karthala/ACCT, 1989, pp. 125-134.

LABAZEE (Pascal), *Entreprises et entrepreneurs du Burkina Faso : vers une lecture anthropologique de l'entreprise africaine*, Paris, Karthala, 1988, 273 p., (coll. Les Afriques).

LALLEMAND (Suzanne), *Une famille mossi*, in *Recherches voltaïques*, 1977, n° 17, 380 p.

LECAILLON (Jacques), MORRISSON (Christian), *Politiques économiques et performances agricoles : le cas du Burkina Faso 1960-1983*, Paris, OCDE, 1985, 163 p., (Textes du Centre de développement).

MAHARAUX (Alain), « Le Burkina Faso : un espace à la recherche de son identité territoriale », doc. dactyl. de l'auteur, 1991, 19 p.

MARC (Lieutenant), *Le pays Mossi*, Paris, Larose, 1909, 189 p.

MARCHAL (Jean-Yves), *Chronique d'un cercle de l'AOF. Recueil d'archives du poste de Ouahigouya (Haute-Volta) 1908-1941*, Paris, ORSTOM, 1980, 216 p.

MARCHAL (Jean-Yves), *Société, espace et désertification dans le Yatenga (Haute-Volta) ou la dynamique de l'espace rural soudano-sahélien*, Paris, ORSTOM, 1982, 3 tomes, 872 p., (coll. Travaux et documents ; 167).

MARCHAL (Jean-Yves), « Brève histoire du développement économique de la Haute-Volta », in *Economie et humanisme*, n° 265, mai-juin 1982, pp. 49-57.

MEYER (Pierre), « La structure dualiste du droit au Burkina Faso : problèmes et perspectives », in *Penant*, n° 790-791, janvier-juillet 1986, pp. 77-89.

MEYER (Pierre), « Burkina Faso : une nouvelle forme de justice à l'essai », in *Afrique contemporaine*, n° 156, 4ème trimestre 1990, pp. 51-56, (n° spécial *La justice en Afrique*).

MORRISSON (Christian), « Production agricole et politique gouvernementale au Burkina Faso et au Mali », in TORE (Rose) (dir.), *Afrique sub-saharienne : de la crise au redressement*, Paris, OCDE, 1985, pp. 74-86, (Séminaires du Centre de développement).

MUASE (Charles Kabeya), « Evolution et rôle des syndicats au Burkina Faso », in *Présence africaine*, n° 142, 2ème trimestre 1987, pp. 130-147.

MUASE (Charles Kabeya), *Syndicalisme et démocratie en Afrique noire : l'expérience du Burkina Faso (1936-1988)*, Abidjan, INADES éditions ; Paris, Karthala, 1989, 252 p.

NOVICKI (Margaret A.), « Burkina Faso : Transforming the Statistics », in *Africa Report*, May-June 1986, pp. 68-72.

OUALI (Kamadini), « La dépendance en héritage au Burkina Faso : l'économie avant la Révolution », in *Afrique et développement*, vol. XI, n° 1, 1986, pp. 5-45.

OUEDRAOGO (Bernard Lédéa), « Une association traditionnelle participée : le *Naam* », in *Annuaire du Tiers-monde VIII 1982-1983*, Paris, Fernand-Nathan, 1984, pp. 145-156.

OUEDRAOGO (Naba), OUEDRAOGO (Salif), *L'administration moderne voltaïque et la chefferie traditionnelle*, Ouagadougou, ENAM, 1983, (mémoire ENAM).

PAGEARD (R.), *Le droit privé des Mossi : tradition et évolution*, in *Recherches voltaïques*, 1969, n° 10-11, 488 p.

PALLIER (Ginette), « Les activités du secteur secondaire à Ouagadougou », in *La croissance urbaine en Afrique noire et à Madagascar. Colloque de Talence : 29 septembre-2 octobre 1970*, Paris, CNRS, 1972, tome 2 : pp. 905-919.

PELISSIER (Paul), DIARRA (Souleymane), « Stratégies traditionnelles, prise de décision moderne et aménagement des ressources naturelles en Afrique soudanienne », in MAB (Programme intergouvernemental sur l'homme et la biosphère), *Aménagement des ressources naturelles en Afrique : stratégies traditionnelles et prise de décision moderne*, Paris, UNESCO, 1978, pp. 35-57, (Notes techniques du MAB ; 9).

REMY (Gérard), CAPRON (Jean), KOHLER (Jean-Marie), « Mobilité géographique et immobilisme social : un exemple voltaïque », in *Revue Tiers-Monde*, XVIII, 71, 1977, pp. 617-653.

REVERT (Christine), « Cadre juridique et institutionnel des problèmes fonciers voltaïques », in *Le développement voltaïque*, n° 60-61, janvier-février 1979, pp. 2-13.

SANDWIDI (K.), *Les partis politiques en Haute-Volta*, Poitiers, Université de Poitiers, 1981, 587 p., (Thèse de doctorat).
SAUTTER (Gilles), « Migrations, société et développement en pays Mossi », in *Cahiers d'études africaines*, 1979, XX-3, pp. 215-253.
SAVONNET-GUYOT (Claudette), « Le Prince et le Naba », in *Politique africaine*, n° 20, décembre 1985, pp. 29-43.
SAVONNET-GUYOT (Claudette), *Etat et société au Burkina Faso. Essai sur le politique africain*, Paris, Karthala, 1986, 220 p.
SIRVEN (Pierre), « Le *secteur informel* à Fada N'Gourma », in SINGARAVELOU (dir.), *Pauvreté et développement dans les pays tropicaux*, Bordeaux, CEGET/CRET, 1988, 585 p.
SKINNER (Elliot P.), *The Mossi of the Upper Volta : the Political Development of a Sudanese People*, Stanford, Stanford University Press, 1964, 236 p. En version française : *Les Mossi de la Haute-Volta*, Paris, Les Editions internationales, 1972, 453 p., (coll. Nouveaux horizons).
SOME (Catherine), *Sociologie du pouvoir militaire : le cas de la Haute-Volta*, Bordeaux, Institut d'Etudes Politiques, 1979, (Thèse de doctorat).
SOME (Catherine), *Haute-Volta : bilan de la politique de « redressement national » amorcée le 25 novembre 1980*, Bordeaux, CEAN, 1983, 56 p., (Travaux et documents du CEAN).
SOME (Catherine), « Un budget révolutionnaire », in *Jeune Afrique*, n° 56, 14 février 1985, p. 42.
TAUXIER (L.), *Le Noir du Yatenga*, Paris, Larose, 1917, 790 p.
TIENDREBEOGO (Yamba), *Histoire et coutumes royales des Mossi de Ouagadougou*, Ouagadougou, Chez le Larhallé Naba, 1964, 205 p.
VAN DIJK (Pieter), *La politique industrielle de la Haute-Volta : document de synthèse*, Ouagadougou, s.n., 1981, doc. multigr.
VELDHUYZEN VANZANTEN (Tisna P. A.), *Analyse historique de l'organisation territoriale de la Haute-Volta depuis le début du siècle et sa relation avec la planification*, Ouagadougou, PNUD, 1982, multigr, (Projet UPV 79/005).
WOLFSON (Margaret), *Mise en œuvre des programmes d'aide et capacité administrative en Haute-Volta (propositions pour une méthode d'évaluation)*, Paris, OCDE, 1981, 33 p.
YARBA (Larba), « Le tripartisme dans le droit public voltaïque », in *Le Mois en Afrique*, n° 174-175, juin-juillet 1980, pp. 114-129.
YARBA (Larba), « La fin de la IIIe république voltaïque », in *Le Mois en Afrique*, n° 182-183, février-mars 1981, pp. 43-51.
YARBA (Larba), *Séparation et collaboration des pouvoirs dans le système constitutionnel voltaïque*, Nice, Institut de Droit de la Paix et du Développement (université de Nice), 1983, (Thèse de doctorat).
YONABA (Salif), « Essai sur la recherche au Burkina Faso », in *CEDRES études. Revue économique et sociale burkinabè*, n° XV, octobre 1985, pp. 60-91.
ZAGRE (Pascal), *Les politiques économiques au Burkina Faso : une tradition d'ajustement structurel*, Paris, Karthala, 1994, 244 p.

B. Urbanisme/habitat/économie urbaine

1/ Etudes et rapports

AMIOT (F.), *Eléments d'un diagnostic sur les problèmes urbains en Haute-Volta : mission du 24 au 29 mai 1982*, Paris, s.n., 1982, multigr.
ARNAUD, ROURE, VEDRENNE.- *Aménagement urbain à Ouagadougou et Bobo-Dioulasso (Haute-Volta) Volume I : urbanisme*, Paris, SMUH, 1961, 83 p.

BANQUE MONDIALE, *Rapport d'évaluation d'un projet de développement urbain en Haute-Volta*, Washington, Banque mondiale, 1978, multigr., pag. mult.

BANQUE MONDIALE, *Réflexions préliminaires pour une stratégie de développement urbain, Haute-Volta. Document de travail*, Washington, Banque mondiale, 1984, 11 p.

BEEKER (Coen), *Ouagadougou 1980-'90. Perspectives de l'aménagement du territoire. Document de travail n° 2*, Ouagadougou, DUA, 1979, 41 p.

CHENUT (D.), *Etudes d'urbanisme de Ouagadougou*, Ouagadougou, DGUA, 1972.

CNUEH-HABITAT, *Fonds de roulement pour l'amélioration dans les centres urbains secondaires du Burkina Faso*, Nairobi, CNUEH-Habitat, 1987, 8 p.

CNUEH-HABITAT, *Projet BKF 90.006. Gestion et aménagement des villes moyennes et développement du logement*, Ouagadougou, ministère de l'Habitat, du Logement et d' l'Urbanisme, 1994, 58 p., (rapport final).

COMPAORE (Seïdou), *Procès verbal de réunion extraordinaire de la commission provinciale d'attribution des parcelles*, Ouagadougou, Haut-commissariat, 3 février 1989, 9 p.

DGUAH. Burkina Faso, *Protocole d'accord pour la restructuration des quartiers spontanés de la ville de Ouagadougou*, Ouagadougou, DGUAH, 1982, multigr., 2 p.

DGUAH. Burkina Faso, *Aménagement urbain et droits coutumiers : document de travail destiné à la CNRPU*, Ouagadougou, DGUAH, 1982, multigr., 6 p.

DGUTC, Burkina Faso, *Programme d'aménagement des zones non loties de Ouagadougou. Rapport trimestriel*, Ouagadougou, DGUTC, 1985.

DGUTC, Burkina Faso, *Schéma d'aménagement de la banlieue de Ouagadougou. Etudes socio-économiques*, Ouagadougou, DGUTC, 1985.

GROUPE HUIT, BCEOM, UNION DES HLM, *Second projet de développement urbain à Ouagadougou : étude du financement de l'habitat : rapport préliminaire (phase 1)*, Paris, Groupe Huit, 1989, 122 p.

HASKONING. Ingénieurs conseils et architectes, *Ouagadougou 2 000 : schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme*, Ouagadougou, DGUTC, 1984, n.p.

HASKONING. Ingénieurs conseils et architectes, *Ouagadougou 2 000 : schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme. Edition révisée*, Ouagadougou, DGUTC, 1985, n.p.

HUNDSALZ (M.), *Projet Habitat : rapport final.*
Première partie : exposé chronologique, Ouagadougou, PNUD, 1976, 58 p.
Deuxième partie : analyse des opérations, Ouagadougou, PNUD, 1976, 56 p.

INSD, *Analyse de l'enquête sur l'habitat urbain au Burkina Faso*, Ouagadougou, INSD, 1990, 67 p. + annexes.

LEMARCHANDS (Guy), *Projet pour améliorer les conditions de vie et l'habitat de la population à faible revenu en Haute-Volta : rapport d'activité n° 7*, Ouagadougou, PNUD, 1975.

OLAVARRIETA (Antoine), *Eléments pour la préparation d'un projet habitat à Ouagadougou*, Paris, ministère de la Coopération et du Développement, 1988, 21 p. + annexes, doc. multigr.

PNUD, *Projet pour améliorer les conditions de vie et d'habitat de la population à faible revenu en Haute-Volta : note d'information sur le lotissement pilote de Cissin*, Ouagadougou, PNUD, 1974.

PNUD, *Projet Habitat* : documents divers 1975-1976.

PNUD, *Projet Habitat : enquêtes sur le quartier spontané de Cissin. Annexe au rapport d'activités n° 11*, Ouagadougou, PNUD, 1978.

Programme d'aménagement des zones d'habitat spontané de la ville de Ouagadougou : coopération bilatérale Haute-Volta-Pays-Bas, Ouagadougou, DGUTC, 1984, 11 p.

Rapport SIMIEX sur l'aménagement d'une trame d'accueil des déguerpis du secteur 14 (2ème tranche), Ouagadougou, s.n.[1987].

SCET-INTERNATIONAL, *Projet de développement urbain (Haute-Volta) : étude de factibilité*, Paris, SCET-International, 1976, 165 p.
SECRETARIAT D'ETAT AUX AFFAIRES ETRANGERES. France, *Aperçus des problèmes d'urbanisme de quelques villes d'Afrique*, Paris, SMUH, 1971.
SEURA, *Schéma de structure de la ville de Ouagadougou*, Juillet 1973.
SOCIETE D'ETUDES D'AMENAGEMENT, D'URBANISME ET D'ENVIRONNEMENT. Paris, *Haute-Volta : politique d'urbanisation des centres secondaires : rapport de mission d'identification*, Paris, ministère de la Coopération, 1980, 35 p. + annexes.
SOREL (M.), *L'habitat et son financement au Burkina Faso : rapport de mission 14 octobre-2 novembre 1987*, Paris, s.n., [1987], multigr., 44 p.
TAPSOBA (Moussa Michel), Communication orale en Conseil des ministres (n° 404 CNR/EQUIP/CAB, 6 juillet 1987, 2 p.
TRAORE (Moïse),Communication orale en Conseil des ministres,nov. 1988,4 p.
TRIBILLON (Jean-François), *Législation de l'urbanisme en Haute-Volta : principes directeurs, matériaux juridiques et avant-projet sommaire*, Paris, SMUH, 1973, multigr., 137 p.
VAN VEEN (René), *Aménagement de Hamdallaye : deux propositions*, Ouagadougou, s.n., 1978.
VAN VEEN (René), *Aménagement de Wagadogo-Nossin : étude préalable*, Ouagadougou, s.n., 1979.
ZOUDI (A.), KIBTONRE (G.), *Cahier des procédures d'attribution des parcelles à Cissin*, Ouagadougou, PNUD, 1972, multigr., 21 p.

2/ Publications

API (Daouda), « Housing the People », in *West Africa*, April 27, 1987, pp. 813-815.
AVENARD (Jean-Michel), *La dégradation du milieu à la périphérie de Ouagadougou (Burkina Faso)*, Strasbourg, ULP, 1982, 20 p., multigr.
AVENARD (Jean-Michel), « La savane, conditions et mécanismes de dégradation des paysages », in RICHARD (Jean-François) (dir.), *La dégradation des paysages en Afrique de l'Ouest : points de vue et perspectives de recherches*, Paris, ministère de la Coopération et du Développement ; Dakar, Presses universitaires de Dakar, 1990, pp. 55-76.
BATJOBO (Pascal), *Le phénomène des quartiers d'habitat spontané dans les métropoles d'Afrique de l'Ouest : politiques urbaines et pratiques citadines. Le cas de la ville de Ouagadougou (Burkina Faso)*, Paris, Université de Paris V, 1988, 117 p., (mémoire de maîtrise).
BEEKER (Coen), *L'aménagement des quartiers d'habitat spontané à Ouagadougou (Burkina Faso)*, Amsterdam, Institut de Planification et de Démographie (Université d'Amsterdam), 1990, doc. multigr., 30 p.
BEEKER (Coen), *Human Settlements and Sustainable Development : Conflicting Issues in African Cities*, Amsterdam, Institut de Planification et de Démographie (Université d'Amsterdam), 1990, manuscrit de l'auteur, 15 p.
BERROD (Martine), *Formation et évolution d'un des quartiers illégaux de la périphérie de Ouagadougou : Cissin*, Paris, Université de Paris I, 1976, 127 p., (mémoire de maîtrise).
BESSAT (Colette), *Développement urbain en Afrique noire. Quel habitat promouvoir ? Expériences et perspectives*, Paris, ministère des Relations extérieures, de la Coopération et du Développement, 1983, 173 p.
BOLY (Moussa), ZOUNGRANA (Berthe), « Urbanisme opérationnel et gestion foncière au Burkina Faso », in DIARRA (Mohamed), DURAND-LASSERVE (Alain) (dirs.), *La gestion foncière urbaine dans les pays en développement : objectifs-instruments-techniques. Synthèse de la session d'échange du 30*

novembre au 11 décembre 1987, Bordeaux, ACCT/EIB, 1988, pp. 229-256, (Notes et documents ; Série « Synthèses de sessions » n° 11).

