



HAL
open science

**Pouvoirs urbains et gestion partagée à Ouagadougou.
Equipements et services de proximité dans les
périphéries**

Sylvy Jaglin

► **To cite this version:**

Sylvy Jaglin. Pouvoirs urbains et gestion partagée à Ouagadougou. Equipements et services de proximité dans les périphéries. Géographie. Université Paris VIII Vincennes-Saint Denis, 1991. Français. NNT: . tel-00458204

HAL Id: tel-00458204

<https://theses.hal.science/tel-00458204>

Submitted on 19 Feb 2010

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**Université de Paris VIII
Institut Français d'Urbanisme**

**Pouvoirs urbains et gestion partagée à
Ouagadougou**

Equipements et services de proximité dans les périphéries

Tome I

**Thèse de doctorat de l'Université de Paris VIII
en Urbanisme et Aménagement**

Présentée par

Sylvy JAGLIN

Sous la direction de Monsieur le Professeur Michel COQUERY

Paris 1991

**Université de Paris VIII
Institut Français d'Urbanisme**

**Pouvoirs urbains et gestion partagée à
Ouagadougou**

Equipements et services de proximité dans les périphéries

Tome I

**Thèse de doctorat de l'Université de Paris VIII
en Urbanisme et Aménagement**

Présentée par

Sylvy JAGLIN

Sous la direction de Monsieur le Professeur Michel COQUERY

Paris 1991

Centre de Ressources Électroniques sur les Villes



Cette thèse a été numérisée et mise en ligne dans le cadre du
programme de numérisation de thèses de Crévilles
<http://crevilles.org>

Introduction

Avec 500 000 habitants, Ouagadougou fait figure de "grande ville" dans un pays encore faiblement urbanisé ¹. Longtemps concurrencée par sa rivale du sud-ouest, Bobo-Dioulasso, la capitale est aujourd'hui caractérisée par une indéniable primauté : les emplois salariés publics et privés y sont pour la plupart localisés ; l'armature industrielle, bien que de faible envergure, y est désormais plus importante qu'à Bobo-Dioulasso ; les instances nationales et internationales qui y ont leur siège contribuent à étoffer un parc architectural longtemps resté modeste, tandis que les grands équipements sont multipliés et modernisés ; Ouagadougou est même devenue, ces dernières années, une destination prisée pour les rencontres internationales. S'il ne l'a pas impulsée, le pouvoir révolutionnaire issu du coup d'Etat du 4 août 1983 a contribué à cette récente dynamique urbaine. En provoquant un véritable choc psychologique dans une société demeurée jusqu'alors "conservatrice" et fidèle aux structures érigées par la puissante chefferie mossi, la Révolution d'obédience marxiste initialement incarnée par le Capitaine Sankara a coïncidé, à Ouagadougou, avec l'apparition de nouvelles dynamiques sociales, l'émergence de nouvelles stratégies politico-économiques et de nouveaux acteurs, qui ont profondément modifié 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 accompagnée d'une croissance urbaine rapide (plus de 9% par an depuis 15 ans), notamment alimentée par de puissantes vagues migratoires en provenance des campagnes. Au cœur des vastes étendues d'un plateau mossi aux fortes densités rurales, la capitale est en effet, pour les paysans des contrées sahéliennes durement affectées par des sécheresses répétitives et, en général, pour les villageois des provinces environnantes, porteuse d'un immense espoir. Si la ville, en modifiant les "conditions d'utilisation du sol", est un théâtre privilégié des luttes et compétitions foncières ², elle représente aussi, pour de nombreux citoyens, la possibilité de scolariser les enfants, de se faire soigner ou d'accoucher dans une maternité, d'avoir de l'eau potable à proximité

¹ 12,5% de citadins en 1985 selon le dernier recensement démographique national, 9% seulement d'après la Banque mondiale : in BANQUE MONDIALE. - Rapport sur le développement dans le monde 1991. - Washington : Banque mondiale, 1991. - p. 286.

² Voir par exemple sur ce sujet la thèse de Jean-Luc Piermay : J.-L. PIERMAY. - La production de l'espace urbain en Afrique centrale. - Paris : Université de Paris X-Nanterre, 1989. - 692 p. - (Thèse de doctorat d'Etat).

et de trouver un emploi. De l'accèsion d'un nombre croissant de ménages aux services publics élémentaires procède, notamment, l'amélioration de la condition des citadins.

Or, jusqu'en 1984, Ouagadougou demeure une ville classiquement duale : de vastes périphéries non loties pour l'essentiel (80% des parcelles environ ³) et dépourvues, à l'exception de quelques sites privilégiés, d'équipements et de services urbains y enserrent un centre aménagé, desservi par les réseaux de voirie, d'eau, d'électricité, de caniveaux. Seule une minorité de citadins bénéficie alors de la sécurité foncière, des équipements et des services de base. Le plus grand nombre en est réduit à la débrouillardise et l'improvisation, au péril parfois de la santé (menacée par le puisage de l'eau dans les marigots et les puits pollués), au prix souvent de sacrifices (combien d'enfants non scolarisés pour un que l'on a pu placer dans une des rares écoles de quartier ?) et de fatigues multiples : les longues heures d'attente à la borne-fontaine, les kilomètres à parcourir pour acheter la viande du repas au marché ou atteindre le dispensaire... Mais comment suivre la croissance de la demande urbaine et accommoder des milliers de citadins aux revenus modiques ? Comment gérer les services urbains pour que la citadinisation offre réellement de meilleures conditions de vie ?

Considérés comme un accompagnement du logement, et étudiés sous l'angle privilégié des approches technico-institutionnelles, lesquelles surdéterminent le poids des structures (techniques, institutionnelles ou financières) sur leur fonctionnement, les services urbains sont souvent évacués des problématiques centrées sur l'organisation de la société urbaine. Par ailleurs, si les analyses de leurs modalités de fonctionnement soulignent volontiers les contraintes économiques ou technologiques de l'environnement, elles intègrent rarement les lieux où sont fournies les prestations et les configurations sociales qui caractérisent les collectifs auxquels elles sont adressées. Plus généralement, les travaux qui ont abordé les services urbains sont révélateurs d'une approche de la ville segmentée et sectorielle, qui semble refouler la spécificité même de l'urbain, ses effets de nombre, ses jeux de pouvoir, ses mécanismes de complexification, que nourrissent les interactions multiples issues de la concentration des hommes et des richesses, des promiscuités et contiguïtés spatiales.

Il est donc une place pour le géographe dans ce champ de la recherche urbaine : postulant a priori l'existence d'un territoire urbain particulier et plaçant ce dernier en amont de la réflexion institutionnelle ou technique, nous nous sommes interrogée sur les

³ Enquête ORSTOM/IRSSH (premier passage 1986).

Table des matières

Table des tableaux	IX
Table des figures	XIX
Liste des planches	XXIII
Liste des principaux sigles	XXIV

Introduction	1
La gestion partagée : définition préalable et interrogations	3
Les périphéries ouagalaises	5
Les services et équipements urbains de proximité	11
Les acteurs	12
Démarche et outils de l'analyse	15

PREMIERE PARTIE

Habitat "populaire" périphérique et gestion urbaine institutionnelle à Ouagadougou : la quadrature du cercle ?	21
Chapitre I. Une laborieuse maîtrise urbanistique : Ouagadougou entre plans et réhabilitation municipale	26
I. L'émergence d'une capitale au royaume des Mossi	26
II. La planification spatiale : de l'utopie au discrédit	32
A. Les soubresauts de la période coloniale : 1896-1960	33
1/ D'un urbanisme de conquête à l'abandon : 1896 - 1947	33
2/ La renaissance et les grands travaux : 1947 - 1960	36
B. L'improbable équilibre : les contradictions du développement urbain depuis 1960	40
1/ L'accélération de la croissance urbaine	40
2/ Un instrument : le lotissement	46
3/ Sur la notion d'habitat spontané	50
4/ Un éternel commencement : les plans	70
III. Les "credos" de l'urbanisme institutionnel : du logement aux services	77
A. Le modèle colonial : les cicatrices du cloisonnement urbain	78
B. Le modèle néo-colonial ou la "revanche" de bancoville	84
C. Les modèles internationaux et leurs avatars	86
1/ Du logement au terrain à bâtir : les générations de "trames d'accueil"	88
a/ Le "Projet habitat" ou projet Cissin	88
b/ Le projet de développement urbain	92
c/ Syncrétisme et pragmatisme : le modèle "Naba"	101
2/ Vers plus de gestion et plus de local : le Second projet urbain	106

II

Chapitre II. Une ville à gérer : en quête d'une maîtrise d'ouvrage locale	115
I. La municipalité en dépit de l'Etat	117
A. Une légitimité municipale récente ou les tentations du centralisme	118
1/ L'expérience démocratique	118
2/ L'effacement du pouvoir local	121
3/ Discours et pratiques de la décentralisation depuis 1983	128
a/ Le temps des bouleversements... et des incertitudes	128
b/ Le temps de la régularisation : cinq communes sous haute surveillance	142
B. Les fonctions communales : une peau de chagrin	152
1/ Une expérience gestionnaire limitée	152
2/ Les paradoxes des mesures récentes ou les démons du démantèlement local	157
II. Le financement de la gestion urbaine : où trébuchent les instances locales	168
A. Les dispositifs généraux	169
1/ Les modalités du financement jusqu'en 1960	169
2/ Les investissements urbains ouagalais et la communauté internationale : histoire d'un mariage forcé	172
a/ Le primat de l'urbain	176
b/ Des investissements urbains dans le sillage de l'aide extérieure	179
B. La dégradation des capacités financières	180
1/ Bref aperçu historique	183
2/ Les années 80 : un budget local annuel faible	187
a/ Présentation des comptes administratifs de 1986 et 1987	189
* Les recettes ordinaires	195
* Les dépenses	203
b/ Evolution des recettes municipales : constat d'insuffisance	213
c/ Des dépenses de fonctionnement et d'investissement en régression	226
Chapitre III. Le fonctionnement urbain : la gestion sectorielle et ses acteurs institutionnels	234
I. L'administration de la croissance urbaine et la maîtrise foncière : des enjeux stratégiques disputés	234
A. Les urbanistes	235
1/ Une succession erratique de Directions	235
2/ Une pratique "conservatrice"	238
B. Les Domaines	244
II. Les grands services publics urbains : un agencement institutionnel centralisé	249
A. La SONABEL : une énergie électrique coûteuse au service d'une minorité urbaine	250

III

B. L'eau potable : un service public prioritaire	262
1/ De la SAFELEC à l'ONÉ	266
a/ La desserte : le branchement envers et contre tout	267
b/ La tarification : timides réformes	274
2/ Deux établissements publics pour 60 litres d'eau par habitant et par jour : L'ONEA et l'ONPF	278
a/ Le réseau d'eau potable : une chimère encore pour 80% de la population	284
b/ Les mesures d'urgence	298
c/ La revalorisation des installations collectives	302
d/ Mission et statut : les contradictions de l'établissement public	309
C. Pléthore d'acteurs pour l'assainissement : un service tardivement reconnu et encore indigent	317
1/ Le "A" de l'ONEA	319
2/ Assainissement individuel et salubrité publique : le combat de la DESA	325
D. Les ordures ménagères s'amoncellent : les tâtonnements institutionnels mènent à L'ONASEN	329
1/ La collecte des déchets : un service local en roue libre	330
2/ L'inégalité des niveaux de desserte en quelques chiffres	338
E. Les services publics et la diversité urbaine : pour une autre analyse de la centralisation	359
III. Les services généraux de l'administration	373
A. Organisation générale	374
B. Le service public de santé	377
C. Le service public d'enseignement primaire	382
Conclusion	391

DEUXIEME PARTIE

La gestion urbaine de proximité dans l'espace périphérique ouagalais : à l'interface du service public et des pratiques individuelles	393
Chapitre I. Espaces périphériques : que gérer ?	396
I. Les populations de la périphérie ouagalaise : des configurations hétérogènes mais un même dessein d'intégration urbaine	396
A. Une croissance rapide et récente : les modalités du peuplement des secteurs périphériques	399
B. Des profils socio-économiques différenciés	418
1/ Structures familiales et pratiques résidentielles	419
2/ Activités et statuts socio-professionnels	429

IV

II. L'offre des services de proximité dans la périphérie : état des lieux	445
A. Les équipements de proximité	446
B. Les réseaux	451
III. La légitimation : les lotissements massifs de la Révolution	461
A. La rupture de 1983 : "Une famille, un toit"	462
B. Les nouvelles procédures de lotissement et les mécanismes de la "participation populaire" : par où tout a commencé	466
1/ La MAP : méthode d'aménagement progressif	466
a/ La législation d'exception : les lotissements commandos	467
b/ Le domaine privé : les CR face à la concurrence foncière	469
c/ L'Etat fautif : les CR dans le domaine public	475
2/ Les effets pervers du lotissement	482
3/ Les démarches du candidat à l'attribution : du bon usage du CR	485
C. Les effets induits de la restructuration urbaine : conditions et prémisses de la gestion partagée	489
Chapitre II. Citadins de la périphérie et gestion urbaine : identification des nébuleuses d'acteurs	496
I. Les CR : de la politique à la gestion urbaine, une reconversion stratégique	497
A. Les CR dans l'organigramme politique	500
1/ La première génération : les CDR du 4 août	500
2/ Les CDR dans les convulsions de la politique nationale	507
3/ La Deuxième Conférence nationale des CDR : un tournant fonctionnel décisif	513
4/ Les CR du Front populaire : où le civique remplace l'idéologique	517
B. Qui sont les responsables des CR géographiques ?	526
II. Les habitants : l'éveil revendicatif des collectifs résidentiels	544
A. Les canaux de la mobilisation pré-révolutionnaire	544
B. Une "participation" à polarisation variable	556
1/ La "participation populaire" : éléments de réflexion sur un paradigme perdu	556
2/ Les contingences de la mobilisation ouagalaise	570
Chapitre III. Construction progressive d'un champ de gestion : l'émergence du partage	580
I. Les principes de fonctionnement : subordination à la "Règle" et arbitrages locaux	582
A. La décentralisation imposée	582
1/ L'encadrement des opérations de lotissement	583
2/ La gestion de l'état civil	587

3/ Maintien de l'ordre public	589
4/ Services divers	590
B. Les incitations gouvernementales : des réponses inégales	593
1/ Canevas général des montages	594
2/ Les réalisations	596
a/ L'"incontournable" : les permanences	596
b/ Le "rattrapage" : les écoles	600
c/ Entre rêve et réalité : les équipements de santé	611
d/ Les prémisses d'une redistribution commerciale : les marchés	620
e/ Une nécessité mal comprise : les latrines publiques	623
f/ Concession à la jeunesse : les terrains de sport	626
3/ Le ramassage des déchets ménagers	628
4/ Bilan	640
C. La part congrue de l'interprétation "spontanée"	645
1/ Infrastructures de quartier : les VRD inaccessibles	646
a/ L'assainissement pluvial ou le bricolage d'urgence : l'impossible maîtrise des réseaux par les CR	646
b/ L'électrification : de l'importance des relations	652
2/ Réconcilier périphérie et commerce : magasins et "auberges"	655
3/ Peu de petites activités marchandes	656
Chapitre IV. Un enjeu cardinal de la gestion partagée : l'eau potable	665
I. Méthode d'enquête	666
II. Les points d'eau et leur gestion : vers une redéfinition des responsabilités	672
A. Les bornes-fontaines (BF)	676
1/ Descriptif du service	677
2/ La disparité des dispositifs	682
3/ Les aspects économiques	685
B. Les postes d'eau autonomes (PEA)	694
1/ Organisation générale de la vente	695
2/ Les difficultés de la maintenance	699
a/ Les hommes	699
b/ Les ressources	701
3/ Quand la logique sectorielle s'effondre	707
C. Les pompes manuelles (PM)	711
III. Les limites de l'action des CR	723
IV. Les charretiers : un service à domicile pour tous ?	728
A. Les revendeurs et leur rôle dans les systèmes de distribution d'eau de voisinage	731
1/ Profils de revendeurs	731
2/ Les statuts dans l'activité	732
3/ L'organisation des charretiers	735
4/ Les revendeurs dans les circuits économiques urbains	738

VI

B. Le service offert aux particuliers	740
C. Charretiers et CR : les modes de coopération	754
1/ Des velléités peu convaincantes	754
2/ L'expérience du secteur 30	758
Conclusion	765

TROISIEME PARTIE

Du projet urbain étatique aux pratiques locales de gestion : innovations et résistances	769
--	------------

Prolégomènes	771
--------------	-----

Chapitre I. Gestion infra-communale et "politique" urbaine nationale : les équivoques de la cohabitation	778
---	------------

I. Les enjeux du projet urbain révolutionnaire depuis 1983 : moderniser et rationaliser...	780
---	-----

A. ... La société : vers la "fin" des spéculateurs fonciers et marchands de sommeil	783
1/ Gérer la terre urbaine : le requisit foncier	784
2/ Contrôler les loyers : "le sens politique d'une mesure sociale"	789

B. ... L'espace urbain : la fin du laisser-faire	793
1/ Habitat et citoyenneté : "l'espace rédempteur"	794
2/ Résorber l'habitat spontané et lotir	799
3/ Densifier et aménager le centre	803

C. ... L'intervention publique en ville : contrôle social et "récupération" des coûts	810
1/ Le contrôle social	811
2/ Un enjeu de plus en plus explicite : l'accroissement de la pression fiscale	812

D. L'expédient gestionnaire : la pierre d'achoppement d'un ambitieux projet urbain	814
---	-----

II. Les "détournements" de la gestion urbaine de proximité et de ses espaces	827
---	-----

A. Le "piratage" étatique	828
1/ Compensation aux périphéries : l'indispensable viatique du projet urbain national	828
2/ L'Etat et les avatars du dualisme centre-périphérie	835

B. De "haut" en "bas" : à chacun son prétexte	839
1/ Les CR et l'apprentissage : gestion et capitalisation du savoir	840
2/ La médiation des aînés sociaux ou les "arrangeurs" des procédures gestionnaires	843

VII

Chapitre II. Les approximations scalaires de la gestion urbaine de proximité : des articulations spatiales et fonctionnelles mal définies	855
I. Les déterminations "territoriales"	856
A. Le "local" au Burkina : un référent masqué	857
B. Le secteur : un artefact réapproprié	872
1/ De la genèse des espaces infra-communaux	873
2/ Secteurs et citadins de la périphérie : l'apprentissage d'un espace	890
II. Le secteur peut-il être une échelle pertinente de gestion ?	897
A. Les logiques tacticiennes des CR géographiques : concurrence des déterminations fonctionnelles et politiques	898
1/ Pallier les déficiences d'un modèle dominant "œcuménique"	900
2/ La "dictature" de l'opportun	909
a/ Les tentations démagogiques : quelques exemples	910
b/ Des logiques gestionnaires déclassées par la quête buissonnière des ressources	914
B. Les enjeux "techniques" de la décentralisation infra-communale : l'impossible alternative ?	924
III. Disparités et concurrences entre secteurs : les nouveaux termes d'une problématique politique de péréquation	933
A. Les sirènes de la concurrence et de la surenchère "médiatique"	933
B. Questions sur la gestion de proximité : les risques d'une exagération des inégalités socio-spatiales	939
Chapitre III. L'intégration de la gestion urbaine de proximité dans l'économie nationale et provinciale : des paramètres de complémentarité imprécis	949
I. Les projets de secteur dans la planification nationale	952
A. Présentation des plans	953
B. Les "grincements"	967
II. La "fiscalité" parallèle des secteurs	977
A. La mise en œuvre de nouveaux mécanismes de prélèvement et d'allocation des ressources dans les secteurs	978
1/ Un exemple de "cédérisation" d'une taxe locale : l'immatriculation des charrettes à eau	979
2/ Les cotisations : une mobilisation financière de plus en plus difficile	987
a/ Tentatives de diversification	988
b/ "Usurpations" et chevauchements	999
3/ La logique consumériste d'expériences récentes : vers le paiement à la carte et l'individualisation des prestations	1003

VIII

B. Budgets de secteur : esquisse d'analyse pour une ébauche de comptabilité infra-communale	1015
1/ De la nature des ressources budgétaires et du comportement gestionnaire des CR	1018
a/ Une pratique commune : la "désectorialisation"	1018
b/ L'inégalité des ressources et les voies de son contournement	1024
2/ Entre "fonctionnement" et "investissement" : une terminologie mal adaptée	1032
III. Les "déréglementations" en cascade de la gestion partagée	1045
A. Une économie de service "informelle" ? Eléments de réflexion	1047
B. Recours aux pratiques "régulières" ou "irrégulières" : cohérence des fins, diversité des moyens	1052
C. De l'ajustement dans la dépendance	1056
D. Entre service public et "privatisation artisanale"	1060
Conclusion	1065
Conclusion générale : vers un ajustement gestionnaire ?	1069
Bibliographie	1087

Table des tableaux

1	Rappels sur les changements de désignations et de structures entre 1982 et 1988	16
2	Hiérarchie du gouvernement du Mogho Naba	31
3	Evolution de la population de Ouagadougou 1904-1956	39
4	Evolution de l'urbanisation au Burkina Faso : 1960-1985	41
5	Evolution intercensitaire de la population des 31 communes du Burkina Faso	43
6	Structure de la population du Kadiogo en 1985	45
7	Evolution de la part des lotissements dans la superficie urbanisée de Ouagadougou entre 1970 et 1980	47
8	Affectation du sol urbain à Ouagadougou en 1985	47
9	Répartition des populations et des surfaces urbaines en fonction des modes d'occupation du sol et des densités à Ouagadougou en 1985	48
10	Affectation du sol dans les zones loties de Ouagadougou en 1985	49
11	Activités des chefs de ménage de la périphérie ouagalaise selon leur aire d'habitat (lotie ou non lotie) en 1986	51
12	Activités des chefs de ménage de la zone d'habitat spontané au sud du Barrage n° 2 (1989)	52
13	Répartition du bâti en fonction de la nature des matériaux de construction utilisés : périphérie ouagalaise 1986 (en % de bâtiments)	53
14	Typologie de l'habitat de la zone d'habitat spontané au sud du Barrage n° 2 (1989)	54
15	Comparaison de la qualité du bâti avant et après déguerpissement/recasement sur une trame d'accueil au secteur 28 (1989)	55
16	Types de construction selon les aires d'habitat à Ouagadougou en 1985	55
17	Montant des investissements réalisés sur les parcelles de la périphérie ouagalaise suivant leur statut foncier en 1986 (en % de parcelles)	56
18	Nombre de pièces réalisées sur les parcelles de la périphérie ouagalaise selon leur statut foncier en 1986 (en % de parcelles)	56
19	Montants des investissements immobiliers en fonction du mode de construction du logement : périphérie ouagalaise 1986 (en % de bâtiments)	57

X

20	Montant des investissements réalisés sur les parcelles de la zone d'habitat spontané au sud du Barrage n° 2 (1989)	58
21	Coût des matériaux de construction d'une maison "standard" en banco simple sur une trame d'accueil légale en périphérie (secteur 28) : 1989	58
22	Mode d'obtention des parcelles suivant les années : périphérie ouagalaise (1986)	61
23	Prix des parcelles en fonction du mode d'obtention : périphérie ouagalaise (1986)	62
24	Superficies des parcelles en fonction des modes d'attribution : périphérie ouagalaise (1986)	63
25	Statut foncier dans la zone d'habitat spontané au sud du Barrage n° 2 (1989)	66
26	Coûts estimatifs d'un hectare de lotissement (prévision du SDAU)	72
27	Coût du Second projet urbain par sous-composante à Ouagadougou	111
28	Pyramide administrative telle que définie par la réforme de l'administration territoriale de 1983	131
29	Répartition des agents de la fonction publique par province en 1985	138
30	Estimation de la population des communes de Ouagadougou : 1988	144
31	Evolution de la dette publique et de la dette garantie à long terme du Burkina Faso (en millions de \$)	174
32	Evolution des budgets nationaux burkinabè (prévisions)	175
33	Structure des recettes budgétaires du Burkina Faso : 1986, 1987 et 1988	175
34	Plan cadre 1967-1970 : tableau de la répartition régionale des investissements par ORD (organisme régional de développement)	177
35	Evolution de quelques budgets municipaux annuels de Ouagadougou entre 1954 et 1977	184
36	Budget ouagalais : 1964	184
37	Ventilation des principales dépenses dans les budgets municipaux de Ouagadougou : 1961-1966	185
38	Budgets provinciaux : CA de 1986 et 1987	192
39	Recettes et dépenses provinciales en 1986 et 1987 (d'après les comptes administratifs : exercices courants)	193
40	Recettes ordinaires de la province (CA de 1986 et 1987)	196

XI

41	Principales composantes des recettes de fonctionnement de la province (CA de 1986 et 1987 : exercices courants)	198
42	Structure des recettes ordinaires de la province : détail (CA de 1987)	199
43	Réalisations budgétaires : recettes prévues et effectives (CA de 1986 et 1987)	203
44	Ventilation des dépenses de fonctionnement de la province (mandats émis : CA de 1986 et 1987)	206
45	Structure des dépenses de fonctionnement de la province : détail (CA de 1987)	208
46	Ventilation des dépenses d'investissement de la province (CA de 1986 et 1987)	210
47	Ventilation des dépenses d'investissement de la province : détail (CA de 1987 : exercice courant)	211
48	Evolution des recettes municipales de Ouagadougou entre 1976 et 1985	214
49	Evolution des recettes municipales par grands chapitres : 1980-1985 (en millions de FCFA et en %)	215
50	Evolution des principales recettes municipales : 1980-1985	216
51	Liste des marchés officiels	218
52	Evolution du revenu fiscal par habitant à Ouagadougou	220
53	Evolution et structure de la pression fiscale par habitant à Ouagadougou	220
54	Répartition des actifs ouagalais d'après le recensement démographique de 1985	222
55	Répartition des actifs ouagalais par branche d'activité en 1985 d'après une enquête du Groupe Huit	223
56	Structure des dépenses des ménages ouagalais en 1985	224
57	Répartition par tranche de salaires des agents de la fonction publique en 1985 (salaire brut en FCFA)	224
58	Structure des dépenses municipales totales par habitant : évolution de 1980 à 1985	228
59	Evolution des dépenses de fonctionnement municipales de Ouagadougou : 1976-1985	229
60	Ventilation des dépenses de fonctionnement de la municipalité : évolution de 1980 à 1985 (en millions de FCFA et en %)	230
61	Récapitulatif des comptes de gestion municipaux de 1980 à 1985	231

XII

62	Tarification de l'énergie électrique : particuliers et administrations	253
63	Redevances mensuelles et frais d'établissement des polices électriques de la SONABEL pour les consommations domestiques (en FCFA)	254
64	Evolution de la consommation d'énergie électrique et des abonnements BT et MT : centre de Ouagadougou	256
65	Evolution des consommations spécifiques d'eau potable et des taux de couverture de l'AEP à Ouagadougou	263
66	Consommation d'eau dans les foyers en l/h/j : Ouagadougou (1984)	263
67	Evolution du nombre d'abonnés : 1980-1987	264
68	Evolution des branchements à Ouagadougou de 1964 à 1978	268
69	Evolution du nombre des bornes-fontaines à Ouagadougou : gestions de la SAFELEC, de la SNE puis de l'ONE	270
70	Tarifs de l'eau potable : 1968	274
71	Tarifs de vente de l'eau potable : 1 ^{er} mars 1977 Redevance et avances sur consommations : 1 ^{er} mars 1977	275
72	Tarifs de vente de l'eau potable : 20 juillet 1979	277
73	Projets d'hydraulique urbaine à Ouagadougou depuis 1984 : origine des financements	280
74	Investissements prévisionnels de l'ONEA en 1986 et 1987 : centre de Ouagadougou	281
75	Evolution de la production et de la consommation d'eau potable à Ouagadougou : 1978-1986	282
76	Répartition des branchements dans Ouagadougou (en % de ménages)	285
77	Equipement des logements à Ouagadougou : 1985	285
78	Frais d'établissement de la police (nouveau branchement) : Ouagadougou 1983	286
79	Comparaison du coût d'un branchement et des salaires mensuels moyens et médians (Ouagadougou, 1985)	286
80	Tarifs de vente de l'eau potable au 1 ^{er} juillet 1983	288
81	Evolution du SMIG horaire et du prix de l'eau (consommation inférieure à 50m ³ /mois) : Ouagadougou 1972-1989	289
82	Répartition des catégories d'alimentation en eau à Ouagadougou (1985)	293
83	Dépenses moyennes annuelles pour le logement par tranche de revenu et par ménage	295

XIII

84	Evolution de la part respective des BP, des BF et des PEA dans la desserte en eau potable de Ouagadougou : 1978-1987	304
85	Structure des ventes par tranche de consommation (Burkina Faso, 1983)	312
86	Financement des secteurs eau et assainissement de l'ONEA : 1986 et 1987	313
87	Trente ans de service public d'eau potable à Ouagadougou : évolution de quelques indicateurs de base	316/17
88	Frais pour "services rendus assainissement"	320
89	Opération Mana-Mana à Ouagadougou : kilométrage de caniveaux curés	324
90	Types de toilettes à Ouagadougou en 1985 (en % de ménages)	325
91	Composition moyenne des déchets produits dans les quartiers "traditionnels" de Ouagadougou en 1985	337
92	Volumes mensuels totaux d'ordures enlevés à Ouagadougou en 1985	339
93	Répartition géographique des volumes d'ordures enlevés en 1985 à Ouagadougou par les camions-bennes et les camions multibennes du Haut-commissariat (service des quartiers lotis traditionnels)	340
94	Volumes d'ordures enlevés à Ouagadougou en 1986 par l'ensemble du personnel et des engins du service des déchets du Haut-commissariat	341
95	Volumes de déchets enlevés à Ouagadougou de janvier à avril 1987	342
96	Bacs à ordures et fréquences d'enlèvement par secteur	343
97	Parc de véhicules des SENE du Kadiogo en 1988	353
98	Estimations concernant les besoins de fonctionnement initiaux des SENE (Ouagadougou 1987)	355
99	Dotations de l'Etat aux SENE du Kadiogo	356
100	Formations sanitaires à Ouagadougou et dans l'ensemble du pays (1987)	378
101	Evolution des effectifs du personnel de santé au Burkina Faso	379
102	Tarifs de la journée de traitement dans les formations sanitaires publiques du Burkina Faso à partir de 1984	379
103	Montant de la scolarité annuelle dans les établissements privés fixés par le gouvernement pour la rentrée 1989	383
104	Enseignement primaire public et privé à Ouagadougou : équipements et effectifs	384