BUGNICOURT (Jacques), « Les inégalités de l'habitat », *Séminaire national sur l'habitat : Ouagadougou 17-22 novembre 1975*, Ouagadougou, PNUD, 1976.

CONOMBO (Joseph), *Développement urbain : ses incidences sur l'action sociale*, Ouagadougou, l'auteur, s.d., ronéo., 6 p.

DAO (Oumarou), *Ouagadougou : étude urbaine*, Montpellier, Université de Montpellier III, 1972, 2 tomes, 327 p., (Thèse de 3ème cycle).

DEVERIN-KOUANDA (Yveline), *Le corps de la terre.* Moose *de la région de Ouagadougou : représentations et gestion de l'environnement*, Paris, Université Paris I - Panthéon Sorbonne, 1992, 2 vol. : 688 p. + 2 vol. d'annexes, (Thèse de doctorat).

GANNE (Bernard), « Le foncier et l'urbain. Le cas d'une ville moyenne sahélienne : Ouahigouya (Haute-Volta) », in CROUSSE (Bernard), LE BRIS (Emile), LE ROY (Etienne) (dirs.), *Espaces disputés en Afrique noire*, Paris, Karthala, 1986, pp. 145-162.

GANNE (B.), GOUBA (J.), *Habitat et formes d'activité dans les pays du Sahel. 2 : Enquêtes à Ouahigouya (Haute-Volta)*, Paris, Plan-Construction, 1982.

GANNE (Bernard), ILBOUDO (Etienne), « L'aménagement urbain à l'épreuve du quotidien : retour sur deux opérations pilotes du PNUD au Burkina Faso », in *Politique africaine*, n° 34, juin 1989, pp. 89-102.

GANNE (Bernard), OUATTARA (Jean-Baptiste), ILBOUDO (Etienne), COMPAORE (Georges), *Evolution récente des villes moyennes du Burkina Faso : investissements publics et politiques de développement à Koudougou, Banfora, Ouahigouya, Kaya, Fada N'Gourma, Gaoua*, Lyon, Groupe lyonnais de sociologie industrielle ; Paris, ministère des Relations extérieures, 1988, 336 p.

GOISLARD (Catherine), *Urbanisation et nouvelles régulations juridiques, l'exemple de Banfora : Burkina Faso*, Paris, Université Paris I-Panthéon Sorbonne, 1993, 2 tomes, 477 p. + annexes, (Thèse de doctorat).

GUIEBO (Joseph), « La réhabilitation des quartiers d'habitat spontané : l'expérience du Burkina Faso », Communication au *Séminaire sur la maîtrise d'ouvrage urbaine : Tunis, 15-17 novembre 1988*, Ouagadougou, Secrétariat d'Etat à l'Habitat et à l'Urbanisme, 1988, doc. non publié, 10 p.

HAUCHECORNE (Pascal), *Les investissements industriels à Ouagadougou et Bobo-Dioulasso (Burkina Faso) : une inversion hiérarchique ?*, Paris, Université Paris X-Nanterre, 1993, 80 p. + annexes, (mémoire de maîtrise).

« Haute-Volta : crédits pour le rééquipement », in *Journal officiel de la République fran-çaise : débats de l'Assemblée de l'Union française*, n° 41, 22 juin 1949, pp. 765-771.

« Haute-Volta : l'habitat », in *Chroniques d'Outre-Mer*, n° 32, fév. 1957, pp. 35-36.

« Implications sociales d'une politique économique : les problèmes d'habitat de la ville de Ouagadougou », in *Le développement voltaïque*, n° 35, 1/31, mars 1976, pp. 17-36.

INSTITUT D'URBANISME DE PARIS, *Habitat urbain : aménagements en quartiers spontanés africains. République du Mali, Burkina Faso*, Paris, ACCT, 1986, 204 p., (coll. Réseaux).

JAGLIN (Sylvy), « Logiche fondiarie pubbliche e azioni dei cittadini nella periferia di Ouagadougou », in *Storia Urbana*, Anno XVII, n° 63, aprile-giugno 1993, pp. 73-98 (numéro spécial *All'ombra della legge e della consuetudine*, sous la direction de Jean-Luc PIERMAY).

JAGLIN (Sylvy), « Les banlieues de Ouagadougou », in *Afrique contemporaine*, n° 168, oct-déc 1993, pp. 54-66, (n° spécial *Villes d'Afrique*, sous la direction de Philippe HUGON et Roland POURTIER).

JAGLIN (Sylvy), LE BRIS (Emile), MARIE (Alain), OSMONT (Annik) *et al., Les enjeux des extensions urbaines à Ouagadougou (Burkina Faso) : 1984-1990,* Paris, ORSTOM, 1992, 228 p.

KATAN (Roger), *Rapport de mission sur la création d'une caisse populaire d'épargne et de crédit localisée à Cissin (Ouagadougou) : 5 octobre 1976-20 janvier 1977,* Ouagadougou, s.n., 1977, 80 p.

KATAN (Roger), *De quoi se mêlent les urbanistes ?,* Avignon, Actes/Sud, 1979, 106 p., (Espaces-Temps).

KATAN (Roger), « La création de la Caisse populaire du quartier Cissin à Ouagadougou », in *Environnement africain,* 1980, 7 p., (Cahiers *Etudes du milieu et aménagement du territoire*).

KIBTONRE (Gilbert), *Projet Habitat : une étude d'évaluation exhaustive du projet 5 ans après sa réalisation,* Ouagadougou, PNUD, 1981.

LAFONTAINE (Sandrine), *La destruction d'un quartier populaire ouagalais : étude du parcours des familles déguerpies,* Créteil, Université de Paris XII-Val-de-Marne, 1990, 111 p., (mémoire de maîtrise).

« Lancement des ateliers pilotes des ferblantiers », in *ECHOS-CNSS,* n° 18-19, 1er et 2ème trimestre 1987, pp. 22-25.

LE BRIS (Emile) *et al., Les enjeux des extensions urbaines à Ouagadougou : rapport intermédiaire,* Paris, ORSTOM ; Ouagadougou, CNRST, 1986, 67 p. + annexes.

LEMARCHANDS (Guy), « L'expérience de Cissin », in *Séminaire national sur l'habitat : Ouagadougou 17-22 novembre 1975,* Ouagadougou, PNUD, 1976.

LEMARCHANDS (Guy), « An Urban Housing Project in Upper Volta », in *Habitat International,* vol. 3, n° 1/2, 1978, pp. 113-119.

MANCHOTTE (Marie-Thérèse), *Les quartiers non lotis de Ouagadougou,* Saint-Denis, Institut d'Urbanisme de l'Académie de Paris (Université de Paris VIII), 1974, 139 p., (mémoire de maîtrise).

MARIE (Alain), « Politique urbaine : une révolution au service de l'Etat », in *Politique africaine,* n° 33, mars 1989, pp. 27-38.

MARIKO (Cheick Abd-El-Kader), *Morphologie urbaine, organisation spatiale et processus de croissance d'une capitale régionale : Bobo-Dioulasso,* Paris, Université Sorbonne-Paris I, 1983, 270 p., (Thèse de 3ème cycle).

MIGNON (Jean-Marie), « Sociologie des relations des groupes institués au sein des secteurs et des pouvoirs publics », INSTITUT D'URBANISME DE PARIS, *Habitat urbain : aménagements en quartiers spontanés africains. République du Mali, Burkina Faso,* Paris, ACCT, 1986, pp. 209-224, (coll. Réseaux).

OSMONT (Annik), « Note sur le Burkina Faso », in REXCOOP, *Programmation et gestion foncière : rapport intermédiaire du Groupe de travail,* Paris, MRE/MULT/MIR, 1985, pp. 131-134.

« Ouagadougou : capitale politique et économique », in *Chroniques d'Outre-Mer,* n° 8-9, août-septembre 1952, pp. 37-38.

« Ouagadougou, chef-lieu de la Haute-Volta », in *Renseignements coloniaux et documents n° 1,* supplément à *L'Afrique française,* n° 1, janvier 1921, pp. 3-6.

OUEDRAOGO (Dieudonné), « Participation populaire à l'aménagement de l'environnement : le projet de Cissin », in *Environnement africain,* vol. II, n° 1/2, 1976, pp. 128-138.

OUEDRAOGO (Dieudonné), « Quelques repères sur l'insertion économique des migrants dans les villes burkinabè », in ANTOINE (Philippe), COULIBALY (Sidiki) (dirs.), *L'insertion urbaine des migrants en Afrique : actes du séminaire CRDI-ORSTOM-URD, Lomé 10-14 février 1989,* Paris, ORSTOM, 1989, pp. 93-107.

OUEDRAOGO (Kotimou), *La politique d'aménagement urbain au Burkina Faso,* Ouagadougou, Université de Ouagadougou (Ecole supérieure de Droit), 1986, 64 p., (mémoire de maîtrise).

OUEDRAOGO (Marie-Michèle), « Premières priorités des politiques urbaines confrontées à une croissance rapide : le cas du Burkina Faso », in UIESP-UEPA, *Congrès africain de population. Dakar, Sénégal : 7-12 novembre 1988*, Dakar, UIESP, 1988, vol. 2 : pp. 4.2.17-4.2.29.

OUEDRAOGO (Marie-Michèle), *Urbanisation, organisation de l'espace et développement au Burkina Faso*, Bordeaux, Université de Bordeaux, 1989, 850 p., (Thèse de doctorat d'Etat).

OUEDRAOGO (Martin), *La prise en compte des quartiers périphériques dans le processus d'urbanisation à Ouagadougou*, Lomé, EAMAU, 1981, 100 p., (diplôme de fin d'études).

OUEDRAOGO (Martin), « La participation de la population dans les opérations d'aménagement urbain », Communication au séminaire *Elaboration de documents de planification urbaine et conduite de programmes urbains opérationnels : Bamako, 25 mai-1er juin 1985*, Ouagadougou, DGUTC, 1985, doc. non publié, 13 p.

OUEDRAOGO (Rémi), *L'occupation spontanée du sol à Ouagadougou : le cas des abords du Barrage n° 2*, Lomé, EAMAU, 1990, 90 p., (mémoire de fin d'études).

PARE (Oumarou), « L'habitat social au Burkina Faso », in *Habitat social urbain dans les pays en développement. Synthèse de la session d'échange du 18 au 29 novembre 1985*, Bordeaux, ACCT/EIB, 1986, pp. 79-91, (Notes et documents ; Série « Synthèses de sessions » n° 5).

PECTA, *Disparités de revenus entre les villes et les campagnes en Haute-Volta*, Addis Abeba, BIT, 1982, 49 p.

PFISTER (François), « Housing Improvement and Popular Participation in the Upper Volta », in *Habitat International*, vol. 6, n° 1/2, 1982, pp. 209-214.

POUSSY (Marcel) : extraits d'une thèse non publiée sur l'histoire de Ouagadougou.

POUSSY (Marcel), « Ouagadougou, la capitale de la Haute-Volta (esquisse historique et sociologique) », in *Notes et documents voltaïques*, 8(4), juillet-septembre 1975, pp. 21-38.

POUSSY (Marcel), « Pratiques foncières et croissance urbaine en Haute-Volta : l'exemple de Ouagadougou », in *Pratiques foncières locales en Afrique noire. Colloque international de Saint-Riquier (France) : 5-9 décembre 1983*, Paris, Comité de publication (Laboratoire d'Anthropologie juridique de Paris), 1984, 6 p., (Dossier des communications reçues : Commission 1).

REXCOOP-GRAIN, *Chaînes de production et appropriation de l'habitat dans les PED. Rapport de synthèse*, Paris, MULT/MRT/MCD, 1984, 237 p.

SANOU (Basilisa), « Litiges créés par l'aménagement des zones d'habitat spontané : cas du secteur 19 de la ville de Ouagadougou, commune de Boulmiougou », in LE BRIS (E.), GIANNITRAPANI (H.) (dirs.), *Maîtriser le développement en Afrique sub-saharienne : actes du colloque international de Ouagadougou 1er-5 octobre 1990*, Paris, ORSTOM, 1991, pp. 595-606.

SAWADOGO (Ignace), *ZAD : zone d'activités diverses de Ouagarinter. Rôle de la dynamique urbaine et régionale au Burkina Faso*, Lomé, EAMAU, 1985, (Diplôme de fin d'études).

Séminaire national sur l'habitat : Ouagadougou 17-22 novembre 1975, Ouagadougou, PNUD, 1976, 155 p.

SIRVEN (Pierre), « Démographie et villes au Burkina Faso », in *Cahiers d'Outre-Mer*, 40(159), juillet-septembre 1987, pp. 265-283.

SIRVEN (Pierre), « *Le secteur informel* à Fada N'Gourma », in SINGARAVELOU (dir.), *Pauvreté et développement dans les pays tropicaux*, Bordeaux, CEGET/CRET, 1988, pp. 541-561.

SISSAO (Claude), « Ouagadougou et les centres urbains du Burkina Faso », in DULUCQ (Sophie), GOERG (Odile) (dirs.), *Les investissements publics dans*

les vil-les africaines 1930-1985 : habitat et transport, Paris, L'Harmattan, 1989, pp. 70-86.

SKINNER (Elliot P.), *African Urban Life : the Transformation of Ouagadougou*, Princeton, Princeton University Press, 1974, 487 p.

SKINNER (Elliot P.), « Voluntary Associations in Ouagadougou : a Reappraisal of the Function of Voluntary Associations in African Urban Centers », in *African Urban Notes*, Ser. B, n° 1, Winter 74-75, pp. 11-20.

SOCIETE DE DEVELOPPEMENT INTERNATIONAL DESJARDINS, *Etudes socio-économiques. Secteurs 17, 20, 21, 22 et 29 de la ville de Ouagadougou*, Ouagadou-gou, Société de Développement international Desjardins, 1987, multigr., pag. mult.

SOME (Basilisa), *La restructuration des quartiers spontanés à Ouagadougou : l'expérience de Wagadogo-Nonsin*, Lyon, Université de Lyon II, 1982, 64 p., (mémoire de DESS).

TESTA (Jean-Pierre), « Intégrer une composante économique dans les études de SDAU : expérience du SDAU de Bobo-Dioulasso », in LE BRIS (E.), GIANNITRAPANI (H.) (dirs.), *Maîtriser le développement en Afrique sub-saharienne : actes du colloque international de Ouagadougou 1er-5 octobre 1990*, Paris, ORSTOM, 1991, pp. 607-640.

THIOMBIANO (Taladidia), « Les déterminants de la consommation urbaine à Ouagadougou », in *Afrique et développement*, vol. XIII, n° 2, 1988, pp. 77-98.

TRAORE (Jeanne-Marie), « Aménagement urbain et pratiques foncières coutumières en Haute-Volta », in CROUSSE (Bernard), LE BRIS (Emile), LE ROY (Etienne) (dirs.), *Espaces disputés en Afrique noire : pratiques foncières locales*, Paris, Karthala, 1986, pp. 33-40.

VAN DAM (Henk), LEEUW (Mark de), *Ca dépasse toutes les bornes ? Restructuration dans les quartiers spontanés de Goughin-sud (secteurs 8 et 17), de Nonsin (secteurs 16 et 17) et de Tampouy (secteurs 20 et 21) à Ouagadougou. Une étude d'évaluation*, Ouagadougou, s.n., 1986, non paginé, doc. non publié.

VAN DIJK (Pieter), « La réussite des petits entrepreneurs dans le secteur informel de Ouagadougou », in *Revue Tiers-monde*, 21 (82), avril-juin 1980, pp. 372-386.

VAN DIJK (Pieter), « Locational Behaviour of Small Entrepreneurs in Ouagadougou, Upper Volta, as a Basis for Spatial Planning of Economic Activities », in *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, 74 (1983), n° 2, pp. 96-106.

VAN DIJK (Pieter), *Burkina Faso : le secteur informel de Ouagadougou*, Paris, L'Harmattan, 1986, 203 p., (coll. Villes et entreprises).

C. Gestion urbaine/équipements et services urbains

1/ Etudes et rapports

ABRAAD, *Rapport sur la deuxième étape des enquêtes socio-économiques sur 50 forages effectués dans les secteurs périphériques de la ville de Ouagadougou*, Ouagadougou, ABRAAD, 1985, 61 p.

CAPENE, *Du déchet urbain au maraîchage : mission d'évaluation d'une opération pilote à Ouagadougou au Burkina Faso*, Montpellier, CAPENE, 1987, 48 p. + annexes.

COMMISSION TECHNIQUE « APPROVISIONNEMENT EN EAU POTABLE DE LA VILLE DE OUAGADOUGOU », *Approvisionnement en eau potable de la ville de Ouagadougou : rapport de synthèse de la commission*, Ouagadougou, ministère du Développement rural, 1983, 11 p.

DENIAU (Patrice), *Evaluation rétrospective du projet de reconstruction du marché central de Ouagadougou*, Paris, CCCE, 1991, 88 p.

DESA, *Projet d'amélioration de la salubrité de la ville de Ouagadougou*, Ouagadougou, DESA, 1983, multigr., 9 p.

DESA, *Rapport interne de la DESA : annexe IV sur les latrines publiques de la ville de Ouagadougou*, Ouagadougou, DESA, 1986, 14 p.

DESJEUX (Dominique), *Rapport de mission « Eau », Haute-Volta et Sénégal*, Angers, ESA/CCFD, 1984, doc. multigr., 78 p.

DUBUS (Jean), *Renforcement de la Direction des Etudes, Planification et Contrôle du ministère de l'Eau : conclusions et recommandations du projet*, Ouagadougou, Nations Unies, 1986, 30 p.

DUC (N'Guyen Cong), *Pompage d'essais sur 10 forages à Ouagadougou*, Ouagadougou, DPFH (ministère de l'Eau), 1985, 50 p.

ETIENNE (Janique), *Etude de cas sur l'eau et la santé dans les quartiers urbains défavorisés : rapport final. Version définitive*, Paris, BURGEAP, 1994, 35 p. + annexes.

GAUFF INGENIEURE, *Mesures d'urgence pour l'alimentation en eau de la ville de Ouagadougou : études socio-sanitaires et propositions de mesures. Rapport définitif*, Ouagadougou, Gauff Ingenieure, 1988, 122 p. + annexes.

KOANDA (Sabné), *Proposition d'organisation des revendeurs*, Ouagadougou, ONEA, 1987, document de travail provisoire, 3 p.

KOANDA (Sabné), *Gestion des bornes-fontaines et des postes d'eau autonomes de l'exploitation de Ouagadougou : rapport au Ministre de l'Eau*, Ouagadougou, ONEA/Direction régionale 1, 1988, multigr., 20 p.

LAHMEYER INTERNATIONAL, *Approvisionnement en eau de la ville de Ouagadougou : étude de faisabilité*

- *Document de référence : version définitive*, Ouagadougou, Lahmeyer International/ONEA, 1986, pag. mult.
- *Données de base : version définitive*, Ouagadougou, Lahmeyer International/ONEA, 1986, pag. mult.
- *Etudes préliminaires et des variantes. Volume 1 : rapport général*, Ouagadougou, Lahmeyer International/ONEA, 1986, pag. mult.
- *Etudes préliminaires et des variantes. Volume 2 : rapport détaillé*, Ouagadougou, Lahmeyer International/ONEA, 1986, pag. mult.

LAHMEYER INTERNATIONAL, IWACO, *Approvisionnement en eau potable de la ville de Ouagadougou (Période 1985-2005) : étude hydrogéologique. Rapport général*, Ouagadougou, IWACO, 1986, 51 p.

LECLERC (Michel), CAMIRE (Louise), *Rapport d'évaluation du projet de 50 forages au Burkina Faso*, Québec, ministère des Affaires internationales du Québec, 1988, 2 tomes, 98 p. + annexes.

LORENZI (Gilles de), VOLTA (Christine), *Projet eau potable : rapport final (année 1986)*, Ouagadougou, s.n., 1987, doc. non publié.

MINISTERE DE L'EAU. Burkina Faso, *Plan stratégique d'assainissement des eaux usées de la ville de Ouagadougou : Projet BKF/89/016*, Ouagadougou, ONEA, février 1993, 32 p. + annexes.

MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT ET DU TOURISME. Burkina Faso, *Document de base : SENE*, Ouagadougou, ministère de l'Environnement et du Tourisme, [c. 1987], multigr., 16 p.

ONASENE, *Bilan des SENE*, Ouagadougou, ONASENE, [c. 1989], multigr., 5 p.

ONE, *Plan directeur financier et économique : alimentation en eau des 44 centres urbains de la Haute-Volta. Période 1979-2005*, Ouagadougou, ONE, 1978.

ONE, *Rapport technique : Exercice 1982*, Ouagadougou, ONE, s.d, 59 p. + annexes.

ONE, *Rapport technique : Exercice 1983*, Ouagadougou, ONE, s.d, 144 p. + annexes.

ONEA, *Analyse portant sur les redevances d'eau*, Ouagadougou, ministère de l'Eau, 1984, 23 p.

ONEA, *Guide pratique du chef de centre*, Ouagadougou, ministère de l'Eau, 1985, 33 p.

ONEA, *Organisation et fonctionnement de l'Office national de l'Eau et de l'Assainissement*, Ouagadougou, ministère de l'Eau, 1985, 30 p.
ONEA, *Journal des ventes et encaissements aux bornes-fontaines de Ouagadougou. Période du 06/05/85 au 07/04/86*, Ouagadougou, ONEA, 1986, 4 p.
ONEA, *Rapport bilan annuel (septembre 1985-juillet 1986)*, Ouagadougou, ministère de l'Eau, 1986, 12 p.
ONEA, *Prévisionnel exploitation et investissements*, Ouagadougou, ministère de l'Eau, 1986, 22 p.
ONEA, *Proposition de cahier des charges pour l'organisation de la vente d'eau à partir des bornes-fontaines publiques*, Ouagadougou, ministère de l'Eau, 1987, 3 p.
ONEA, *Compte d'exploitation prévisionnel et prévisionnel d'investissements : exercice 1987*, Ouagadougou, ministère de l'Eau, 1987, 48 p.
ONEA, *Evaluation de la consommation d'eau à partir des bornes-fontaines et des postes d'eau autonomes*, Ouagadougou, ministère de l'Eau, 1987, 2 p.
ONEA, *Journal des ventes et encaissements aux bornes-fontaines de Ouagadougou. Période du 07/04/86 au 07/04/87*, Ouagadougou, ONEA, 1987, 5 p.
ONEA, *Rapport technique : Exercice 1984*, Ouagadougou, ONEA, s.d, 113 p. + annexes.
ONPF, *Budget prévisionnel de l'ONPF : exercice 1987-1988*, Ouagadougou, ONPF, 1987, 32 p.
ONPF, *Rapport sur l'état des pompes manuelles du secteur 28 de Ouagadougou*, Ouagadougou, ONPF, [1988], doc. dactyl., 2 p.
ONUDI, *Mise en application du régime de l'eau pour le contrôle de la pollution : le cas du Burkina Faso. Rapport final*, Ouagadougou, ONUDI, 1986, 133 p.
ORUM (Torkil), *Compte rendu de mission : 11 juin 1986*, Ouagadougou, CIEH, 1986, 3 p.
SONABEL, *Note de présentation de la Société par le Service études et travaux*, Ouagadougou, SONABEL, 26 mars 1986, dactyl., 5 p.
SONABEL, *Rapport d'activité-Comptes de gestion : exercice 1984*, Ouagadougou, SONABEL, 1986, 74 p. + 75 p.
THEVENON (Jean-Pierre), *Management of Public Standposts in Burkina Faso*, Paris, Compagnie générale des Eaux ; Ouagadougou, ONEA, 1987, 10 p. + annexes.
THOMAS (Omer), « Les programmes d'équipement communaux : 1992-1996 et leur mise en œuvre », in *Projet BKF 90.006. Gestion et aménagement des villes moyennes et développement du logement*, Ouagadougou, ministère de l'Habitat, du Logement et de l'Urbanisme, 1993, 89 p. + annexes.
VOLTELEC, *Plan directeur du réseau de distribution de la ville de Ouagadougou et de sa grande périphérie*, Ouagadougou, juillet 1978.

2/ Publications

« Action sanitaire et sociale », in *ECHO-CNSS*, n° 23-24 des 2ème et 3ème trimestres 1988, pp. 18-23.
« Alimentation en eau de Ouagadougou », in *Chroniques d'Outre-Mer*, n° 38, septembre-octobre 1957, pp. 34-35.
AOUBA (Hibraïm), « Opération *Mana-mana* troisième phase », in *Koom Koeese : bulletin d'informations politiques, scientifiques et techniques du ministère de l'Eau (Ouagadougou)*, n° 3, janvier 1988, pp. 4-25.
ATIVON (Kodjo L.), « Alimentation en eau des centres urbains en Haute-Volta », in *Bulletin de liaison du CIEH*, n° 39-40, décembre 1978-mars 1980, pp. 46-55.
ATIVON (Kodjo L.), *Etude des consommations en eau en milieu urbain*, Ouagadougou, CIEH, 1984, 25 p. + annexes, (Série « Hydraulique urbaine »).

BAZIE (Babou), *L'assainissement en eaux pluviales dans une ville de pays en voie de développement : Ouagadougou (Burkina Faso)*, Paris, Institut Français d'Urbanisme (Université de Paris VIII), 1986, 64 p. + annexes, (mémoire de DEA).

BAZIE (Babou), « Quelques aspects de l'urbanisation et de l'assainissement à Ouagadougou », in *L'eau, la ville et le développement : journées internationales de l'eau. Marseille : 9-11 juin 1986*, Paris, ISTED, 1986, vol. 1 : pp. 31-39.

BEDEK (Philippe), *Le service de l'eau à Ouagadougou : approche économique et territoriale*, Créteil, Institut d'Urbanisme de Paris (Université de Paris XII-Val-de-Marne), 1987, 86 p. + annexes, (mémoire de DEA).

BEDEK (Philippe), MOREL à L'HUISSIER (Alain), *L'eau pour tous dans les villes africaines : innovations à Ouagadougou*, Paris, CERGRENE, 1987.

BELLOT (Jean-Marc), GIOVANETTI (Frédéric), « Burkina Faso : quand la stratégie d'une société commerciale concourt au développement rural », in *Economie et Humanisme*, n° 314, juillet-septembre 1990, pp. 41-46.

BRICOUT (Fanny), *L'accès à l'eau potable dans les villes d'Afrique occidentales : l'exemple de Ouagadougou (Burkina Faso)*, Paris, Institut de Géographie (Université de Paris I), 1988, 89 p. + annexes, (mémoire de DEA).

BURGER (Patrice), RHABI (Pierre), « La sensibilisation et la participation des populations à la collecte et au traitement des déchets ménagers. L'expérience de Ouagadougou (Burkina Faso) », in Actes du colloque international *Gestion des déchets ménagers dans les pays en développement. Paris : 9-11 septembre 1987*, Paris, REXCOOP-Plan urbain, 1987, pp. 37-42.

CRESTI (A.), *Qualité des eaux de puits dans un quartier non raccordé au réseau d'adduction d'eau potable à Ouagadougou, Burkina Faso*, Lausanne, Ecole Polytechnique fédérale de Lausanne/Institut de Génie de l'Environnement, 1987, 50 p.

CUSSET (Jean-Michel), « La mobilité apportée par le système des deux roues. Cas de Ouagadougou », in GODARD (Xavier) (dir.), *Les transports dans les villes du Sud. La recherche de solutions durables*, Paris, Karthala/CODATU, 1994, pp. 187-205.

DEVERIN-KOUANDA (Yveline), « Gestion des espaces collectifs : pratiques ouagalaises », in LE BRIS (E.), GIANNITRAPANI (H.) (dirs.), *Maîtriser le développement en Afrique sub-saharienne : actes du colloque international de Ouagadougou 1er-5 octobre 1990*, Paris, ORSTOM, 1991, pp. 186-197.

DIEKUMPUNA SITA (José), *Approvisionnement en eau des quartiers d'habitat spontané à Ouagadougou*, Paris, SMUH, 1978, 53 p.

« Electricité (L') pour tous les Burkinabè », in *Jeune Afrique économie*, n° 114, décembre 1988, 7 p.

GALISTINOS (Aline), *Les enjeux du grand marché de Ouagadougou : logiques spatiales de la structure commerciale du Rood Woko*, Paris, Université Paris X-Nanterre, 1993, 199 p. + annexes, (mémoire de maîtrise).

GALTIER (Véronique), *La gestion partagée des ordures ménagères : une solution pour Ouagadougou ?*, Créteil, Institut d'Urbanisme de Paris (Université de Paris XII-Val-de-Marne), 1987, 88 p., (mémoire de l'IUP).

JAGLIN (Sylvy), *Pouvoirs urbains et gestion partagée : équipements et services de proximité dans les périphéries*, Paris, Institut Français d'Urbanisme (Université de Paris VIII), 1991, 1169 p., (Thèse de doctorat).

JAGLIN (Sylvy), « Gestion partagée de l'eau potable à Ouagadougou : pouvoirs urbains et contrôle social », in *Travaux de géographie de Reims*, n° 83-84, 1993, pp. 81-97.

JAGLIN (Sylvy), « Why mobilise town dwellers ? Joint management in Ouagadougou (1983-1990) », in *Environment and Urbanization*, vol. 6, n° 2, October 1994, pp. 111-132.

JAGLIN (Sylvy), KOANDA (Sabné), « Gestion partagée et prix de l'eau potable à Ouagadougou », in *Coût et prix de l'eau en ville : alimentation et assainissement. Actes du colloque de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées. Paris, 6-8 décembre 1988*, Paris, Presses de l'ENPC, 1988, pp. 404-414.

LE BARBE, « Etude du ruissellement urbain à Ouagadougou », in *Cahiers ORSTOM, sér. hydrologie*, vol. XIX, n° 3, 1982, pp. 135-204.

MOREL à L'HUISSIER (Alain), « Distribution sociale de l'eau en Afrique noire : comparaison des performances économiques des systèmes distributifs et redistributifs », in *Coût et prix de l'eau en ville : alimentation et assainissement. Actes du colloque de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées. Paris, 6-8 décembre 1988*, Paris, Presses de l'ENPC, 1988, pp. 447-457.

MOREL à L'HUISSIER (Alain), « Services urbains : la distribution d'eau », in IUP, *Habitat urbain : aménagements en quartiers spontanés africains. République du Mali, Burkina Faso*, Paris, ACCT, 1986, pp. 237-251, (coll. Réseaux).

ONU, *Les eaux souterraines de l'Afrique septentrionale et occidentale*, New York, Nations Unies, 1987, 415 p., (Ressources naturelles/Série Eau ; 18).

ORIVEL (Françoise), *Coût et financement des services éducatifs en Haute-Volta : situation actuelle et perspectives*, Paris, CNRS, 1982.

OUIBIGA (Yamba), *Gestion des postes d'eau autonomes*, Ouagadougou, Ecole inter-Etats d'ingénieurs de l'équipement rural, 1988, 51 p. + annexes, (mémoire de fin d'études).

« Possibilités d'exploitation des ressources en eau souterraine de Haute-Volta », in *Le développement voltaïque*, n° 47, décembre 1977, pp. 1-12.

REQUILLART (J.-C.), « Projet eau potable », in *Bulletin du CIEH*, n° 70, octobre 1987.

SMUH, *Dans les villes africaines une politique de « l'eau pour tous » est-elle possible ?*, Paris, SMUH, 1977, 66 p.

STANKOV (S.), *Alimentation en eau potable des quartiers Samandin, Cissin... et d'autres quartiers d'habitat spontané*, Ouagadougou, s.n., 1973, 5 p.

TAMBOURA (Georgette), « Caisse nationale de sécurité sociale : l'action sanitaire et sociale », in *ECHO-CNSS*, n° 23-24, 2ème et 3ème trimestres 1988, pp. 18-23.