XIV

105	Données de base sur l'enseignement primaire au Burkina Faso : 1979 - 1985	387
106	Evolution des financements publics pour l'enseignement primaire au Burkina Faso : 1979-1982	389
107	Présentation de l'échantillon de l'enquête ORSTOM/IRSSH : 1986	398
108	Structure par sexe des populations des secteurs de la périphérie (1985)	398/99
109	Structure par âge des populations des secteurs de la périphérie (1985)	398/99
110	Origine des chefs de ménage de la périphérie suivant leur secteur de résidence en 1986 (en % de chefs de ménage)	400
111	Nombre de migrations des chefs de ménage résidant en 1986 dans la périphérie	401
112	Origine des chefs de ménage suivant la date de leur installation en périphérie (en 1986)	401
113	Origine des parents des chefs de ménage natifs de Ouagadougou (en 1986)	401
114	Dates d'immigration à Ouagadougou des chefs de ménage de la périphérie (situation en 1986)	402
115	Durée du séjour des chefs de ménage dans leur secteur de résidence en 1986 (en %)	403
116	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)	404
117	Lieu d'accueil des migrants résidant dans la périphérie suivant la date de leur arrivée à Ouagadougou (en % de chefs de ménage) : 1986	407
118	Lieu d'accueil initial des habitants de la périphérie suivant les secteurs de résidence en 1986 (en % de chefs de ménage)	409
119	Lieu de naissance des chefs de ménage originaires de Ouagadougou	410
120	Proportion de chefs de ménage de la périphérie nés dans leur secteur de résidence (1986)	411
121	Mobilité intra-urbaine des chefs de ménage résidant en périphérie en 1986 (en % de chefs de ménage)	411
122	Nombre de migrations des chefs de ménage suivant leur activité principale en 1986 (en % de chefs de ménage)	413
123	Lieu de résidence précédant immédiatement l'installation sur la parcelle occupée en 1986 (en % de chefs de ménage)	414
124	Motifs invoqués par les chefs de ménage pour justifier leur installation sur leur parcelle résidentielle en 1986 (en % de chefs de ménage)	415

125	Présentation des ménages de la périphérie : tailles (en % de ménages) et effectifs moyens (en nombre d'individus/ménage) par secteur en 1986	421
126	Présentation des groupes résidentiels : tailles (en % de parcelles) et effectifs moyens (nombre de personnes/parcelle) par secteur en 1986	422
127	Nombre de ménages par parcelle dans les secteurs de la périphérie en 1986 (en % de parcelles) : 1986	423
128	Structure des groupes résidentiels de la périphérie en 1986	424
129	Nombre de ménages par parcelle suivant le statut résidentiel du chef de ménage en 1986 (en %)	426
130	Statut résidentiel des chefs de ménage dans les secteurs de la périphérie en 1986 (en % de chefs de ménage)	427
131	Statut résidentiel du chef de ménage suivant son origine et son appartenance ethnique en 1986 (en %)	428
132	Statut résidentiel du chef de ménage en 1986 suivant la date de son arrivée à Ouagadougou (en %)	428
133	L'emploi en périphérie (1986)	432
134	Activité principale des chefs de ménage suivant les secteurs de la périphérie en 1986 (en % de chefs de ménage)	433/34
135	Statut des chefs de ménage dans leur activité principale suivant les secteurs : 1986 (en % de chefs de ménage)	436/37
136	Activité des chefs de ménage de la périphérie suivant celle de leur père en 1986 (en % de chefs de ménage)	439
137	Lieu de travail des chefs de ménage résidant dans la périphérie en 1986 (en % de chefs de ménage)	440
138	Statut résidentiel des chefs de ménage de la périphérie suivant leur activité en 1986 (en % de chefs de ménage)	444
139	Les établissements primaires d'enseignement général dans les secteurs périphériques en 1983	447
140	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)	448
141	Nombre de bornes-fontaines par secteur en 1982 et 1986	452
142	Principaux modes d'alimentation en eau des parcelles de la périphérie en 1986 (en % de parcelles)	453
143	Équipement des parcelles de la périphérie en latrines : 1986	458
144	Électrification des parcelles des secteurs périphériques en 1986	458

XVI

145	Equipement des logements de Ouagadougou en 1986	458
146	Périodisation du lotissement en périphérie (en % de parcelles)	465
147	Profession des membres des bureaux de quelques CDR de la périphérie en 1987	532
148	Profession des membres des bureaux de quelques CDR de la périphérie en 1987	533
149	Profession des membres des bureaux de quelques CR de jeunes de la périphérie en 1988	533
150	Proportion de ménages appartenant à des associations ou des tontines dans quelques secteurs de la périphérie en 1987	551
151	Evolution de l'équipement scolaire dans les secteurs de la périphérie : 1983 - 1990	605
152	Evolution de l'équipement scolaire et de la scolarisation primaire à Ouagadougou (ensemble de la ville puis périphérie seule) : 1980-1989	606
153	Pratiques d'assainissement individuelles dans les secteurs 23 et 27	625
154	Montage financier du service de collecte des déchets ménagers du secteur 29	636
155	Dépenses de fonctionnement du service de collecte des déchets ménagers du secteur 29 : hypothèse des SENE	636
156	Réalisations des CR dans les secteurs de la périphérie entre 1983 et 1988-1989	662/63
157	Points d'eau et charretiers enquêtés entre 1987 et 1988	670
158	Répartition des BF dans les secteurs de la périphérie (1988)	676
159	Vente d'eau aux BF de la périphérie et recettes de la gérance (en FCFA) : du 06/05/85 au 07/04/86	686
160	Vente d'eau aux BF de la périphérie et recettes de la gérance (en FCFA) : du 07/04/86 au 07/04/87	687
161	Ventes quotidiennes moyennes enregistrées aux BF enquêtées (1987 ou 1988)	690
162	Modalités de rémunération des gérants et vendeurs aux BF enquêtées : 1987 ou 1988	693
163	Répartition des PEA dans les secteurs de la périphérie (1988)	694
164	Prix de vente de l'eau aux PEA en périphérie (1988)	702
165	Vente d'eau aux PEA de la périphérie et recettes de la gérance (en FCFA) : du 06/05/85 au 07/04/86	703

XVII

166	Vente d'eau aux PEA de la périphérie et recettes de la gérance (en FCFA) : du 07/04/86 au 07/04/87	703
167	Exemples de comptes d'exploitation mensuels de PEA en périphérie : 1986-1987	704/05
168	Les pompes manuelles des secteurs enquêtés de la périphérie ouagalaise	713
169	Exemples de fréquences des pannes et durées des fermetures des PM enquêtées en 1987 ou 1988	719
170	Ventes quotidiennes moyennes enregistrées aux PM enquêtées : en 1987 ou 1988 (en FCFA)	721
171	Répartition des charretiers selon le nombre moyen de leurs courses quotidiennes	730
172	Répartition des charretiers selon leur statut	733
173	Répartition des revendeurs selon leurs recettes brutes quotidiennes	739
174	Répartition des charretiers par catégories de prix de revente (calculées d'après la moyenne de leurs tarifs)	742
175	Répartition des revendeurs selon leur tarif maximal de revente	742
176	Longueur moyenne des courses des revendeurs (en mètres)	743
177	Périodicité de l'entretien des charrettes par les revendeurs	747
178	Les "Cités révolutionnaires" à Ouagadougou	818/19
179	Plan quinquennal 1986-1990 : secteur de l'Habitat et de l'Urbanisme	836/37
180	Investissements prévus dans le premier Plan quinquennal de développement populaire (1986-1990). En millions de FCFA	951
181	Sous-équipement scolaire des secteurs et programmes quinquennaux de construction d'écoles	964
182	Immatriculation municipale des charrettes à eau (renouvelable annuellement)	980
183	Immatriculation des charrettes à eau par les CR des secteurs périphériques : 1987-1988	982
184	Financement des secteurs : contributions dues par les ménages au titre des lotissements (exigées par les CR)	989
185	Cotisations et "droits" instaurés par les CR de la périphérie ouagalaise entre 1986 et 1989 (en FCFA)	994
186	Répartition des ménages selon les tranches de revenus annuels dans l'ensemble de l'agglomération et dans les aires non loties (1985)	1011

XVIII

187	Répartition des types de recettes dans les budgets de quelques CR de la périphérie entre 1986 et 1988 (en %)	1018
188	Recettes mensuelles provenant de la gestion de la filière "eau potable" dans le budget 1986-1987 du secteur 30 (en FCFA)	1019
189	"Pression fiscale" dans quelques secteurs de la périphérie : montant des "taxes" et cotisations rapporté au nombre d'habitants (en FCFA) (calcul réalisé sur une année entre 1986 et 1988 suivant les secteurs)	1025
190	Evolution des revenus mensuels des CR des secteurs 20 et 24 au cours de l'année 1987 (en FCFA)	1027
191	Deux exemples d'allocation différentielle des dépenses de fonctionnement : secteurs 22 et 29 (en %)	1037
192	Secteur 22 : "emplois" gérés par le CR (rémunération mensuelle en FCFA)	1039
193	Secteur 23 : "emplois" gérés par le CR (rémunération mensuelle en FCFA)	1039
194	Secteur 30 : "emplois" gérés par le CR (rémunération mensuelle en FCFA)	1039

Table des figures

1	Les secteurs ouagalais en 1990	2/3
2	Ouagadougou vue par le Capitaine Binger en 1888	30/31
3	Structure par âge de la population ouagalaise en 1985	45
4	Les étapes de la croissance spatiale de la ville lotie	46/47
5	L'espace urbain ouagalais en 1983	52/53
6	L'espace urbain ouagalais en 1990	52/53
7	Tissu urbain en périphérie : aires loties et non loties du secteur 29	52/53
8	Les trois options de la restructuration des aires d'habitat spontané (périmètre de Wagadogo-Nonsin)	102/03
9	Les principaux quartiers ouagalais en 1989	124/25
10	Trois générations d'organisation territoriale au Burkina Faso	129
11	Les 30 provinces burkinabè en 1986	130/31
12	Superposition des anciens quartiers et des secteurs géographiques de 1983 : l'exemple du secteur 5	132/33
13	Organisation administrative de Ouagadougou : 1983	136
14	Organisation communale de Ouagadougou : projet abandonné de 1987	142/43
15	Réorganisation communale de Ouagadougou : 1988	142/43
16	Structure des investissements publics en Haute-Volta coloniale 1926-1960	171
17	Ventilation des investissements dans les plans voltaïques de 1967 à 1976	178
18	Structure des recettes totales de la province (CA de 1986 et 1987)	194
19	Structure des recettes de fonctionnement de la province (CA de 1986 et 1987 : exercices courants)	197
20	Principales composantes des recettes de fonctionnement de la province (CA de 1986 et 1987 : exercices courants)	198
21	Structure des recettes de fonctionnement de la province (CA de 1987 : exercice courant)	200
22	Principales composantes des recettes de fonctionnement provinciales (CA de 1987 : exercice courant)	200

XX

23	Composition des impôts et taxes directs (CA de 1987 : exercice courant)	201
24	Composition des produits de l'exploitation (CA de 1987 : exercice courant)	202
25	Structure simplifiée des dépenses totales de la province (CA de 1986 et 1987)	205
26	Ventilation des dépenses de fonctionnement de la province (CA de 1986 et 1987 : exercices courants)	207
27	Structure des dépenses de fonctionnement de la province (CA de 1987 : exercice courant)	209
28	Evolution des recettes municipales 1980-1985	214
29	Evolution des recettes municipales par grands chapitres de 1980 à 1985	215
30	Evolution des principales recettes municipales 1980 à 1985	216
31	Les marchés urbains à Ouagadougou (1990)	218/19
32	Structure des dépenses municipales : évolution de 1980 à 1985	227
33	Structure des dépenses municipales par habitant en 1980 et 1985	228
34	Evolution des dépenses de fonctionnement de la municipalité : 1980-1985	229
35	Rapport entre recettes et dépenses municipales par habitant en 1980 et 1985	231
36	Eau potable. Evolution du nombre d'abonnés Ouagadougou : 1979-1987	264
37	Organigramme de l'ONEA : 1985	280/81
38	Organigramme du centre ONEA de Ouagadougou : 1985	280/81
39	Evolution de la production et de la consommation d'eau à Ouagadougou : 1978 - 1986	283
40	SMIG horaire et prix de l'eau potable (consommation de 10 m ³ /mois) Ouagadougou : 1972 - 1989	290
41	SMIG horaire et prix de l'eau potable (consommation de 50 m ³ /mois) Ouagadougou : 1972 - 1989	290
42	Aires urbaines ouagalaises desservies par le réseau d'eau potable en 1988	302/03
43	Les installations collectives de l'ONEA en 1988 : bornes-fontaines et postes d'eau autonomes	302/03
44	Les pompes manuelles à Ouagadougou (1988)	302/03
45	Structure de la desserte en eau potable à Ouagadougou	305

46	Parts respectives des BP et BF dans la consommation d'eau potable à Ouagadougou : 1982-1986	306
47	Structure de la consommation d'eau potable à Ouagadougou : 1982-1986	306
48	Evolution du nombre de citadins par abonné : Ouagadougou	307
49	Evolution des consommations spécifiques aux BP et BF/PEA à Ouagadougou : 1982-1986	308
50	Les toilettes publiques à Ouagadougou : 1987	326/27
51	Zones d'intervention des SENE du Kadiogo (1987)	334/35
52	Bacs à ordures et décharges sauvages : Ouagadougou 1987	334/35
53	Répartition géographique des volumes de déchets enlevés à Ouagadougou en 1986	341
54	Equipements de santé de Ouagadougou (1990)	378/79
55	Ecoles primaires et garderies populaires de Ouagadougou 1989-1990	384/85
56	Les établissements d'enseignement primaire à Ouagadougou : 1983 à 1989	384
57	Population des secteurs de la périphérie (1985)	398
58	Dates d'immigration à Ouagadougou des chefs de ménage de la périphérie : situation en 1986	402
59	Peuplement des secteurs de la périphérie avant 1975	405
60	Peuplement des secteurs de la périphérie depuis 1975	405
61	Les grandes phases du peuplement des secteurs périphériques depuis 1965	406/07
62	Lieux d'accueil des migrants résidant en 1986 dans la périphérie suivant la date de leur arrivée à Ouagadougou	407
63	Mobilité intra-urbaine des chefs de ménage résidant en périphérie en 1986	412
64	Motifs de l'établissement des chefs de ménage sur leur parcelle résidentielle en périphérie (1986)	416
65	Caractéristiques du peuplement des secteurs de la périphérie ouagalaise : 1986	416/17
66	Effectifs des ménages. Périphérie de Ouagadougou : 1986	420/21
67	Nombre d'individus par parcelle. Périphérie de Ouagadougou : 1986	422/23
68	Statut résidentiel des chefs de ménage suivant les secteurs : 1986	427

XXII

69	Parcelles desservies en eau potable. Périphérie de Ouagaougou : 1986	452/53
70	Parcelles équipées de latrines. Périphérie de Ouagadougou : 1986	458/59
71	Parcelles desservies en électricité. Périphérie de Ouagadougou : 1986	458/59
72	Etat d'avancement du lotissement en périphérie : 1986 (en % de parcelles)	464/65
73	Etat d'avancement du lotissement en périphérie : 1987 (en % de parcelles)	464/65
74	Périodisation des lotissements en périphérie (en % de parcelles loties)	465
75	Organisation des structures populaires dans les secteurs de la périphérie de Ouagadougou (1988-1989)	524
76	Les permanences des CR (1990)	596/97
77	Evolution du nombre d'écoles publiques à Ouagadougou : 1980-1989	607
78	Evolution du nombre des classes publiques à Ouagadougou : 1980-1989	607
79	Evolution du nombre des élèves du premier degré dans les écoles publiques à Ouagadougou : 1980-1989	608
80	Organisation de la vente d'eau aux PEA	708/09
81	Part des activités liées à l'eau dans le budget du secteur 30 : 1986-1987	762
82	Le bourgeonnement de l'habitat spontané à la lisière des périmètres lotis : secteurs 15 et 16	800/01
83	Les "Cités révolutionnaires" à Ouagadougou	818/19
84	"Frontières" de secteurs et distribution spatiale des équipements : le carrefour du PEA n° 2 (1990)	892/93
85	Secteur 30 : 1986-1987 Un exemple de financement majoritaire par les ressources de la filière eau	1021
86	Secteur 29 : 1987 L'exemple d'un service culturel rémunérateur (cinéma)	1022
87	Secteur 23 : 1986-1987 Un exemple de bipolarisation des recettes	1023
88	Structure des dépenses dans quelques budgets de CR de la périphérie entre 1986 et 1988	1033

Liste des planches

Planche I :	paysages de la périphérie	48/49
Planche II :	constructions en périphérie	48/49
Planche III :	lotissement en périphérie	468/69
Planche IV :	les bornes-fontaines, équipements de proximité essentiels	680/81
Planche V :	le service inégal des bornes-fontaines	680/81
Planche VI :	les PEA, de nouvelles installations pour améliorer la desserte en eau potable de la périphérie	696/97
Planche VII :	les pompes manuelles	714/15
Planche VIII :	les Cités de la Révolution	818/19
Planche IX :	les permanences	934/35

Liste des principaux sigles

ABRAAD	Association burkinabè de recherche action et auto-formation pour le développement
ACCT	Agence de coopération culturelle et technique
ADAUA	Association pour le développement d'une architecture et d'un urbanisme africains
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
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
CEGECI	Centre de gestion des cités
CEGET	Centre d'études de géographie tropicale
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
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
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
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
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
FER	Fonds d'équipement rural
FESPACO	Festival panafricain du cinéma de Ouagadougou
FIDES	Fonds d'investissement pour le développement économique et social
FONASEN	Fonds national d'assainissement et d'entretien
FP	Front populaire
GCB	Groupe communiste burkinabè
IFR	Impôt forfaitaire sur le revenu
IFU	Institut français d'urbanisme
IGB	Institut géographique du Burkina
IIAP	Institut international d'administration publique
INSD	Institut national de la statistique et de la démographie
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
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

PCR V	Parti communiste révolutionnaire voltaïque
PEA	Poste d'eau autonome
PECTA	Programme des emplois et des compétences techniques pour l'Afrique
PED	Pays en développement
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
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
SCET	Société centrale pour l'équipement du territoire
SDAU	Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme
SENE	Services d'entretien, de nettoyage et d'embellissement
SGN-CDR	Secrétariat général national des CDR
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
SNEAHV	Syndicat national des enseignants africains de Haute-Volta
SNEB	Syndicat national des enseignants burkinabè
SNP	Service national populaire (ou SERNAPO)
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 burkinabè de crédit automobile
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
UDA	Urban dwellers association
UFB	Union des femmes burkinabè
UNAB	Union des anciens du Burkina
UNJB	Union des jeunes du Burkina
UREBA	Union révolutionnaire des banques
VOLTELEC	Société voltaïque d'électricité
ZACA	Zone d'activités commerciales et administratives

Errata

Table des matières. p. IV, chapitre III, lire :

I. La décentralisation imposée	582
A. L'encadrement des opérations de lotissement	583
B. La gestion de l'état civil	587
C. Maintien de l'ordre public	589
D. Services divers	590
II. Les incitations gouvernementales : des réponses inégales	593
A. Canevas général des montages	594
B. Les réalisations	596
1/ L'"incontournable" : les permanences	596
2/ Le "rattrapage" : les écoles	600
3/ Entre rêve et réalité : les équipements de santé	611
4/ Les prémisses d'une redistribution commerciale : les marchés	620
5/ Une nécessité mal comprise : les latrines publiques	623
6/ Concession à la jeunesse : les terrains de sport	626
C. Le ramassage des déchets ménagers	628
D. Bilan	640
III. La part congrue de l'interprétation "spontanée"	645
A. Infrastructures de quartier : les VRD inaccessibles	646
1/ L'assainissement pluvial ou le bricolage d'urgence : l'impossible maîtrise des réseaux par les CR	646
2/ L'électrification : de l'importance des relations	652
B. Réconcilier périphérie et commerce : magasins et "auberges"	655
C. Peu de petites activités marchandes	656

p 582 et sq Supprimer le titre I et renuméroter les titres comme indiqué ci-dessus.

Remerciements

Longue est la liste de tous ceux qui nous ont accompagnée dans la réalisation de ce travail. A Paris comme à Ouagadougou, nous avons puisé dans la sollicitude des amis et collègues le courage de conduire le projet à son terme.

Michel Coquery, le premier, guida nos pas vers la terre africaine. Déterminant dans notre choix initial du thème et du terrain, son enthousiasme communicatif nous 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 la périphérie ouagalaise : Emile Le Bris, Alain Marie, Annik Osmont, Ardjouma Ouattara, Jean-Pierre Ouédraogo, Marie Piron et Basilisa Sanou. En nous 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 nous pûmes inscrire notre 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 nous y avons rencontrés, nous devons 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 nos collaborateurs. Nous pensons tout d'abord à Jean Sauré, trop tôt disparu. Guidant notre questionnement, enrichissant nos observations par ses commentaires, traduisant avec rigueur les propos échangés, il nous 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 notre premier guide dans nos longues pérégrinations en périphérie : il nous fit partager sa familiarité des lieux et nous initia longuement à "sa" ville.

Comment remercier tous ceux qui, par leur amitié, leur compréhension, leur aide matérielle, nous ont confortée dans ce travail ? En nous offrant le gîte et le couvert à Ouagadougou, Georges Serpantié, Pascale Maïzi, Laurent Tezenas ont aussi favorisé de

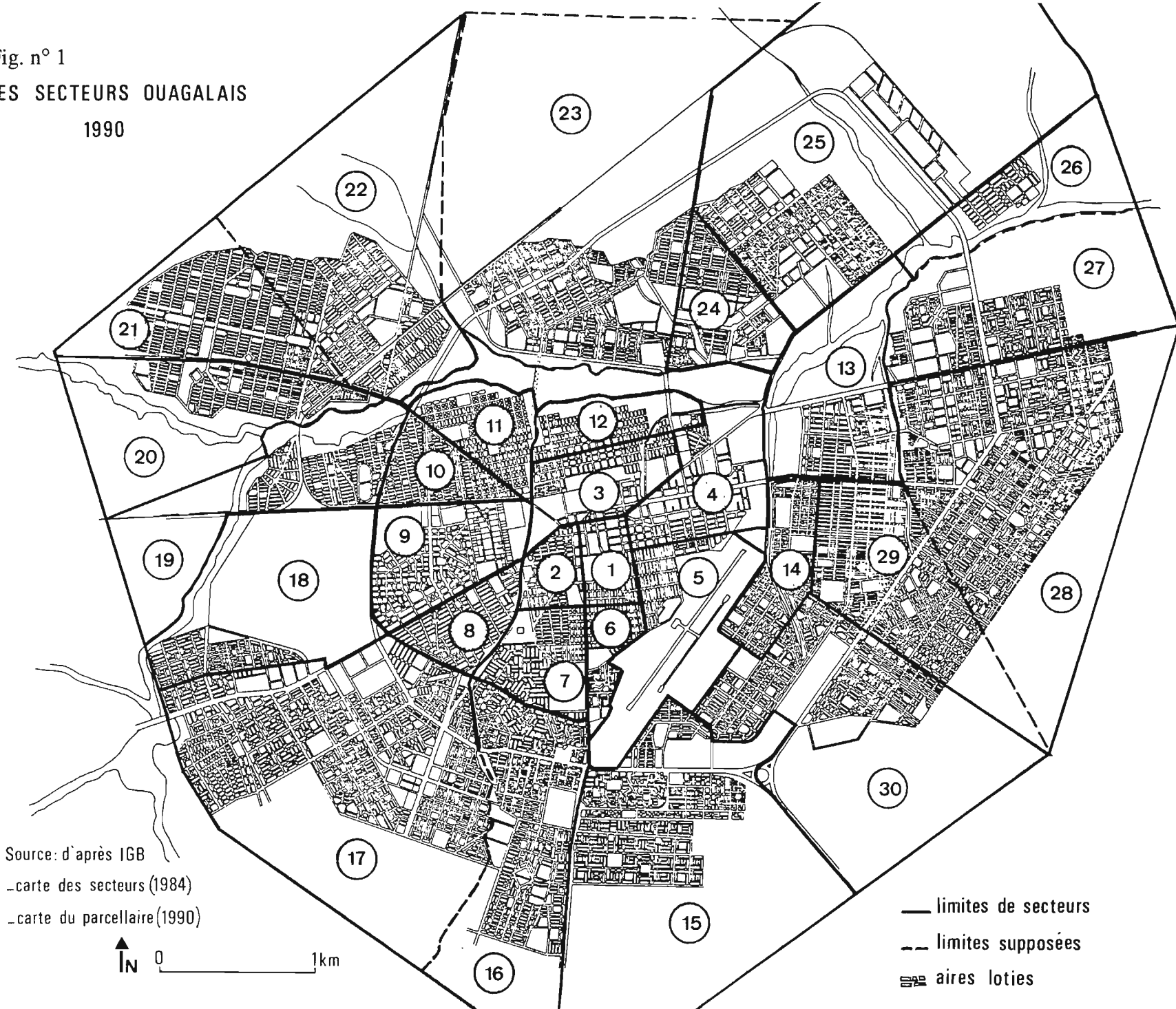
fructueux échanges : le partage des impressions forgées sur "nos" terrains respectifs, les commentaires "à chaud" de l'actualité nationale ont contribué à notre découverte de l'univers burkinabè. De nombreux amis ouagalais nous ont ouvert les portes de leurs univers familiaux, de leurs cercles de connaissances, favorisant ainsi les contacts opportuns et les renseignements inédits, surgis de discussions informelles autour d'une bière et d'une pintade grillée... Ma reconnaissance va ainsi à David Barry, Sabné Koanda, Amina Traoré et leurs familles, comme à tant d'autres que nous ne pouvons citer ici. Nous pensons aussi à tous les membres des CR, tous les enquêtés, qui se prêtèrent obligeamment à nos questions.

Nous exprimons enfin notre reconnaissance à nos collègues qui, à l'Institut Français d'Urbanisme et à la Documentation Française ont, pendant 5 ans, manifesté compréhension et surtout tolérance à l'égard de nos 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.

Anne-Marie Barthélémy (Université de Paris X-Nanterre) a contribué à la réalisation des figures.

Les missions et la production finale du document ont été financées par l'ORSTOM, RUPHUS (laboratoire de l'Institut Français d'Urbanisme), le Laboratoire de Sociologie et Géographie Africaines (CNRS, UA 94) et le programme "Gestion urbaine dans les PVD", initié par le MRT.

Fig. n° 1
LES SECTEURS OUAGALAIS
1990



Source: d'après IGB
- carte des secteurs (1984)
- carte du parcellaire (1990)



synergies existant entre les services urbains et sur les logiques de leurs articulations à l'échelle d'une unité territoriale. Cette démarche, sans négliger les logiques sectorielles, les analyse comme une des contraintes conditionnant le fonctionnement des services et s'efforce de les resituer dans le complexe global qui détermine les modalités de leur gestion. Elle nous imposait d'étudier les services urbains dans leur espace géographique et de privilégier leurs interactions autant que leurs propriétés individuelles. Pour répondre aux exigences de cette approche, nous avons choisi un ancrage monographique, lequel, loin d'en être la justification, n'est que le support de notre travail.

La "gestion partagée" ⁴ : définition préalable et interrogations

Notre questionnement portait initialement sur les modalités de fonctionnement des services et équipements de Ouagadougou, sans détermination précise de lieu ou de forme. Lors d'une première mission de terrain en 1986, il nous apparut cependant que l'originalité de la situation ouagalaise tenait notamment au rôle attribué aux collectifs infra-communaux dans leur gestion. Celui-ci était conditionné par deux mesures consécutives à l'avènement du régime révolutionnaire : le découpage de la ville en 30 secteurs et la création, dans chacun d'eux, d'un Comité révolutionnaire géographique (CR), organe politico-administratif élu par les résidents.

Un système d'encadrement très hiérarchisé, un contrôle territorial serré nous semblaient caractériser, avec le souci de mobiliser les forces sociales autour des grands projets sociaux de la Révolution, la "mise à contribution" des citoyens ainsi organisée. En outre, l'Etat burkinabè, se démarquant en cela des pétitions de principe envers la "participation populaire" couramment décrites ailleurs, insistait sur l'officialisation des lieux et des mécanismes de production de cette mobilisation en les intégrant ouvertement dans l'univers formel du management urbain et proposait même de gérer leur articulation avec les structures locales (la province) et nationales (les établissements publics et les directions techniques ministérielles) au sein de procédures institutionnalisées.

⁴ La paternité de cette expression revient à Etienne Le ROY qui l'a employée dans un séminaire de DEA en 1986 à propos des mécanismes de gestion urbaine qu'il avait observés dans trois villes moyennes du Sénégal. Bien qu'il ne l'ait pas reprise sous cette formulation dans ses publications, il nous semble juste de rappeler ici la filiation, d'autant que nous nous sommes largement inspirés de ses textes. Voir par exemple : E. LE ROY. - Rapport provisoire de mission effectuée au Sénégal dans la région de Thiès du 11 au 31 octobre 1984. - Paris : ORSTOM, 1985. - doc. dactyl., 12 p. ; "Le pluralisme juridique dans le creuset de la démocratie : l'exemple du Sénégal". - in Annuaire du Tiers-monde IX 1985-1986. - Paris : Fernand-Nathan, 1987. - pp. 259-270.