TESTA (Jean-Pierre), « Intervention de la Caisse centrale de coopération économique en matière de reconstruction des marchés en Afrique », communication au colloque *Grandes métropoles d'Afrique et d'Amérique latine : Toulouse, 27-29 novembre 1991*, fascicule de l'atelier 4, pp. 164-173.

D. Administration et finances locales

Administration et développement au Burkina Faso, Toulouse, Presses de l'Institut d'Etudes Politiques, 1987, 324 p.

ANIZON (Alain), *Etude comparée de la fiscalité locale de villes africaines : Antananarivo, Bamako, Bujumbura, Conakry, Ouagadougou*, Paris, Institut international d'Administration publique, 1987, 72 p., (dossiers pédagogiques).

BANQUE MONDIALE, *Burkina Faso, Second Urban Project. Staff Appraisal Report*, Washington, The World Bank (Infrastructure Operations Division), 1989, 67 p., (Report n° 8033-BUR).

BATIONO (Maurice B.), « Le transfert de responsabilités de l'Etat aux communes urbaines s'accompagne-t-il d'une décentralisation administrative et financière ? », Communication à la session d'échange sur *Décentralisation et gestion urbaine. Bordeaux : 4-13 décembre 1989*, doc. non publié, 5 p.

BLANDA (Sylvie), *Fonctions et fonctionnement des mairies de Ouagadougou : contribution à l'étude de la décentralisation au Burkina Faso*, Paris, Institut

Français d'Urbanisme (Université Paris VIII), 1994, 79 p. + annexes, (mémoire de maîtrise).

BLANDA (Sylvie), *De la décentralisation aux décentralisations : mise en perspective des processus en œuvre au Sénégal, Mali, Niger, Burkina Faso, Côte d'Ivoire et Bénin*, Paris, Université Paris X-Nanterre, 1995, 160 p. + annexes, (mémoire de DEA).

DURANY-JAKOB (Jocelyne), *Stratégie de développement des relations entre les collectivités locales et les communautés urbaines pour leur participation à l'amélioration de l'environnement urbain*, Ouagadougou, Direction du Troisième projet urbain, 1994, 31 p., (rapport provisoire).

GROUPE HUIT, BCEOM, BANQUE MONDIALE, *Second projet de développement urbain : mobilisation des ressources et renforcement des infrastructures municipales*, Paris, Groupe Huit, 1989, 3 tomes : 714 p. + annexes.

GROUPE HUIT, *Amélioration de la fiscalité locale et de la gestion financière des communes*, Paris, Groupe Huit, 1987, 13 p.

KAMBIRE (Sansan Lucien), « L'état de la décentralisation au Burkina Faso », in PDM, *La décentralisation en Afrique de l'Ouest : conduite du processus dans les pays francophones et lusophones. Actes du séminaire de Ouagadougou, 5-8 avril 1994*, Cotonou, PDM Module Afrique de l'Ouest, 1995, pp. 79-95, (série séminaires PDM-V).

KOUDOUGOU (Ahoué), *Les structures de l'administration locale et le développement : le cas de la Haute-Volta (actuel Burkina Faso)*, Toulouse, Université de Toulouse, 1985, (Thèse de doctorat).

LOADA (Augustin Marie-Gervais), *Administration et collectivités locales au Burkina Faso : quelle évolution ?*, Bordeaux, Université de Bordeaux 1, 1990, 139 p., (mémoire de DEA).

MINER (J.), HALL (R.), *Les revenus locaux et l'offre des services publics en Haute-Volta : Phase I*, Syracuse (NY), Syracuse University, 1983, (Metropolitan Studies Program).

POINTE (Gérard), « Réformes fiscales et taxes de résidence », in GROUPE HUIT, *Instruments et méthodes des projets de renforcement des collectivités locales. Actes du stage n° 93042 du 23 au 27 août 1993*, Paris, Groupe Huit, 1993, pp. 511-530.

SANOU (Bakary), Communication sur la décentralisation au Burkina Faso (sans titre), in Session d'échange *Décentralisation et gestion urbaine : ressources financières et humaines des communes. Bordeaux : 4-13 décembre 1989*, doc. non publié, 7 p.

SYRACUSE UNIVERSITY, *L'administration des revenus locaux au Burkina Faso : Résumé final de l'analyse et des recommandations*, Syracuse (NY), Maxwell School of Citizenship and Public Affairs, 1986, XII-305 p.

TAGOURNET (B.), PALACIO (G.), *Projet de développement urbain de Haute-Volta : finances municipales (Ouagadougou et Bobo-Dioulasso)*, s.l., Banque mondiale, 1984, 89 p.

III. Burkina Faso : articles de presse

Tant pour suivre l'actualité du pays que pour obtenir les textes des discours et déclarations officiels, nous avons amplement utilisé les journaux locaux, le quotidien *Sidwaya* et l'hebdomadaire *Carrefour africain*, disponibles à Bordeaux au CEAN et, pour le second seulement, à Paris à la Documentation française. Notre dépouillement couvre la période janvier 1982-février 1991 : ces dates sont arbitraires et correspondent à des contraintes de travail plus qu'à des coupures logiques.

Les références des articles cités dans le texte sont signalées en notes infra-paginales. Le lecteur intéressé trouvera par ailleurs une liste exhaustive des articles utilisés, par ordre chronologique de parution, dans notre thèse (pp. 1158-1169).

IV. Burkina Faso : textes de loi

Nous reproduisons ci-après dans leur intitulé intégral les textes de loi cités : extraits pour la plupart des Journaux officiels de la Haute-Volta (*JORHV*) puis du Burkina Faso (*JOBF*), ils sont notamment consultables, au Burkina Faso, au Service des archives de la Présidence, et en France, à la Documentation française.

1960

Loi n° 77/60/AN du 12 juillet 1960, portant réglementation des terres du domaine privé de la Haute-Volta.

1963

Décret n° 437 PRES.SGCM du 23 août 1963, portant rattachement du service de l'Urbanisme et de l'Habitat à la direction du Cadastre et son transfert au ministère des Finances (*JORHV* n° 36 du 24 août 1963, p. 544).

1966

Décret n° 7 PRES du 11 janvier portant définition des secteurs ministériels (*JORHV* n° 2 du 13 janvier 1966).

Décret n° 44 PRES.IS.DI.C du 1er février 1966, portant composition des Délégations spéciales des communes de Haute-Volta (*JORHV* n° 6 du 10 février 1966).

Circulaire n° 33 PRES.MFC du 21 septembre 1966, concernant les logements administratifs et Décret n° 329 PRES.MFC du 21 septembre 1966 fixant les conditions d'attribution des logements administratifs (*JORHV* n° 39 du 29 septembre 1966, pp. 455-457).

1970

Décret n° 70-207 PRES.PL.TP du 15 septembre 1970, fixant les modalités d'établissement d'approbation et de mise en vigueur des projets d'urbanisme pour la Haute-Volta (*JORHV* n° 41 du 1er octobre 1970, pp. 602-603).

1971

Décret n° 71-34 PRES.PL.TP du 2 février 1971, portant réorganisation des services chargés des Travaux publics, de la Construction, des Transports, de l'Urbanisme et de l'Habitat (*JORHV* n° 9 du 4 mars 1971, p. 176).

Arrêté n° 175 IS.DI.C du 11 août 1971. Est approuvée la délibération n° 9 co. du 12 juillet 1971 de la Délégation spéciale de Ouagadougou portant dénomination des avenues, rues et boulevards de la ville de Ouagadougou (*JORHV* n° 32 du 12 août 1971, pp. 560-561).

1972

Arrêté n° 183 MFC.DOM du 17 mars 1972, fixant dans le cahier des charges ci-annexé les clauses et conditions d'octroi et de mise en valeur des concessions de 200 parcelles de terrains réservés aux fonctionnaires des établissements publics de l'Etat (*JORHV* n° 12 du 23 mars 1972, pp. 187-188).

Décret n° 72-49 PM.MFC du 31 mars 1972, fixant les conditions d'attribution des logements (*JORHV* n° 18 du 4 mai 1972, p. 267).

1973

Arrêté n° 93 IS.DI.C du 19 avril 1973. Est approuvée la délibération n° 1-72 du 3 février 1972 de la Délégation spéciale de la commune de Ouagadougou, instituant les taxes ci-après : voiture funéraire, carnet de vaccination, ambulance, mélangeurs d'essence, fumier, tranchées sur les voies, fourrières (porcs et ânes), kiosques, charrettes) (*JORHV* n° 20 du 10 mai 1973, p. 231).

Décret n° 73-26 PRES.SGP du 21 juillet 1973, promulguant la loi n° 7-73 AN du 6 juin 1973 constituant loi électorale pour les élections aux conseils municipaux et Loi n° 7-73 AN du 6 juin 1973 constituant loi électorale pour les élections aux conseils municipaux (*JORHV* n° 31 du 26 juillet 1973, pp. 414-416).

Arrêté n° 225 IS.DI.C du 27 juillet 1973. Est approuvée la délibération n° 4 CO. du 12 juillet 1973 de la Délégation spéciale de la commune de Ouagadougou, instituant une taxe de balayage pour compter du 1er janvier 1974, dans les limites de la commune (*JORHV* n° 33 du 9 août 1973, p. 468).

Circulaire n° 73-19 PM.IGAA du 28 juillet 1973 sur le fonctionnement de l'administration (*JORHV* n° 33 du 9 août 1973, pp. 467-468).

1974

Décret n° 74-149 PRES.IS.DI.CH du 16 mai 1974, portant mode de désignation des chefs de villages en Haute-Volta (*JORHV* n° 23 du 30 mai 1974, pp. 354-355).

Voir aussi : Décret modificatif n° 78-8 PRES.IS.DGI.DAP.CH (*JORHV* n° 3 du 19 janvier 1978, pp. 25-26).

Ordonnance n° 74-40 PRES.IS.DI du 7 juin 1974, portant division du territoire de la République de Haute-Volta en 10 départements (*JORHV* n° 26 du 20 juin 1974, p. 415).

Ordonnance n° 74-45 PRES.IS.DI du 2 juillet 1974, portant organisation de l'Administration territoriale de la République de Haute-Volta et Décret n° 74-210 PRES.IS.DI du 2 juillet 1974, portant attribution du préfet, sous-préfet, chef d'arrondissement et chef de village (*JORHV* n° 29 du 11 juillet 1974, pp. 475-481).

Ordonnance n° 74-55 PRES.MF du 26 août 1974, portant création de catégories d'établissements publics de l'Etat et Décret n° 74-295 PRES.MF du 26 août 1974, portant statut des établissements de droit public de l'Etat (*JORHV* n° 37 du 5 septembre 1974, p. 632 et sq.).

Décret n° 74-366 PRES.IS.DI.C du 20 septembre 1974, portant création d'une commission nationale ad hoc chargée de l'étude des problèmes communaux de la ville de Ouagadougou (*JORHV* n° 40 du 26 septembre 1974, p. 691).

Ordonnance n° 74-73 PRES.MF du 7 novembre 1974, complétant l'ordonnance n° 66-57 PRES.MF du 30 décembre 1966, portant réglementation des fonctions de collecteur ambulant (*JORHV* n° 50 du 28 novembre 1974, pp. 774-775).

1975

Décret n° 75-102 PRES.IS.DGI du 17 mars 1975, portant institution de délégation spéciale dans les départements (*JORHV* n° 13 du 27 mars 1975).

Arrêté n° 68 IS.DGI.C du 12 mars 1975, portant composition et attribution du Conseil de village (*JORHV* n° 16 du 17 avril 1975, p. 263).

Décret n° 75-238 PRES.PL.DR.ET du 23 juin 1975, fixant de nouveaux tarifs de vente de l'eau à compter du 15 juillet 1975 (*JORHV* n° 29 du 17 juillet 1975, p. 535).

1976

Ordonnance n° 76-12 PRES.IS du 20 juillet 1976, portant statut particulier de la ville de Ouagadougou (*JORHV* n° 32 du 5 août 1976, pp. 542-544).

Décret n° 76-344 PRES.MTP.T.URB du 15 septembre 1976, portant fixation des statuts de la société voltaïque d'électricité (VOLTELEC) (*JORHV* n° 40 du 30 septembre 1976, pp.710-713).

Décret n° 76-382 PRES.IS.DGI du 15 octobre 1976, portant création des secteurs composant la ville de Ouagadougou et définissant leurs limites territoriales (*JORHV* n° 44 du 28 octobre 1976, p. 786).

Arrêté n° 200 IS.DGI.DCP du 13 décembre 1976. Est approuvée la délibération n° 10 VO. du 18 novembre 1976, instituant une taxe annuelle de 2 000 francs sur les charrettes à eau (*JORHV* n° 53 du 30 décembre 1976, p. 954).

1977

Ordonnance n° 77-6 PRES du 23 février 1977, portant création d'un Office national des Eaux (*JORHV* n° 10 du 10 mars 1977, pp. 194-195) et Décret n° 77-140 PRES.DR du 26 avril 1977, portant statut de l'Office national des Eaux (ONE) (*JORHV* n° 20 du 19 mai 1977, pp. 424-427).

Décret n° 77-167 PRES.MF du 17 mai 1977, portant création de la Société de promotion et de gestion immobilière et Décret n° 77-168 PRES.MF du 17 mai 1977, portant statuts de la Société de promotion et de gestion immobilière « SOPROGIM » (*JORHV* n° 21 du 26 mai 1977, pp. 451-454).

Décret n° 77-268 PRES.MTP du 22 juillet 1977, portant réorganisation de la Direction de l'Urbanisme et de l'Architecture et du Service d'entretien des bâtiments et logements administratifs (*JORHV* n° 30 du 28 juillet 1977, p. 620).

Arrêté n° 162 IS.DGI.DCP du 30 août 1977, approuvant la délibération n° 12 VO. du 17 août 1977 du Conseil spécial de la ville de Ouagadougou, fixant à 200 FCFA la taxe de voirie à compter du 1er janvier 1978 (*JORHV* n° 36 du 8 septembre 1977, p. 755).

Décret N° 77-369 PRES.MF du 26 septembre 1977, portant création et organisation du Fonds national d'assainissement et d'entretien (FONASEN) (*JORHV* n° 42 du 20 octobre 1977, pp. 869-871).

1978

Décret n° 78-17 PRES.DR du 17 janvier 1978, confiant les attributions dévolues au FONASEN à l'HER et à titre provisoire (*JORHV* n° 4 du 26 janvier 1978, pp.50-51).

Décret n° 76-56 PRES.MIS.MF du 21 février 1978, déterminant le régime financier et comptable des communes (*JORHV* n° 12 du 23 mars 1978, pp. 183-188).

Décret n° 78-133 PRES.DR du 13 avril 1978 portant création d'un Comité technique de l'Eau (*JORHV* n° 18 du 4 mai 1978, pp. 323-324).

1979

Arrêté n° 11 MDR-MCODIM du 20 juillet 1979, fixant de nouveaux tarifs de vente de l'eau à compter du 20 juillet 1979 (*JORHV* n° 30 du 26 juillet 1979, pp. 592-593).

1981

Arrêté N° 7 CMRPN.IS.DGI.DCP du 16 janvier 1981. Est approuvée la délibération n° 2 vo. du 10 octobre 1980 du Conseil spécial de la ville de Ouagadougou, fixant les droits de marché et taxes municipales pour l'année 1981 (*JORHV* n° 4 du 22 janvier 1981, pp. 34-35).

Décret n° 81-370 PRES.CMRPN.IS du 7 août 1981, portant création des commissariats d'arrondissement dans la préfecture de la ville de Ouagadougou (*JORHV* n° 34 du 20 août 1981, p. 646).

1982

Arrêté n° 13 MTP.IS du 4 mars 1982, fixant les critères d'attribution des parcelles loties dans le cadre du Projet urbain en Haute-Volta (*JORHV* n° 10 du 11 mars 1982, p. 203).

1983

Arrêté n° 55 CODIM.MTP.URB du 21 janvier 1983. Les prix de vente de l'énergie électrique produite par la Société voltaïque d'Electricité (VOLTELEC), dans les villes électrifiées de Haute-Volta sont fixés conformément aux sept (7) tableaux ci-annexés au présent arrêté (*JORHV* n° 5 du 3 février 1983, pp. 92-93).

Décret n° 83-22 CSP.PM.DR du 1er avril 1983 portant code de l'Eau (*JORHV* n° 20 du 19 mai 1983, p. 446.

Arrêté n° 646 CODIM.MDR du 20 mai 1983. Les prix de vente de l'eau produite et distribuée par l'Office national des Eaux (ONE), dans les villes desservies par cet Office sont fixés tel que détaillé en annexes I, II et III jointes au présent arrêté (*JORHV* n° 24 du 16 juin 1983, pp. 611-612).

Arrêté n° 54 IS.SG.DCP du 7 juillet 1983. Est approuvée la délibération n° 15 VO/CAB du 29 avril 1983 du Conseil spécial de la ville de Ouagadougou, adoptant le protocole d'accord passé entre la préfecture de la ville de Ouagadougou et chaque attributaire de parcelle dans le lotissement de Cissin ;

Arrêté n° 60 IS.SG.DCP du 11 juillet 1983. Est approuvée la délibération n° 1 VO/CAB du 29 avril 1983 de la Délégation spéciale de la ville de Ouagadougou portant appro-bation du cahier des charges de la zone restructurée et de la trame d'accueil de Cissin ;

Arrêté n° 61 IS.SG.DCP du 11 juillet 1983. Est approuvée la délibération n° 21 VO/CAB du 29 avril 1983 du Conseil spécial de la ville de Ouagadougou, portant modalités générales d'attribution des parcelles de Cissin et de la trame d'accueil (*JORHV* n° 29 du 21 juillet 1983, pp. 768-769).

Proclamation (Coup d'Etat du 4 août 1983 et changement de régime) (*JORHV* n° 32 du 11 août 1983, p. 860).

Ordonnance n° 83-12 CNR.PRES du 15 septembre 1983, portant division du territoire de la République de Haute-Volta en vingt cinq (25) provinces (*JORHV* n° 38 du 22 septembre 1983, pp. 992-993).

Ordonnance n° 83-21 CNR.PRES.IS du 14 novembre 1983, portant réorganisation de l'Administration territoriale de la République de Haute-Volta (*JORHV* n° 51 du 22 décembre 1983, pp. 1319-1323).

Décret n° 83-264 CNR.PRES.IS du 23 décembre 1983, portant détermination des nouvelles limites de la ville de Ouagadougou et division du territoire communal en secteurs (*JORHV* n° 52 du 29 décembre 1983, pp. 1354-1358).

Décret n° 83-265 CNR.PRES.IS du 23 décembre 1983, portant fixation des nouvelles limites de la ville de Bobo-Dioulasso et création de secteurs communaux (*JORHV* n° 52 du 2 décembre 1983, pp. 1358-1361).

Décret n° 83-276 CNR.PRES.MEC du 26 décembre 1983 portant organisation du ministère de l'Equipement et des Communications (*JORHV* n° 52 du 29 décembre 1983, pp. 1361-1364).

1984

Décret n° 84-3 CNR.PRES.MEC du 10 janvier 1984, portant réglementation des loyers en République de Haute-Volta (*JORHV* n° 3 du 19 janvier 1984, pp. 28-29).

Ordonnance n° 83-18 CNR.PRES du 19 décembre 1983, portant création de Tribunaux populaires de la Révolution (TPR) (*JORHV* n° 7 du 7 février 1984).

Décret n° 84-63 CNR.PRES.MEC du 9 mars 1984, portant réglementation des loyers en République de Haute-Volta (*JORHV* n° 14 du 5 avril 1984, pp. 228-229).

Ordonnance n° 84-15 CNR.PRES.MF du 3 avril 1984, rapportant l'ordonnance n° 4 PRES.MPC. du 22 janvier 1970, ayant créé le Fonds national de viabilité de Haute-Volta (*JORHV* n° 17 du 26 avril 1984).

Arrêté n° 53 CNR.MEC.VOLTELEC du 17 avril 1984, portant approbation des conditions de police d'abonnement à la VOLTELEC (*JORHV* n° 19 du 10 mai 1984, pp. 370-371).

Ordonnance n° 84-22 CNR.PRES du 22 mai 1984, instituant les opérations spéciales de lotissement des villes et localités de Haute-Volta (*JORHV* n° 22 du 31 mai 1984, pp. 479-480).

Décret n° 84-198 CNR.PRES du 23 mai 1984. Il est créé un projet « Cités du 4 août » (*JORHV* n° 23 du 7 juin 1984).

Arrêté n° 65 MEC.SG.DGUT du 11 mai 1984, fixant les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la Direction générale de l'Urbanisme et de la Topographie (*JORHV* n° 24 du 14 juin 1984, pp. 552-554).

Décret n° 84-203 CNR.PRES.IS.MEC du 1er juin 1984, déterminant le cadre juridique de l'« Opération lotissement Ville de Ouagadougou » et les conditions d'octroi et de jouissance des parcelles issues de ladite opération (*JORHV* n° 25 du 21 juin 1984).

Décret n° 84-204 CNR.IS.MEC du 1er juin 1984, portant fixation du montant de la taxe de jouissance des terrains issus des lotissements de Somgande, Wayalguin, Bogodogo et Pissy (*JORHV* n° 25 du 21 juin 1984).

Décret n° 84-240 CNR.PRES.MEC du 22 juin 1984, portant création de la Régie nationale des transports en commun (*JORHV* n° 26 du 28 juin 1984).

Avis d'appel d'offres lancé par la Présidence du Faso pour l'exécution du projet « Cités An II » (*JORHV* n° 27 du 5 juillet 1984, pp. 646-647).

Ordonnance n° 84-50 CNR.PRES du 4 août 1984, portant réorganisation agraire et foncière au Burkina Faso (*JOBF* n° 33 du 16 août 1984, pp. 806-809).

Circulaire n° 84-15 CNR.PRES.SGG.CM Objet : problèmes subséquents au changement d'appellation et de symboles de la nation et Ordonnance n° 84-43 CNR.PRES du 2 août 1984, portant changement d'appellation et symboles de la Nation (*JOBF* n° 33 du 16 août 1984, pp. 803-804).

Ordonnance n° 84-55 CNR.PRES du 15 août 1984, portant découpage du territoire national en trente (30) provinces et deux-cent cinquante (250) départements (*JOBF* n° 34 du 23 août 1984, pp. 838-839).

Décret n° 84-313 CNR.PRES du 21 août 1984, portant création d'un projet de construction « Cité An II » (*JOBF* n° 34 du 23 août 1984, p. 846).

Décret n° 84-317 CNR.PRES.MF du 22 août 1984, portant ouverture d'un compte d'affectation spéciale intitulé « Opération lotissement Ville de Ouagadougou n° 30-167 » (*JOBF* n° 35 du 30 août 1984).

Décret n° 84-318 CNR.PRES du 22 août 1984. Il est créé une deuxième tranche du projet de construction de bâtiments à usage de logement dénommé « Cité An II » (*JOBF* n° 35 du 30 août 1984, pp. 874-875).

Arrêté n° 1294 MCAP.MEN du 11 octobre 1984. Les prix de la scolarité annuelle dans les établissements privés sont fixés comme suit sur toute l'étendue du territoire et Arrêté n° 1295 MCAP.MEN. du 11 octobre 1984. Les prix des articles scolaires sont fixés comme suit sur toute l'étendue du territoire (*JOBF* n° 42 du 18 octobre 1984).

Décret n° 84-394 du 18 octobre 1984, portant organisation du ministère de l'Eau (*JOBF* n° 43 du 25 octobre 1984).

Décret n° 84-467 CNR.PRES.TRANS du 28 novembre 1984, portant statuts de la Régie nationale des transports en commun dénommée « X9 » (*JOBF* n° 49 du 6 décembre 1984, pp. 1209-1211).

Décret n° 84-525 CNR.PRES.EQUIP du 14 décembre 1984. Il est créé un fonds dénommé « Fonds d'éclairage public » et géré par la Société nationale d'Electricité du Burkina (SONABEL) (*JOBF* n° 51 du 20 décembre 1984).

Ordonnance n° 84-89 CNR.PRES du 31 décembre 1984, portant suspension de paiement des loyers et reversement de certains loyers à l'Etat (*JOBF* n° 1 du 3 janvier 1985, p. 9).

1985

Décret n° 85-77 CNR.PRES.MRF du 1er février 1985, fixant les modalités de reversement des loyers, de contrôle et d'occupation des logements (*JOBF* n° 7 du 14 février 1985, pp. 127-128).

Décret n° 85-76 CNR.PRES. du 1er février 1985, fixant les modalités et les conditions de suspension de remboursement des prêts immobiliers (*JOBF* n° 7 du 14 février 1985, p. 124).

Décret n° 85-144 CNR.PRES.ETOUR du 6 mars 1985, portant réglementation de l'exploitation du bois de chauffe et du charbon de bois au Burkina Faso (*JOBF* n° 12 du 21 mars 1985).

Décret n° 85-317 CNR.PRES.EQUIP du 7 juin 1985, portant création de structures et fixant les conditions de réalisation des opérations d'aménagement urbain (*JOBF* n° 27 du 4 juillet 1985, pp. 676-678).

Décret n° 85-387 CNR.PRES.EAU du 22 juillet 1985, portant création de l'Office national de l'Eau et de l'Assainissement (ONEA) ; Décret n° 85-388 CNR.PRES.EAU du 22 juillet 1985, portant approbation des statuts de l'Office national de l'Eau et de l'Assainissement (*JOBF* n° 31 du 1er août 1985, p. 786 et sq).

Décret n° 85-404 CNR.PRES du 4 août 1985, portant application de la Réorganisation agraire et foncière au Burkina Faso (*JOBF* n° 34 du 22 août 1985).

Ordonnance n° 38-37 CNR.PRES du 4 août 1985, portant création de Tribunaux populaires de secteurs, villages, départements et province au Burkina Faso (*JOBF* n° 34 du 22 août 1985).

Raabo ministériel n° 69 CNR.REFI.EAU du 17 octobre 1985, portant création de frais pour services rendus assainissement sur la vente de l'eau par l'ONEA (*JOBF* n° 44 du 31 août 1985).

Décret n° 85-432 CNR.PRES du 29 août 1985, portant organisation et fonctionnement du projet de construction « Cité An II » et Décret n° 85-433 CNR.PRES du 29 août 1985, portant approbation du budget du projet de construction « Cité An II » (*JOBF* n° 38 du 19 septembre 1985, pp. 946-947).

Ordonnance n° 85-46 CNR.PRES du 29 août 1985, portant création de cinquante (50) départements (*JOBF* n° 38 du 19 septembre 1985, p. 942).

Décret n° 85-529 CNR.PRES.MEF.SN du 29 août 1985, portant création de garderies populaires (*JOBF* n° 38 du 19 septembre 1985).

Déclaration n° 85-1 CNR.PRES du 31 août 1985, supprimant les appellations lois, décrets, arrêtés et consacrant en leur lieu et place les appellations zatu, kiti et raabo (*JOBF* n° 38 du 19 septembre 1985).

Décret n° 85-509 CNR.PRES.MEQ du 20 août 1985, portant approbation des statuts de la Société de construction et de gestion immobilière du Burkina (SOCOGIB) (*JOBF* n° 2 du 9 janvier 1986, pp. 29-38).

1986

Zatu n° 86-1 CNR.PRES du 8 janvier 1986, instituant un Effort populaire d'investissement (EPI) (*JOBF* n° 3 du 16 janvier 1986, p. 42).

Zatu n° 86-2 CNR.PRES. du 9 janvier 1986, portant abrogation de l'ordonnance n° 84-89 CNR.PRES du 31 décembre 1984 et institution de contrôle des locations immobilières (*JOBF* n° 3 du 16 janvier 1986, pp. 42-43).

Zatu n° 86-3 CNR.PRES du 9 janvier 1986, portant suppression de l'impôt sur les revenus immobiliers et institution d'un prélèvement sur les loyers d'immeubles au Burkina Faso (*JOBF* n° 4 du 23 janvier 1986, pp. 57-58).

Directives conjointes n° 86 0003 du 4 février 1986 du SGN-CDR et du ministère de la Justice relative à la mise en place des Tribunaux populaires de conciliation (TPC) dans les secteurs et villages du Burkina Faso (in *Carrefour africain*, n° 921 du 7 février 1986).

Kiti n° 85-86 CNR.PRES du 16 octobre 1985. Sont appelés au niveau de la charge de chef de division des Départements de la Présidence du Faso, pour servir le peuple militant du Burkina Faso, à œuvrer en tout temps, et en tout lieu conformément aux intérêts supérieurs du peuple, les camarades dont les noms suivent (*JOBF* n° 8 du 13 février 1986, pp. 98-99).

Kiti n° 86-23 CNR.PRES du 6 février 1986, portant création d'un Groupement d'intérêt économique du Marché central de Ouagadougou (*JOBF* n° 8 du 13 février 1986, p. 99).

Kiti n° 85-226 CNR.PRES.EAU du 31 décembre 1985, portant création d'un Office national des Puits et Forages (ONPF) (*JOBF* n° 9 du 27 février 1986, p. 143).

Kiti n° 86-60 CNR.PRES du 19 février 1986, portant création, organisation et fonctionnement d'un Fonds de l'Habitat au Burkina Faso (*JOBF* n° 9 du 27 février 1986, pp. 138-139).

Kiti n° 86-83 CNR.PRES.ME du 12 mars 1986 portant organisation du ministère de l'Equipement (*JOBF* n° 12 du 20 mars 1986, pp. 195-198).

Kiti n° 86-173 CNR.PRES.PRECO du 7 mai 1986, portant création de la Société de promotion immobilière du Burkina (SOPIB) et Kiti n° 86-174 CNR.PRES.PRECO du 7 mai 1986, portant approbation de statuts particuliers de la Société de promotion immobilière du Burkina (*JOBF* n° 20 du 15 mai 1986, pp. 334-337).

Kiti n° 86-199 CNR.PRES.PRECO du 21 mai 1986, portant création d'un Comité de gestion de la Cité An III (*JOBF* n° 22 du 29 mai 1986, pp. 391-392).

Zatu n ° AN IV-1 CNR.MPDP du 4 août 1986, portant adoption du Premier plan quinquennal de développement populaire 1986-1990 et Zatu n ° AN IV-2 CNR.MPDP du 4 août 1986, portant mise en ouvre du Premier plan quinquennal de développement populaire 1986-1990 (*JOBF* n° 32 du 7 août 1986, pp. 654-656).

Kiti n° AN-IV-246 CNR.ETOUR du 31 décembre 1986, portant création des Services d'entretien, de nettoyage et d'embellissement (SENE) (*JOBF* n° 2 du 8 janvier 1987, p. 29).

Kiti n° AN IV-239 CNR.EQUIP du 31 décembre 1986, portant approbation des statuts particuliers de la Société nationale d'électricité du Burkina (SONABEL) (*JOBF* n° 2 du 8 janvier 1987, pp. 29-32).

1987

Raabo n° AN IV-047 CNR.ME.MATS du 13 février 1987, portant fixation de la procédure d'élaboration et d'approbation des plans de lotissement et de restructuration.

Kiti n° AN IV-305 CNR.MATS du 5 mars 1987, portant réorganisation administrative de la province du Kadiogo (*JOBF* n° 11 du 12 mars 1987, pp. 244-246).

Raabo n° AN IV-065 CNR.ME.MATS.REFI du 14 avril 1987, fixant la réglementation des autorisations de construire dans les centres aménagés du Burkina Faso (in *Carrefour africain*, n° 983 du 17 avril 1987, p. 18).

Kiti n° AN IV-279 CNR.EQUIP du 14 avril 1987, portant réglementation des constructions de maisons à usage d'habitation du Burkina Faso (in *Carrefour africain*, n° 983 du 17 avril 1987, p. 19).

Raabo n° AN IV-012 CNR.EAU.SANTE.MET du 6 juillet 1987, portant définition de mesures spécifiques pour la protection des plans d'eau destinés à l'alimentation humaine.

Raabo n° AN IV-013 CNR.EAU du 6 juillet 1987, portant régime de la déclaration ou de l'autorisation de prélèvements d'eaux domaniales et d'installations permettant d'effectuer ces prélèvements.

Raabo n° AN IV-014 CNR.EAU.SANTE.MET du 6 juillet 1987, portant définition des périmètres de protection.