Ayant ainsi constaté, de façon empirique, que des pratiques qui nous semblaient originales émergeaient de cette conjoncture, historiquement datée et géographiquement circonscrite, nous avons orienté le questionnement vers ce qui apparaissait alors comme une composante essentielle du fonctionnement de Ouagadougou : les nouvelles modalités de coopération entre les pouvoirs publics et les populations, fondées sur le partage des charges. Cette dernière notion, que traduit l'expression générique de "gestion partagée", nous a servi de fil conducteur pour démêler l'ensemble hétéroclite des processus à l'œuvre et lui chercher un sens.

De la mise en place de ce dispositif, il résulte, dans le domaine urbain, un bouleversement de la hiérarchie des acteurs traditionnels, un élargissement sensible de la sphère des intervenants potentiels, et une diversification des modalités d'application de l'urbanisme opérationnel, cette dernière se traduisant notamment par une modification des termes des négociations réglant à la fois le partage des ressources disponibles pour l'aménagement urbain et les conflits nés de rapports de force et tensions exacerbés par la rareté des moyens. Poussé à la fois par son souci de légitimation populaire et par son manque dramatique de ressources, le pouvoir révolutionnaire s'efforce d'encourager la responsabilisation croissante des citoyens et leur introduction dans les procédures de gestion de la ville. Ce faisant, il favorise l'inflation d'intérêts contradictoires sur la scène urbaine. Comment, face à cette complexification factuelle de la gestion urbaine, peut-il gérer l'émergence d'appétits antagoniques tout en maintenant la paix sociale ?

La mobilisation citoyenne, encadrée par les CR, est encouragée à investir les espaces de l'intervention publique laissés vacants par un pouvoir local exsangue et des intérêts commerciaux en quête de rentabilité, afin de garantir un fonctionnement minimal des services et équipements nécessaires à la vie quotidienne. Dans ses principes, la nouvelle configuration gestionnaire ne doit nullement dispenser les autorités locales et l'appareil d'Etat de leurs responsabilités propres mais instruire des procédures de partage. Quelles sont dès lors les modalités d'articulation des actions infra-communales avec les fonctions des acteurs institutionnels du management urbain ? L'apparition 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 hétérogène, soucieux d'efficacité immédiate ? Ou bien des formes de complémentarité et de collaboration s'établissent-elles entre les deux, modifiant progressivement les pratiques de l'un et de l'autre dans un syncrétisme gestionnaire à inventer ?

Modifiant les rapports de force antérieurs, menaçant les prérogatives des instances publiques spécialisées, cette dévolution de certaines responsabilités gestionnaires aux CR requiert le parrainage étatique pour imposer des procédures contractuelles de partenariat qui bouleversent les pratiques acquises et les savoir-faire en vigueur. Quelles sont toutefois les intentions et les motivations réelles du pouvoir ?

Dans un contexte de pauvreté financière et d'indigence institutionnelle de l'encadrement administratif urbain, l'Etat a tôt manifesté son souci de diversifier les ressources nécessaires à l'application de son ambitieux programme révolutionnaire. Or, par une mobilisation systématique et plurielle des ressources humaines, monétaires et matérielles disponibles "en bas", dans le terreau social des secteurs, la gestion n'est-elle pas 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 citoyens ?

Plus fondamentalement peut-être, en enserrant les pratiques citoyennes dans le réseau contrôlé des CR, en canalisant les formes de revendications en provenance des périphéries, la gestion partagée ne conforte-t-elle pas la maîtrise étatique sur les populations urbaines et leurs ressources, contribuant ainsi à un affermissement du pouvoir central ? S'agissant d'améliorer la condition des citoyens par des services publics, la question fondamentale n'est-elle pas celle du rôle de l'Etat dans l'organisation de la cité et dans l'arbitrage entre les pouvoirs urbains ?

Les périphéries ouagalaises

L'étude des dispositifs singuliers et des spécificités de cette gestion partagée des services et équipements de proximité aurait dû, en toute logique, s'étendre à l'ensemble de la ville. Notre choix de restreindre le cadre d'analyse aux seuls espaces périphériques résulte de facteurs circonstanciels, mais aussi du souci de restituer l'originalité propre de ces aires urbaines, dont la singularité très perceptible et l'identification évidente dans la configuration territoriale ouagalaise avaient en quelque sorte "forcé" notre attention. Il n'était cependant nullement dans notre propos, en les individualisant, de leur conférer artificiellement un caractère homogène, construit sur des régularités socio-géographiques et des effets de structure : plurielles, les périphéries présentaient a priori des potentiels divers. Toutefois, notre souci fut de définir les paramètres qui, au-delà des disparités socio-géographiques des espaces infra-communaux, fondaient la profonde originalité de

l'ensemble périphérique au sein de l'agglomération et offraient un support signifiant à l'interprétation des pratiques originales que nous y avons décelées.

Partie d'une intuition et de contraintes matérielles et de temps qui limitaient nos possibilités, nous avons donc opté pour un "choix spatial" raisonné qui permettait d'optimiser la portée scientifique de notre propos en dépit de limites dont nous mesurons parfaitement les conséquences. Dans ce cadre, les périphéries ouagalaises, complexe situationnel concret offert à notre réflexion, nous furent avant tout un "espace de commodité"⁵ : c'est sur la validité de ce choix que nous entendons nous justifier plus que sur la signification "absolue" de cet espace géographique, dont l'originalité humaine et urbaine nous semble cependant pouvoir être étayée, la part du conjoncturel et de la méthode proprement dite étant faite, par de solides arguments.

Espace de commodité, la périphérie le fut d'abord parce que nous avons opté pour un travail monographique intensif, à base d'entretiens et d'enquêtes restreintes (portant sur un petit nombre de sujets) mais répétitives que nous entendions mener nous-même. Notre manque d'expérience préalable du terrain nous suggérait d'adopter une démarche de nature inductive, ce qui supposait de "perdre" un peu de temps initialement, afin de cibler correctement nos préoccupations et pistes de recherche, et de garder par la suite une complète disponibilité vis-à-vis des objets d'étude qui pouvaient surgir au cours du travail. Les entretiens semi-directifs et l'observation participante que nous voulions conduire exigeaient une immersion prolongée dans le milieu et une "présence" qui nous semblaient plus réalistes, compte tenu du temps qui nous était imparti sur le terrain, à l'échelle d'une aire géographique limitée. Ces travaux devaient en effet se dérouler au cours de missions successives de durées relativement brèves (6 à 8 semaines), en raison de nos occupations professionnelles en France. Il nous était de ce fait impossible d'entreprendre une étude de toute la ville avec les méthodes que nous souhaitions mettre en œuvre. Les critères de sélection de l'aire retenue auraient cependant pu être autres : un transect urbain aurait ainsi permis d'analyser conjointement des quartiers du centre-ville et de la périphérie. Toutefois, la spécificité des premiers aurait introduit une fracture dans le continuum du raisonnement fondé sur un constat, le lotissement massif des secteurs périphériques depuis 1984 est un facteur de particularisme irréductible, et une hypothèse, la régularisation foncière et la modification des rapports entre citadins et

⁵ G. SAUTTER. - "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 : "La discipline et son contexte : quelques réflexions sur la géographie en 1975". - in Revue internationale des sciences sociales. - XXVII, 2, 1975. - pp. 245-263.

pouvoirs publics qui s'ensuit engendrent des dynamismes et des comportements propres aux collectifs résidentiels de la périphérie. A moins de comparer systématiquement autant de transects qu'il y a de secteurs périphériques, grand était le risque d'occulter les disparités consécutives aux lotissements et aux inégales pratiques gestionnaires.

Lors de notre première mission de reconnaissance en effet, nous avons cru percevoir que "l'idéologie de la mobilisation populaire" en milieu urbain avait des échos très divers et que ses manifestations les plus séduisantes et les plus spécifiques provenaient de la périphérie, sur les chantiers d'où émergeaient progressivement les écoles, dispensaires ou bornes-fontaines, et dans la prise en charge par la population de certains services urbains (la distribution d'eau notamment). L'étude de la répartition des actions populaires dans la ville nous a par la suite permis de confirmer le dynamisme de la périphérie et, par opposition, l'inertie relative du centre-ville dans le domaine de la gestion urbaine partagée.

Espace de commodité, la périphérie le fut en effet ensuite parce qu'une enquête socio-économique lourde réalisée par l'ORSTOM et l'IRSSH (Institut de Recherches en Sciences sociales et humaines) ⁶ était engagée à Ouagadougou, au moment où nous commençons nos recherches, sur le thème : "les enjeux des extensions urbaines à Ouagadougou". Les responsables français du programme et leurs partenaires burkinabè ayant accepté de nous intégrer dans leur travail, nous bénéficions au sein de ce programme d'un encadrement et d'une logistique exceptionnels. En outre, les résultats traités et exploités dès 1987 constituaient une source de données inédites sur ces espaces et leur population en fournissant des éléments de compréhension essentiels sur la nature et l'évolution du peuplement de la périphérie. Rien de tel cependant ne nous était offert pour les quartiers centraux, pour 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 que nous pouvions avoir des phénomènes dans l'une et l'autre partie de la ville.

L'enquête avait retenu comme délimitation géographique de la périphérie la couronne péri-urbaine constituée des secteurs numérotés 15 à 30 (16 unités sur les 30 qui forment la ville). Au recensement de 1985, ils regroupaient 210 771 habitants, soit 47,7% de la

⁶ Institut de recherches rattaché au CNRST (Centre national de la Recherche scientifique et technique) du Burkina Faso.

population totale ⁷. On remarque que la définition choisie faisait de la périphérie une entité distincte de celle des quartiers d'habitat dit "spontané", dont le territoire urbain est légèrement différent. Ce découpage, qui permettait d'évoquer de façon satisfaisante la dualité urbaine, fut surtout retenu en raison de sa simplicité et des nécessités pratiques de la collecte des données. Tous les documents statistiques existants depuis 1984 ont en effet pour cadre les secteurs urbains : redéfinir de nouvelles lignes de structuration de la ville, par exemple en fonction des types d'habitat, aurait donc considérablement compliqué le travail. Ce choix nous agréait d'autant plus qu'il répondait bien aux exigences de notre propre travail, mieux sans doute qu'à d'autres objectifs de l'enquête ORSTOM/IRSSH : si les frontières de secteur ne sont guère pertinentes pour certaines données socio-économiques qui leur sont antérieures, elles ont une signification réelle pour la gestion de proximité dont les CR sont les pivots.

La numérotation concentrique à partir du centre et l'organisation des quartiers permettait, en retenant les 16 derniers secteurs, d'englober la totalité de la couronne péri-urbaine et de sélectionner ainsi des quartiers 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 arbitraire et systématique concernait le secteur 14 qui, bien que n'appartenant pas à la couronne périphérique s'y rattachait indiscutablement par son profil socio-démographique et sa morphologie urbaine. Nous avons pour notre part effectué des enquêtes de reconnaissance dans ce secteur en 1986 qui ont confirmé que les modalités de la gestion partagée y étaient très similaires à celles que nous observions ailleurs. Toutefois, la destruction de la plus grande partie de ce secteur en 1987 nous a contrainte à y abandonner nos enquêtes : nous nous sommes alors repliée sur le champ d'investigation de l'enquête ORSTOM/IRSSH. Le terme de périphérie désigne donc la couronne des 16 secteurs extérieurs de la ville.

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

⁷ 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).

"l'élection" des maires des cinq nouvelles communes ouagalaises, dont quatre ont un territoire presque exclusivement constitué de ces secteurs périphériques, fut à cet égard un test éclairant. Analyser cette vitalité, en décrypter les causes dans l'histoire du peuplement, l'héritage urbanistique, les rapports politiques entretenus avec les autorités, l'émergence des individualités au sein des jeux de pouvoir nous semblaient autant d'éléments propres à éclairer les fondements de la gestion partagée et les conditions de son épanouissement dans la périphérie. En quoi l'éloignement géographique, la colonisation urbaine récente, la réhabilitation collective par les lotissements massifs de la Révolution, peuvent-ils expliquer les modalités originales de la mobilisation citadine ? Son catalyseur ne se trouve-t'il pas dans l'aspiration profonde des collectifs résidentiels de la périphérie à l'intégration urbaine par l'accession aux ressources de l'espace urbain aménagé, équipé, desservi ? Chercher ce qui, dans notre objet d'étude, relevait des paramètres constitutifs de la périphérie a ainsi guidé l'analyse des tactiques mouvantes et circonstanciées qui ressortissent à la gestion partagée, dont la fluidité des composantes et la labilité des équilibres micro-locaux se démarquaient plus clairement sur fond d'une idiosyncrasie périphérique reconstituée. Quels effets la gestion partagée a-t'elle sur l'ensemble périphérique ? Contribue-t'elle à renforcer les éléments de solidarité qui déterminent sa singularité ? Accentue-t'elle son particularisme dans l'espace urbain ou conduit-elle au contraire à une différenciation croissante des entités infra-communales en multipliant les concurrences ?

Par cette "objectivation" et cette personnalisation des espaces péri-urbains ouagalais, sans doute avons-nous "reconstruit" un cadre d'étude ; nous nous sommes cependant efforcée de limiter les effets négatifs de cet artifice - dont l'utilité didactique n'est toutefois pas négligeable - en présentant dans la première partie le contexte institutionnel de l'ensemble du dispositif urbain et en précisant avec soin la "position" de la périphérie dans l'ensemble de la ville. Ces deux points de méthode ont pour objectif, d'une part, de ne point cacher la ville derrière la périphérie, d'autre part de préparer le terrain aux futures études des pratiques en centre-ville, qui constitueront un nécessaire complément au présent travail. Nous voulions ainsi, en dépit du cadre restreint de nos espaces d'investigation, respecter ce jeu d'échelles et de mises en perspective qui est le propre, nous semble-t'il, de la démarche géographique en ce qu'elle permet de mettre en évidence à la fois les caractères sociaux et urbanistiques transversaux qui en constituent la trame identitaire horizontale et les déterminations verticales qui en ont historiquement produit l'originalité.

Le passage par les territoires, par la spatialisation, de la gestion urbaine est-il nécessaire ? Est-il novateur et porteur d'une spécificité ? Outre qu'il impose le décloisonnant des logiques sectorielles dont restent prisonnières les approches techniciennes et l'ingénierie urbaine, le regard géographique rappelle la matérialité du cadre géographique, souligne qu'habiter la périphérie contraint à de longs et pénibles déplacements, que de la proximité d'une borne-fontaine dépend souvent le temps dont disposent les femmes pour s'adonner à une petite activité lucrative, que la présence 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, son évolution rapide, 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 les luttes pour la préservation des patrimoines fonciers familiaux, que traduit une résistance opiniâtre aux nouvelles normes de superficie des parcelles, l'allongement des distances, l'insuffisance technique et financière des réseaux d'infrastructures pour accompagner l'extension de 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 en revanche comme support permanent des enjeux, ainsi que comme facteur contraignant et limitant des stratégies gestionnaires qui se disputent la périphérie. L'approche géographique montre que l'espace fournit une grille de lecture des pratiques sociales et que la signification de celles-ci varie avec les échelles auxquelles on les observe.

Dans cette "territorialisation" de la gestion urbaine, qui ne s'imposait pas d'emblée si l'on se réfère aux travaux sur la ville produits par d'autres disciplines, le recours à la démarche géographique, attentive aux lieux mais surtout aux liens qu'y tissent les hommes et leurs pouvoirs, nous a aidée, pensons-nous, à éviter la "géométrisation" d'une ville disloquée par le kaléidoscope des systèmes institutionnels et l'"économétrisation" des logiques de fonctionnement des services. Elle nous a suggéré de rechercher les clés de lecture des configurations actuelles de la capitale ouagalaise dans trois registres différents d'analyse - l'écologique, le social et le culturel - dont elle est la seule, souligne Paul Claval, à avoir systématisé la complémentarité, révélant ainsi "la remarquable stabilité, dans le temps, de certaines combinaisons apparemment hétérogènes qui naissent de la pesanteur des milieux, des nécessités du fonctionnement social et des traditions culturelles" ⁸. Dès lors, quels effets la mise en œuvre d'un

⁸ P. CLAVAL. - "Mutations et permanences". - in *Espaces Temps*. - n° 40/41, 1989. - p. 12.

système de gestion urbaine, conçu également comme une technique d'encadrement de la société, engendre-t-elle dans ces quartiers sur le comportement des citadins et leur rapport à l'espace urbain ? Autrement dit, quelles sont les conséquences de l'instauration d'un nouveau système de contrôle sur les hommes, associant à la fois une réorganisation administrative, une reconnaissance politique et une réhabilitation urbanistique, sur les modes d'appropriation de la ville par les citadins, sur la hiérarchisation des espaces urbains à l'intérieur du périmètre de l'agglomération ?

Les services et équipements urbains de proximité ⁹

Le choix des équipements et services nous a été directement imposé par l'observation des activités de la population dans ces domaines. Si l'étude ne concerne que les services qui font effectivement l'objet d'une gestion partagée, réciproquement, nous n'avons écarté de notre travail aucune des interventions des habitants dans le champ de la gestion urbaine de proximité.

Notre questionnement initial ne privilégiait a priori aucun service et portait sur l'ensemble des fonctions partiellement ou totalement décentralisées au niveau des secteurs. Toutefois, nos investigations sur le terrain ont sans cesse buté sur l'omniprésence d'une préoccupation majeure, prioritaire pour les habitants : la quête de l'eau potable. Parce que les services de distribution et redistribution d'eau potable représentent des éléments fondateurs de la "décentralisation" infra-communale et qu'ils furent précocement appropriés par les citadins, ils occupent une place privilégiée dans la vie des secteurs et, partant, dans nos enquêtes. Constatant par ailleurs qu'ils présentent la plus achevée des formes actuellement existantes de la gestion partagée en périphérie, nous en avons fait une sorte de paradigme. Ce choix méthodologique et le déséquilibre flagrant qui en découle dans nos développements au profit du secteur de l'eau potable, s'ils reflètent une indéniable spécialisation de la gestion partagée aujourd'hui perceptible dans la capitale burkinabè, ne doivent cependant en aucun cas laisser présumer de son éventuel devenir, ni suggérer une fixité prédéterminée de ses contours. Nous serons ainsi amenée à nous interroger sur la sélectivité apparente des choix effectués par les habitants dans leurs interventions, les causes de celle-ci et ses correspondances avec les préoccupations et besoins réels des citadins : identifier et analyser les logiques à l'œuvre

⁹ Michel COTTEN parle aussi de "services collectifs de voisinage" mais dans le contexte français : Les équipements publics de quartier. - Paris : La Documentation française, 1978. - p. 15 et suiv.

dans la délimitation et la construction du champ de la gestion partagée constituent l'une des ambitions de notre 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, ramassage des ordures ménagères, assainissement, services administratifs comme la tenue de l'état-civil). Les équipements de proximité sont les installations qui permettent de rendre un service local à la collectivité, généralement celle du secteur d'implantation : écoles primaires, crèches, dispensaires, marchés, toilettes publiques, bornes-fontaines... 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 pour des raisons de logique interne, soit pour des raisons de rareté : certains dispensaires drainent la clientèle de plusieurs secteurs parce qu'ils sont en nombre restreint, tandis que les écoles primaires recrutent en général à une échelle infra-sectorielle. Nous avons donc employé le terme proximité dans un sens partitif, mais 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.

Les acteurs

Identifier les acteurs, caractérisés par leur multiplicité et parfois leur évanescence, est une autre de nos ambitions scientifiques. L'hégémonie du génie urbain et la primauté des techniques dans la constitution du savoir opérationnel sur la ville ont longtemps masqué l'apport incontestable des études de sociologie et d'anthropologie urbaines pour la compréhension des phénomènes contemporains dans les cités des pays occidentaux comme dans celles des pays en développement ¹⁰. Plus qu'ailleurs sans doute la ville est, dans ces derniers, le catalyseur des modifications structurelles de la société, tandis que les méthodes de l'ingénierie y apparaissent moins qu'ailleurs 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

¹⁰ Voir par exemple R. de MAXIMY. - "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

simples citoyens, dans les mécanismes de "fabrication" et de fonctionnement des villes y apparaissent particulièrement séduisantes ¹¹.

Pour analyser et comprendre les attendus technico-économiques et institutionnels comme les stratégies populaires, nous avons privilégié une approche de ce type, dont les coordonnateurs du numéro spécial des Cahiers d'Etudes Africaines consacré aux villes africaines en 1981 avaient explicitement formulé le contenu. Ils y exprimaient ainsi leur souci "de partir de l'étude des pratiques sociales - et notamment des stratégies que les groupes et les individus mettent en œuvre - , car ce sont ces pratiques qui, à terme, contribuent à produire des formes spatiales et sociales, hétérogènes et complexes", tout en estimant "prématurée toute interprétation totalisante" ¹². Dix ans se sont écoulés depuis cette "profession de foi", mais le projet de travail initié par ce texte demeure d'actualité. Le recul relatif 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 couples, dont la nature repose fondamentalement sur le binôme mimétisme/déviations défini par rapport aux modèles occidentaux (moderne/traditionnel, légal/illégal, formel/informel, solvable/non-solvable). Ces dualismes caractérisent en effet des modèles de pensée qui procèdent systématiquement par comparaison avec la norme sociétale occidentale, et font de la conformité ou non à cette norme un critère de différenciation et de structuration des espaces et des groupes humains dans les pays en développement.

Notre souci est au contraire de transcender ces lignes de partage en identifiant précisément les acteurs du fonctionnement urbain, et de restituer à chacun la part de responsabilité décisionnelle et opérationnelle qui lui revient, que les intervenants soient officiels ou non, que les procédures soient réglementaires ou pas, que les bénéficiaires et enjeux soient publiquement reconnus ou officieux. Au cœur du problème se situe ainsi l'analyse de la nature des articulations entre l'appareillage technico-juridique de l'urbanisme officiel et le foisonnement des pratiques de "bricolage" et d'improvisation. En amont, on ne peut échapper aux questionnements sur les mécanismes de répartition du pouvoir en ville et les modalités d'allocation des ressources qui lui sont attachées.

¹¹ Citons pour mémoire les travaux du groupe de recherche urbaine en Afrique rattaché au Laboratoire de sociologie et géographie africaines du CNRS, ainsi que ceux de Philippe Haeringer ou Patrick Canel.

¹² J.-M. GIBBAL, E. LE BRIS, A. MARIE, A. OSMONT, G. SALEM. - "Situations urbaines et pratiques sociales en Afrique". - in Cahiers d'études africaines. - n° 81-83, XXI (1-3), 1981. - p. 7

L'espace urbain est par définition un espace de concentration : humaine mais aussi économique ou culturelle. Les cultures s'y superposent ainsi que leurs projets. Si certaines normes, véhiculées par des représentants plus puissants que d'autres semblent prendre l'avantage, les autres univers culturels sont rarement effacés. De nombreuses études infirment ainsi aujourd'hui l'idée d'une acculturation des sociétés citadines africaines et rejettent les présupposés de type culturaliste, tels que l'opposition entre «traditionnel» et «moderne». L'anthropologie dynamique de Georges Balandier fut la première sans doute à mettre l'accent sur les décalages existant entre les aspects officiels et les pratiques sociales réelles des sociétés urbaines africaines. Dans la préface d'une réédition récente de sa célèbre Sociologie des Brazzavilles noires, Georges Balandier, dans une réflexion méthodologique rétrospective, s'étonne à nouveau des extraordinaires facultés d'adaptation et de réinterprétation de la société brazzavilloise des années 50 : "Le fait remarquable restait la recherche constante de modes d'ajustement, l'effet positif d'une socialité inventive qui n'abandonnait pas le milieu urbain à l'anomie et, au-delà, au désordre. L'innovation culturelle ne se réduisant pas aux formes imitatives des manières européennes, celles qui définissaient la catégorie des «évolués»" ¹³. Les initiateurs du numéro des Cahiers d'études africaines déjà évoqué ont également insisté sur la vitalité de "l'imagination sociale" des citadins, capables de réinterpréter en ville des pratiques de sociabilité et d'usages de l'espace acquises ailleurs, en milieu rural : "l'attention est attirée sur les «espaces sociaux» que ne parviennent pas à soumettre totalement les mécanismes de contrôle étatique, alors que la ville semblait devoir inexorablement, nécessairement, devenir le lieu par excellence de l'emprise du pouvoir moderne" ¹⁴. Des études urbaines récentes s'interrogent sur les modalités d'un suivi des sujets individuels, afin de mettre en valeur non des "états de société", images statiques de groupes humains momifiés, mais des processus. A cette première préoccupation, Véronique Dupont et Françoise Dureau en ajoutent une seconde, celle d'échapper aux modèles dominants, trop réducteurs et incapables de rendre compte de la complexité des phénomènes réels : l'analyse démographique urbaine doit ainsi prendre "comme objet d'observation les individus citadins et non pas les entités urbaines" afin de recentrer "le débat sur les acteurs sociaux eux-mêmes et leurs comportements spécifiques en ville" et "faire abstraction du corpus théorique bâti sur l'expérience européenne de l'urbanisation" ¹⁵.

¹³ G. BALANDIER. - Sociologie des Brazzavilles noires. - Paris : Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1985 (seconde édition). - p. XVII.

¹⁴ J.-M. GIBBAL, E. LE BRIS, A. MARIE, A. OSMONT, G. SALEM. - op. cit. - p. 9.

¹⁵ V. DUPONT, F. DUREAU. - 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. - p. 9. - (Pratiques urbaines ; 4).

Utilisée dans l'analyse des rapports de compétition liés aux stratégies résidentielles, cette démarche a permis de montrer l'inopérance des modèles d'urbanisme officiel comme celle des modèles ruraux, en soulignant "la pluralité des références normatives" et "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" ¹⁶. Cette approche est, selon nous, également pertinente pour analyser la gestion services urbains. Elle permet de montrer pourquoi la gestion n'est jamais telle que les référents étatiques l'avaient prévue, de comprendre comment les différents groupes d'acteurs s'articulent les uns aux autres autour d'enjeux qui n'ont bien souvent rien d'urbanistique, d'expliquer pourquoi, dans certains contextes, la gestion effective semble plus le fait d'une "absence d'acteurs", d'un fouillis inextricable de pratiques diffuses, désordonnées, et pourquoi, dans d'autres circonstances, elle semble devenir un enjeu majeur, déclaré, hautement revendiqué au sein de stratégies concurrentes par des acteurs identifiés. Les modalités de la gestion des services n'étant pas totalement réductibles au volontarisme officiel, pas plus qu'elles ne sont inspirées par les rémanences populaires d'un mode de vie "traditionnel", il importe donc de redonner à chacun, acteurs institutionnels et stratèges improvisés, la place qu'il convient.

Démarche et outils de l'analyse

Nous avons préféré insérer dans le texte les éléments de la description méthodologique des enquêtes réalisées, afin que l'exposé des conditions de la collecte et celui des résultats ne soient pas dissociés. Nous ne présenterons ici que quelques éléments généraux de la démarche qui ont une pertinence pour l'ensemble du travail.

Deux écueils, par ailleurs de nature fort différente, méritent tout d'abord d'être évoqués. L'absence d'une cartographie urbaine actualisée a constitué un sérieux handicap pour nous, comme elle l'est d'ailleurs pour 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 ne disposant que d'une carte du réseau ancienne de 5 ans, laquelle ne précise même 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 d'exercice. Utilisée par la plupart des

¹⁶ E. LE BRIS, A. MARIE, A. OSMONT, A. SINOÛ. - "Résidence, stratégies, parenté dans les villes africaines". - in Les Annales de la recherche urbaine. - n° 25, janvier 1985. - pp. 14.

services administratifs et par nous-même, la seule carte disponible en 1987 est muette sur les aires d'habitat 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 reste 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 sont succédés ces dernières années ne facilitent guère la clarté de l'exposé : lorsqu'elle n'était pas préjudiciable à la compréhension de la phrase, nous avons généralement utilisé 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.

Tableau n° 1

Rappels sur les changements de désignations et de structures entre 1982 et 1988

	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

Simple symptôme 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. 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 cadenas les 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 permanente entre le caractère achevé et fermé du vocabulaire employé, et des situations fluides que nous n'avons pu traduire que de façon malhabile.

Le thème d'étude et les méthodes retenus nécessitaient d'agréger les ressources de diverses sciences : 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 optimisé les virtualités, nous espérons les avoir utilisés de façon opportune. Alors que notre formation nous inclinait à l'analyse géographique, science de la description "objective" des interactions entre l'homme et son milieu au conformisme longtemps débattu ¹⁷, notre prédisposition et notre contact avec le terrain nous invitaient plutôt à une étude anthropologique, à l'immersion dans le milieu, à l'observation "active" répétée et prolongée. Notre travail est par conséquent le fruit de ces mariages. Notre effort pour combiner les instruments de l'une ou l'autre de ces sciences ne s'explique que par le constant souci de ne pas dissocier notre objet d'étude de son environnement social, politique, économique ou technique, d'en restituer tous les paramètres significatifs, et non exhaustifs - ce qui explique aussi la longueur de notre texte - et d'échapper à ces études "*dans la ville* plutôt que *de la ville*" que vilipende Ulf Hannerz ¹⁸. Cette problématique a ses exigences méthodologiques. Elle nécessite une constante complémentarité entre les différentes échelles de définition des enjeux urbains : les unes permettant d'identifier les orientations majeures, les macrostructures qui tentent d'imposer un ordre urbain, notamment à travers les politiques officielles, les dispositifs législatifs et réglementaires, ou encore les choix imposés par les principaux bailleurs de fonds finançant les investissements urbains, les autres dévoilant au contraire les éléments de recomposition d'un milieu urbain original à travers les multiples formes

¹⁷ Voir par exemple les interrogations des auteurs du numéro de la revue Espaces Temps consacré à un état des lieux de la géographie à la fin des années 80 (n° 40/41, 1989, 118 p.), ou celles des contributeurs au numéro de Villes en parallèle consacré au marxisme et à la géographie urbaine (n° 7, décembre 1983. - 138 p.) ou encore de P. CLAVAL (L'espace géographique. - n° 2, 1985. - pp. 109-115).