Directive portant réglementation de la pierre taillée dans la construction (in *Carrefour africain*, n° 998 du 24 juillet 1987, p. 8).
Kiti n° AN IV-464 CNR.BUD du 20 août 1987, portant création d'un Centre de gestion des Cités (*JOBF* n° 35 du 27 août 1987, pp. 855-856).
Raabo n° AN V-19 CNR.CAPRO.M.EQUIP du 17 septembre 1987. Les prix de vente de l'énergie électrique produite par la Société nationale d'Electricité du Burkina Faso sont fixés conformément aux sept (7) tableaux ci-annexés au présent raabo (*JOBF* n° 39 du 24 septembre 1987, pp. 928-929).
Proclamation et Zatu n° AN V-1 FP du 15 octobre 1987, portant création du Front populaire (*JOBF* n° 44 du 29 octobre 1987, pp. 1078-1079).

1988

Zatu n° AN V-7 du 16 mars 1988 portant réorganisation des structures populaires au Burkina Faso (*JOBF*, n° 11 du 17 mars 1988, pp. 198-199).
Kiti n° AN V-152 FP/CNSP du 30 mars 1988 portant organisation de la Coordination nationale des structures populaires (*JOBF*, n° 13 du 31 mars 1988, pp. 239-240).
Directives n° AN V-001/002/003 FP.CNSP relatives à la mise en place des structures de base des Unions nationales des jeunes, des femmes, des anciens (in *Carrefour africain*, n° 1033 du 8 avril 1988, pp. 8-11).
Kiti n° AN V-332 FP/MET du 3 août 1988 portant création de l'Office national des services d'entetien, de nettoyage et d'embellissement (ONASENE) (*JOBF*, n° 31 du 4 août 1988, p. 686).
Kiti n° AN VI-062 FP/MAT du 2 novembre 1988, portant réorganisation de la province du Kadiogo (*JOBF*, n° 44 du 3 novembre 1988, p. 1038).
Directive n° AN VI-009 FP.CNSP du 19 décembre 1988, relative à la mise en place des Conseils révolutionnaires dans les villes comportant plusieurs communes.

1989

Raabo n° AN VI-017 MAT.SEBF.CNSP du 12 janvier 1989, relatif aux dispositions administratives et budgétaires transitoires des communes et de la province du Kadiogo.
Directive n° AN VI-014 FP.CNSP du 23 mars 1989, relative à la mise en place des Conseils révolutionnaires communaux (in *Carrefour africain*, n° 1071 du 24 mars 1989).
Raabo portant classification des secteurs et villages des communes relevant de la province du Kadiogo (in *Carrefour africain*, n° 1073 du 7 avril 1989).
Kiti du 3 mai 1989, portant érection du Fonds de l'Habitat en établissement public à caractère administratif (in *Carrefour africain*, n° 1077 du 5 mai 1989, p. 8).
Kiti du 24 mai 1989, portant réorganisation, attributions et fonctionnement des structures dirigeantes de l'exécutif révolutionnaire (in *Carrefour africain*, n° 1080 du 26 mai 1989, p. 8).
Kiti n° AN VI-315 FP/MAT du 6 juillet 1989 portant réorganisation et statut particulier de la province du Kadiogo (*JOBF*, n° 27 du 6 juillet 1989, pp. 1193-1196).
Raabo n° AN VII-005 FP.CAPRO.MESSRS.MEBAM, portant fixation des taux de la scolarité annuelle dans les établissements privés (in *Carrefour africain*, n° 1092 du 18 août 1989, p. 6).
Kiti du 30 août 1989, portant réglementation des loyers au Burkina Faso (in *Carrefour africain*, n° 1095 du 8 septembre 1989).
Kiti du 30 août 1989, portant réglementation des maisons à usage d'habitation dans les centres aménagés du Burkina Faso (in *Carrefour africain*, n° 1095 du 8 septembre 1989).
Zatu n° AN VII-10 FP/PRES du 12 octobre 1989 portant organisation et modalités de l'Administration territoriale au Burkina Faso (*JOBF*, n° 41 du 12 octobre 1989, pp. 1662-1677).

Raabo n° AN VII 00016 FP/DPS/MESSRS/MEBAM/MTSSFP/SEFB portant ouverture de tests pour le recrutement d'enseignants en position de mission spéciale (in *Carrefour africain*, n° 1100 du 13 octobre 1989, p. 9).

1990

Raabo n° AN VIII-15 MAT/FP/PKAD/HC/SG/DA/SAG du 18 octobre 1990 portant organisation des mairies du Kadiogo.

1991

Kiti n° AN VIII-30 du 11 juin 1991 portant promulgation de la Constitution du Burkina Faso (*JOBF*, n° 24 du 13 juin 1991, p. 794).

Arrêté conjoint n° 91-282 MAT/MFP du 11 décembre 1991 portant fonctionnement de la délégation spéciale de la province du Kadiogo (*JOBF*, n° 2 du 9 janvier 1992, pp. 34-35).

1993

Loi n° 003/93/ADP du 7 mai 1993 portant organisation de l'administration du territoire au Burkina Faso.

Loi n° 004/93/ADP du 12 mai 1993 portant organisation municipale.

Loi n° 005/93/ADP du 12 mai 1993 portant statut particulier de la province du Kadiogo et de la commune de Ouagadougou.

Liste des principaux sigles

ABRAAD	Association burkinabè de recherche action et auto-formation pour le développement
ACA	Agence coopération et aménagement
ACCT	Agence de coopération culturelle et technique
ADAUA	Association pour le développement d'une architecture et d'un urbanisme africains
AEP	Alimentation en eau potable
AID	Agency for international development
ANRED	Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets
APREDE	Association pour la promotion de la récupération et du recyclage des déchets
AVV	Office d'aménagement des vallées des Voltas
BCC	Bureau de coordination communale
BCEAO	Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'ouest
BCEOM	Bureau central d'études pour les équipements d'Outre-Mer
BF	Borne-fontaine
BICIA	Banque internationale pour le commerce, l'industrie et l'agriculture
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement
BIT	Bureau international du travail
BND	Banque nationale de développement
BPH	Banque populaire de l'habitat
BUMIGEB	Bureau des recherches minières et géologiques du Burkina
CAPENE	Centre d'application et de promotion des énergies nouvelles écologiques
CCCE	Caisse centrale de coopération économique
CCFOM	Caisse centrale de la France d'Outre-Mer
CDR	Comité de défense de la Révolution
CEAN	Centre d'étude d'Afrique noire
CEAO	Communauté économique d'Afrique de l'ouest
CECOD	Centre d'études comparatives sur le développement
CEGECI	Centre de gestion des cités
CEGET	Centre d'études de géographie tropicale
CFD	Caisse française de développement
CIEH	Comité interafricain d'études hydrauliques
CMRPN	Comité militaire de redressement pour le progrès national
CNPRU	Commission nationale de réflexion sur les problèmes d'urbanisme
CNR	Conseil national de la Révolution
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
CNRST	Centre national de la recherche scientifique et technologique
CNSP	Coordination nationale des structures populaires
CNSS	Caisse nationale de sécurité sociale

CNTB	Confédération nationale des travailleurs burkinabè
CNUEH	Centre des Nations unies pour les établissements humains
CR	Comité révolutionnaire
CREDAL	Centre de recherche et de documentation sur l'Amérique latine
CRS	Comité révolutionnaire de secteur
CSB	Confédération syndicale burkinabè
CSP	Conseil du salut du peuple
CSPS	Centre de santé et de promotion sociale
CSV	Confédération syndicale voltaïque
CVRS	Centre voltaïque de la recherche scientifique
DAEI	Direction des affaires économiques internationales
DEP	Direction des études et de la planification
DESA	Direction de l'éducation pour la santé et l'assainissement
DFN	Domaine foncier national
DGAHC	Direction générale de l'architecture, de l'habitat et de la construction
DGRST	Direction générale de la recherche scientifique et technologique
DGUAH	Direction générale de l'urbanisme, de l'architecture et de l'habitat
DGUT	Direction générale de l'urbanisme et de la topographie
DGUTC	Direction générale de l'urbanisme, de la topographie et du cadastre
DIEPA	Décennie internationale de l'eau potable et de l'assainissement
DINASENE	Direction nationale des SENE
DOP	Discours d'orientation politique
DPFH	Direction des puits, forages et de l'hydrologie
DPL	Délégation du peuple au logement
EAMAU	Ecole africaine et mauricienne d'architecture et d'urbanisme
EHESS	Ecole des hautes études en sciences sociales
EIB	Ecole internationale de Bordeaux
EIER	Ecole inter-Etats d'ingénieurs de l'équipement rural
ENAM	Ecole nationale d'administration et de la magistrature
ENDA	Environnement et développement action dans le tiers monde
EPI	Effort populaire d'investissement
ETSHER	Ecole inter-Etats des techniciens supérieurs de l'hydraulique et de l'équipement rural
FAC	Fonds d'aide et de coopération
FAU	Fonds d'aménagement urbain
FCFA	Franc de la communauté financière africaine
FEDOM	Fonds d'entraide et de développement pour l'Outre-Mer
FER	Fonds d'équipement rural
FESPACO	Festival panafricain du cinéma de Ouagadougou
FIDES	Fonds d'investissement pour le développement économique et social
FMCU	Fédération mondiale des cités unies
FMI	Fonds monétaire international
FONASEN	Fonds national d'assainissement et d'entretien
FP	Front populaire
GCB	Groupe communiste burkinabè
GIE	Groupement d'intérêt économique
GREA	Groupe régional de l'eau et de l'assainissement-Afrique de l'Ouest
IFR	Impôt forfaitaire sur le revenu
IFU	Institut français d'urbanisme
IGB	Institut géographique du Burkina
IIAP	Institut international d'administration publique
IIED	International institute for environment and development
INRETS	Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité
INSD	Institut national de la statistique et de la démographie
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques

IPCI	Inspection populaire du contrôle immobilier
IPD	Institut panafricain de développement
IRSSH	Institut de recherches en sciences sociales et humaines
ISTED	Institut des sciences et des techniques de l'équipement et de l'environnement pour le développement
IUAP	Institut d'urbanisme de l'académie de Paris
IUG	Institut d'urbanisme de Grenoble
IULA	International Union of local authorities
IUP	Institut d'urbanisme de Paris
JOBF	Journal officiel du Burkina Faso
JORHV	Journal officiel de la République de Haute-Volta
LIPAD	Ligue patriotique pour le développement
MAP	Méthode d'aménagement progressif
MDP	Mouvement des démocrates progressistes
MRE	Ministère des relations extérieures
MULT	Ministère de l'urbanisme, du logement et des transports
NEA	Nouvelles éditions africaines
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OCHE	Office central des habitations économiques
ODP/MT	Organisation pour la démocratie populaire/Mouvement du travail
OEIL	Laboratoire d'observation de l'économie et des institutions locales
OFNACER	Office national des céréales
OGIP	Opération gestion informatisée des parcelles
OMR	Organisation militaire révolutionnaire
ONASENE	Office national des SENE
ONE	Office national de l'eau
ONEA	Office national de l'eau et de l'assainissement
ONG	Organisation non gouvernementale
ONPF	Office national des puits et forages
ONSL	Organisation des syndicats libres
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
ORD	Organisme régional de développement
ORSTOM	Institut français de recherche scientifique pour le développement en coopération
OTUI	Omnium technique pour l'urbanisme et les infrastructures
PAI-HV	Parti africain de l'indépendance - Haute-Volta
PAS	Plan d'ajustement structurel
PCRV	Parti communiste révolutionnaire voltaïque
PDM	Programme de développement municipal
PEA	Poste d'eau autonome
PECTA	Programme des emplois et des compétences techniques pour l'Afrique
PED	Pays en développement
PGU	Programme de gestion urbaine
PM	Pompe manuelle
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PPD	Programme populaire de développement
PQDP	Plan quinquennal de développement populaire
PRP	Pouvoir révolutionnaire provincial
PSEMA	Parti social pour l'émancipation des masses africaines
PSP	Poste de santé primaire
PUH	Permis urbain d'habitat
PVD	Pays en voie de développement
RAF	Réorganisation agraire et foncière
RAN	Régie Abidjan-Niger

RDA	Rassemblement démocratique africain
RDP	Révolution démocratique et populaire
REXCOOP	Recherches et expérimentations en coopération
SABO	Schéma d'aménagement de la banlieue de Ouagadougou
SAFELEC	Société africaine d'électricité
SAMAB	Syndicat autonome des magistrats burkinabè
SCET	Société centrale pour l'équipement du territoire
SDAU	Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme
SDEB	Schéma directeur d'électrification du Burkina
SEDES	Société d'études pour le développement économique et social
SENE	Services d'entretien, de nettoyage et d'embellissement
SGN-CDR	Secrétariat général national des CDR
SIAO	Salon international de l'artisanat de Ouagadougou
SIMIEX	Situation - Mission - Exécution
SIV	Société immobilière de la Volta
SMI	Santé maternelle et infantile
SMUH	Secrétariat des missions d'urbanisme et de l'habitat
SNE	Société nationale des eaux
SNEAHV	Syndicat national des enseignants africains de Haute-Volta
SNEB	Syndicat national des enseignants burkinabè
SNP	Service national populaire (ou SERNAPO)
SOBEBRA	Société burkinabè de brasserie
SOBECA	Société burkinabè de crédit automobile
SOCOGIB	Société de construction et de gestion immobilière du Burkina
SODECI	Société de distribution d'eau de la Côte d'Ivoire
SOGEMAB	Société de gestion des marchés burkinabè
SONABEL	Société nationale burkinabè d'électricité
SONACIB	Société nationale du cinéma du Burkina
SONAR	Société nationale d'assurance et de réassurance
SONEES	Société nationale d'eau et d'électricité du Sénégal
SOPROGIM	Société de promotion et de gestion immobilière
SUVESS	Syndicat unifié voltaïque des enseignants du secondaire et du supérieur
TPC	Tribunal populaire de conciliation
TPR	Tribunal populaire révolutionnaire
TVLH	Taxe sur la valeur locative des locaux d'habitation
TVLP	Taxe sur la valeur locative des locaux professionnels
UADE	Union africaine des distributeurs d'eau
UCB	Union des communistes burkinabè
UDA	Urban dwellers association
UEPA	Union pour l'étude de la population africaine
UFB	Union des femmes burkinabè
UIESP	Union internationale pour l'étude scientifique de la population
UNAB	Union des anciens du Burkina
UNCHS	United Nations center for human settlements
UNICEF	United Nations international children's emergency fund
UNJB	Union des jeunes du Burkina
UREBA	Union révolutionnaire des banques
USAID	US agency for international development
VOLTELEC	Société voltaïque d'électricité
VRD	Voies et réseaux divers
ZACA	Zone d'activités commerciales et administratives

Liste des tableaux

1	Rappels sur les changements de désignations et de structures entre 1982 et 1991	19
2	Evolution de la population de Ouagadougou 1904-1962	36
3	Evolution de l'urbanisation au Burkina Faso : 1961-1985	38
4	Structure de la population du Kadiogo en 1985	38
5	Evolution de la part des lotissements dans la superficie urbanisée de Ouagadougou entre 1970 et 1980	42
6	Répartition des populations et des surfaces urbaines en fonction des modes d'occupation du sol et des densités à Ouagadougou en 1985	42
7	Activités des chefs de ménage des périphéries ouagalaises selon leur aire d'habitat (lotie ou non lotie) en 1986	44
8	Activités des chefs de ménage de la zone d'habitat illégal au sud du Barrage n° 2 (1989)	44
9	Répartition du bâti en fonction de la nature des matériaux de construction utilisés : périphéries ouagalaises 1986 (en % de bâtiments)	46
10	Typologie de l'habitat illégal au sud du barrage n° 2 (1989)	46
11	Types de construction selon les aires d'habitat à Ouagadougou en 1985	46
12	Montant des investissements réalisés sur les parcelles des périphéries ouagalaises suivant leur statut foncier en 1986 (en % de parcelles)	47
13	Nombre de pièces réalisées sur les parcelles des périphéries ouagalaises selon leur statut foncier en 1986 (en % de parcelles)	47
14	Montant des investissements réalisés sur les parcelles de la zone d'habitat illégal au sud du barrage n° 2 (1989)	47
15	Coûts moyens des matériaux de construction d'une maison en banco simple sur une trame d'accueil (secteur 28) : 1988	48
16	Mode d'obtention des parcelles suivant les années : périphéries ouagalaises (1986)	50
17	Prix des parcelles en fonction du mode d'obtention : périphéries ouagalaises (1986)	50
18	Superficies des parcelles en fonction des modes d'attribution : périphéries ouagalaises (1986)	50
19	Statut foncier dans la zone d'habitat illégal au sud du barrage n° 2 (1989)	53
20	Coûts estimatifs d'un hectare de lotissement (prévision du SDAU 1985)	57
21	Pyramide administrative telle que définie par la réforme de l'administration territoriale de 1983	77
22	Estimation de la population des communes de Ouagadougou : 1988	87
23	Evolution de la dette publique extérieure du Burkina Faso	99
24	Evolution des budgets nationaux burkinabè (prévisions)	99
25	Ouagadougou : évolution de quelques budgets municipaux annuels entre 1954 et 1977	102
26	Budget ouagalais de 1964	102