¹⁸ U. HANNERZ. - "Problems in the Analysis of Urban Cultural Organization". - in J. ASCHENBRENNER, L. COLLINS (eds.). - Processus of Urbanism. - The Hague : Mouton, 1978. - p. 298.

d'intervention de la population, conformes aux modèles officiels ou au contraire dirigées, consciemment ou non, vers leur contournement voire leur subversion ¹⁹.

Privilégiant les dispositifs officiels de la gestion urbaine, notre première partie repose ainsi essentiellement sur l'analyse des institutions et des textes, l'étude des modes de financement de l'aménagement urbain. Respectant l'organisation des structures, l'approche des services y est sectorielle.

Pour étudier les comportements des acteurs de la périphérie, citadins et leaders des CR, nous avons utilisé dans la seconde partie des méthodes de la sociologie du quotidien, centrée sur les individus, les pratiques et représentations par lesquelles les sujets négocient quotidiennement leur rapport à la société, à la culture, au milieu ²⁰. Par cette approche "interactionniste et phénoménologique" ²¹, nous nous sommes efforcée de montrer les modalités de son enracinement progressif dans les collectifs résidentiels et de restituer 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, marginalisés, fractionnés, que les analyses sociologiques ou politiques dominantes sont disposées à évacuer parce qu'ils contredisent l'hégémonie des pouvoirs reconnus et menacent le conformisme des modèles globalisants.

Cette polarisation délibérée sur les individus suppose des choix épistémologiques propres à l'anthropologie dont elle adopte les méthodes d'observation (observation et enquête participantes, entretiens semi-dirigés, dépouillement d'archives, journaux et tout autre document émanant des communautés étudiées) et le rapport au temps (longue durée et répétitivité des observations), afin de restituer le vécu et la subjectivité des acteurs. 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 quasi systématiquement à un décalage entre "ce qui est dit et ce qui est fait", pôles opposés du

¹⁹ Voir l'analyse de processus utilisée par E. LE ROY (1985). - op. cit. - pp. 8-9.

²⁰ Sur cette "sociologie du quotidien", voir par exemple G. BALANDIER. - "Essai d'identification du quotidien". - in Cahiers internationaux de sociologie. - vol. LXXIV, 1983. - pp. 5-12.

²¹ La place de ces approches au sein de l'anthropologie suscite de nombreux débats, notamment chez les "africanistes" observateurs des sociétés rurales. Voir par exemple J.-P. OLIVIER DE SARDAN. - "Rapports de production, modes d'action économiques et logiques sociales : quelques interrogations". - in Terrains et perspectives face aux transformations des sociétés rurales, aux pratiques et aux idéologies du développement. Paris : ORSTOM, 1987. - p. 371. - (Colloques et séminaires).

fonctionnement social qui demeurent cependant indissociables dans l'analyse ²². C'est pourquoi les entretiens ont été accompagnés d'une observation ciblée (induite par notre grille d'analyse), mais aussi d'une "observation flottante" ²³, attentive au surgissement de l'inattendu, et dont Colette Pétonnet rappelle qu'elle conduit "à rester en toute circonstance vacant et disponible, à ne pas mobiliser l'attention sur un objet précis, mais à la laisser "flotter" afin que les informations la pénètrent sans filtre, sans a priori, jusqu'à ce que des points de repères, des convergences, apparaissent et que l'on parvienne alors à découvrir des règles sous-jacentes" ²⁴.

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 ²⁵. 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 ²⁶ : 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.

²² A. CHEATER. - Social Anthropology : an Alternative Introduction. - London : Unwin Hyman, 1989. - p. 39.

²³ Notion empruntée à C. PETONNET. - "L'observation flottante : l'exemple d'un cimetière parisien". - in L'Homme. - XXII (4), oct.-déc. 1982. - pp. 37-47.

²⁴ Ibid. - p. 39.

²⁵ J.-L. PIERMAY. - op. cit. - p. 13.

²⁶ J. GUTWIRTH. - "Jalons pour l'anthropologie urbaine". - in L'Homme. - XXII (4), oct.-déc. 1982. - p. 17

Dans la pratique de terrain, le mariage des disciplines nous fut ainsi un précieux atout. Le recours aux techniques d'enquête de l'anthropologie étayait notre projet de souligner les prégnances culturelles et sociales dans les stratégies de citoyens considérés comme acteurs, tandis que le regard géographique, précisant la spécificité de la périphérie ouagalaise et l'inscrivant, par le jeu des échelles, dans son environnement spatial et sociétal, "traquait" les connivences entre les hommes et leurs cadres de vie, restituant ainsi de cette foncière "géographicité de l'homme comme mode de son existence et de son destin" ²⁷ à laquelle nous restons attachée.

²⁷ E. DARDEL cité par C. RAFFESTIN. - "Théories du réel et géographicité".- in Espaces Temps. -op.cit.-p. 29.

PREMIERE PARTIE

Habitat "populaire" périphérique et gestion urbaine
institutionnelle à Ouagadougou :
la quadrature du cercle ?

Notre hypothèse étant que la rupture de 1983, en bouleversant l'ordre antérieur et ses fragiles équilibres, 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 définition temporelle de cette charnière pose problème toutefois. Avec l'avènement du CNR, 1983 apparaît à l'évidence comme une rupture politique, mais "urbanistiquement", cette date est plus contestable. Il fallut en effet plusieurs mois au CNR pour concrétiser ses projets urbains, par des textes d'abord, par des opérations d'aménagement ensuite. Dès lors, l'année 1984 date, plus vraisemblablement, une des ruptures possibles ; mais il en est d'autres. Annik Osmont fait ainsi remarquer que la plupart des "coups partis" avant 1983 ont été maintenus et les enjeux techniques et financiers de projets urbains mis en œuvre sous le CNR ont souvent été formulés avant cette date ¹, au point que l'on pourrait soutenir, de façon provocatrice mais non dénuée de fondement, que bien des mesures "révolutionnaires" ont été en réalité plus nouvelles par les méthodes employées que par leurs contenus, largement élaborés par les instances des précédents régimes. C'est donc peut-être plus dans leur accumulation et dans l'accélération du processus de transformation du paysage urbain après des années d'immobilisme, qu'il faut chercher la rupture, très lisible rétrospectivement mais difficile à dater avec précision. Par souci de simplification de l'exposé toutefois, nous serons néanmoins 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 et comment s'insèrent-elles dans le projet urbain révolutionnaire ? Recherchant les lieux d'exercice du pouvoir de décision dans ce champ d'activité, nous nous interrogerons d'abord sur l'organisation du dispositif institutionnel, scindé en deux ensembles distincts : la province d'une part, au cœur des débats actuels sur le renforcement des pouvoirs locaux, les établissements publics et les grands services de l'administration d'autre part. Le Burkina Faso, à l'instar de nombreux autres pays, est-il engagé, par une politique de décentralisation,

¹ A. OSMONT. - "Les enjeux urbanistiques : la tentation du modernisme et les contraintes de la gestion". - in E. LE BRIS et alii. - Les enjeux des extensions urbaines à Ouagadougou : rapport final. - Paris : ORSTOM : Ouagadougou : CNRST, à paraître. - p. 2 et pp. 26-27.

dans un processus d'affermissement de la première et de démantèlement des seconds ? La province joue-t-elle un rôle de leader dans la redéfinition des services publics et peut-elle assumer une part croissante des responsabilités dans ce domaine ?

Pour prépondérantes qu'elles soient dans le fonctionnement et l'évolution des services publics dans la cité contemporaine, les logiques sectorielles de chacune des filières prestataires n'épuisent pas leurs déterminants. Inscrits dans l'espace social de la ville, les services et les équipements qui en sont les instruments constituent des enjeux, lesquels, pas plus que la terre, n'échappent aux forces qui se disputent la ville. Support de praxis et de réorganisations permanentes des conduites citadines, l'espace géographique de la cité est aussi générateur de contraintes qui interfèrent avec les logiques techniciennes des acteurs sectoriels. Facteurs de changement et forces d'inertie s'enracinent ainsi dans la profondeur historique de la ville ² et le devenir de la puissante chefferie mossi, dans la stratification spatiale d'un paysage urbain reflétant les rapports entretenus par un Etat très 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 illicite, non "conforme". Ayant contribué à forger le "cadre urbain", les héritages fonciers, les pratiques culturelles, les modèles urbains mis en œuvre, les dispositifs de financement de la gestion urbaine, et les rapports de force entre les acteurs institutionnels en présence, sont des éléments constitutifs du jeu économique et social lié à la production des services.

Notre première partie tentera donc de rendre compte de l'ensemble de ces facteurs. Le rappel de l'environnement historique de la pensée et des techniques urbanistiques au Burkina Faso permettra de démontrer l'originalité de la gestion actuelle des services urbains à Ouagadougou, tandis que l'analyse du comportement des différents acteurs institutionnels soulignera les éléments de permanence et de changement dans leur pratique gestionnaire. Si, comme nous le présumons, la gestion urbaine est, pour le nouveau pouvoir issu de la Révolution du 4 août, une technique d'encadrement des hommes autant qu'un dispositif d'encadrement spatial de la ville capitale, comment s'y manifestent et s'y propagent les innovations imposées ? Comment s'articulent-elles avec les contraintes techniques des instances spécialisées ? En d'autres termes, comment les modalités actuelles de la gestion partagée s'insèrent-elles au sein des pratiques issues du savoir-faire et de la pensée urbanistiques forgés au cours des décennies précédentes ? L'analyse institutionnelle, tout comme le déchiffrement des formes spatiales de la ville,

² Dont il est remarquable, ainsi que nous le soulignerons plus loin, qu'elle ne se soit pas traduite par l'édification d'un patrimoine immobilier et monumental.

n'ayant toutefois pour but que de proposer une relecture d'une société abondamment décrite en milieu rural mais passablement méconnue dans ses dimensions citadines, nous nous efforcerons, en soulignant la prégnance des facteurs d'homogénéisation sociale - par exemple l'organisation sociale mossi et le système politique révolutionnaire - comme les ferments de l'hétérogénéisation et de la complexification - notamment la forte immigration de ces dernières années et l'impressionnante extension spatiale qui en est résultée - 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

A la fois cause et instrument de la dichotomie urbaine, l'aménagement de la capitale burkinabè a longtemps ressortit à un classique urbanisme de plan, caractérisé par des opérations ponctuelles de lotissement, toujours insuffisantes et toujours restrictives en termes de clientèles. N'échappant pas à l'évolution générale de la pratique urbanistique toutefois, le traitement institutionnel de la capitale burkinabè a été progressivement infléchi et semble aujourd'hui privilégier deux axes principaux : la régularisation foncière des espaces périphériques et la réorganisation des instances locales. Les formes spécifiques que prennent ces modes de "faire la ville" à Ouagadougou sont, à l'évidence, indissociables des héritages. Or, la capitale burkinabè n'est pas Abidjan ou Dakar : moins prestigieuse, elle est aussi moins étudiée et moins connue. Aussi est-il nécessaire de rappeler, dans ce qui apparaîtra peut-être comme une introduction un peu longue à notre propos, les principaux éléments d'histoire urbaine de la ville. L'étude la plus complète actuellement disponible, pour les périodes pré-coloniale et coloniale de Ouagadougou, reste celle d'Elliot Skinner¹. Nous nous appuyerons amplement sur son ouvrage dans cette synthèse, ainsi que sur un document de Marcel Poussy, malheureusement difficile d'accès puisqu'il s'agit d'extraits d'un manuscrit de thèse non diffusé² ; les autres références sont spécifiées.

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

Le Burkina Faso est un pays sans tradition urbaine. La société mossi, dominante dans le pays, n'a jamais concrétisé la puissance de son royaume par l'édification d'une grande capitale. Malgré la densité du peuplement sur le plateau central, malgré le rayonnement du Roi, malgré enfin sa position de siège du pouvoir politique au centre du royaume, Ouagadougou n'a jamais atteint la richesse et l'importance de ses puissantes rivales des royaumes voisins. Il faut probablement voir dans cette particularité un effet spatial des structures de la société mossi.

¹ E. P. SKINNER. - African Urban Life : The Transformation of Ouagadougou. - Princeton : Princeton University Press, 1974. - 487 p.

² M. POUSSY. - Extraits de Histoire urbaine de Ouagadougou. - Ouagadougou : documents non publiés. - pag. mult.

Les Mossi sont un peuple guerrier, conquérant des territoires de l'actuel Burkina Faso au XV^{ème} siècle. Venus du sud, du royaume Gambaga dans le Ghana d'aujourd'hui, ils soumettent par la force les populations paysannes autochtones (Fulse, Kalamse, Kamboinse, Kibisi et Ninisi) : de cette histoire est née une dichotomie fondamentale, celle que traduit éloquemment Michel Izard dans le titre de son ouvrage Gens du pouvoir, gens de la terre³. 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 ainsi 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"⁴. Devient ainsi chef (Naba, pl. Nanamse) celui qui a reçu le naam. Ces chefs sont hiérarchisés entre eux au sein du Mogho (royaume), pensé comme une société unitaire et segmentée, en fonction de leur appartenance lignagère. La puissance des lignages augmentant avec leur proximité du lignage royal, c'est la généalogie qui détermine la hiérarchisation politique des chefs⁵. Ceux-ci règnent sur un peuple singulièrement hétérogène, au sein duquel se chevauchent des lignes de clivage très sensibles : 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 va cependant permettre la fusion progressive de tous ces éléments, et c'est leur réunion qui constitue aujourd'hui le peuple mossi, dans son acception la plus large.

Une autre conséquence importante de l'histoire de conquête réside dans la coexistence fondamentale de deux pouvoirs principaux au sein de la société mossi : d'une part le pouvoir politique, prérogative longtemps exclusive des descendants des premiers conquérants, d'autre part le pouvoir de la terre, resté aux premiers occupants du sol⁶. La conquête mossi ayant en effet respecté les droits fonciers et religieux des autochtones, les Tengsoba (maîtres de la terre), détenteurs de ces pouvoirs, restèrent maîtres des cultes et rituels liés au sol ; il leur revient théoriquement d'en garantir à tous la jouissance. Une des manifestations importantes de ce pouvoir est celle qui oblige tout nouveau Tengnaba (chef de village et détenteur du commandement politique) à obtenir du Tengsoba le sacrement de la terre, et cela est vrai pour toute la pyramide politique,

³ M. IZARD. - 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.

⁴ C. SAVONNET-GUYOT. - Etat et sociétés au Burkina : essai sur le politique africain. - Paris : Karthala, 1986. - p. 91.

⁵ M. IZARD. - op. cit. - p. 21.

⁶ 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 : M. IZARD. - op. cit. - chapitre sur la "Société mooga" : pp. 19 - 41.

des chefs de village au Mogho Naba ⁷. Un strict code d'allégeance règle ainsi cette interdépendance des deux pouvoirs : si le Naba doit recevoir le sacrement du Tengsoba, en revanche ce dernier, maître absolu des lieux sacrés et seul habilité à offrir les sacrifices rituels aux divinités de la terre, ne peut procéder à ces sacrifices sans l'autorisation du Naba ⁸. En d'autres termes : "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" ⁹. Ce respect d'un équilibre entre "Gens du pouvoir et Gens de la terre" est probablement une des données explicatives de la force et de la longévité de l'empire mossi : il a permis de restructurer un ensemble hétérogène en une unité soudée autour du Mogho Naba, même si cette alliance n'a pas fonctionné sans heurts.

Il est important de retenir 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 ceux de leurs puissants voisins (le royaume Ashanti au sud ou l'empire soudanais du Songhaï). Paradoxalement, ce pouvoir absolu est un pouvoir lacunaire : il est avant tout pensée du politique et n'a pas développé de réflexion économique ¹⁰.

Les dynasties mossi ont certes "mis au travail" paysans et forgerons pour se procurer les produits alimentaires et les armes dont elles avaient besoin. Elles ont certes aussi su attirer et utiliser les artisans et les commerçants (Yarsé, Dioula, Haoussa) pour renforcer et étendre les réseaux d'un puissant Etat en gestation ¹¹, surimposant ainsi à une société essentiellement constituée de cultivateurs et d'éleveurs, une organisation sociale plus complexe et hiérarchisée au service de l'Etat. Les paysans contribuaient aussi à l'entretien des différents niveaux de gouvernement et le Mogho Naba lui-même recevait périodiquement de tous ses sujets des produits alimentaires. L'essentiel de sa richesse provenait toutefois des taxes prélevées sur les commerçants, à Ouagadougou comme sur tous les marchés du royaume ¹². Pourtant, le pouvoir n'a exercé qu'un contrôle très partiel sur la production : restées essentiellement d'ordre rituel, les relations entre le monde du pouvoir et celui de la terre ne permettaient pas au roi de tirer de substantielles

⁷ C. SAVONNET-GUYOT. - op. cit. - p. 104.

⁸ V. G. KABORE. - Organisation politique traditionnelle et évolution politique des Mossi de Ouagadougou. - Paris : CNRS ; Ouagadougou : CVRS, 1966. - pp. 112-113. - (Recherches voltaïques ; n° 5).

⁹ M. IZARD. - p. 19.

¹⁰ Ibid. - p. 561.

¹¹ Sur cette notion d'Etat, voir C. SAVONNET-GUYOT. - op. cit. - p. 114.

¹² E. P. SKINNER. - Les Mossi de la Haute-Volta. - Paris : Les Editions internationales, 1972. - p. 250. - (Nouveaux horizons).

ressources du second, tandis que les paysanneries, maîtresses de l'espace nourricier, échappaient aussi largement aux prélèvements coutumiers ¹³. En outre, le système fiscal du royaume n'étant pas très développé, les revenus des chefs politiques demeuraient essentiellement constitués de dons et de taxes commerciales irrégulières ¹⁴. C'est pourquoi Michel Izard peut dire 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" ¹⁵. De ce fait, le pouvoir mossi n'a jamais été en mesure de procéder à une accumulation de richesses : il 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'était d'ailleurs pas dénuée d'un certain mépris du premier pour le second. Les manifestations ostentatoires de la richesse ont toujours été mal vues en pays mossi. Les chefs eux-mêmes ne vivaient guère au-dessus de la majorité de leurs sujets : aussi les riches colporteurs mossi ou les commerçants Yarsé devaient-ils se garder de montrer de façon trop flagrante leurs richesses, car surpasser en fastes le train de vie, et donc la puissance, du Naba eût été une grave offense. C'est peut-être aussi ce goût pour l'austérité et 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 [qui] marque que le pouvoir se suffit à lui-même, qu'il y a presque liaison directe entre détention du pouvoir et jouissance" ¹⁶, 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 pas su donner naissance à une structure urbaine développée.

Ces hypothèses n'épuisent cependant pas le "mystère" de l'indigence urbaine du royaume mossi et n'expliquent par exemple pas totalement l'incapacité du marché de Ouagadougou, qui semble cependant bien avoir eu un certain rayonnement dès avant la colonisation dans tout le Soudan occidental en tant qu'étape caravanière, à promouvoir la réelle urbanisation de ce qui n'est longtemps resté qu'un gros bourg villageois. L'humble aspect de cette capitale était d'autant plus surprenant que la renommée du Mogho Naba et la réputation de sa toute-puissance avaient, elles, franchi les frontières

¹³ C. SAVONNET-GUYOT. - op. cit. - pp. 122-123.

¹⁴ E. P. SKINNER. - op. cit. - p. 277.

¹⁵ M. IZARD. - op. cit. - p. 562.

¹⁶ Ibid. - p. 562.

depuis longtemps et alimenté la curiosité des premiers voyageurs. On comprend dès lors la déception du Capitaine Louis Binger en 1888 lorsque, au cours d'une reconnaissance du Soudan, il découvre le siège de la puissante chefferie mossi : "Je m'attendais à trouver quelque chose de mieux que ce qu'on voit d'ordinaire comme résidence royale dans le Soudan, car partout on m'avait vanté la richesse du Naba, le nombre de ses femmes et de ses eunuques. Je ne tardais pas à être fixé, car le soir même de mon arrivée je m'aperçus que ce que l'on est convenu d'appeler palais et sérail n'est autre chose qu'un groupe de misérables cases entourées de tas d'ordures autour desquelles se trouvent des pailotes servant d'écuries et de logements pour les captifs et les griots." ¹⁷

On doit aussi à Louis Binger le premier plan de Ouagadougou, dont il estime alors la population à 5 000 habitants environ. Sa description distingue nettement un "centre" comprenant la résidence du Naba et sept villages périphériques : Tampouï, Koudouér'o, Pallemtenga, Kamsokho, Gongga, Lakhallé et Ouidi, chacun de ces villages ayant son propre Naba. Les constructions, encore majoritairement construites sur le mode traditionnel rural de la case mossi, sont presque toutes rondes, en terre et secco (nattes de paille de mil). Seuls quelques bâtiments carrés à toit plat, abritant la résidence royale et la demeure de l'imam, indiquent la condition supérieure de leurs occupants et constituent indéniablement des formes de distinction socio-économiques, au sein d'un ensemble qui déçoit manifestement beaucoup notre voyageur ¹⁸. Même dépit pour Crozat en 1890 : "Tout comme les plus petits hameaux mossi, la capitale n'est qu'un village entouré de champs, et sauf l'absence de végétation sylvestre, rien n'indiquerait au voyageur qu'il s'agit d'un grand centre et de la résidence du souverain" ¹⁹.

Si Ouagadougou avait en réalité déjà acquis une certaine renommée, ce n'était certes pas en raison de son opulence, mais essentiellement de son statut de capitale politique et administrative du vaste et puissant royaume mossi. Durant toute la période pré-coloniale, Ouagadougou fut ainsi une ville à vocation précocement "tertiaire", sans que son développement économique ne prenne vraiment un essor. Ce fut probablement sous le règne du Naba Ouaraga (1666-1681) qu'elle devint définitivement la première ville du royaume et que sa structure urbaine se mit en place, autour du quartier résidentiel du Mogho Naba dénommé Panguin ("quartier de la force") ²⁰. C'est en effet à ce souverain

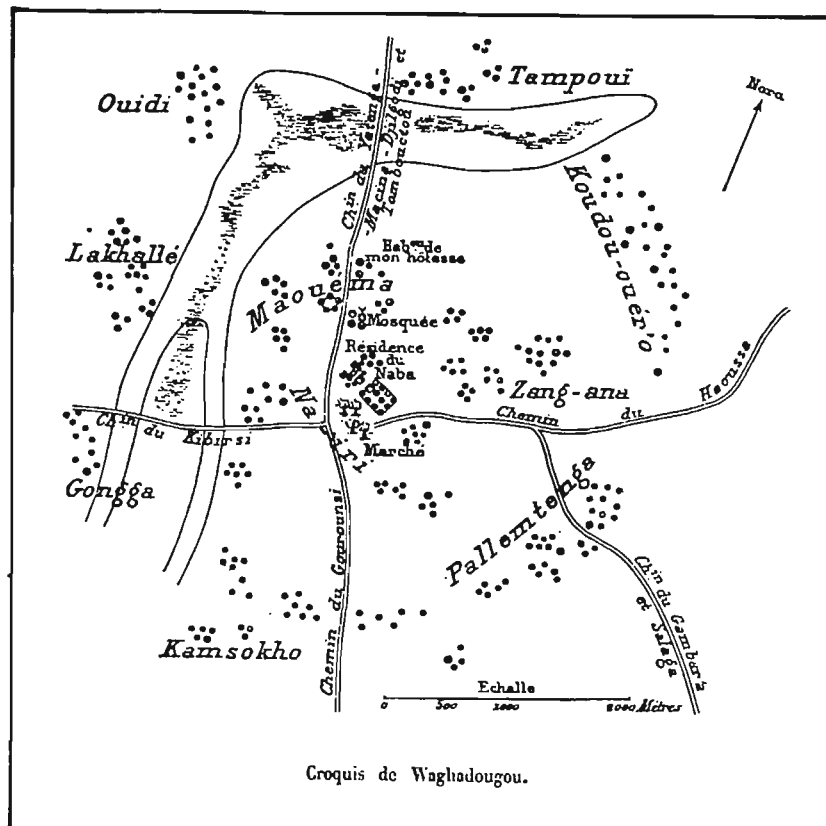
¹⁷ Capitaine L. BINGER. - Du Niger au Golfe de Guinée par le pays de Kong et le Mossi. - Paris : Hachette, 1892 (nouv. éd. en 1980 par la Société des Africanistes/Musée de l'Homme). - Tome 1, p. 460.

¹⁸ Ibid. - p. 459.

¹⁹ Cité par E. P. SKINNER. - op. cit. - p. 318.

²⁰ E. P. SKINNER. - op. cit. - p. 18 ; V. G. KABORE. - op. cit. - p. 36. Mais Marcel Poussy propose quant à lui le règne de Naba Goabga (1582 - 1599) : M. POUSSY. - "Ouagadougou, capitale de la Haute-Volta (Esquisse historique et sociologique)". - in Notes et documents voltaïques. - n° 8(4), juillet - septembre 1975. - p. 23.

Fig. n° 2
 Ouagadougou vue par Le Capitaine Binger en 1888



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

que l'on doit l'organisation de la cour royale, qui allait être déterminante dans l'organisation spatiale de la ville.

La résidence royale, le Natenga, est un ensemble complexe qui, outre le palais, comprend un certain nombre de quartiers abritant les dépendants du Roi et ses "ministres". Instruments du pouvoir, ces fonctionnaires et dignitaires royaux sont savamment hiérarchisés : ils assument des services à la cour et la situation géographique de leur quartier dépend strictement de la nature de leurs tâches. Ainsi les responsables des services qui demandent une grande assiduité à la cour habitent-ils dans un rayon de mille mètres, tandis que les autres sont dans un rayon compris entre un et quatre kilomètres, ce qui les laisse à une distance aisément parcourable à pied ²¹.

Tableau n° 2
Hiérarchie du gouvernement du Mogho

1) Le Ouidi Naba	(chef de la Cavalerie)
2) Le Larhallé Naba	(ministre de la Guerre)
3) Le Gounga Naba	(ministre de la Guerre)
4) Le Kamsaogho Naba	("maître" du Gynécée et gardien des captifs)
5) Le Nemdo Naba	("chef de la Viande")
6) Le Poé Naba	(exorciseur et protecteur contre les Forces occultes)
7) Le Samand - Naba	(chef du Protocole)
8) Le Baloum Naba	(grand intendant et maître du Palais)
9) Le Ben - Naba	(chef des Griots)
10) L'Imam de Ouagadougou	

Source : Y. Tiendrébéogo. - Histoire et coutumes royales des Mossi de Ouagadougou. - Ouagadougou : Chez le Larhallé Naba, 1964. - p. 91.

La création des quartiers répond ainsi à une logique de développement administratif et de contrôle politique qui enserré dans un maillage hiérarchique systématique et place sous la tutelle royale les individus et leurs biens. Les autochtones Ninisi et leurs chefs de terre, de même que les commerçants musulmans, n'échappent pas à cette logique. Leurs quartiers sont repoussés dans un rayon de trois kilomètres, mais restent dans la mouvance de la cour : "Ouagadougou était ainsi formé des villages habités par les nombreuses clientèles du Morho-Naba et de ses ministres. Le quartier commerçant était représenté par le village Haoussa où s'entassaient les marchands venus de tous pays pour vendre le sel et acheter des pagnes, du coton, du bétail. A côté, se tenait le marché

²¹ M. POUSSY (doc. non publié). - op. cit. - p. 4.

où, à époques fixes, venaient s'approvisionner les marchands d'esclaves" ²². Cette rigoureuse dépendance avait d'ailleurs son marquage au sol, attesté par les premiers voyageurs qui ont décrit la ville comme un ensemble de hameaux dispersés autour du noyau central, occupé par le palais et le marché, mais reliés à lui par une multitude de pistes ²³. La reconnaissance concrète de l'individualité de chaque quartier satellisé autour du palais royal est corroborée par un des rites accompagnant la cérémonie d'intronisation des Mogho Naba : ceux-ci devaient en effet visiter tous les quartiers de la ville, être proclamés souverains dans chacun d'entre eux et y recevoir le serment d'allégeance des chefs, mossi ou non ²⁴. Cette pratique a son importance dans la mesure où elle symbolise l'identité de chaque quartier et fonde ainsi le principe d'un fonctionnement polynucléaire de la ville. 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 sera précisément de briser l'organisation ancestrale de contrôle des personnes et des biens dans la capitale. En outre, selon Marcel Poussy, c'est à cette sédimentation géographique de générations successives de serviteurs et dépendants royaux que l'on doit la forme circulaire de Ouagadougou et son développement en anneaux concentriques ²⁵.

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

Les Français découvrent donc la capitale du royaume Mossi dans cet état quand ils se présentent à la fin du XIX^{ème} siècle aux portes du Mogho : "Lorsque le capitaine Voulet, en 1896, après avoir dispersé les quelques milliers de cavaliers envoyés par le Mogho 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 peuplé pays mossi qu'il venait de parcourir, représentaient aux yeux du chef de l'expédition française la capitale tant vantée du Morho-Naba" ²⁶. Après cette facile victoire militaire ²⁷, les Français occupent Ouagadougou et commencent alors

²² "Ouagadougou : chef-lieu de la Haute-Volta". - in Renseignements coloniaux et documents, supplément à L'Afrique française. - n° 1, janvier 1921. - p. 3.

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

²⁴ E. P. SKINNER (1972). - op. cit. - p. 104.

²⁵ M. POUSSY (1975). - op. cit. - p. 4.

²⁶ Renseignements coloniaux et documents. - op. cit. - p. 3.

²⁷ M. POUSSY évoque janvier 1897 (Histoire urbaine de Ouagadougou. - op. cit. - p. 8) ; J.-R. de BENOIST mentionne quand à lui la date du 23 décembre 1896 : Eglise et pouvoir colonial au Soudan français : administrateurs et missionnaires dans la boucle du Niger (1885-1945). - Paris : Karthala, 1987. - p. 52 ; E. P. SKINNER enfin propose celle du 5 septembre 1896 (op. cit. - p. 23).

une nouvelle ère pour la ville qui devient bientôt la base militaire et le centre administratif des colons dans le territoire voltaïque puis, en 1904, le chef-lieu de cercle dans la colonie du Haut-Sénégal-Niger. Elle comprend alors environ 8 000 habitants. Pourtant, espace marginal dans l'ensemble colonial francophone, la Haute-Volta ne bénéficia que lentement et chichement des financements et des efforts d'équipement de la métropole mais servit en revanche de réservoir de main d'œuvre pour les régions de plantation plus prospères de Côte-d'Ivoire. Son histoire reste donc marquée par cette hémorragie humaine dont les traces perdurent jusqu'à aujourd'hui et par la faiblesse des capitaux investis, notamment dans les villes.

A. Les soubresauts de la période coloniale : 1896-1960

1/ D'un urbanisme de conquête à l'abandon : 1896-1947

La première "opération d'urbanisme" à Ouagadougou fut un accident de l'histoire : furieux de la résistance opposée par le Mogho Naba et ses "sujets", le lieutenant Voulet ordonna l'incendie d'une grande partie de la ville, notamment du Natenga (résidence royale) et de ses plus proches quartiers²⁸. C'est ensuite sur les cendres mêmes du palais que les Français construisirent un vaste camp militaire et aménagèrent les terrains de parade. Ils logèrent également les soldats africains et leurs familles dans l'ancien quartier des pages du Mogho-Naba, Bilibambili, tout proche mais séparé du quartier blanc par le camp et un vaste "no man's land" qu'occupèrent, beaucoup plus tard, les emprises ferroviaires de la Ran (Régie Abidjan - Niger). De cet événement procède la localisation actuelle du Camp militaire en plein centre-ville, qui apparaît aujourd'hui comme une aberration urbanistique.

Autre élément de structuration de la ville : l'arrivée des Pères Blancs en 1901. Lors d'une tournée de reconnaissance en 1899, Mgr Hacquard avait été favorablement impressionné à la fois par l'aspect général du pays mossi : "belles petites cases proprettes semées sous les grands arbres, aisance, politesse, hospitalité" et par l'accueil très chaleureux du Mogho Naba à Ouagadougou²⁹. Deux ans plus tard, le 25 juin 1901, les Pères Templier, Chollet et Cousin, reviennent pour fonder une mission dans la capitale mossi sur un terrain donné par le Mogho Naba³⁰. Ils s'y installent, près du palais et au sud du camp militaire, et fondent ainsi la zone des "Quartiers saints".

²⁸ E. P. SKINNER (1974). - op. cit. - p. 23.

²⁹ J.-R. de BENOIST. - op. cit. - p. 79.

³⁰ Ibid. - pp. 124 et 151.

Il faudra cependant encore attendre pour que la ville prenne son essor. La création de la Haute-Volta et le choix de Ouagadougou comme capitale du territoire en 1919 en sont le catalyseur et Edouard Hesling, le lieutenant-gouverneur arrivé en novembre de la même année, le principal instigateur. Les travaux commencèrent immédiatement : la première tranche, au cours de la saison sèche 1919-1920, portait sur la construction de onze grands bâtiments administratifs avec leurs dépendances ³¹. La plupart des chantiers furent localisés dans l'espace laissé entre la mission catholique et le camp militaire (dans l'actuelle zone du Haut-commissariat). Les dépendants du Mogho Naba résidant sur ces lieux furent déplacés et installés plus au nord dans un quartier appelé Dapoya, tandis que les marchands Haoussa se regroupaient au sud-ouest à Tiedpalogho et Zangouettin. Le gouverneur fit aussi tracer les premières rues, délimiter des espaces résidentiels et commerciaux, construire quelques équipements (un hôpital, une école, un nouveau marché). Ces constructions ayant été réalisées en briques de terre séchées au soleil (banco), c'est alors qu'apparaît le surnom de "bancoville" donné à Ouagadougou. Il fallut recruter (de force souvent) quelque 2 000 manœuvres et 100 maçons pour réaliser ce programme de travaux publics : fuyant ces corvées, beaucoup d'habitants quittèrent la ville ³². Ces départs, auxquels il faut ajouter la famine de 1914 et les "retours à la terre" des citadins confrontés aux difficultés d'approvisionnement en ville, expliquent une forte chute démographique, puisque la population africaine tombe alors de 19 332 en 1914 à 12 015 en 1926 ³³. Ces premières opérations d'urbanisme se firent sans réel plan d'aménagement et sous la direction d'un service rudimentaire de travaux publics créé en 1920. Un effort de cadastrage fut cependant réalisé en 1927 par le géomètre Le Bot ³⁴.

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, régi par le décret du 13 décembre 1891 puis réformé par l'arrêté général du 27 novembre 1929, la désigne désormais 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. Comme capitale, Ouagadougou administre ainsi le territoire de la colonie pendant 12 ans (1919-1930).

³¹ Renseignements coloniaux et documents. - op. cit. - p. 4.

³² O. DAO. - Ouagadougou : étude urbaine. - Montpellier : Université de Montpellier III, 1972. - p. 54. - (Thèse de 3ème cycle).

³³ E. P. SKINNER (1974). - op. cit. - p. 32. Une autre source parle même de 8 000 résidents africains et de 75 Européens en 1919 (Renseignements coloniaux et documents. - op. cit. - p. 6).

³⁴ C. SISSAO. - "Ouagadougou et les centres urbains du Burkina Faso". - in S. DULUCQ, O. GOERG (dirs.). - Les investissements publics dans les villes africaines 1930-1985 : habitat et transport. - Paris : L'Harmattan, 1989. - p. 71. - (Villes et entreprises)

La crise de 1930 vient cependant brutalement enrayer son essor. Le budget de la Haute-Volta, qui était jusqu'alors toujours resté équilibré, accuse un déficit d'un million en 1932³⁵. Ces difficultés financières, les pressions des planteurs ivoiriens pour avoir plus librement accès à la main-d'œuvre voltaïque et celles de l'Office du Niger pour les mêmes raisons, conduisent finalement au démantèlement de la colonie de Haute-Volta le 5 septembre 1932. Avec l'arrivée du train 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 devient avant tout un réservoir de main-d'œuvre. La France d'ailleurs ne fait guère de mystères de ces options essentiellement financières et économiques. Lors d'un débat à l'Assemblée de l'Union française en 1949, les députés rappellent ainsi les raisons qui ont poussé au découpage de la 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 aux sociétés de plantation qui trouvèrent dans le travail forcé une source de main-d'œuvre taillable et corvéable à merci" et un autre député de préciser que "ces travaux (chemin de fer Abidjan-Bobo-Dioulasso) furent entrepris, à l'époque, pour permettre à la main-d'œuvre d'atteindre plus facilement la Côte-d'Ivoire"³⁶.

Ouagadougou perd du même coup sa fonction de capitale et un arrêté de 1936 du gouverneur général de l'AOF vient même supprimer son statut de commune mixte, entraînant de ce fait la disparition du budget communal. Les services administratifs émigrent vers la Côte d'Ivoire : le bureau des Finances, la Trésorerie, les Douanes, les Domaines disparaissent. Les bâtiments en terre qui abritaient ces différents services, ainsi que ceux de l'enseignement, de la justice ou de la santé sont laissés à l'abandon par suite des départs de leur personnel : sans entretien, ces constructions ne résistent pas aux hivernages successifs et tombent en ruine. Les activités diminuent : l'usine d'huile d'arachide et l'usine électrique sont démontées en 1932. La ville végète, sa population décline jusqu'à 10 500 en 1931³⁷.

On voit bien cependant que Ouagadougou doit cette brutale décadence à son absence de base économique : la fonction politique et administrative disparue, il ne lui reste rien. En revanche, les villes situées dans les régions agricoles plus riches du sud-ouest souffrent moins de cette dislocation de la colonie. C'est ainsi que Ouagadougou choit au troisième

³⁵ J.-R. de BENOIST. - op. cit. - p. 351.

³⁶ "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.

³⁷ Ibid. - p. 766.

rang derrière Koudougou et surtout Bobo-Dioulasso, sa grande rivale qui, profitant mieux de la proximité ivoirienne et de son arrière-pays agricole, devient la capitale économique du pays et le restera pratiquement jusqu'au début des années 80.

On note pourtant que durant ce marasme est réalisé le premier lotissement de Ouagadougou : celui du quartier Bilibambili en 1932, portant sur 808 parcelles. C'est la seule opération d'urbanisme entreprise pendant cette période, que marque plutôt un processus de "désurbanisation" de la ville. Ce coup d'arrêt spectaculaire imposé à la croissance, donc aux investissements urbains, constitue une explication partielle du retard considérable pris alors dans le domaine des infrastructures et des équipements urbains. Un observateur note ainsi en 1949 : " 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 " ³⁸.

2/ La renaissance et les grands travaux : 1947-1960

Juillet 1937 marque la première étape de la "résurrection" de Ouagadougou : un décret réorganise alors une région de Haute-Côte d'Ivoire avec à sa tête un administrateur supérieur résident à Ouagadougou. Il semble bien que les interventions du Mogho Naba aient pesé dans le choix de la ville mossi, au détriment de Bobo-Dioulasso ³⁹. Mais c'est surtout une décennie plus tard, avec la décision de recréer la Haute-Volta, le 4 septembre 1947, et de désigner Ouagadougou comme capitale qu'est confirmée définitivement sa suprématie politique sur sa rivale du sud. Là encore, le rôle du Mogho Naba fut déterminant dans la reconstruction du pays autour de la capitale historique du royaume ⁴⁰.

Ouagadougou connaît alors une spectaculaire renaissance. Sa population double entre 1946 et 1951. Avec le retour des services administratifs et de leurs personnels, les crédits arrivent de la métropole pour transformer "bancoville" en une capitale digne de ce nom. La ville a pris en effet un tel retard que les infrastructures minimales nécessaires au bon fonctionnement de l'administration n'y sont même pas disponibles. C'est pourquoi

³⁸ Ibid. - p. 766.

³⁹ 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 : E. P. SKINNER (1974). - op. cit. - p. 34.

⁴⁰ Sur le rôle du Mogho Naaba dans la reconstitution territoriale de la Haute-Volta : C. SAVONNET-GUYOT. - op. cit. - pp. 129-136.

de nombreux services, temporairement installés à Bobo-Dioulasso, ne seront transférés à Ouagadougou que progressivement avec les progrès de l'aménagement ⁴¹. Lors d'un débat à l'assemblée de l'Union française, les défenseurs d'une proposition invitant le gouvernement à doter la Haute-Volta reconstituée de crédits exceptionnels s'expriment ainsi : "Que trouvons-nous en Haute-Volta ? Rien, dans l'état actuel ! Pas de bâtiments pour les services de santé, pas de logements pour les médecins, pas d'hôpital" et un autre d'ajouter : "Il faut tout faire. Il ne s'agit pas seulement d'améliorer, d'agrandir, il s'agit de construire «pour de vrai» cette fois" ⁴², traduisant ainsi à la fois le sentiment d'humiliation des Ouagalais face à leur ville en terre et leur volonté de renverser le cours d'une histoire malheureuse. Ouagadougou entre donc dans une ère nouvelle de modernisation mais avec des handicaps importants : une expérience urbaine et municipale émasculée, des infrastructures chétives, un espace urbain déstructuré, un budget à la remorque des subsides métropolitains.

Une politique d'équipement de la ville est pourtant mise en œuvre dans les années 50. Comme ailleurs, l'instrument principal de l'urbanisme est le lotissement, simple trame orthogonale au sein de laquelle on tente d'accueillir les populations autochtones qui commencent à affluer vers la capitale ⁴³ : en 1950, la zone du terrain d'aviation est lotie pour les fonctionnaires (420 parcelles) ; en 1951, commencent les lotissements des quartiers centraux de Kamsaoghin, Gounghin, Tiedpalogo, Bilbalogo, Paspanga, Koulouba, Dapoya ; en 1952, Saint-Léon et l'ouest du marigot central sont aménagés tandis que le lotissement de Dapoya est achevé (715 parcelles). Dès 1952, le centre-ville est presque entièrement loti. Ces opérations, réalisées sur des sites dispersés, concernent aussi bien d'anciens quartiers traditionnels que des aires d'urbanisation nouvelle : leur gestion est malaisée toutefois car, le plan d'aménagement de l'administrateur Louveau ayant été abandonné, Ouagadougou ne dispose toujours que d'un vieux document cartographique dressé en 1928 et la nécessité d'un nouveau plan d'urbanisme se fait cruellement sentir ⁴⁴.

En 1954 l'arrivée du chemin de fer à Ouagadougou donne un nouvel élan à la politique de lotissement : Ouidi est loti en 1955 (808 parcelles), les travaux de Bilbalogo et des "Quartiers saints" (autour de la mission catholique) sont achevés en 1956, ceux de Gounghin nord et sud en 1958 (1806 parcelles). Parallèlement des efforts sont réalisés pour le logement et les bâtiments publics : un complexe administratif est édifié à l'est de

⁴¹ Chroniques d'Outre-mer. - n° 8-9, août-septembre 1952. - p. 37.

⁴² "Haute-Volta : crédits pour le rééquipement". - op. cit. - p. 766 et p. 770.

⁴³ Pour la chronologie des lotissements, voir B. SOME. - La restructuration des quartiers spontanés à Ouagadougou : l'expérience de Wagadogo-Nonsin. - Lyon : Université de Lyon II, 1982. - pp. 9-10. - (DESS d'urbanisme).

⁴⁴ Chroniques d'Outre-mer. - op. cit. - p. 38.

la ville en 1953 avec les premiers "immeubles" à étages, des logements pour les fonctionnaires sont construits (dans la zone résidentielle, à proximité du centre administratif pour les Européens, dans le "camps fonctionnaire" près des "Quartiers saints", pour les Africains), un nouveau palais est réalisé pour le Mogho Naba. Comme dans les autres villes coloniales, la politique d'urbanisme vise ici à contrôler la cohabitation des différents groupes sociaux ⁴⁵. Les Européens sont ainsi installés près du pouvoir et de son administration dans un quartier aéré, tandis que les populations autochtones sont fixées et regroupées dans des lotissements à trame classiquement orthogonale et qualifiés de "zone traditionnelle". Cette ségrégation résidentielle s'accompagne également d'une spécialisation fonctionnelle des quartiers qu'évoque leur dénomination.

Au début des années 50 commence également la construction des grands équipements et infrastructures : 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, modernisation du terrain d'aviation qui, en 1952, reçoit seulement deux courriers réguliers par semaine mais dont la France veut valoriser "l'importance stratégique" ⁴⁶, aménagement du marché central, construction de l'abattoir municipal, premiers travaux de bitumage des rues, édification d'un collège... A la fin de la période coloniale, Ouagadougou prend donc enfin les allures paysagères d'une ville, certes encore modeste (37 678 habitants en 1951 et 51 500 en 1960), mais qui devient une commune de plein exercice en 1955, avec son premier maire élu.

⁴⁵ Voir par exemple A. SINOÛ. - "Urbanisme et colonialisme : la production de la ville indigène au Sénégal au début du XXe siècle". - in C. COQUERY-VIDROVITCH (dir.). - Processus d'urbanisation en Afrique. - Paris : L'Harmattan, 1988. - Tome 2 : pp. 25-26. - (Villes et entreprises).

⁴⁶ Ibid. - p. 38.

Tableau n° 3
Evolution de la population de Ouagadougou 1904-1956

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
1946	17 000	120	17 120
1948	19 360	340	19 700
1953	-	-	32 077
1961	57 779	1 347	59 126

Source : Compilation à partir de documents variés. Notamment : Recensement démographique de la ville de Ouagadougou (résultats provisoires). - Ouagadougou : Direction de la statistique et des études économiques, 1962. - p. 9 et p. 13.

Il demeure cependant à la veille de l'indépendance un échec patent dans cette histoire urbaine ouagalaise : celle des plans d'urbanisme. Ayant prévu la réalisation de documents d'urbanisme dans les différents territoires, le Comité de l'Urbanisme et de l'Habitation aux colonies, fondé en 1946 et installé à Paris, a dressé une liste des villes pour lesquelles devaient être établis des plans d'intérêt général, et retenu deux villes en Haute-Volta : Ouagadougou et Bobo-Dioulasso ⁴⁷. Les procédures de réalisation sont cependant longues et la concrétisation des plans aléatoire. Ainsi, bien que confiée en 1949 à l'urbaniste Crouzat, l'élaboration du plan de Ouagadougou n'avance pas et en 1953 le Comité, qui doit examiner et approuver le plan avant de le transmettre au ministère de tutelle pour sa déclaration d'utilité publique, n'a toujours reçu aucune proposition de Crouzat qui est donc dessaisi du dossier. Le travail est alors successivement confié à Lopez puis Pelissier et enfin au service des Travaux publics de l'AOF ⁴⁸ mais, à l'indépendance, Ouagadougou n'est toujours pas dotée d'un plan d'urbanisme.

⁴⁷ J. POINSOT, A. SINOUE, J. STERNADEL. - 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).

⁴⁸ C. SISSAO. - op. cit. - p. 72.

B. L'improbable équilibre : les contradictions du développement urbain depuis 1960

1/ L'accélération de la croissance urbaine

Les premières données démographiques fiables sur le Burkina Faso proviennent de l'enquête démographique par sondage réalisée en 1960-1961, complétée par un recensement démographique de Ouagadougou en 1961-1962 dont les résultats définitifs attribuaient à la capitale une population de 57 952 habitants ⁴⁹. Le Burkina Faso avait alors une population totale de 4 460 000 habitants ⁵⁰.

Puis un premier recensement démographique national est effectué en décembre 1975 ⁵¹ suivi d'un second en décembre 1985 ⁵². En 1975, la population totale atteint 5 638 203 habitants, avec un taux moyen annuel d'accroissement de 1,75% entre 1960 et 1975. La population urbaine demeure encore très largement minoritaire, et les cités n'ont qu'une incidence limitée sur les modes de vie et les mentalités. Un indice de cette faible représentation de l'urbain dans l'univers mossi est fourni par la carence des définitions concernant alors les villes qui conduit l'Institut national de la statistique et de la démographie (INSD) voltaïque, en l'absence d'établissement d'une liste officielle des villes nationales, à appliquer des définitions "flottantes" lors des différentes enquêtes démographiques de 1974 et 1975 ⁵³. Ce problème est toutefois général en Afrique où les modifications de seuil entre urbain et rural dans les recensements successifs engendrent des confusions souvent relevées ⁵⁴. Notons que le problème des limites urbaines est aussi lié à celui de la communalisation. Pour le recensement de 1975 toutefois, les critères retenus ont permis de classer comme villes les agglomérations de plus de 10 000 habitants disposant d'un minimum d'infrastructures (écoles, dispensaires, services administratifs, réseaux d'eau et d'électricité) et comportant des activités secondaires et tertiaires, tandis que la catégorie des centres semi-urbains (13 en 1975) comprend les

⁴⁹ INSEE. - Recensement démographique : Ouagadougou 1961 - 1962. Résultats définitifs. - Paris : Ministère de la Coopération / INSEE ; Ouagadougou : Service de la Statistique générale, 1964. - p. 13.

⁵⁰ INSEE, P. CLAIRIN. - Enquête démographique par sondage en République de Haute-Volta 1960 - 1961. - Paris : Secrétariat d'Etat aux Affaires étrangères / INSEE ; Ouagadougou : Service de la Statistique générale, 1970. - p. 26.

⁵¹ INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DE LA DEMOGRAPHIE. - Recensement général de la population. Décembre 1975. Résultats définitifs - Ouagadougou : INSD, 1978. - 2 tomes.

⁵² INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DE LA DEMOGRAPHIE. - Recensement général de la population du 10 au 20 décembre 1985. Résultats définitifs. - Ouagadougou : INSD, 1989. - Fasc. non publiés.

⁵³ D. OUEDRAOGO. - "Quelques repères sur l'insertion économique des migrants dans les villes burkinabè". - in Ph. ANTOINE, S. COULIBALY (éds.). - L'insertion urbaine des migrants en Afrique. Actes du séminaire CRDI - ORSTOM - URD. Lomé 10 - 14 février 1987. - Paris : ORSTOM, 1989. - pp. 93-94. - (coll. Colloques et séminaires).

⁵⁴ Voir par exemple à propos de la Côte d'Ivoire : Ph. ANTOINE, A. DUBRESSON, A. MANOU-SAVINA. - Abidjan «côté cours». - Paris : Karthala/ORSTOM, 1987. - p. 49.

chefs-lieux de département de plus de 10 000 habitants mais ne répondant pas aux conditions précédemment citées, et les sous-préfectures de plus de 8 000 habitants. Selon ces définitions, les villes sont au nombre de 5 : Ouagadougou, Bobo-Dioulasso, Koudougou, Ouahigouya et Banfora et le taux d'urbanisation est de 6,4% (9% si on agrège aux villes les centres semi-urbains).

Localisée au centre du plateau mossi, que singularisent de fortes densités de population (44 h/km² en moyenne mais de 80 à 120 h/km² dans les arrondissements de Koudougou⁵⁵) et un habitat rural concentré en gros villages de 2 000 à 5 000 habitants, Ouagadougou compte alors 172 661 habitants. En 1962 sa population était constituée de 62% de natifs, montrant par là le caractère encore modéré de l'attraction urbaine sur les campagnes environnantes ; en 1975, les natifs ne représentent plus que 45,4% des citadins et l'immigration est devenue la composante principale de la croissance démographique urbaine. Les mouvements se font d'abord à partir des régions rurales proches (24,5% des non natifs sont originaires du département) puis de contrées nationales plus lointaines (21,3%), l'immigration internationale étant réduite (5,8% des non natifs)⁵⁶.

Tableau n° 4
Evolution de l'urbanisation au Burkina Faso : 1960 - 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

* Ce taux apparaît surestimé à l'INSD qui en propose un plus vraisemblable de 2,68% par an sur la période.

** 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 les deux villes de Ouagadougou et Bobo-Dioulasso dont elle a notoirement surévalué la population (70 000 h. pour la première et 55 000 h. pour la seconde) tandis que le recensement de Ouagadougou date de 1962 et ne concerne que cette ville exclusivement.

Sources : d'après le recensement démographique de Ouagadougou (1961 - 1962) et les recensements démographiques nationaux de 1975 et 1985.

⁵⁵ M-F. COUREL, A. COUREL, R. LARDINOIS. - "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.

⁵⁶ Ibid. - p. 61.

La situation change au cours de la décennie suivante. La population burkinabè est évaluée à 7 976 057 personnes au recensement de 1985. La comparaison de ce chiffre avec celui de 1975 conduirait à un taux de croissance annuel de 3,53% sur la période, taux qui semble excessif eu égard au taux de mortalité qui reste élevé (20,5‰ en 1985). Aussi l'INSD, tenant compte du fait que la suppression de l'impôt de capitation en 1983 a pu diminuer, au cours du second recensement, la fraude à laquelle n'avait pu échapper celui de 1975, et jugeant ainsi que les résultats de celui-ci avaient pu être sous-estimés, a-t'il calculé par des méthodes indirectes et retenu comme plus vraisemblable un taux d'accroissement démographique annuel de 2,68% ⁵⁷. Ce taux, s'il est élevé, n'est pas exceptionnel en Afrique où l'on atteint fréquemment 3% par an. Il faut cependant ajouter que cette relative modération est due pour l'essentiel à des taux de mortalité encore très élevés. Comme en 1975, le plateau mossi reste un réservoir d'hommes densément peuplé : 40 à 90 h/km² selon les cas et 56 à 90 h/km² dans la couronne proche de la capitale. A ces fortes densités correspondent cependant de faibles croissances démographiques, phénomène qui marque la saturation démographique de tout le plateau mossi et se traduit par de fortes migrations vers les villes nationales et vers les pays de la côte ⁵⁸.

Si l'on s'en tient aux villes telles qu'elles sont définies dans le recensement, le Burkina reste encore très faiblement urbanisé : les cinq agglomérations urbaines de 1975 rassemblent 10 % de la population totale avec un taux de croissance annuel de 8,22% ; le recensement de 1985 a cependant porté leur nombre à 13 : elles regroupent ainsi 12,5% de la population.

⁵⁷ P. SIRVEN. - "Démographie et villes au Burkina Faso". - in Les Cahiers d'Outre-mer. - n° 159, juillet-septembre 1987. - p. 266.

⁵⁸ Ibid. - p. 269.

Tableau n° 5
Evolution intercensitaire de la population des 31 communes du Burkina Faso

Commune	1975	1985	Taux d'accroissement annuel
Banfora*	12 358	35 204	11,04
Bobo-Dioulasso*	115 063	231 162	7,23
Bogandé	5 351	6 379	1,77
Boulsa	6 073	9 782	4,88
Diapaga	5 619	12 054	7,93
Dédougou	7 913	20 962	10,23
Diébougou	4 659	6 764	3,80
Djibo	5 344	16 182	11,71
Dori	6 599	10 717	4,97
Fada N'Gourma	13 067	20 414	4,56
Gaoua	6 844	9 441	3,27
Gorom-Gorom	3 395	4 550	2,97
Gourcy	10 251	14 077	3,22
Kaya	19 200	25 779	2,94
Kombissiri	4 557	12 392	10,52
Kongoussi	3 809	7 845	7,49
Koudougou*	36 838	51 670	3,44
Koupéla	5 835	9 661	5,17
Léo	5 673	10 012	5,85
Manga	2 554	8 012	12,11
Nouna	12 823	16 014	2,25
Orodara	8 983	12 826	3,63
Ouagadougou*	172 661	441 514	9,84
Ouahigouya*	25 690	38 604	4,16
Pô	8 943	14 843	5,19
Réo	14 573	18 342	2,33
Tenkodogo	18 224	22 889	2,31
Tougan	10 645	12 468	1,59
Yako	11 029	14 171	2,54
Ziniaré	1 895	2 584	3,15
Zorgho	2 518	11 721	16,62
Total urbain	568 986	1 129 035	7,09

* Agglomérations considérées comme villes par l'INSD en 1975.

En gras : les agglomérations considérées comme villes par l'INSD en 1985.

Sources : d'après P. SIRVEN. - "Démographie et villes au Burkina Faso". - in *Cahiers d'Outre-mer*. - 40(159), Juillet-septembre 1987. - p. 275 ; INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DE LA DEMOGRAPHIE. - *Recensement général de la population du 10 au 20 décembre 1985. Résultats définitifs*. - Ouagadougou : INSD, 1989. - p. 119.

Ouagadougou atteint 441 514 habitants, soit pratiquement la moitié de la population urbaine burkinabè (47%) et 5,54% de la population totale. Son taux de croissance s'est accéléré entre les deux derniers recensements passant de 7,58% par an à 9,84% par an. Une précision mérite ici d'être apportée : les limites de l'agglomération ont été légèrement modifiées entre 1975 et 1985 afin d'englober à cette dernière date sept 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.

C'est donc à ce dernier chiffre qu'il conviendrait de comparer les données globales de 1985 : le taux d'accroissement annuel est alors de 9,4% sur la période. Cette progression rapide, mais relativement conforme à celle des autres métropoles d'Afrique de l'ouest, permet à Ouagadougou de creuser l'écart avec sa grande rivale Bobo-Dioulasso (115 063 habitants en 1975 et 231 162 en 1985) et de s'affirmer désormais sans conteste comme le premier centre urbain du pays. Cette prééminence est d'ailleurs entérinée par les sollicitudes gouvernementales, ainsi que le montrera l'analyse des investissements publics.

Les migrants ne constituent plus en 1985 que 48,2% de la population urbaine, ce qui semble indiquer un rééquilibrage entre le taux d'accroissement naturel propre de la ville et la croissance due aux apports migratoires : rappelons à cet égard que l'exutoire ivoirien tend à amenuiser l'impact de l'exode rural sur les villes burkinabè et notamment sur la capitale. Il n'en reste pas moins que cette dernière, bien que les migrations y aient un poids proportionnellement plus faible en 1985 qu'en 1975, demeure 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%)⁵⁹.

⁵⁹ M. AMANI. - Enquête démographique. - Ouagadougou : Ministère de la Planification et du Développement populaire / PNUD, 1986. - p. 60.