27 Ventilation des principales dépenses dans les budgets municipaux de Ouagadougou : 1961-1966 102
28 Ouagadougou : évolution des recettes locales entre 1976 et 1987 105
29 Evolution du revenu fiscal par habitant à Ouagadougou (1977-1987) 106
30 Ouagadougou : évolution des principales recettes du budget local (1980-1987) 108
31 Liste des marchés officiels 111
32 Recettes provinciales provenant des marchés (en millions de FCFA courants) 111
33 Ouagadougou : structure des dépenses locales par habitant de 1980 à 1987. 114
34 Ouagadougou : évolution des dépenses de fonctionnement entre 1976 et 1987 115
35 Ventilation des dépenses d'investissement de la province : détail (CA de 1987 : exercice courant) 116
36 Les excédents budgétaires dans les comptes de gestion (1980-1985) et les comptes administratifs (1986-1987) de Ouagadougou 118
37 Tarification de l'énergie électrique : particuliers et administrations 130
38 Redevances mensuelles et frais d'établissement des polices électriques de la SONABEL en 1987 pour les consommations domestiques 130
39 Evolution de la consommation d'énergie électrique et des abonnements BT et MT : centre de Ouagadougou (1975-1985) 131
40 Evolution des branchements d'eau à Ouagadougou de 1964 à 1978 136
41 Evolution du nombre des bornes-fontaines à Ouagadougou : gestions de la SAFELEC, de la SNE et de l'ONE 137
42 Tarifs de l'eau potable : 1968 139
43 Tarifs de vente de l'eau potable : 1er mars 1977
Redevance et avances sur consommations : 1er mars 1977 139
44 Tarifs de vente de l'eau potable : 20 juillet 1979 140
45 Tarifs de vente de l'eau potable : 1er juillet 1983
Redevance mensuelle pour entretien et location de compteurs : 1er juillet 1983
Frais d'établissement de la police (nouveau branchement) : 1er juillet 1983.. 141
46 Projets d'hydraulique urbaine à Ouagadougou depuis 1984 : origine des financements 147
47 Investissements prévisionnels de l'ONEA en 1986 et 1987 : centre de Ouagadougou 147
48 Répartition des branchements dans Ouagadougou (en % de ménages) 148
49 Production et consommation d'eau potable à Ouagadougou (1978-1986) ... 148
50 Consommation d'eau dans les foyers en l/h/j : Ouagadougou (1984) 148
51 Consommations spécifiques d'eau potable et taux de couverture de l'AEP-Ouagadougou : 1975-1986 150
52 Evolution du nombre d'abonnés : 1980-1987 151
53 Comparaison du coût d'un branchement et des salaires mensuels moyens et médians (Ouagadougou, 1985) 151
54 Evolution de la part respective des BP, des BF et des PEA dans la desserte en eau potable de Ouagadougou : 1978-1987 158
55 Répartition des catégories d'alimentation en eau à Ouagadougou (1985) ... 160
56 Dépenses moyennes annuelles pour le logement par tranche de revenu et par ménage 161
57 Financement des secteurs eau et assainissement de l'ONEA : 1986 et 1987. 162
58 Trente ans de service public d'eau potable à Ouagadougou : évolution de quelques indicateurs de base 163
59 Frais pour « services rendus assainissement » 167
60 Opération *Mana-mana* à Ouagadougou : kilométrage de caniveaux curés .. 169
61 Types de toilettes à Ouagadougou en 1985 (en % de ménages) 170

62 Volumes mensuels totaux d'ordures enlevés à Ouagadougou en 1985 175
63 Service des quartiers lotis « traditionnels » (camions bennes et camions multibennes du haut-commissariat) : répartition géographique des volumes d'ordures enlevés en 1985 175
64 Volumes d'ordures totaux enlevés à Ouagadougou en 1986 178
65 Bacs à ordures et fréquences d'enlèvement par secteur 179
66 Composition moyenne des déchets produits dans les quartiers « traditionnels » de Ouagadougou (1985) 184
67 Gros matériel des SENE du Kadiogo en 1988 187
68 Estimations concernant les besoins de fonctionnement initiaux des SENE de Ouagadougou (1987) 188
69 Dotations de l'Etat aux SENE du Kadiogo 188
70 Formations sanitaires publiques à Ouagadougou et dans l'ensemble du pays (1987) 199
71 Tarifs de la journée de traitement dans les formations sanitaires publiques du Burkina Faso (1984-1986) 202
72 Montant de la scolarité annuelle dans les établissements privés (rentrée 1989) 205
73 Enseignement primaire public et privé à Ouagadougou : équipements et effectifs 205
74 Evolution des financements publics pour l'enseignement primaire au Burkina Faso (1979-1982) 207
75 Origine des chefs de ménage des périphéries suivant leur secteur de résidence en 1986 (en % de chefs de ménage) 215
76 Ancienneté de l'arrivée à Ouagadougou, de l'installation dans le secteur et de l'acquisition de la parcelle actuelle (en % de chefs de ménage) 216
77 Durée du séjour des chefs de ménage dans leur secteur de résidence en 1986 (en %) 217
78 Lieu d'accueil initial des habitants des périphéries suivant les secteurs de résidence en 1986 (en % de chefs de ménage) 221
79 Structure des groupes résidentiels des périphéries en 1986 (en % de parcelles) 226
80 Nombre de ménages par parcelle suivant le statut résidentiel du chef de ménage (en 1986 et en % de ménages) 228
81 Statut résidentiel du chef de ménage suivant son origine et son appartenance ethnique (en 1986 et en % de ménages) 229
82 Statut résidentiel du chef de ménage en 1986 suivant la date de son arrivée à Ouagadougou (en % de ménages) 229
83 Activité principale des chefs de ménage suivant les secteurs périphériques en 1986 (en % de chefs de ménage) 230
84 Statut des chefs de ménage dans leur activité principale suivant les secteurs : 1986 (en % de chefs de ménage) 232
85 Lieu de travail des chefs de ménage résidant en périphérie en 1986 (en % de chefs de ménage) 234
86 Les établissements primaires d'enseignement général dans les secteurs périphériques en 1983 236
87 Capacité d'accueil des écoles des secteurs périphériques et lieu de scolarisation des enfants résidants de 5 à 14 ans en 1986 (en % d'enfants scolarisés) 237
88 Nombre de bornes-fontaines par secteur en 1982 et 1986 239
89 Equipement des parcelles des périphéries pour l'approvisionnement en eau (1986, en % de parcelles) 239
90 Equipement des parcelles des périphéries : latrines et électricité (1986, en % de parcelles) 239
91 Périodisation des lotissements en périphérie (en % de parcelles) 246

92 Organisation des structures populaires au Burkina Faso : 1989 274
93 Profession des membres des bureaux de quelques CDR des périphéries en 1987 282
94 Profession des membres des bureaux de quelques CR de jeunes des périphéries en 1988 283
95 Proportion de ménages appartenant à des associations ou des tontines dans quelques secteurs périphériques en 1987 290
96 Évolution de l'équipement scolaire et de la scolarisation primaire à Ouagadougou (ensemble de la ville puis périphéries seules) : 1980-1989 .. 316
97 Equipement scolaire (achevé ou en cours de construction) réalisé par les CR enquêtés entre 1983 et 1989 318
98 Montage financier du service de collecte des déchets ménagers du secteur 29 331
99 Dépenses de fonctionnement du service de collecte des déchets ménagers du secteur 29 : hypothèse des SENE 331
100 Réalisations des CR dans les secteurs périphériques entre 1983 et 1988-1989 341
101 Points d'eau et charretiers enquêtés (1987/1988) 347
102 Répartition des BF dans les secteurs périphériques (1988) 351
103 Vente d'eau et recettes (en FCFA) aux BF des périphéries (06/05/85-07/04/86) 357
104 Vente d'eau et recettes (en FCFA) aux BF des périphéries (07/04/86-07/04/87) 358
105 Ventes quotidiennes moyennes enregistrées aux BF enquêtées (1987 ou 1988) 360
106 Modalités de rémunération des gérants et vendeurs aux BF enquêtées (1987/1988) 362
107 Répartition des PEA dans les secteurs périphériques (1988) 363
108 Prix de vente de l'eau aux PEA des périphéries (1988) 368
109 Vente d'eau aux PEA des périphéries et recettes de la gérance (en FCFA) : du 06/05/85 au 07/04/86 369
110 Vente d'eau aux PEA des périphéries et recettes de la gérance (en FCFA) : du 07/04/86 au 07/04/87 369
111 Exemples de comptes d'exploitation mensuels de PEA en périphérie : 1986-1987 371
112 Les pompes manuelles des secteurs enquêtés (périphéries ouagalaises) 377
113 Fréquences des pannes et durées des fermetures des PM enquêtées (1987 ou 1988) 380
114 Ventes quotidiennes moyennes (en FCFA) des PM enquêtées (1987 ou1988) 381
115 Répartition des charretiers selon le nombre moyen de leurs courses quotidiennes 385
116 Répartition des charretiers selon leur statut 386
117 Répartition des revendeurs selon leurs recettes brutes quotidiennes (après soustraction du prix d'achat de l'eau à la fontaine) 388
118 Répartition des charretiers par catégories de prix de revente (calculées d'après la moyenne de leurs tarifs) 390
119 Répartition des revendeurs selon leur tarif maximal de revente 390
120 Longueur moyenne des courses des revendeurs (en mètres) 390
121 Périodicité de l'entretien des charrettes par les revendeurs 392
122 Les « Cités révolutionnaires » à Ouagadougou 434
123 Plan quinquennal 1986-1990 : secteur de l'Habitat et de l'Urbanisme 442
124 Investissements prévus dans le premier plan quinquennal de développement populaire (1986-1990) 505
125 Exemples de plans quinquennaux de secteurs (1986-1990) 507

126 Description partielle des plans quinquennaux de secteurs et état d'avancement des réalisations en 1988 ou 1989 508
127 Sous-équipement scolaire des secteurs et programmes quinquennaux de construction d'écoles 513
128 Immatriculation municipale des charrettes à eau (renouvelable annuellement) 522
129 Immatriculation des charrettes à eau par les CR des secteurs périphériques (1987-1988) 523
130 Contributions prélevées par les CR au titre des lotissements 528
131 Cotisations et « droits » instaurés par les CR des périphéries ouagalaises entre 1986 et 1989 531
132 Répartition des ménages selon les tranches de revenus annuels dans l'ensemble de l'agglomération et dans les aires non loties (1985) 541
133 Répartition des types de recettes dans les budgets de quelques CR périphériques entre 1986 et 1988 (en %) 546
134 Recettes mensuelles provenant de la gestion de la filière « eau potable » dans le budget 1986-1987 du secteur 30 (en FCFA) 546
135 « Pression fiscale » dans quelques secteurs périphériques : montant des « taxes » et cotisations par habitant (en FCFA) 552
136 Evolution des revenus mensuels des CR des secteurs 20 et 24 : 1987 (en FCFA) 553
137 Deux exemples d'allocation différentielle des dépenses de fonctionnement : secteurs 22 et 29 (en %) 559
138 Secteur 22 : « emplois » gérés par le CR (rémunération mensuelle en FCFA) 560
139 Secteur 23 : « emplois » gérés par le CR (rémunération mensuelle en FCFA) 560
140 Secteur 30 : « emplois » gérés par le CR (rémunération mensuelle en FCFA) 560

Liste des figures

1	Les secteurs ouagalais en 1990	11
2	Ouagadougou vue par le Capitaine Binger en 1888	33
3	Les étapes de la croissance spatiale de la ville lotie	39
4	L'espace urbain ouagalais en 1990	40
5	Tissu urbain en périphérie : aires loties et non loties du secteur 29	41
6	Les trois options de la restructuration des aires d'habitat spontané (périmètre de Wagadogo-Nonsin)	62
7	Trois générations d'organisation territoriale au Burkina Faso	77
8	Les principaux quartiers ouagalais en 1989	78
9	Superposition des anciens quartiers et des secteurs géographiques de 1983 : l'exemple du secteur 5	79
10	Organisation administrative de Ouagadougou : 1983	82
11	Organisation communale de Ouagadougou : projet abandonné de 1987	85
12	Réorganisation communale de Ouagadougou : 1988	86
13	Evolution des recettes municipales 1980-1985	105
14	Principales composantes des recettes de fonctionnement provinciales (CA de 1987 : exercice courant)	106
15	Evolution des principales recettes municipales de 1980 à 1985	108
16	Les marchés urbains à Ouagadougou (1990)	110
17	Structure des dépenses municipales : évolution de 1980 à 1985	114
18	Structure des dépenses municipales par habitant en 1980 et 1985	114
19	Structure simplifiée des dépenses totales de la province (CA de 1986 et 1987)	115
20	Structure des dépenses de fonctionnement de la province (CA de 1987 : exercice courant)	116
21	Rapport entre recettes et dépenses municipales par habitant en 1980 et 1985	118
22	SMIG horaire et prix de l'eau potable - Ouagadougou : 1972-1989 Consommation de 10 m^3/mois - Consommation de 50 m^3/mois	142
23	Organigramme de l'ONEA : 1985	145
24	Organigramme du centre ONEA de Ouagadougou : 1985	146
25	Evolution du nombre de citadins par abonné : Ouagadougou	150
26	Structure de la desserte en eau potable à Ouagadougou	154
27	Aires urbaines ouagalaises desservies par le réseau d'eau potable en 1988	155
28	Les installations collectives de l'ONEA en 1988 : bornes-fontaines et postes d'eau autonomes	156
29	Les pompes manuelles à Ouagadougou (1988)	157
30	Parts respectives des BP et BF/PEA dans la consommation d'eau potable à Ouagadougou : 1982-1986	158
31	Evolution des consommations spécifiques aux BP et BF/PEA à Ouagadougou : 1982-1986	159

32 Les toilettes publiques à Ouagadougou : 1987 171
33 Zones d'intervention des SENE du Kadiogo (1987) 176
34 Bacs à ordure et décharges sauvages : Ouagadougou 1987 177
35 Répartition géographique des volumes de déchets enlevés à Ouagadougou en 1986 178
36 Equipements de santé de Ouagadougou (1990) 200
37 Ecoles primaires et garderies populaires de Ouagadougou 1989-1990 204
38 Les établissements d'enseignement primaire à Ouagadougou : 1983 à 1989. 205
39 Population des secteurs de la périphérie (1985) 215
40 Dates d'immigration à Ouagadougou des chefs de ménage des périphéries : situation en 1986 217
41 Peuplement des secteurs périphériques : avant 1975 et depuis 1975 218
42 Les grandes phases du peuplement des secteurs périphériques depuis 1965. 219
43 Lieux d'accueil des migrants résidant en 1986 dans les périphéries suivant la date de leur arrivée à Ouagadougou 220
44 Motifs de l'établissement des chefs de ménage sur leur parcelle résidentielle en périphérie (1986) 222
45 Caractéristiques du peuplement des secteurs périphériques :1986 223
46 Effectifs des ménages : périphéries ouagalaises (1986) 225
47 Nombre d'individus par parcelle : périphéries ouagalaises (1986) 225
48 Statut résidentiel des chefs de ménage suivant les secteurs : 1986 228
49 Parcelles desservies en eau potable : périphéries ouagalaises (1986) 240
50 Parcelles équipées en latrines : périphéries ouagalaises (1986) 241
51 Parcelles desservies en électricité : périphéries ouagalaises (1986) 241
52 Etat d'avancement du lotissement en périphérie : 1986 (en % de parcelles).. 245
53 Etat d'avancement du lotissement en périphérie : 1987 (en % de parcelles).. 245
54 Périodisation des lotissements en périphérie (en % de parcelles loties) 246
55 Organisation de la province du Kadiogo : 1989 275
56 Organisation des structures populaires dans les secteurs périphériques de Ouagadougou (1988-1989) 276
57 Les permanences des CR (1990) 313
58 Progression de la scolarisation primaire publique dans les périphéries ouagalaises (1980-1989) 317
59 Organisation de la vente d'eau aux PEA 372
60 Part des activités liées à l'eau dans le budget du secteur 30 : 1986-1987 ... 399
61 Le bourgeonnement de l'habitat spontané à la lisière des périmètres lotis : secteurs 15 et 16 419
62 Les « Cités révolutionnaires » à Ouagadougou 433
63 « Frontières » de secteurs et distribution spatiale des équipements : le carrefour du PEA n° 2 (1990) 475
64 Secteur 30 : 1986-1987. Un exemple de financement alimenté par les ressources de la filière « eau potable » 548
65 Secteur 29 : 1987. L'exemple d'un service culturel rémunérateur (cinéma).. 549
66 Secteur 23 : 1986-1987. Un exemple de bipolarisation des recettes 550
67 Structure des dépenses dans quelques budgets de CR des périphéries entre 1986 et 1988 557

Table des matières

Avant-propos 5
Introduction 7

PREMIERE PARTIE

Habitat périphérique et gestion urbaine institutionnelle : la quadrature du cercle ?