Tableau n° 6
Structure de la population du Kadiogo en 1985

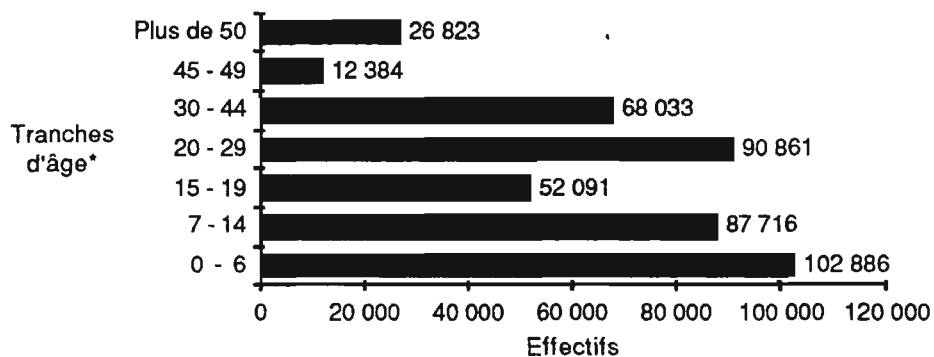
	Province du Kadiogo *	Agglomération ouagalaise
Total	459 826	441 514
Effectifs masculins	239 016	230 123
Effectifs féminins	220 810	211 391
Tranches d'âge		
0 - 6	107 444	102 886
7 - 14	91 801	87 716
15 - 19	53 766	52 091
20 - 29	93 401	90 861
30 - 44	70 569	68 033
45 - 49	13 015	12 384
Plus de 50	29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

* La province du Kadiogo comprend la ville proprement dite, appelée dans le recensement Kadiogo-urbain, qui regroupe les 30 secteurs ouagalais, et quelques villages ne comportant que 18 312 habitants, constituant le Kadiogo-rural de la nomenclature de l'INSD.

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.

Figure n° 3

Structure par âge de la population ouagalaise en 1985



* Ces tranches d'âge d'inégale amplitude sont celles qui ont été retenues par l'INSD pour la présentation des résultats du recensement qui, dans les documents qui nous ont été fournis, ne faisait pas état de la répartition par sexe.

Source : d'après INSD. - op. cit. - p. 119.

Nous retiendrons deux caractéristiques des données précédentes : la rapidité de la croissance actuelle et la taille encore relativement modeste de la capitale burkinabè. La conjonction de ces deux facteurs a en effet marqué l'urbanisme de ces dernières années. D'une part l'extension très rapide des quartiers périphériques d'habitat dit "spontané" ⁶⁰, qui est apparue globalement comme la manifestation spatiale d'une croissance non maîtrisée, a favorisé la prise de conscience de la nécessité d'actions concrètes visant à enrayer une crise du logement qui se fait sentir depuis le début des années 70. D'autre part, le volontarisme et l'approche globale des problèmes (dans les discours par la généralisation des solutions à l'ensemble de la ville et dans les pratiques par la mise en œuvre d'actions quasi simultanées sur tout le territoire urbain) caractéristiques du projet urbain postérieur à 1983, ne pouvaient germer dans l'esprit des dirigeants et être appliqués qu'en raison de l'échelle même de la ville, qui permettait une relative maîtrise des problèmes, au moins en apparence.

2/ Un instrument : le lotissement

L'indépendance ne modifie guère les méthodes d'aménagement de la ville dont le lotissement reste le principal instrument. Ceux qui avaient été commencés sous la colonisation sont ainsi achevés : Tiedpalogo (1 166 parcelles), Koulouba (420), Kamsaoghin (648), Samandin (700), Paspanga (398). D'autres sont réalisés : Gandin en 1963 (122 parcelles), La Rotonde en 1967 (140), la Zone du bois et Zogona (830) en 1972, Cissin-pilote en 1973-74 (615) puis Cissin restructuré (5 000) et la Patte d'Oie en 1978-80 (1 500 pour la première tranche) ⁶¹. Mais la production est désormais insuffisante : entre 1960 et 1980, 200 000 nouveaux citadins environ se sont installés à Ouagadougou et 1 040 hectares ont été aménagés dans le cadre des opérations publiques de lotissement. L'habitat ouagalais restant très consommateur d'espace et les urbanistes n'ayant pu imposer une densification significative de l'occupation du sol, il en est résulté une multiplication des quartiers dits "spontanés" à la périphérie de la ville. Développés dès le début des années 70, ils représentent, avec 4 900 hectares, près des trois quarts de la superficie urbaine en 1980.

⁶⁰ Expression controversée sur laquelle nous reviendrons amplement dans les pages suivantes.

⁶¹ B. SOME. - op. cit. - pp. 9-10.

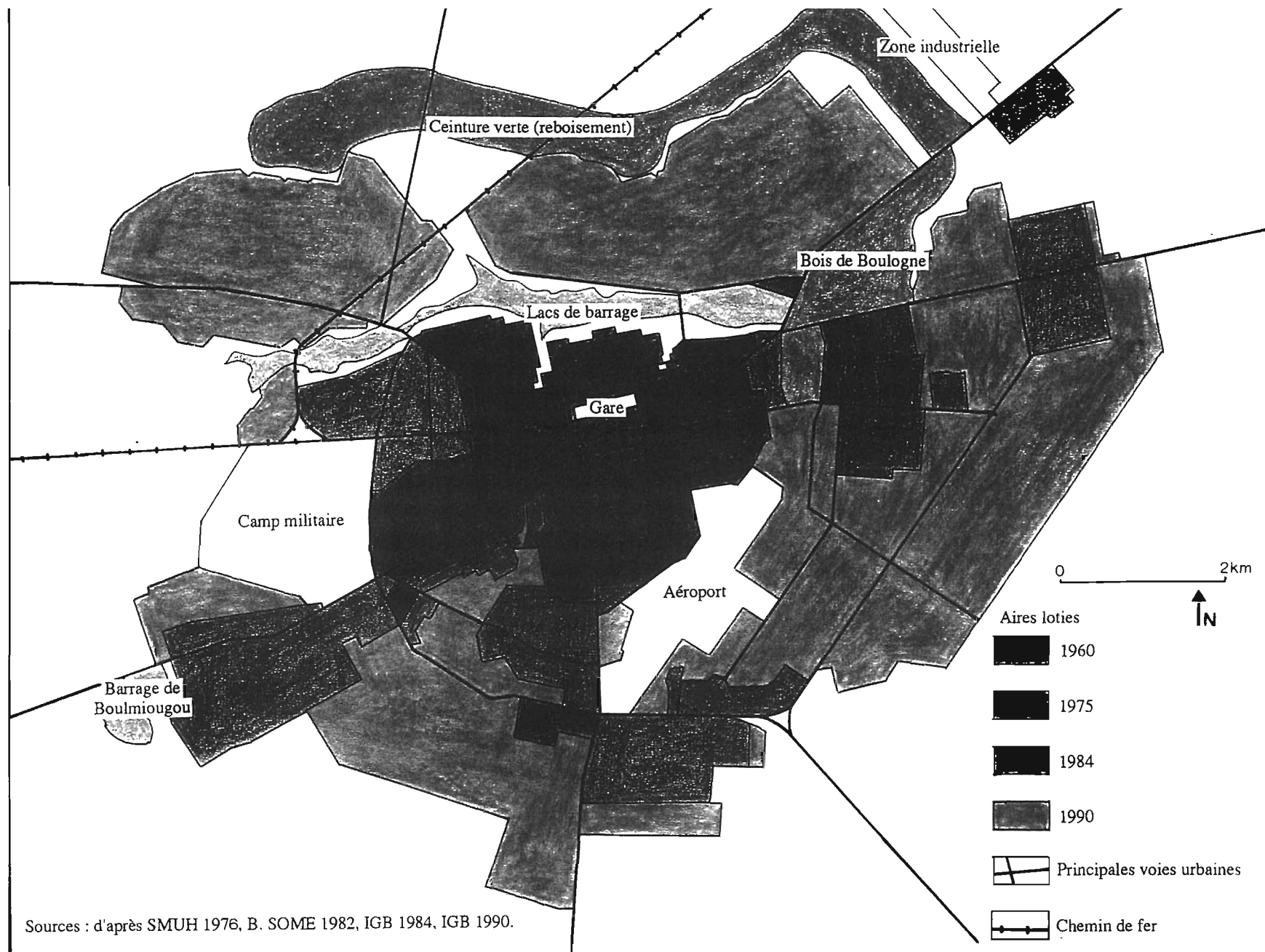


Tableau n° 7

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° 8

Affectation du sol urbain à Ouagadougou en 1985

	Superficies en hectares
ZONES OCCUPEES :	
- Loties équipées	3 655
- Loties non équipées	4 681
- Spontanées	1 927
Total	10 263
ZONES NON OCCUPEES :	
- Barrages et reboisement	1 324
- Terres vierges constructibles	4 809
- Réserves constructibles	1 298
- Réserves non constr. (espaces verts)	1 811
Total	9 242
TOTAL SURFACE URBAINE	19 505

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

Tableau n° 9
Répartition des populations et des surfaces urbaines en fonction des modes d'occupation du sol et des densités à Ouagadougou en 1985

	POPULATION		SURFACES 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 SPONTANÉES ET LOTIES NON ÉQUIPÉES				
Densités brutes				
< 25 hab/ha	198 240	45,4	6 608	64,4
TOTAL	436 215 *	100,0	10 263	100,0

* Ces tableaux ont été réalisés à partir des résultats provisoires du recensement de 1985.

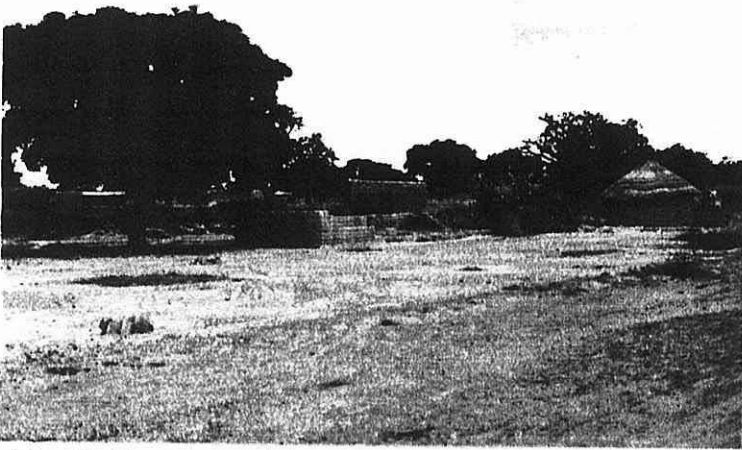
Source : LAHMEYER INTERNATIONAL. - op. cit.

En 1980, la ville lotie ne couvre plus qu'un bon quart de la surface urbaine et abrite environ 40% de la population : l'urbanisme, avec ses procédures lourdes et lentes, son impossible réforme des normes d'habitat, notamment en terme de superficie, s'est laissé prendre au piège de la croissance urbaine. L'amélioration sensible constatée dans les tableaux réalisés par le bureau d'études allemand Lahmeyer international est due, outre aux modalités différentes de calcul retenues dans chacun des cas, aux premières retombées de la restructuration systématique de la périphérie occupée illégalement : ces opérations de lotissement massif avaient ainsi permis de dégager, au troisième trimestre de 1985, près de 22 000 parcelles couvrant une superficie de 2 550 hectares dans le cadre du Programme d'aménagement des zones non loties financé par la coopération bilatérale hollandaise ⁶².

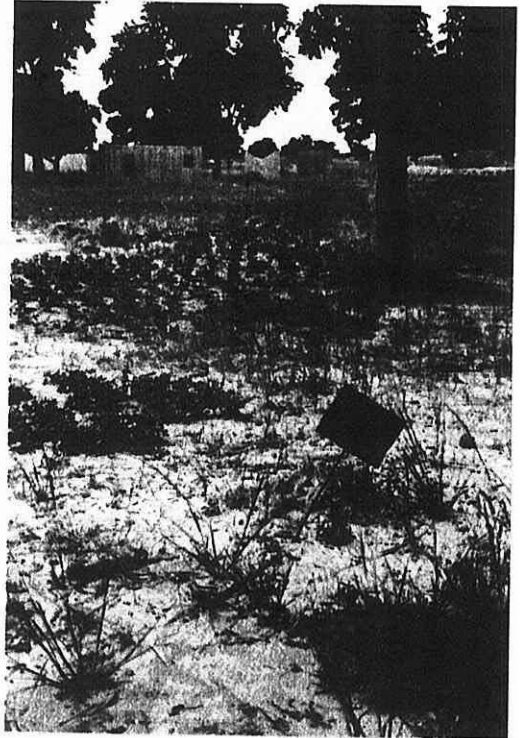
On remarque également qu'en dépit des recommandations successives, la superficie de la ville continue de croître rapidement tandis que la densité reste extrêmement faible (moins de 25 h/ha dans les quartiers spontanés ou nouvellement lotis qui représentent plus de la moitié du territoire urbain en 1985). Face à la faiblesse des moyens disponibles pour équiper ces zones, et notamment pour y amener les réseaux, cette expansion spatiale ne laisse pas d'inquiéter.

⁶² DGUTC. - Programme d'aménagement des zones non loties de Ouagadougou. Rapport trimestriel. - Ouagadougou : DGUTC, 1985. - p. 1.

Planche I : paysages de la périphérie



Aire d'habitat spontané au secteur 19 : des types d'habitat hétérogènes juxtaposant des cases en banco et des bâtiments plus "citadins".



Marquage et appropriation du sol dans une aire non lotie du secteur 19.

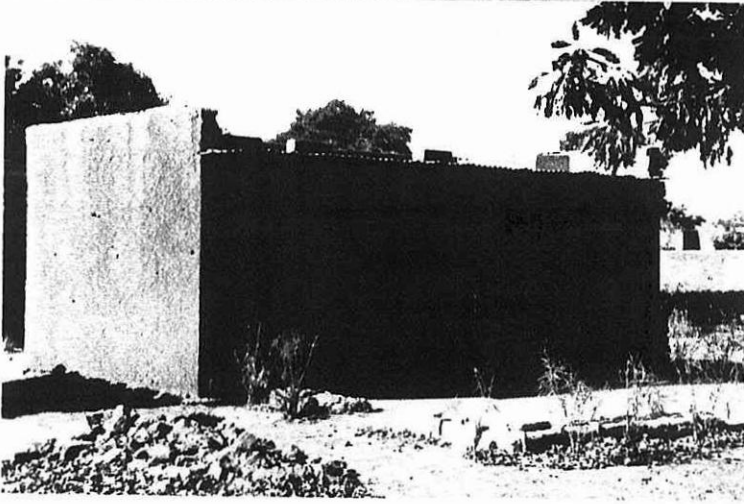


Aire lotie au secteur 17 avant l'ouverture des voies : un tissu urbain qui demeure lâche.

Aire d'habitat spontané au secteur 21.



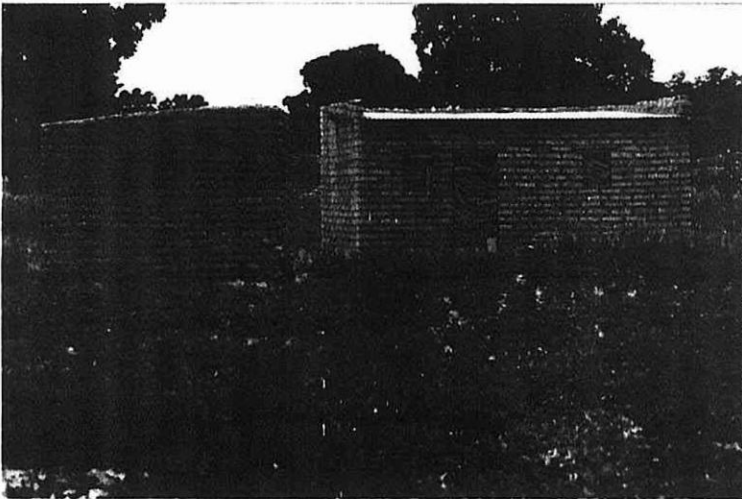
Planche II : constructions en périphérie



Habitat en banco amélioré d'un périmètre loti du secteur 28.



Habitat en banco d'une parcelle non lotie au secteur 28 : bâtiment principal et "douche".



"Placement" immobilier dans un périmètre non loti du secteur 19 : le propriétaire, qui n'envisage pas de venir habiter cette maison, espère obtenir une parcelle dans le futur lotissement.



"Pigeonniers" au secteur 28 : édifiées dans une aire d'habitat spontané, ces constructions inachevées constituent la première marque d'appropriation du sol en prévision d'un futur lotissement.

Tableau n° 10
Affectation du sol dans les zones loties de Ouagadougou en 1985

Affectation du sol	Superficie en hectares	% des zones loties équipées
Habitat	1 389	38
Commerces et industries	694	19
Administration, Equipements publics, militaires et voirie	1 206	33
Récréation, zones vertes, divers	366	10
Total	3 655	100

Source : LAHMEYER INTERNATIONAL. - op. cit.

Dans les zones loties, et dans celles-là seulement, l'urbanisme ne se réduit pas au parcellement des lotissements : la ville continue d'y être équipée. De nouveaux immeubles administratifs et commerciaux sont édifiés et le plan-cadre 1967-1970 favorise le développement industriel. Afin de soulager la zone industrielle de Gounghin, désormais à l'étroit en plein centre-ville, une deuxième zone industrielle est aménagée à Kossodo au nord-est de la ville en 1974. En 1985 elle hébergeait 23 entreprises ⁶³. Ouagadougou qui n'avait plus aucune activité industrielle en 1950 voit ainsi son retard sur Bobo-Dioulasso comblé avec l'installation d'une vingtaine d'entreprises en 1970, et son avance confirmée en 1986 avec une centaine d'établissements.

La ville offre cependant une dichotomie fondamentale : entre un centre partiellement équipé mais disposant des infrastructures de base, des réseaux (voirie, eau, électricité), des équipements (administratifs, commerciaux, scolaires, sanitaires) et une périphérie où se sont réfugiés notamment tous les exclus des lotissements. S'ils y ont la possibilité d'accéder à la propriété immobilière en construisant une maison, dans les conditions de précarité juridique que leur impose leur situation foncière irrégulière, ils s'éloignent des équipements et services urbains, et de plus en plus puisque la ville avait au milieu des années 80 une envergure est - ouest d'environ 15 km. En modifiant les limites administratives de la ville pour inclure sept villages de la couronne urbaine, le recensement de 1985 a entériné la spectaculaire expansion spatiale de Ouagadougou, dont une des caractéristiques reste cette urbanisation très fluide dont les déconcertantes

⁶³ Carrefour africain. - n° 899, 6 septembre 1985. - p. 13.

facultés d'extension, sur un site il est vrai sans obstacles majeurs, ont indéniablement constitué une tentation au laisser-faire .

3/ Sur la notion d'habitat spontané

Nous avons été amenée à évoquer dans le paragraphe précédent l'"habitat spontané" ouagalais, notion incontournable mais ambiguë qui requiert quelques éclaircissements. Tout d'abord, il est bon de rappeler que l'expression est d'usage courant parmi les citoyens qui, sous une forme substantivée n'hésitent pas à l'employer pour désigner sans discrimination toutes les zones 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. Par conséquent, 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 justifier le "rêve urbain".

Si nous entendons ainsi justifier l'emploi de cette expression, ceci ne nous dispense ni d'en éclairer les a priori et les sous-entendus, ni d'en dénoncer les utilisations abusives. Ainsi, le discours des autorités, ces dernières années, 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, c'est-à-dire à une sorte d'illégalisme irréductible qui caractériserait, non seulement l'accès au sol, mais l'ensemble des comportements des habitants ainsi introduits "frauduleusement" dans la ville. Par un amalgame généralisateur, ces derniers se trouvent ainsi entièrement projetés dans la sphère de l'illégal, ce qui s'avère parfaitement inexact puisqu'en 1986 près de 42% des citoyens de la périphérie non lotie, représentant 79% de l'ensemble périphérique, avaient un emploi répertorié dans l'économie dite "formelle". Quoique cette donnée ne soit qu'un indicateur très partiel du degré d'intégration des populations dans le monde urbain, elle permet toutefois d'inférer de façon certaine que les résidents des aires d'habitat spontané ouagalaises ne peuvent guère être qualifiés, globalement, de marginaux.

Tableau n° 11

Activités des chefs de ménage de la périphérie ouagalaise 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 : Enquêtes ORSTOM/IRSSH réalisées dans le cadre du programme "Les enjeux des extensions urbaines à Ouagadougou" (premier passage 1986).

Etudiant plus précisément une des zones d'habitat spontané de la ville regroupant 4 800 personnes, Rémi Ouédraogo note ainsi que "l'hétérogénéité de la population des abords du barrage apparaît comme l'expression d'une cohabitation réussie entre des catégories socio-professionnelles variées" ⁶⁴, et confirme l'appartenance, apparemment paradoxale, de certains chefs de famille à la fois au mode du travail "moderne" et à la filière "informelle" de production du cadre bâti. 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.

⁶⁴ R. OUEDRAOGO. - L'occupation spontanée du sol à Ouagadougou : le cas des abords du barrage n° 2. - Lomé : EAMAU, 1990. - p. 35. - (Mémoire de fin d'étude, option urbanisme).

Tableau n° 12
Activités des chefs de ménage de la zone d'habitat spontané 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 : R. OUEDRAOGO. - 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).

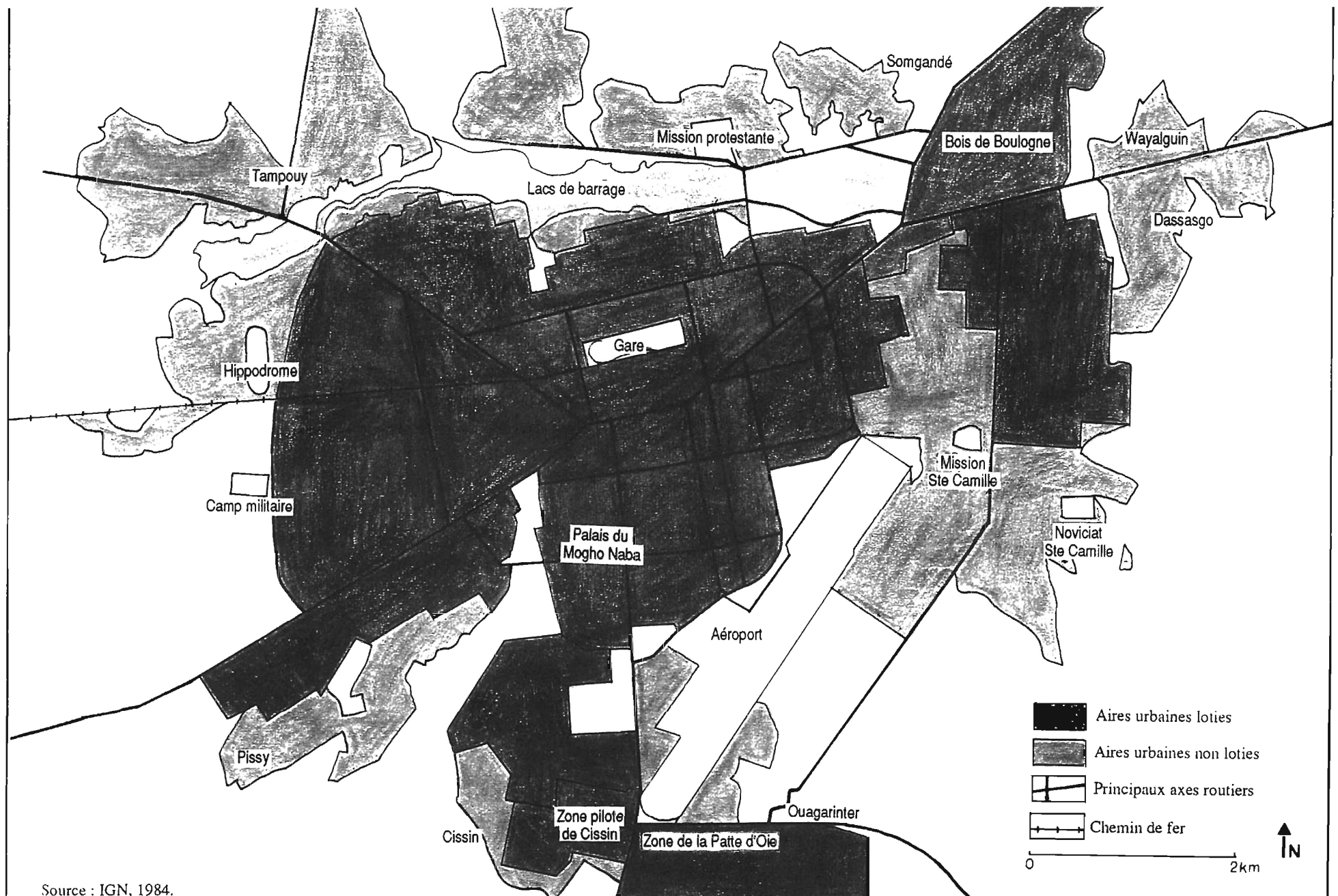
Le deuxième argument utilisé par la dévalorisation officielle de l'habitat spontané consiste à ne voir dans celui-ci qu'un sous-phénomène de la spéculation foncière. La virulence avec laquelle les autorités se sont attaquées ces dernières années à ce mode particulier d'enrichissement et aux couches de population qui en sont les bénéficiaires⁶⁵ ne pouvait sans doute que passer par une offensive en règle contre l'une de ses manifestations les plus visibles, le développement d'une urbanisation irrégulière, mais qui n'est sans doute pas la plus significative et n'est surtout pas réductible au phénomène de la spéculation. Cette globalisation du problème constitue assurément un habillage idéologique qui a permis aux autorités, en amplifiant le problème de l'habitat spontané et en le dramatisant, de préparer les mesures radicales de restructuration mises en œuvre à partir de 1984.

En réalité, est qualifié de spontané tout ce qui est juridiquement illégal, c'est-à-dire qui, comme à Abidjan, est "localisé hors des lotissements officiels", quelles que soient par ailleurs les caractéristiques économiques et physiques des constructions⁶⁶. C'est dire que cet attribut désigne exclusivement le statut foncier de l'habitat, confirmant ainsi la primauté de la question foncière dans la problématique de l'habitat⁶⁷. Jusqu'en 1986, cet habitat spontané est essentiellement localisé dans la périphérie non lotie de Ouagadougou (soit dans les 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

⁶⁵ Cf. infra : troisième partie, chapitre II (A et B).

⁶⁶ Ph. ANTOINE, A. DUBRESSON, A. MANOU-SAVINA. - op. cit. - pp. 127 - 128.

⁶⁷ A. DURAND-LASSERVE, J.-F. TRIBILLON. - "La production foncière et immobilière dans les villes des pays en développement". - in Hérodote. - n° 31, 4ème trimestre 1983. - p. 13.



Source : IGN, 1984.

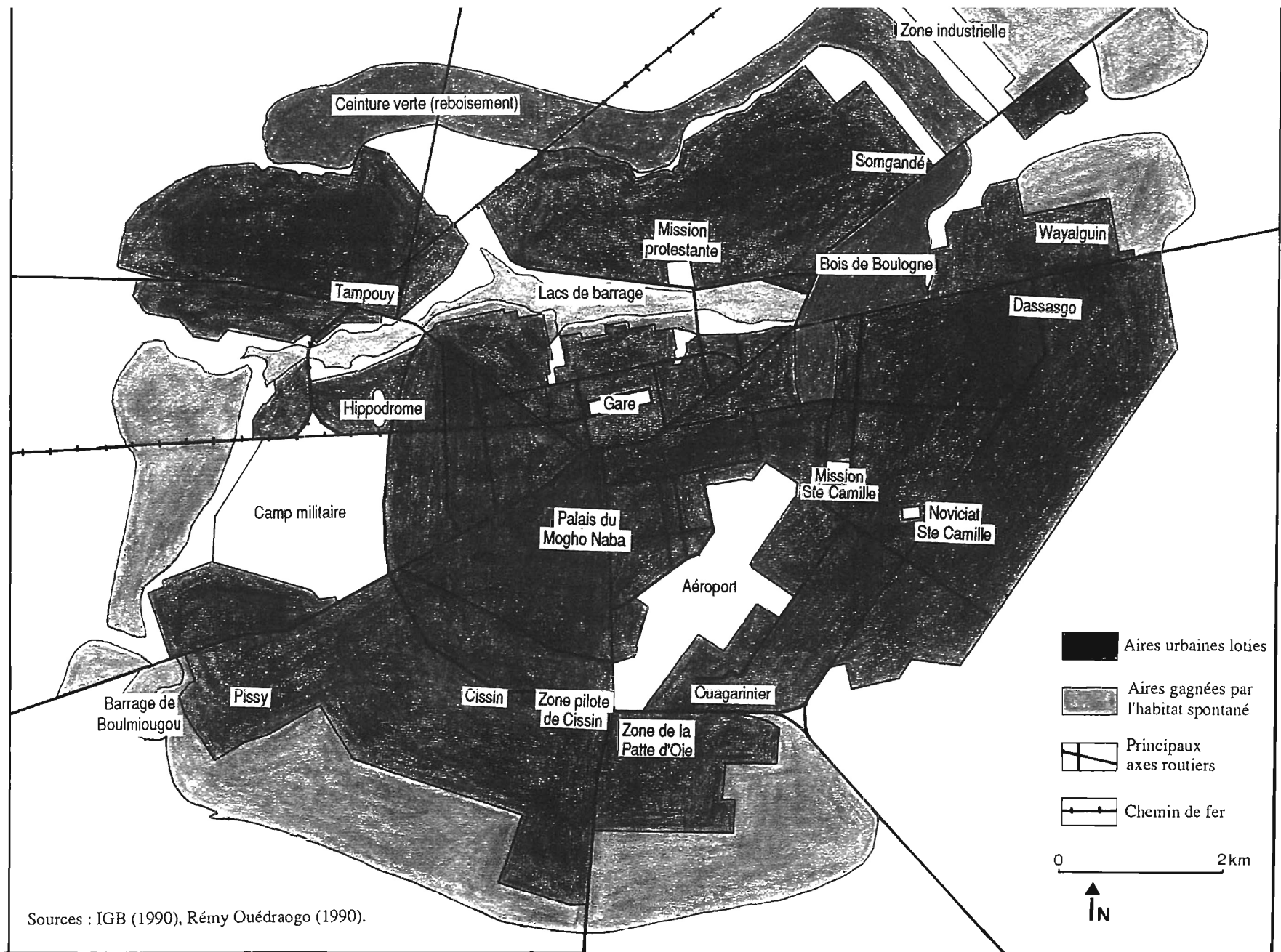
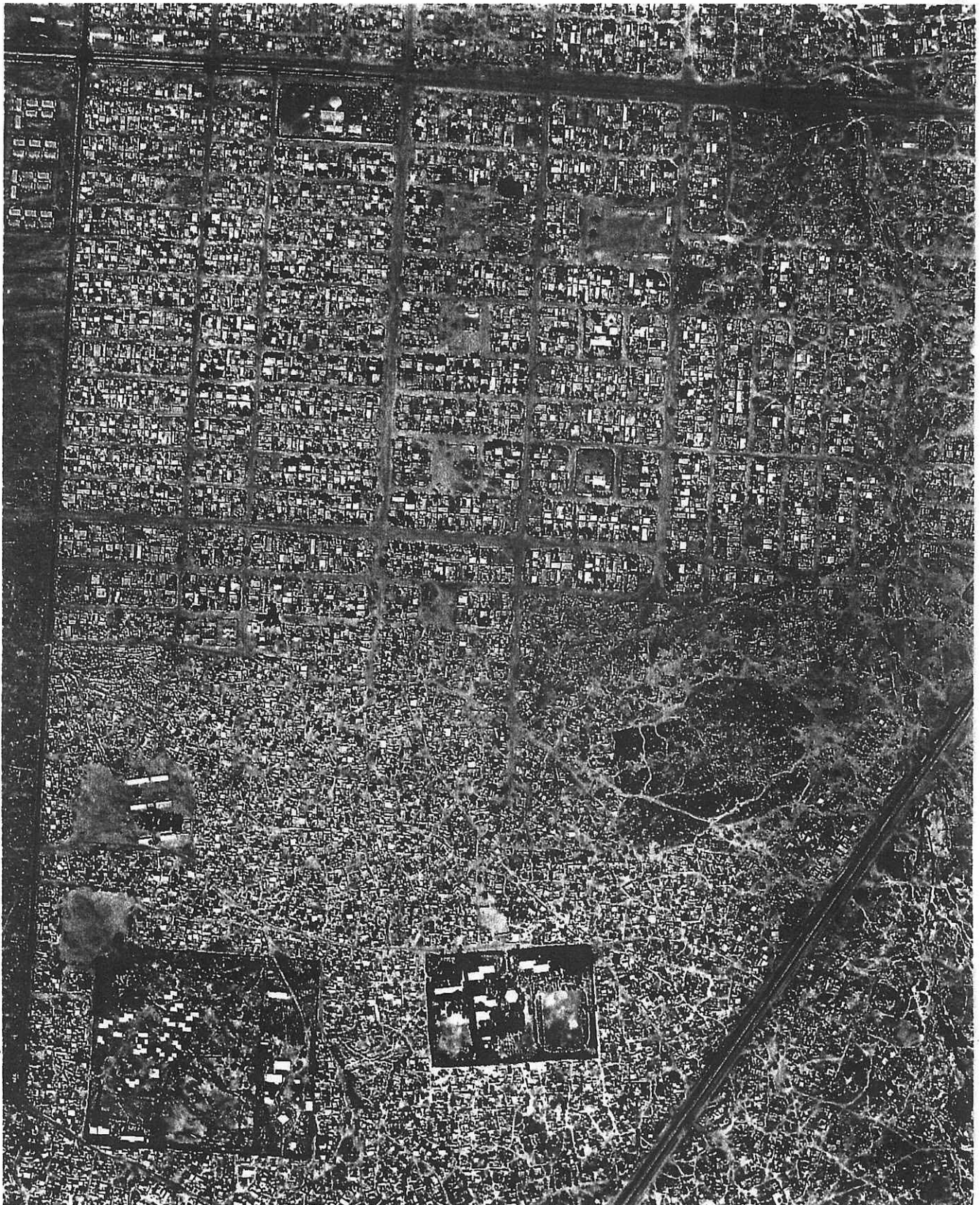


Fig. n° 7

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

Kossodo. Toutefois, le phénomène n'est pas exclusivement périphérique : il caractérise également un ancien quartier jadis excentré mais depuis intégré dans la ville en position péri-centrale (le secteur 14, victime précisément de sa position stratégique et détruit en 1987 ⁶⁸) et occupe une étroite bande de terre au sud du barrage numéro 2, déclarée inconstructible en raison des risques d'inondation et des difficultés de l'assainissement, mais qui s'est trouvée rapidement réappropriée en raison de sa proximité du centre-ville et de sa contiguïté avec des quartiers anciennement lotis dont le niveau d'équipement, sans être suffisant, est toutefois nettement meilleur que celui des zones péri-urbaines ⁶⁹.

Ces quartiers présentent des physionomies disparates bien que l'on y trouve beaucoup de constructions en banco occupées par des populations à bas-revenus : dans une périphérie non lotie à 79% 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).

Tableau n° 13

Répartition du bâti en fonction de la nature des matériaux de construction utilisés : périphérie ouagalaise 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).

⁶⁸ Sur cette opération, voir S. LAFONTAINE. - 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).

⁶⁹ Voir R. OUEDRAOGO. - op. cit. - 90 p.

Tableau n° 14
 Typologie de l'habitat de la zone d'habitat spontanée 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 : R. OUEDRAOGO. - op. cit. - p. 41.

Toutefois, si le banco est généralement le fait du "pauvre", en aucun cas il ne peut être considéré comme un signe de précarité. L'étude des chantiers sur les nouveaux lotissements montre en effet que de nombreux attributaires, tout-à-fait légaux désormais, reconstruisent également en banco, amélioré le plus souvent, c'est-à-dire qu'entre aussi du ciment dans la composition des briques et que les murs sont ensuite recouverts d'un enduit mélangé. Une étude réalisée sur la trame d'accueil du secteur 28, qui ne portait malheureusement que sur un petit échantillon, nous paraît cependant révélatrice d'un phénomène que la simple observation suggère intuitivement. Elle met ainsi en évidence un processus sensible d'amélioration globale de la qualité des matériaux utilisés entre les anciennes "concessions" du quartier spontané et les nouvelles parcelles de la trame, mais montre dans le même temps que le matériau de base reste de manière prépondérante le banco, la bonification passant surtout par la disparition des bâtiments les plus sommaires d'une part (cases rondes à toit de paille) et par l'utilisation d'un enduit pour protéger et isoler les murs d'autre part ⁷⁰. L'étude note également que l'effort consenti pour améliorer la qualité du bâti se fait le plus souvent au détriment du nombre de pièces qui sont moins nombreuses que sur l'ancienne "concession" : le délai d'un an entre la réinstallation et l'enquête est sans doute trop bref cependant pour pouvoir conduire à un constat définitif.

⁷⁰ S. LAFONTAINE. - op. cit. - pp. 49 - 50.

Tableau n° 15

Comparaison de la qualité du bâti avant et après déguerpissement/recasement sur une trame d'accueil au secteur 28 (1989)

	Ancienne concession	Nouvelle parcelle lotie
Cases traditionnelles		
Banco + secco	20,25%	-
Bâtiments rectangulaires		
Banco + tôle	20,25%	33,50%
Banco amélioré + tôle	59,50%	57,50%
Parpaing + tôle	-	9%

Source : S. LAFONTAINE. - - La destruction d'un quartier populaire ouagalais : étude du parcours des familles déguerpies. - Créteil : Université de Paris XII-Val-de-Marne, 1990. - p. 56. - (Mémoire de maîtrise).

Plus globalement enfin, une enquête du bureau d'études Lahmeyer International, dans différents quartiers urbains montrait en 1985 que banco simple et banco amélioré continuaient 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 .

Tableau n° 16

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

Matériaux utilisés	Centrale	ZONE D'HABITAT		Moyenne
		Périphérie Lotie	Périphérie 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.

L'habitat spontané ouagalais est donc caractérisé par des logements réalisés essentiellement à partir d'un matériau local (la terre), sans que ce dernier ne lui soit en rien 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 résidents plus fortunés,

fonctionnaires, commerçants, voire même ministres... Des villas dissimulées derrière de hautes clôtures surplombent ainsi de modestes parcelles sur lesquelles ont été érigés à grand peine des logements d'une ou deux pièces. Ces disparités peuvent être saisies à travers le montant des investissements consentis.

Tableau n° 17

Montant des investissements réalisés sur les parcelles de la périphérie ouagalaise 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° 18

Nombre de pièces réalisées sur les parcelles de la périphérie ouagalaise 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).

Le premier tableau propose une ventilation sommaire des patrimoines immobiliers constitués et 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 zones loties, ce que confirme également la proportion de maisons comportant quatre pièces et plus sur ces parcelles légalement acquises. Le tableau suivant, plus précis pour ce qui concerne les basses tranches, est aussi d'interprétation plus délicate puisqu'il concerne l'ensemble de la périphérie et n'isole pas les zones loties (21,2% en 1986) dans lesquelles le coût des constructions est probablement nettement supérieur à la moyenne de l'ensemble de la zone, il suggère cependant qu'aux côtés d'une majorité de

parcelles dont le total des investissements ne dépasse pas 50 000 FCFA (les premières tranches nous paraissent en outre sous-estimées comparées au prix des tôles et des ouvertures en 1986), presque la moitié d'entre elles présentent un patrimoine de 50 à 500 000 FCFA. En outre, le tableau concernant l'habitat spontané au sud des barrages, beaucoup plus ancien puisqu'il débute dans les années 60, semble indiquer non seulement une différenciation croissante de la valeur des constructions avec le temps mais surtout un processus de consolidation progressive du patrimoine qui tend, dans la durée, à amoindrir les différences avec le bâti des zones loties adjacentes. Il faut à ce propos rappeler que l'habitat spontané périphérique est récent dans son ensemble et qu'il est le fait soit de villageois intégrés dans la ville par l'avancée du front d'urbanisation, soit de migrants ayant souvent transité par le centre-ville comme locataires ou hébergés (61,5% des migrants installés en 1986 en périphérie avaient d'abord séjourné dans le centre) soit enfin de Ouagalais de souche mais nouvellement installés en périphérie. Lors de l'enquête en 1986, 67,1% des ménages interrogés étaient ainsi arrivés sur leur parcelle après 1983 : ils ne pouvaient donc guère avoir eu le temps de constituer d'importants patrimoines.

Tableau n° 19

Montants des investissements immobiliers en fonction du mode de construction du logement : périphérie ouagalaise 1986 (en % de bâtiments)

Coûts de construction (FCFA)	Auto-construction avec main-d'œuvre familiale	Tâcheron	Tâcheron et main-d'œuvre familiale	Autre	Total
≤ 1 000	3,9	4,6	1,3	16,6	26,4
10 000	5,3	7,5	7,3	0,7	20,8
50 000	3,5	8,8	5,0	0,1	17,4
100 000	3,3	18,2	7,5	0,5	29,5
500 000	0,4	2,3	1,1	0,2	4,0
≥ 10 000 000	0,0	1,4	0,2	0,3	1,9
Total	16,4	42,8	22,4	18,4	100,0

Source : ORSTOM/IRSSH (premier passage 1986).

Tableau n° 20

Montant des investissements réalisés sur les parcelles de la zone d'habitat spontané 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 : R. OUEDRAOGO. - op. cit. - p. 44.

Tableau n° 21

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

Surface de 18 m ²		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 : S. LAFONTAINE. - op. cit. - p. 57.

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

restés totalement dépourvus d'infrastructures jusqu'au milieu des années 80, privant ainsi près de 60% de la population des équipements et services de base. Toutefois, les implications d'une telle situation sont très différentes selon que l'on est salarié avec un revenu modeste mais stable et que l'on peut ainsi acheter sur un autre "marché", généralement privé, les commodités souhaitées ou que l'on est agriculteur ou artisan sans ressources fixes. Dans le premier cas, la non-conformité par rapport à la norme foncière étatique est compensée par une bonne intégration dans les systèmes de consommation et le marché du travail urbains, donc finalement par un solide enracinement dans le mode de vie citadin ⁷¹ ; dans le second, les habitants cherchent dans un mode de vie néo-rural les moyens de remédier aux déficiences de leur environnement urbain et perpétuent des activités et des modes de consommation hérités de leurs parcours villageois antécédents. S'il existe donc 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 se trouve en fait recoupé par d'autres lignes de partage qui permettent mieux d'appréhender le paysage urbain et sa dynamique que cet amalgame grossier fait autour du phénomène de l'habitat spontané à qui l'on veut faire dire plus qu'il ne peut. Quant aux habitants, on relève que 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 ; quant aux constructions, on note que 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 ; enfin, et sans doute surtout, les stratégies qui ont conduit à une installation en zone non lotie ne présentent aucune homogénéité susceptible de fonder un regroupement arbitraire de leurs acteurs aux logiques et aux objectifs souvent divergents.

Ces constatations amènent donc à s'interroger sur les raisons de l'extension de cet habitat spontané. Ne revenons pas sur l'insuffisance de la production foncière publique, qui est à l'évidence un des facteurs majeurs de la formation d'aires urbanisées hors lotissement légal, mais n'en explique nullement les formes. Ayant suggéré que les modalités d'accès au sol avaient un rôle discriminant dans la question de l'habitat, il n'est pas inutile de rappeler brièvement quelques généralités sur la question foncière à Ouagadougou. Mentionnons tout d'abord que si à l'origine, mais celle-ci semble aujourd'hui remonter loin, la dévolution du droit d'usage sur la terre relevait exclusivement des chefs de terre, descendants des premiers occupants du sol, elle est, au

⁷¹ Rémi Ouédraogo note ainsi que "L'intégration urbaine de la zone d'habitat spontanée du barrage est plus qu'évidente" : in R. OUEDRAOGO. - op. cit. - p. 46.

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 à qui leur établissement ancien dans le quartier confère une indéniable autorité sociale et qui se sont arrogés ce droit ⁷². L'extension de l'habitat spontané apparaît de la sorte 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 ⁷³. A ce titre, il apparaît comme un sous-produit de la démultiplication des autorités responsables de la gestion des terres qui ont cherché, outre à satisfaire la demande croissante des exclus des lotissements, à "placer" leurs dépendants et clients, contribuant ainsi à accélérer le processus de colonisation "urbaine" du sol, ce que suggère Ardjouma Ouattara ⁷⁴. On remarque toutefois, et ceci a son importance, que dans un premier temps cette stratégie ne répondait pas à une "faim de terre" mais à une conception quasi "militaire" d'occupation du terrain, si l'on nous autorise cette analogie un peu excessive, au sens où l'on dit d'une armée qu'elle occupe le terrain. Des manifestations de ce phénomène particulièrement virulentes ont ainsi perturbé le déroulement de deux projets de la Banque mondiale à la fin des années 70 lorsque les chefs coutumiers des quartiers concernés ont exigé que soient d'abord "servis" leurs dépendants, dont ils présentaient d'impressionnantes listes : leur revendication ne renvoyait 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 avait jusqu'alors garanti leur puissance et leur autorité ainsi que l'organisation et la cohésion des communautés de base, ordre que menaçait très directement l'arrivée massive d'"étrangers" sur le site. En cela, les chefs coutumiers de Cissin ont fait preuve d'une compréhension d'une étonnante acuité des dangers qui menaçaient leurs modes de commandement et parallèlement d'un remarquable sens de l'adaptation aux nouvelles conditions de régulation des forces sociales que l'évolution vers une autre modernité urbaine leur imposait. Cette juste appréciation de l'obsolescence de leurs pratiques antérieures leur a ainsi permis de tenter une ultime parade contre ce qui n'était pas seulement une dépossession foncière, mais une désagrégation de leurs systèmes de contrôle sur les hommes. Ce faisant, ils se sont montrés plus avisés que ces "hôtes mystifiés" que décrit Jean-Luc Piermay, 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

⁷² M. POUSSY (1975). - op. cit. - p. 28.

⁷³ Sur la relation entre espace et autorité, voir par exemple M. - E. GRUENAI. - "Territoires autochtones et mise en valeur des terres". - in B. CROUSSE, E. LE BRIS, E. LE ROY (dirs.). - Espaces disputés en Afrique noire : pratiques foncières locales. - Paris : Karthala, 1986. - p. 291.

⁷⁴ A. OUATTARA. - "Les pratiques urbaines". - in E. LE BRIS et alii. - Les enjeux des extensions urbaines à Ouagadougou. : rapport final - Paris : ORSTOM : Ouagadougou, CNRST, à paraître. - p. 4.

faisaient auparavant ; ils ont cru que le sol continuait à leur appartenir, et se sont sentis trahis quand les réfugiés ont revendu les parcelles" ⁷⁵. 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 a prévalu jusqu'en 1974 (le tiers des attributions avant cette date) : caractérisé par les liens sociaux et les réseaux d'allégeance qu'il implique autant que par les mécanismes de cession des terres, il a maintenu une cohérence du marché foncier qui inscrivait de la sorte tout nouveau citadin à la fois dans un espace physique et 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 payé à l'autorité du quartier ⁷⁶.

Tableau n° 22

Mode d'obtention des parcelles suivant les années : périphérie ouagalaise (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 de la périphérie en 1986 suivant les modes d'attribution antérieurs.

Source : ORSTOM/IRSSH (premier passage 1986).

⁷⁵ J. - L. PIERMAY. - "Naissance et évolution d'une ville post-coloniale : Mbuji - Mayi (Zaire)". - in B. CROUSSE, E. LE BRIS, E. LE ROY (dirs.). - op. cit. - p. 135.

⁷⁶ S. LAFONTAINE. - op. cit. - pp. 14 - 15

Tableau n° 23

Prix des parcelles en fonction du mode d'obtention : périphérie ouagalaise (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 récents lotissements publics, sur lesquels nous reviendrons dans la deuxième partie.

Source : ORSTOM/IRSSH (premier passage 1986).

Le précédent tableau suggère toutefois qu'il vaudrait sans doute mieux parler de propriété néo-coutumière puisque malgré tout, 26% des chefs de ménage affirmant avoir obtenu leur parcelle d'un chef de terre ont aussi payé leur propriété entre 1 000 et 100 000 FCFA. Les autorités coutumières semblent ainsi avoir rapidement assimilé le principe de la relation marchande à leur profit, préparant ainsi le système d'achat qui se généralise au début des années 70, accompagné d'une rapide inflation des prix. On peut donc situer au tournant de cette décennie le début de la spéculation sur le sol qui apparaît alors comme un phénomène relativement inédit si l'on en croit des observateurs locaux : "Peu parmi la population illettrée et même parmi l'élite intellectuelle et politique appréciait le capital terre à sa valeur. Des témoignages contemporains nous révèlent le peu d'intérêt que commerçants, fonctionnaires et particulièrement le simple citoyen attachaient à la capitalisation des parcelles comme cela se produit aujourd'hui", écrit Marcel Poussy en 1975 à propos des deux décennies précédentes ⁷⁷. Le développement des achats, qui représentent à partir de 1974 et jusqu'en 1984 plus de 50% des attributions, marque l'entrée de la terre urbaine dans le marché monétaire et indique aussi probablement le début de la pression foncière. Les prix s'établissent alors dans leur majorité entre 26 000 et 100 000 FCFA pour des superficies comprises, dans 40% des cas, entre 250 et 450 m². 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 mécanisme marchand étant enclenché, la compensation financière à l'occupation du sol se banalise rapidement et auto-entretient une spirale inflationniste. L'on ne s'étonnera pas dans ces conditions du succès "foudroyant" des lotissements publics à partir de 1984 qui proposent des terrains non viabilisés certes, mais les lots achetés aux chefs coutumiers étaient aussi cédés en l'absence de tout aménagement, à

⁷⁷ M. POUSSY. - op. cit. - p. 37.

des prix normalisés et d'autant plus "raisonnables" que beaucoup de citoyens semblent persuadés que l'Etat ne pourra guère exiger plus que le versement initial obligatoire de 25 000 FCFA ⁷⁸. En outre, l'allégeance à l'Etat paraît plus vague et moins aliénante dans l'immédiat que celle qui liait le chef coutumier à ses "clients" dans les rapports d'alliance antérieurs.

Tableau n° 24

Superficies des parcelles en fonction des modes d'attribution : périphérie ouagalaise (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).

Dans ce contexte foncier, il reste que l'installation en zone spontanée est essentiellement à Ouagadougou une décision individuelle répondant à des stratégies propres à chaque ménage mais dont on peut esquisser une typologie sommaire. En premier lieu, il s'agit de 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 destination fonctionnelle dans ces deux cas est très différente et les implications sur le montant des investissements consentis aussi.

Dans le second cas, il s'agit avant tout d'une stratégie "spéculative" au sens premier du terme, c'est-à-dire que les habitants anticipent sur les opérations de lotissement en réalisant un investissement minimal sur un terrain dont ils ont acquis le droit d'occupation auprès d'un chef coutumier, en espérant se voir ainsi reconnaître le droit à une parcelle dans la future opération de restructuration, puisque le critère retenu est en effet d'être résidant. Les bâtiments construits, connus sous le nom de "pigeonniers" à Ouagadougou, sont ainsi des témoins d'une occupation fantôme mais d'une acquisition réelle. 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

⁷⁸ Le prix d'un lot est théoriquement de 300 FCFA/m², avec un apport initial de 25 000 FCFA et le solde en 5 annuités.

"fructueux" et moins incertains sont accessibles, et celles du "bas" qui ne peuvent pas s'offrir le "luxe" d'un risque. La production de 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 de la périphérie : 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 : les ménages s'inscrivent dans les rangs plusieurs années à l'avance et semblent ainsi, contrairement à ce que l'on prétend parfois, parfaitement insérer le long terme dans leur stratégie d'intégration urbaine.

L'autre cas, celui de l'occupation réelle répond à des préoccupations plus diverses et complexes 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 ont procédé ces dernières années 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 la périphérie proche et lointaine sur des lots acquis dans le marché "parallèle" afin d'obtenir un statut d'ayant droit lors des futurs recensements de résidants préalables aux opérations de restructuration. Ceci explique en partie le taux exceptionnellement bas de 1,09 ménage par parcelle trouvé par l'enquête ORSTOM/IRSSH en 1986 en périphérie, 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" ⁷⁹. Remarquons enfin que cette micro-spéculation familiale connaît une "spécialisation" géographique récente, liée aux hasards de la distribution des zones loties et équipées en périphérie : la juxtaposition d'aires résidentielles de standing nettement supérieur au reste de l'environnement urbain, comme dans le cas du lotissement de la Patte d'Oie au secteur 15, suscite en effet un "parasitage" de ces dernières par un habitat spontané qui en adopte par mimétisme la trame et la configuration au point de se fondre avec elles ⁸⁰. Pourtant, bien que l'occupation soit ici plus effective que dans la précédente version de la même stratégie, et entraîne par conséquent un effort d'équipement supérieur de la parcelle, elle reste fondamentalement temporaire, le but étant atteint le jour où une parcelle légale, correspondant à l'ancienne ou non, est finalement attribuée.

⁷⁹ A. MARIE. - "Les structures du groupe de résidence : tendances lourdes et stratégies de conjoncture". - in E. LE BRIS et alii. - op. cit. - p. 6.

⁸⁰ A. OSMONT. - "Statut et pratiques résidentielles". - in E. LE BRIS et alii. - op. cit. - p. 5.

Egalement temporaire, mais pour une autre raison, est la résidence en zone spontanée de certains ménages appartenant aux couches moyennes de la population. Parmi ceux que nous avons rencontrés, le raisonnement était toujours le même : constituer une épargne pendant quelques années en économisant sur le coût du logement que l'on accepte austère afin de pouvoir se réinstaller ensuite plus confortablement, selon le niveau de ressources, soit dans un quartier de meilleur standing, soit dans un quartier nouvellement loti de la périphérie mais dans lequel on pourra construire une villa "en dur", c'est-à-dire en parpaing, spacieuse. Dans tous les cas, 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", c'est-à-dire non pas inscrites comme étape dans une stratégie définie, mais délibérément choisie comme alternative sont le fait de deux catégories de population totalement opposées. On y trouve ainsi, sans pouvoir en avancer la proportion, tous ceux qui n'ont pas d'autres solutions, autrement dit les pauvres pour qui l'exil en périphérie et la marginalisation juridique constituent la seule façon d'intégrer géographiquement la ville (ce qui ne permet cependant pas de préjuger nécessairement de leur insertion ou non dans les filières de sociabilité et de petite économie marchande incontestablement urbaines). On y retrouve ainsi tous ceux que leurs faibles moyens financiers excluent à la fois des opérations de lotissement et du marché locatif.

A l'autre bout de la chaîne, s'installent aussi définitivement en zone non lotie ceux qui ont les "moyens" d'imposer leur choix. Plus significatives à cet égard sont les stratégies adoptées par les ménages aisés de la zone d'habitat spontanée des rives sud du barrage n° 2. Les avantages de cette localisation sont évidentes : proximité du centre-ville, où il n'est plus si courant de pouvoir construire une villa sur un terrain vierge, site agréable (vue sur le lac, verdure et fraîcheur) si les moyens de son aménagement sont donnés (assainissement et protection contre les moustiques) et possibilité d'extension des réseaux (voirie, réseaux d'eau et d'électricité). Si la population est hétérogène dans ce quartier, il n'est donc pas étonnant que l'on y trouve aussi quelques familles disposant de bons revenus. Certaines d'entre elles, peu soucieuses d'être délogées, ont mis en œuvre les ressources de leur "base" sociale pour obtenir, en dépit de leur statut foncier parfaitement illégal, un titre de propriété en bonne et due forme (21,79% des ménages sur l'ensemble de la zone ⁸¹) : ce processus de légalisation a posteriori, exceptionnel à Ouagadougou, montre bien l'influence déterminante des individus dans le mécanisme et

⁸¹ R. OUEDRAOGO. - op. cit. - p. 41.

confirme la spécificité des stratégies à l'œuvre dans cette forme d'habitat spontané qui ne ressemble guère à celles précédemment décrites.

Tableau n° 25

Statut foncier dans la zone d'habitat spontané 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 : R. OUEDRAOGO. - op. cit. - p. 41.

Remarquons également que peu de villas - aucune même à notre connaissance - construites dans les zones spontanées soumises à restructuration ont été détruites lors de l'implantation du nouveau parcellaire : là encore, il a bien fallu qu'une attention particulière soit portée à ces heureux propriétaires puisque les "petits" ont vu quant à eux leurs maigres patrimoines "retailés" sans vergogne. Dans ces deux derniers cas, l'occupation maximale du sol par l'implantation d'une construction de bon standing témoigne ainsi d'une confiance relative dans la loi de l'antériorité et du fait accompli lorsqu'elle est supportée par une confortable assise matérielle : nous sommes bien loin des marginaux exclus du marché foncier urbain par leur paupérisation.

Nous n'avons nulle prétention à l'exhaustivité dans la recension des causes et des formes de l'habitat spontané ouagalais : 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 zones urbaines et leurs comportements. Nous en restons par conséquent à des hypothèses que nous suggèrent à la fois les travaux épars déjà réalisés sur ce thème mais qui restent lacunaires et nos propres observations, incomplètement achevées cependant dans la mesure où elles n'ont toujours constitué qu'une composante secondaire des thèmes centraux de nos enquêtes. En dépit de ces réserves, il nous semble raisonnable de conclure à la diversité constitutive de l'habitat spontané ouagalais et surtout aux fondements structurellement différents qui en sont à l'origine. Nous avons constaté dans ce rapide panorama 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, le facteur culturel joue beaucoup dans cette "course aux parcelles", la propriété foncière restant "la condition d'une véritable cidadinité et l'affirmation la plus

tangible d'une ascension sociale" ⁸², mais elle n'a pas la même urgence pour tous et ne recouvre ni les mêmes sacrifices ni les mêmes enjeux. La seule caractéristique transversale que nous puissions lui trouver est sa situation d'illégalité juridique par rapport à la norme institutionnelle. Ses effets sont considérables cependant puisqu'elle constitue 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 depuis 1983.

Il semble que l'on puisse, à la lumière de l'exemple ouagalais, nuancer le "pacte foncier" que décrit 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 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" ⁸³, ce qui suppose entre autre l'acceptation par tous de leur caractère "illégal". 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 en périphérie des lotissements procède donc d'une réponse "rationnelle" des citoyens 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, et en ce sens il est la manifestation d'un mouvement réfléchi de réinterprétation et de réappropriation des dispositions officielles normalisant l'accès au sol. A ce stade de l'analyse tout nous oppose par conséquent à ce que les auteurs de Construire la ville africaine dénoncent comme étant "le mythe de l'auto-construction" dans lequel l'homo urbanicus africain apparaîtrait incapable de concevoir et organiser au sein de ses propres

⁸² A. DURAND - LASSERVE. - L'exclusion des pauvres dans les villes du Tiers-monde. - Paris : L'Harmattan, 1986. - p. 69.

⁸³ J. - F. TRIBILLON. - "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).

structures sociétales "une production rationnelle de l'habitat" ⁸⁴. Nous avons suggéré, à l'inverse, que les pratiques observées, sans exclure les tactiques circonstancielles, relèvent souvent de stratégies calculées et inscrites tantôt dans des filières foncières visant exclusivement l'accès au sol, tantôt dans des projets beaucoup plus vastes de renforcement des assises familiales : période d'épargne permettant une réintroduction "trionphale" dans la ville lotie par la suite ⁸⁵ ; essaimage des ayant-droits pour affermir le réseau familial sur le territoire urbain ; enfin constitution d'un patrimoine foncier, jouant le rôle d'épargne et de sécurité pour des ménages qui n'ont aucun besoin immédiat de terres, parce qu'ils sont déjà logés et que les dépendants, enfants et femmes notamment vivent sur la parcelle, et représentant une forme de micro-spéculation familiale à laquelle peuvent accéder des ménages modestes qui n'ont pas la capacité de réaliser immédiatement une spéculation locative pour laquelle les investissements de départ sont supérieurs. Nous partageons donc pleinement les analyses des auteurs sus-cités donnant à voir "l'image d'une fabrication lente de la ville et de ses quartiers - en Afrique noire du moins - selon des mécanismes, certes conflictuels, mais délibérés et organisés en fonction de stratégies à moyen et long terme" ⁸⁶. Faut-il pour autant abandonner la notion d'habitat spontané ?