Chapitre I. Une laborieuse maîtrise urbanistique : Ouagadougou entre plans et réhabilitation municipale 29
I. L'émergence d'une capitale au royaume des Mossi 29
II. L'improbable équilibre : les contradictions du développement urbain 31
A. D'un urbanisme de conquête à l'abandon : 1896-1947 32
B. La renaissance et les grands travaux : 1947-1960 35
C. L'accélération de la croissance urbaine et l'expansion des périphéries non loties : la revanche de *Bancoville* 37
D. Sur la notion d'habitat spontané 43
III. Les *credos* de l'urbanisme institutionnel : péripéties d'une lente maturation 55
A. La planification spatiale : de l'utopie au discrédit 56
B. Télescopage des générations de projets d'habitat 58
1/ Du logement clé en main au parcellement 58
2/ Syncrétisme et pragmatisme : le modèle « Naba » 61
3/ Le Second projet urbain : une chance pour la gestion locale ? 65

Chapitre II. Une ville à gérer : en quête d'une maîtrise d'ouvrage locale 69
I. La municipalité en dépit de l'Etat 69
A. Une légitimité municipale récente ou les tentations du centralisme 70
1/ L'expérience démocratique 70
2/ L'effacement du pouvoir local 71
3/ Discours et pratiques de la décentralisation après 1983 74
• Le temps des bouleversements... et des incertitudes
• Le temps de la régularisation : cinq communes sous haute surveillance

B. Les fonctions communales : une peau de chagrin 91
1/ Une expérience gestionnaire limitée 91
2/ Les paradoxes des mesures récentes ou les démons du démantèlement local 94
II. Le financement de la gestion urbaine : où trébuchent les instances locales . 97
A. L'affirmation des priorités urbaines dans le sillage de l'aide extérieure .. 97
B. La dégradation des capacités financières locales 100
1/ Des recettes insuffisantes confrontées à une « évasion » croissante .. 100
• Les années 60 et 70 : un difficile apprentissage
• Les années 80 : confirmation des déficiences
2/ Des dépenses de fonctionnement et d'investissement en régression ... 112

Chapitre III. La gestion sectorielle et ses acteurs institutionnels 121
I. Croissance urbaine et maîtrise foncière : des enjeux disputés 121
A. Les hauts et les bas des urbanistes 121
1/ Une succession erratique de directions 121
2/ Une pratique conservatrice 123
B. L'affirmation des Domaines et de la fiscalité foncière 125
II. Les grands services publics urbains : un agencement institutionnel centralisé 127
A. La SONABEL : une énergie électrique coûteuse au service d'une minorité urbaine 128
B. L'eau potable : un service public prioritaire 134
1/ De la SAFELEC à l'ONE 135
• Le branchement envers et contre tout
• Timides réformes tarifaires
2/ Deux établissements publics pour 60 l/h/j : l'ONEA et l'ONPF 143
• Raccordement au réseau : une chimère pour 80% des Ouagalais ?
• Le renouveau des installations collectives : bornes-fontaines et hydraulique villageoise
• Mission et statut : les contradictions de l'établissement public
C. Pléthore d'acteurs pour l'assainissement : un service indigent et tardivement reconnu 166
1/ Le « A » de l'ONEA 166
2/ Assainissement individuel et salubrité publique : le combat de la DESA 170
D. Amoncellement des ordures ménagères et tâtonnements institutionnels . 173
1/ La collecte des déchets : un service local en roue libre 173
2/ De quelques initiatives 180
3/ Les SENE : un instrument de propagande 186
E. Services publics et diversité de la demande urbaine : pour une relecture de la centralisation institutionnelle 190
III. Les services publics de santé et d'éducation 196
A. La santé publique 198
B. L'enseignement primaire 203

DEUXIEME PARTIE

La gestion urbaine de proximité dans les périphéries

Chapitre I. Espaces périphériques : que gérer ? 213
I. Les populations et leurs logiques d'insertion urbaine 213
A. Les modalités du peuplement 214
B. Les familles : leurs pratiques résidentielles et professionnelles 224
II. Equipements et services de proximité dans les périphéries : état des lieux.. 236
III. La légitimation : les lotissements massifs de la Révolution 243
A. La rupture de 1983 : « Une famille, un toit » 243
B. Les nouvelles procédures de lotissement et les mécanismes de la « participation populaire » : par où tout a commencé 247
1/ La MAP : méthode d'aménagement progressif 247
• La législation d'exception : les lotissements commandos
• Le domaine privé : les CR face à la concurrence foncière
• L'Etat fautif : les CR dans le domaine public
2/ Les effets pervers du lotissement 257
3/ Les démarches du candidat à l'attribution : du bon usage du CR 259
C. Les effets induits de la restructuration urbaine : conditions et prémisses de la gestion partagée 261

Chapitre II. Citadins des périphéries et gestion urbaine : identification des nébuleuses d'acteurs 263
I. Les CR : l'affirmation progressive des enjeux gestionnaires 263
A. Les CDR de première génération : un substitut au parti de masse ? 265
B. La deuxième Conférence nationale des CDR : une reconversion stratégique 269
C. Les CR du Front populaire : où le civique remplace l'idéologique 271
II. Qui sont les responsables des CR géographiques ? 278
A. Aînés et cadets 278
B. Des militants aux « techniciens de la ville » 281
III. Les habitants : l'éveil revendicatif des collectifs résidentiels 288
A. Les canaux de la mobilisation pré-révolutionnaire 288
B. Une mobilisation à polarisation variable 293
1/ La « participation populaire » : éléments de réflexion sur un paradigme perdu 293
2/ Les contingences de la mobilisation ouagalaise 297

Chapitre III. Construction progressive d'un champ de gestion : le façonnement du partage 303
I. La « décentralisation » imposée 304
A. Régularisation foncière 304
B. Gestion de l'état civil 306
C. Maintien de l'ordre public 307

D. Services divers 308
II. Les incitations gouvernementales : entre sujétion à la règle et arbitrages locaux 309
A. De quelques équipements prioritaires 310
1/ L'incontournable : les permanences 311
2/ Le rattrapage : les écoles 314
3/ Entre rêve et réalité : les équipements de santé 319
4/ Les prémisses d'une redistribution commerciale : les marchés 324
5/ Une nécessité mal comprise : les latrines publiques 325
6/ Concession à la jeunesse : les terrains de sport 327
B. De la difficulté d'organiser un service local : la collecte des déchets 327
III. La part d'interprétation spontanée 333
A. Infrastructures de quartier : les VRD inaccessibles 334
1/ L'assainissement pluvial ou le bricolage d'urgence : l'impossible maîtrise des réseaux 334
2/ L'électrification : de l'importance des relations 335
B. Réconcilier périphéries et commerce 337
1/ Magasins et auberges 337
2/ Quelques activités artisanales embryonnaires 337

Chapitre IV. Un enjeu cardinal de la gestion partagée : l'eau potable 343
I. Méthode d'enquête 344
II. Les points d'eau et leur gestion : l'hybridation contractualisée d'un service public 348
A. Les bornes-fontaines (BF) 350
1/ Un service fiable et souple 351
2/ La disparité des dispositifs 354
3/ Les enjeux économiques 356
B. Les postes d'eau autonomes (PEA) 363
1/ Organisation générale de la vente 364
2/ Les difficultés de la maintenance 366
• Les hommes
• Les ressources
3/ Quand la logique sectorielle s'effondre 373
C. Les pompes manuelles (PM) 376
III. Eau potable et investissements : frilosité des CR 382
IV. Les charretiers : un service à domicile pour tous ? 384
A. Les revendeurs dans la distribution d'eau de voisinage 386
1/ Profils et statuts 386
2/ Organisation et revenus 387
B. Le service offert aux particuliers 389

C. Charretiers et CR : les modes de coopération 394
1/ Des velléités peu convaincantes 394
2/ L'expérience du secteur 30 396

TROISIEME PARTIE

Du projet urbain étatique aux pratiques locales de gestion : innovations et résistances

Chapitre I. Gestion partagée et projet urbain national : les équivoques de la cohabitation 407

I. Les enjeux du projet urbain révolutionnaire après 1983 : moderniser et rationaliser... 408
A. ... la société : vers la « fin » des spéculateurs fonciers et marchands de sommeil 409
1/ Gérer la terre urbaine : le réquisit foncier 409
2/ Contrôler les loyers : « le sens politique d'une mesure sociale » 412
B. ... l'espace urbain : la fin du laisser faire 414
1/ Habitat et citoyenneté : l'espace rédempteur 414
2/ Résorber l'habitat spontané et lotir 416
• L'émergence d'un marché foncier déconnecté du contrôle étatique
• Le retour de l'habitat illégal : du bon usage de l'anticipation
3/ Densifier et aménager le centre 421
C. ... l'intervention publique en ville : contrôle social et recouvrement des coûts 425
1/ Le contrôle social 426
2/ Un enjeu : l'accroissement de la pression fiscale 426
D. L'expédient gestionnaire : la pierre d'achoppement d'un projet ambitieux 429
1/ L'antagonisme du technique et du politique 429
2/ L'inconnue gestionnaire 432

II. Les « détournements » de la gestion urbaine de proximité 437
A. Le « piratage » étatique 437
1/ Compensation aux périphéries : l'indispensable viatique du projet urbain national 437
2/ L'Etat et les avatars du dualisme centre-périphéries 440
B. De « haut » en « bas » : à chacun son prétexte 443
1/ Les CR et l'apprentissage : gestion et capitalisation du savoir 444
2/ La médiation des aînés sociaux, « arrangeurs » des procédures gestionnaires 446

Chapitre II. Les approximations scalaires de la gestion de proximité : des articulations spatiales et fonctionnelles mal définies 451

I. Les déterminations territoriales 452

A. Le « local » au Burkina : un référent masqué 453

B. Le secteur : un artefact réapproprié 462

1/ De la genèse des espaces infra-communaux 462

2/ Secteurs et citadins des périphéries : l'apprentissage d'un espace 473

II. Le secteur peut-il être une échelle pertinente de gestion ? 477

A. Les logiques tacticiennes des CR géographiques : concurrence des déterminations fonctionnelles et politiques 477

1/ Pallier les déficiences d'un modèle dominant « œcuménique » 478

2/ La dictature de l'opportun 482

- Les tentations démagogiques : quelques exemples
- Des logiques gestionnaires déclassées par la quête buissonnière des ressources

B. Les enjeux techniques de la décentralisation infra-communale : l'impossible alternative ? 489

III. Disparités et concurrences entre secteurs : les nouveaux termes d'une problématique politique de péréquation 495

A. Les sirènes de la concurrence et de la surenchère « médiatique » 495

B. Questions sur la gestion de proximité : les risques d'une exagération des inégalités socio-spatiales 497

Chapitre III. La gestion partagée dans l'économie nationale et provinciale : des complémentarités imprécises 503

I. Les projets de secteur dans la planification nationale 504

A. Présentation des plans 506

B. Les « grincements » 514

II. La « fiscalité » parallèle des secteurs 519

A. La mise en œuvre de nouveaux mécanismes de prélèvement et d'allocation des ressources dans les secteurs 520

1/ Un exemple de « cédérisation » d'une taxe locale : l'immatriculation des charrettes à eau 521

2/ Les cotisations : une mobilisation financière de plus en plus difficile .. 527

- Tentatives de diversification
- Usurpations et chevauchements

3/ Logique consumériste, paiement à la carte et individualisation des prestations 536

B. Budgets de secteur : esquisse d'analyse pour une ébauche de comptabilité infra-communale 543

1/ De la nature des ressources budgétaires et du comportement gestionnaire des CR 545

- Une pratique commune : la « désectorialisation »
- L'inégalité des ressources et les voies de son contournement

2/ Entre « fonctionnement » et « investissement », une terminologie mal adaptée 555

III. Les déréglementations en cascade de la gestion partagée 563

A. Une économie de service en voie d'« informalisation » ? Eléments de réflexion 564
1/ Recours aux pratiques régulières ou irrégulières : cohérence des fins, diversité des moyens 564
2/ L'« informel » : une chimère conceptuelle utile ? 565
B. Conditions de l'ajustement gestionnaire 570
1/ De l'ajustement dans la dépendance 570
2/ « Privatisation artisanale » et service public 573

Conclusion 579

Bibliographie 589
Liste des principaux sigles 641
Liste des tableaux 645
Liste des figures 651
Table des matières 653

Achevé d'imprimer en décembre 1995
sur les presses de la Nouvelle Imprimerie Laballery
58500 Clamecy
Dépôt légal : décembre 1995
Numéro d'impression : 511084

Imprimé en France

Décennie de crise des villes africaines, mais aussi de revalorisation du rôle des cités dans le développement, les années 80 voient fleurir les politiques visant à restaurer, ou à susciter, l'efficacité économique urbaine. Pour les bailleurs de fonds, celle-ci est liée à une meilleure gestion des villes dont la responsabilité, à travers les décentralisations, revient partiellement aux collectivités locales : animatrices du développement, elles sont en effet supposées orchestrer des dynamismes catalyseurs jusqu'alors occultés par des bureaucraties technocratiques et centralisées.

L'intérêt pour la gestion est accompagné d'une résurgence des discours sur la « participation citadine ». Des incertitudes demeurent pourtant quant aux modalités concrètes de fonctionnement du triptyque gestion-décentralisation-participation. A quelle échelle décentraliser pour promouvoir le plus efficacement la gestion urbaine ? La participation des populations est-elle possible et souhaitable dans ce domaine ? Qu'entendre par participation et quelles formes lui donner ?

Ces questions sont centrales dans le Burkina Faso révolutionnaire, et des réponses originales leurs sont apportées, notamment à Ouagadoudou qui, de 1983 à 1991, affirme sa primauté. S'il ne l'a pas impulsée, le pouvoir révolutionnaire, initialement incarné par le capitaine Sankara, contribue à cette dynamique urbaine. D'emblée l'habitat est un enjeu majeur de sa politique de modernisation, et la capitale, lieu privilégié de mise en œuvre du projet urbain étatique, est rapidement livrée aux bouleversements de la rénovation, en centre-ville, à ceux de la régularisation foncière dans les périphéries, vastes aires non loties regroupant presque la moitié des citadins.

Cette ample opération de restructuration, à double dimension technique et politique, est accompagnée d'efforts pour concevoir des mécanismes originaux de production des équipements et de gestion des services de proximité. Les procédures imaginées reposent sur le partage des charges et responsabilités gestionnaires entre les résidents et les acteurs institutionnels : ces formes inédites de contributions croisées, constituant la « gestion partagée » et inspirant aujourd'hui des urbanistes et opérateurs œuvrant ailleurs en Afrique de l'Ouest, sont au cœur de cet ouvrage.

Sylvy Jaglin, agrégée de géographie, docteur en urbanisme et aménagement, est maître de conférences à l'Institut français d'urbanisme (Université de Paris VIII) et chercheur au laboratoire Théorie des mutations urbaines (URA CNRS 1244). Elle a travaillé au Burkina Faso avec l'ORSTOM et participe, depuis 1994, à des programmes de recherche sur la gestion des villes en Afrique australe.

Collection dirigée par Jean Copans

9 782865 376285

ISBN : 2-86537-628-1

Bernard Riebel Im Graph

hommes et sociétés