S'il faut faire un sort à ce dernier adjectif, nous dirons qu'il ne nous paraît pas totalement inapproprié à condition de préciser ce à quoi il s'applique. Le dictionnaire nous enseigne ainsi que le premier sens de "spontané" est : "que l'on fait de soi-même, sans être incité ni contraint par autrui" ⁸⁷. Par conséquent, 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, l'idée ne nous paraît pas fautive pour qualifier au moins certaines des pratiques sous-jacentes au phénomène et tout aussi pertinente que celle parfois proposée d'"urbanisation non planifiée" ⁸⁸ qui mériterait tout autant que soit explicitée l'autorité de référence (les lotisseurs clandestins ne "planifient-ils" donc pas leurs opérations de démembrement de vastes patrimoines fonciers ?). En revanche, on bannira le sens de spontané signifiant "qui se fait sans que la volonté intervienne" qui nous ramènerait au mythe précédemment cité et l'on prendra garde également de nuancer le propos car, s'il nous paraît essentiel de conserver la notion de "choix" que nous avons

⁸⁴ P. CANEL, Ph. DELIS, Ch. GIRARD. - Construire la ville africaine : histoires comparées de chantiers d'habitation auto-produits à Douala (Cameroun) et à Kinshasa (Zaire). - Paris : Plan construction et Habitat, 1984. - p. 5.

⁸⁵ Nous avons suivi plusieurs itinéraires de ce type, dont l'un a conduit directement le ménage, dont le chef exerce aujourd'hui de hautes responsabilités, 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.

⁸⁶ P. CANEL, Ph. DELIS, Ch. GIRARD. - op. cit. - p. 6.

⁸⁷ Petit Robert. - édition 1989. - p. 1856.

⁸⁸ Voir par exemple P. CANEL, Ph. DELIS, Ch. GIRARD. - op. cit. - pp. 11 - 14.

trouvée à l'œuvre dans nombre de stratégies à Ouagadougou, ce dernier est parfois réduit à bien peu de chose pour certains ménages. Nécessité économique, "luxe du petit" pour se garantir un patrimoine urbain à forte valeur ajoutée, stratégie d'épargne pour d'autres ou "caprice" du riche, ces stratégies se sauraient donc être qualifiées de spontanées que parce qu'elles traduisent en dernière analyse, au sein de contextes souvent très contraignants, la dernière parcelle de libre-arbitre des citoyens : celle qui leur permet de "reconquérir" la ville, leur ville, quand tout tente de les en exclure, le statut du sol, les filières formelles de production de l'habitat, le coût des services urbains.

En conclusion, la mosaïque d'intentions et de résultats que recouvre le phénomène ne nous semble nullement le priver d'identité : renvoyant à une matrice de comportements reconnue et pratiquée par un large spectre de la population, il mérite une expression fédératrice, bien que réductrice, qui en établisse, au delà des aspérités du concret l'unité ultime. Car quels que soient leurs objectifs, les citoyens se reconnaissent dans le pragmatisme calculateur qui en est le fondement et il nous semble qu'à travers l'utilisation de cette expression, on restitue un peu de cette solidarité urbaine face à l'acquisition foncière sur laquelle s'accordent tous les citoyens : il préserve un fil conducteur à suivre au-delà des effets de dispersion et de diffraction créés par le premier contact avec la multitude d'acteurs et de logiques individuelles désordonnées. L'objet de la deuxième partie ayant pour cadre la périphérie ouagalaise, nous serons amenés à détailler plus précisément les profils des populations qui l'occupent et nous reviendrons à cette occasion sur les relations qu'elles entretiennent avec le sol urbain. Cette présentation rapide n'avait d'autre but que de conjurer ce qui nous apparaît à bien des égards comme un certain snobisme des chercheurs vouant 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 citoyen africains : que l'on critique les projets scientifiques qui ont 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 sous prétexte qu'il ne correspond plus aux modes - car qui prétendra que les sciences sociales échappent aux modes ? - en vigueur dans les communautés de chercheurs occidentaux nous paraît d'un arbitraire tout aussi ethnocentrique que celui qui consiste à ne considérer les questions qu'en fonction de nos propres problématiques et schémas de résolution. Cette expression a aujourd'hui une histoire, à Ouagadougou au moins puisque nous ne pouvons nous prononcer pour les

autres pays où nous fait défaut l'expérience de terrain, et correspond à un phénomène physique et des comportements sociaux identifiés et reconnus par la population. C'est à ce titre que nous conservons la signification "vernaculaire", sachant bien qu'il nous sera probablement reproché d'inféoder à des théories éculées. Ne risque-t-on pas aussi de se couper de ces 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 citoyen ?

4/ Un éternel commencement : les plans

En 1961, une étude d'urbanisme de Ouagadougou est produite sur commande du Secrétariat des missions d'Urbanisme et de l'Habitat : mettant déjà l'accent sur le caractère inquiétant de l'extension des aires d'habitat spontané, elle recommande de densifier l'habitat, de dégager des espaces publics et de promouvoir des matériaux de construction durables ⁸⁹. En 1965, un schéma directeur d'aménagement de Ouagadougou, dit Plan Chômette (du nom du bureau d'études) est élaboré, mais il ne sera jamais approuvé.

Au début de la décennie suivante, alors que le Plan quinquennal de développement économique et social (1972-1976) insiste à nouveau sur la nécessité de doter les villes d'un SDAU (schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme), un bureau d'études français prépare un schéma de structure pour Ouagadougou, lequel est achevé en 1973 ⁹⁰. Approuvé en octobre 1975, le projet apparaît rétrospectivement singulièrement utopiste, mais aussi prémonitoire si l'on considère l'évolution post-1983 : il prévoyait la densification des quartiers existants pour atteindre une densité de 135 h/ha, la restructuration des aires d'habitat spontané et le contrôle de leur extension, enfin le développement de la ville vers l'ouest et le nord. Il ne fut cependant pas suivi de conséquence et dans l'avant-projet du IIIème Plan de développement économique et social (1977-1981) il était souligné que les moyens manquaient pour appliquer ses prescriptions ⁹¹. Critiquant les options de ce schéma directeur, et montrant que ses recommandations n'avaient eu jusqu'alors que des incidences marginales sur l'aménagement de l'espace urbain comme sur les méthodes et les conceptions

⁸⁹ ARNAUD, ROURE, VEDRENNE. - Aménagement urbain à Ouagadougou et Bobo-Dioulasso. - Paris : SMUH, 1961. - p. 4.

⁹⁰ SEURA. - Schéma de structure de la ville de Ouagadougou. - 15 juillet 1973.

⁹¹ Cité par C. BEEKER. - Ouagadougou 1980-90 : perspectives de l'aménagement. Document de travail n° 2. - Ouagadougou : Direction de l'Urbanisme et de l'Architecture, 1979. - p. 1, doc. dactylographié.

urbanistiques des services en charge de ce secteur, une étude officielle réalisée en 1979 pour le compte du ministère burkinabè des Travaux publics, des Transports et de l'Urbanisme concluait à l'urgente nécessité de redéfinir les grandes options du développement urbain ouagalais ⁹².

Il faut ensuite attendre 1978 pour que débute une nouvelle étude sur l'aménagement des aires d'habitat spontané de Ouagadougou et que soit élaboré un SDAU de la ville, finalement adopté en mai 1986 ⁹³. Ce dernier n'est toutefois pas sans poser problème. S'il affiche un objectif classique de "développement balancé et contrôlé de la ville", les moyens présentés paraissent à bien des égards irréalistes ⁹⁴. Proposition avait ainsi été faite de déplacer l'aéroport international alors que l'argent manquait déjà pour en allonger les pistes : le Conseil des ministres en sa séance du 26 septembre 1984 a d'ailleurs demandé et obtenu le retrait de cette clause, ainsi que le maintien en son site de la réserve administrative de Gounghin occupée par le camp militaire. Pour le reste, la priorité du SDAU est de trouver à court terme "une solution au problème des zones spontanées et au besoin de logement de la population rapidement croissante" ⁹⁵ pour laquelle il propose le lotissement de l'ensemble des espaces urbanisés en quatre phases de 1980 à 2000, avec un important programme portant sur près de 5 000 hectares entre 1985 et 1990. Les normes d'équipement retenues comportant à la fois l'ouverture des voies principales, des adductions d'eau et des caniveaux de drainage, portent le coût de l'hectare aménagé à 2 436 000 FCFA. L'ensemble du projet supposait ainsi un budget de plus de 14 milliards de FCFA difficile à trouver et de fait, si les lotissements ont été effectivement réalisés au cours de la période, ils l'ont été au prix d'une baisse drastique des normes puisqu'ils se réduisent en pratique au bornage.

⁹² Ibid. - pp. 3-13.

⁹³ Kiti n° 86-180 CNR.PRES.ME du 14 mai 1986 (JOBF. - n° 21 du 22 mai 1986. - p. 357).

⁹⁴ HASKONING. Ingénieurs conseils et architectes - Ouagadougou 2000 : schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme. - Ouagadougou : DGUTC, 1984. - Introduction.

⁹⁵ HASKONING. Ingénieurs conseils et architectes. - Ouagadougou 2 000 : schéma directeur et d'urbanisme. Edition révisée. - Ouagadougou : DGUTC, 1985. - n.p.

Tableau n° 26
Coûts estimatifs d'un hectare de lotissement (prévision du SDAU)

	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.

Toutefois, c'est dans le domaine des infrastructures que le projet pose le plus de problèmes. Se retranchant derrière d'ultérieures et nécessaires études - "à cause du caractère restreint des ressources d'eau et du besoin croissant il faudrait faire une étude pour déterminer la façon dont, à court terme, les réservoirs existants pourraient être agrandis [...] Outre l'étude à court terme, il faudra entamer une étude à long terme"⁹⁶ - le rapport n'en préconise pas moins, dans la première phase, l'extension du réseau à six nouveaux quartiers. Or, on sait déjà qu'il en coûtera au moins 545 millions de FCFA à court terme pour les mesures d'urgence et une vingtaine de milliards de FCFA pour réaliser le barrage qui sauvera la ville de la pénurie. Significative à cet égard est l'attitude adoptée par les experts chargés, depuis, d'étudier l'approvisionnement en eau de Ouagadougou : alors que s'imposerait, en toute logique, une parfaite conformité des deux études, les seconds s'émancipent du SDAU dont ils signalent dans les premières lignes de leur rapport les insuffisances. Le schéma ne poserait pas les questions essentielles, au premier rang desquelles le problème des densités d'habitat ; il serait déjà dépassé en 1985 en raison de l'accélération des opérations de restructuration en périphérie, laquelle rend aussi l'équipement des lotissements plus problématique encore que ne le suggérait le SDAU ; les résultats du recensement de 1985 modifieraient les options fondamentales du SDAU appuyées sur des estimations démographiques inexactes ; le schéma présenterait enfin des incohérences dommageables entre le modèle de développement proposé et le programme de mise en œuvre par étape⁹⁷. Nous

⁹⁶ Ibid.

⁹⁷ 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.

rejoignons sur ces différents points les analyses de Lahmeyer International, le problème non résolu de la desserte en eau de la ville nous paraissant hypothéquer sérieusement le modèle proposé de développement spatial de la ville.

Le SDAU paraît, en dernière analyse, mal articulé avec la réalité urbaine et économique de Ouagadougou ⁹⁸. 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 mal encore ⁹⁹. 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 ¹⁰⁰. L'instrument de cette politique est le développement de villages-centres répartis dans un rayon de 20 à 50 kilomètres de la capitale, relayés par des villages dits d'extension. Ce parti apparaît toutefois peu réaliste en l'état car le différentiel d'équipement est tel entre la ville et les aires rurales adjacentes que l'on voit mal comment le réseau de centres ainsi intégrés dans la mouvance de Ouagadougou pourrait ne pas servir au contraire de prétexte à l'extension de la périphérie ouagalaise. Depuis qu'ont été repoussées les limites du périmètre urbain de la province, les stratégies villageoises ne se multiplient-elles pas dans l'espace intermédiaire entre les bourgs ruraux et la bordure de la ville lotie ? S'il n'existe pas encore d'études suffisamment précises sur le sujet pour analyser de façon pertinente ces phénomènes, les responsables des secteurs périphériques de Ouagadougou nous en ont cependant à plusieurs reprises indiqué une des logiques : conscients d'appartenir désormais à la "ville", les villageois n'ont de cesse que de prendre leurs marques dans la course au terrain urbain et, dans l'espoir de faire avancer le front du lotissement et d'acquérir ainsi un lot légal dans un premier temps puis dans un second de voir inclus un jour le centre villageois dans les projets d'équipement et viabilisation, ils participent amplement au mécanisme de prolifération de l'habitat spontané en bordure des lotissements (notamment au sud de la ville). Il n'est donc pas incongru de douter de la validité de l'hypothèse fondatrice du SABO, qui paraît surestimer le pouvoir de rétention des centres ruraux de la banlieue ouagalaise, même si des activités agricoles (maraîchage) y sont développées ainsi qu'il est préconisé, et sous-évaluer au contraire l'ampleur des stratégies d'accession au sol urbain dont Ouagadougou est le théâtre à la fois de la part de ses propres résidents mais aussi des ruraux des zones avoisinantes. En outre, le

⁹⁸ Voir par exemple A. OSMONT. - "La Banque mondiale et les politiques urbaines nationales". - in Politique africaine. - n° 17, mars 1985. - p. 63.

⁹⁹ M. OUEDRAOGO, P. VALEA. - "Une proposition de maîtrise de la croissance urbaine : le SABO". - Communication au colloque international *Maîtriser le développement urbain en Afrique sub-saharienne : Ouagadougou 1^{er} - 5 octobre 1990*. - doc. non publié, 12 p.

¹⁰⁰ DGUTC. - Schéma d'aménagement de la banlieue de Ouagadougou. Etudes socio-économiques. - Ouagadougou : DGUTC, 1985. - p. 5.

projet laisse 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 ? Ces options n'ont par conséquent qu'une valeur opératoire limitée dans le contexte ouagalais, où ces réminiscences d'un modèle de développement urbain régional sur la base de "villes nouvelles", ou plus exactement dans ce contexte de "bourgs nouveaux", harmonieusement répartis en couronne autour de la métropole, ne sont guère convaincantes.

Ainsi que l'illustrent les péripéties de la planification spatiale, la gestion urbanistique de Ouagadougou fut, au moins jusqu'au début des années 80, plus un urbanisme d'intentions qu'une politique urbaine cohérente et directive. Inachevés, ignorés, déconnectés de leur environnement institutionnel, politique et économique, les plans n'eurent que peu d'effets sur la pratique opérationnelle, tandis que les autorités poursuivaient, "à-côté", un urbanisme de projets pour répondre, ponctuellement, aux demandes catégorielles de sa "base sociale" citadine. Tous ces plans, jusques et y compris le SDAU de 1986, privilégient l'habitat au sens strict dans leur approche de l'espace urbain, la maîtrise de ce dernier passant par un contrôle de l'accès au sol. En revanche, ils sont peu attentifs à la structuration du territoire par les réseaux et les équipements, moins encore à la desserte des citoyens en services de proximité, et ils négligent le chapitre de la mobilisation des ressources économiques endogènes pour ces derniers.

Le scénario que nous venons de décrire n'est guère original. Historiquement en effet, l'urbanisme des villes africaines est d'abord un urbanisme de plan et celui de Ouagadougou reproduit les difficultés et les échecs enregistrés ailleurs. L'autopsie de ces derniers conduit partout aux mêmes analyses. La démarche planificatrice, dans laquelle "le plan [est] le dessin du devoir-être spatial, et le droit, la méthode d'inscription dans l'espace des objets et ouvrages ainsi dessinés" ¹⁰¹, nécessite à la fois que les normes et critères de l'urbanisme opérationnel soient adaptés aux techniques employées, et que les procédures de l'urbanisme réglementaire respectent les codes juridiques qui déterminent la légalité pour l'ensemble des acteurs sociaux. Elle suppose donc, de fait, un type de société privilégiant la technique comme mode de résolution des problèmes, et le droit, en tant qu'énonciation étatique d'un système juridique unique, présumant que les pouvoirs publics ont les moyens de le faire respecter. Ce qui n'est généralement pas

¹⁰¹ G. MASSIAH et J.-F. TRIBILLON. - "Les différents visages de la planification urbaine". - in Politique africaine. - n° 17, mars 1985. - p. 8.

le cas dans les villes africaines où s'enchevêtrent les systèmes fonciers. Le SDAU ouagalais n'a ainsi pas suffisamment pris en compte les synergies entre le droit coutumier et le droit positif "moderne" : prescrivant de multiplier les surfaces légales à bâtir dans les aires d'habitat spontané, il n'a pas prévu que le mécanisme de régularisation foncière alimenterait lui-même, par un effet d'anticipation, la progression des franges d'occupation illégale sur les terres péri-urbaines.

Eléments d'une panoplie d'instruments et techniques importés, les plans n'ont de valeur opératoire que s'ils sont accompagnés des moyens de leur mise en œuvre. Etudiant l'exemple des cadastres, Jean-François Tribillon met en garde contre leur inadaptation, voire leur inefficacité, face à une résistance des sociétés pour lesquelles ils n'ont pas été conçus ¹⁰², tandis que Henri Coing, analysant le problème plus globalement, constate que "nos" techniques d'urbanisme fonctionnent mal, tandis que "nos" outils d'analyse, de programmation ou de gestion ne sont guère plus utiles ¹⁰³. Loin d'être une panacée, "cette quincaillerie technico-institutionnelle" ¹⁰⁴ et le "mimétisme administratif" ¹⁰⁵ qui l'accompagne souvent sont sources de difficultés et l'on constate un peu partout que les meilleurs textes, comme les meilleurs plans, ne "résistent guère à la poussée des «réalités africaines»" ¹⁰⁶. Le décalage entre la lenteur de gestation des produits urbanistiques et la rapidité d'évolution des espaces urbains étudiés disqualifie la pertinence des documents : 8 ans se sont ainsi écoulés entre le début des études du SDAU ouagalais et son approbation, alors que la ville croissait à un taux annuel moyen supérieur à 9%. Sans doute Jean-Pierre Testa a-t'il raison de dénoncer à la fois le "pouvoir quasi-magique" souvent prêté aux documents d'urbanisme et la véhémence actuelle de leurs détracteurs, avant de rappeler avec pragmatisme que ces excès résultent "des espoirs inconsidérés portés sur un outil qui somme toute n'a que l'efficacité qu'on veut bien lui donner" ¹⁰⁷, mais de nombreux professionnels, impuissants à imposer leur ordre urbain, font aussi volontiers leur constat désabusé que "l'urbanisation en Afrique échappe largement à l'urbanisme" ¹⁰⁸. Véhiculant des modèles d'urbanisation étrangers aux pays en développement, les documents d'urbanisme prennent enfin

¹⁰² J.- F. TRIBILLON. - "Interventions foncières dans les villes africaines : leçons d'expériences". - in Le Mois en Afrique. - n° 247-248, août-septembre 1986. - p. 56.

¹⁰³ H. COING. - "Le transfert des techniques urbaines vers le tiers monde : éléments pour une problématique". - in Les Annales de la recherche urbaine. - n° 7, printemps 1980. - p. 4.

¹⁰⁴ J.- F. TRIBILLON. - op. cit. - p. 57.

¹⁰⁵ J. BUGNICOURT. - "Le mimétisme administratif en Afrique". - in Revue française de sciences politiques. - décembre 1973. - pp. 1239 - 1277.

¹⁰⁶ M. PROUZET. - "Mimétisme et droit de la planification urbaine en Afrique noire". - in E. LE BRIS, E. LE ROY, F. LEIMDORFER (éds.). - Enjeux fonciers en Afrique noire. - Paris : ORSTOM/Karthala, 1982. - p. 325.

¹⁰⁷ J.-P. TESTA. - "Intégrer une composante économique dans les études de SDAU : expérience du SDAU de Bobo-Dioulasso". - Communication au colloque "Maîtriser le développement urbain en Afrique subsaharienne". Ouagadougou : 1 - 5 octobre 1990. - doc. non publié, p. 3.

¹⁰⁸ M. PROUZET. - "L'explosion urbaine en Afrique noire et le droit". - in Le Mois en Afrique. - n° 176-177, août-septembre 1980. - p. 117.

rarement en compte les particularités de l'économie urbaine des villes africaines, où l'importance des petites activités marchandes reste mal quantifiée : se démarquant en cela du SDAU de Ouagadougou, celui de Bobo-Dioulasso fait un remarquable effort pour intégrer l'économie urbaine, dans ses différentes composantes, comme donnée constitutive de l'urbanisme, donc du processus de planification urbaine ¹⁰⁹.

Ces raisons conjuguées expliquent les échecs patents de la planification spatiale globale (ce que les Anglo-saxons appellent *comprehensive planning*) partout en Afrique. Richard Stren décrit ainsi les déficiences du schéma directeur de Dar-es-Salam, rappelle qu'un quart seulement de la croissance spatiale de Kinshasa est contrôlé par les instances de planification et qu'environ 20% au mieux de celle des villes nigérianes relèvent de l'urbanisme réglementaire, avant de conclure sur la fatale déliquescence des structures de planification dans les villes africaines ¹¹⁰. Dans ce domaine par conséquent, l'histoire de l'urbanisme burkinabè se confond 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 ont entraîné critiques, discrédit des plans et désarroi des techniciens des villes. Face à cette faillite, parfois qualifiée de "crise" ¹¹¹, les techniques de planification urbaine ont évolué, souvent plus sous l'influence des opérateurs extérieurs et bailleurs de fonds internationaux que sous l'effet d'une pression endogène. De ce fait, les nouveaux montages institutionnels et techniques adoptés ne constituent guère des solutions mieux adaptées. En revanche, ils assurent probablement une plus grande "sécurité" d'intervention aux acteurs étrangers. En effet, les maîtres-mots des projets urbains sont aujourd'hui : rentabilité et "replicabilité". Les gourous de la Banque mondiale en ont décidé ainsi : l'engouement est donc aujourd'hui aux projets "bancables". Ouagadougou est donc passée elle aussi dans les années 70 à l'heure des "projets urbains", opérations de parcelles assainies et autres programmes spatialement limités à un quartier et un type de clientèle, les "bas revenus".

Ces interventions par opérations se veulent une approche plus concrète et plus empirique de l'urbanisme : d'échelles et d'ambitions plus modestes que les programmes antérieurs, elles représentent aussi une forme plus volontariste de "faire la ville". Si les programmes individuels y gagnent sans doute en "efficacité", l'image de la cité s'y dilue dans un "canevas grossier" de projets et sa cohérence générale en ressort affaiblie ¹¹². Les

¹⁰⁹ J.-P. TESTA. - op. cit. - p. 4 et sq.

¹¹⁰ R. E. STREN. - "The Administration of Urban Services". - in R. E. STREN, R. R. WHITE (eds.). - African Cities in Crisis : Managing Rapid Urban Growth. - Boulder, San Francisco ; London : Westview Press, 1989. - pp. 58-63. - (African Modernization and Development Series).

¹¹¹ R. STREN, R. WHITE (eds). - op. cit. - Titre de l'ouvrage.

¹¹² G. MASSIAH, J.- F. TRIBILLON. - Villes en développement : essai sur les politiques urbaines dans le tiers monde - Paris : Editions La Découverte, 1988. - p. 266. - (coll. Cahiers libres).

justifications de ce phénomène sont-elles seulement techniques toutefois ? Ne recouvrent-elles pas une volonté implicite d'évacuer une réflexion globale donc politique sur l'urbain, au profit d'opérations limitées plus aisément restreintes au seul dispositif technique ? En additionnant les projets, solutions partielles à des problèmes partiels, les décideurs masquent l'urgence d'un débat de fond sur la politique urbaine.

Bien que la véritable rupture ne se produise pas à ce moment-là dans la capitale burkinabè - elle viendra en 1983 avec la redéfinition des urgences et l'adoption de procédures opérationnelles nouvelles - il est toutefois intéressant de situer au début de la décennie sinon l'abandon, puisque le SDAU reste la référence de la gestion de la croissance urbaine, du moins le retrait de cette forme exclusive d'approche des problèmes urbains au profit d'interventions plus diverses : il permet de comprendre comment l'on est progressivement passé 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. Ajoutons enfin que cette évolution de l'urbanisme a été accompagnée et favorisée par un autre changement fondamental dans l'approche des problèmes urbains dans les pays en développement en général et à Ouagadougou en particulier : celui qui témoigne d'un déplacement des centres d'intérêt et d'action du logement vers les équipements urbains.

III. Les "credos" de l'urbanisme institutionnel : du logement aux services

Si la planification urbaine constitue le cadre de l'intervention urbanistique, le principal objet et enjeu des politiques urbaines est longtemps resté le logement. Son positionnement au centre des revendications citadines et des projets officiels explique pour une grande part l'organisation spatiale ouagalaise et les choix successifs qui ont présidé à son aménagement. Aujourd'hui, pourtant, les services urbains et la gestion urbaine semblent lui ravir la primauté, faisant entrer Ouagadougou dans ce que Richard Stren appelle "la phase du management et des infrastructures" ¹¹³.

Ce n'est que dans la trame historique des politiques mises en œuvre, et à travers ces dernières dans les modèles urbains auxquels elles se réfèrent, que l'on peut déceler les causes réelles du passage de la construction de logement à la gestion des services. Il faut ainsi rappeler ce que fut et reste le modèle colonial pour comprendre la pesanteur de

¹¹³ R. STREN. - "Urban Housing in Africa : the Changing Role of Government Policy". - in M. MORRISON, P. GUTKIND (eds.). - Housing the Urban Poor in Africa. - New York : Syracuse University, 1982. - p. 34. Traduit par nous.

l'arsenal idéologique et technique d'intervention sur la ville, ou évoquer les caractéristiques du "modèle hollandais" pour déchiffrer les modalités actuelles de la restructuration de l'ensemble de la périphérie qui s'en est inspirée et qui marque désormais de façon prépondérante la capitale tant par les paysages qu'elle y ordonne que par les méthodes qu'elle y applique. Il faut enfin rappeler que, privilégiant la normalisation des techniques d'aménagement de l'espace et de gestion de la croissance urbaine, ces modèles n'ont que tardivement placé les équipements et les services urbains au cœur de leurs préoccupations.

A. Le modèle colonial : les cicatrices du cloisonnement urbain

Le modèle colonial, pris dans l'acception large que proposent Gustave Massiah et Jean-François Tribillon, marque durablement le paysage de Ouagadougou parce qu'il s'est institué en "norme idéologique et technique" définissant le champ de la légalité ¹¹⁴. C'est son cadre conceptuel qui servira pendant longtemps de référence, par rapport à laquelle la configuration réelle de la ville apparaîtra comme "une forme dégradée" ¹¹⁵. Les discriminations existantes dans la qualité de l'habitat et de l'environnement selon les types de quartiers qui se prolonge, ici comme dans les autres villes africaines, dans le domaine des équipements et services urbains en est un des héritages.

En 1952, au lendemain de la reconstitution du territoire, la France entreprend de donner à Ouagadougou les aspects et les atouts d'une cité et d'en faire une locomotive économique pour cette colonie qui rapporte peu, en valorisant ce qui apparaissait à la fois comme une tradition et comme une de ses principales ressources, le commerce, à propos duquel fut ainsi écrit : "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" ¹¹⁶. Le budget métropolitain consent donc un "gros effort" pour aménager la ville, et d'abord pour construire des logements à ses fonctionnaires ¹¹⁷. A ce titre, le BCEOM (Bureau central d'Etudes pour les Equipements d'Outre-mer), créé en 1949 pour assurer les études préalables aux réalisations métropolitaines dans les colonies, intervient aussi en Haute-Volta où il se substitue aux services locaux qui, faute de personnel et de moyens, ne

¹¹⁴ G. MASSIAH, J.- F. TRIBILLON. - op. cit. - p. 39.

¹¹⁵ Ibid. - p. 44.

¹¹⁶ Chroniques d'Outre-mer. - n° 8-9, août-septembre 1952. - p. 38.

¹¹⁷ Ibid.

peuvent assumer ces études. L'organisme travaille alors aussi bien sur les problèmes d'habitat (à partir de 1951) que les problèmes d'infrastructures. Il est ainsi notamment chargé des études de 95 logements de fonctionnaires.

A l'instar de ce qui se passe dans les autres colonies, la politique urbaine de la métropole est en effet ici aussi avant tout une politique de l'habitat. Ses buts sont ainsi définis en 1957 : "Améliorer les conditions de logement de la population voltaïque, et créer une main d'œuvre spécialisée, tels sont les deux buts poursuivis dans le domaine du logement en Haute-Volta" ¹¹⁸. Ces deux tâches ont été confiées au Bureau de l'Habitat et à la section locale de l'Office central des Habitations économiques, dont il assure la gestion. La réalisation d'un habitat subventionné participe alors d'un projet économique visant à faire des populations bénéficiaires des "agents d'un développement capitaliste à l'intérieur des colonies, et à constituer de nouvelles élites sociales" ¹¹⁹. Par la construction d'ensemble de logements standardisés et bon marché, la métropole s'efforce de fixer la main-d'œuvre dans ses principaux centres de développement économique, parmi lesquels la Haute-Volta ne figure pas. De cette marginalité économique de la colonie au sein des ambitions métropolitaines procède notamment l'indigence des programmes de logement public à Ouagadougou.

Jusqu'en 1949, ce type d'habitat est presque uniquement réservé aux Européens et ne porte que sur un nombre infime de réalisations. L'action de l'OHE demeure symbolique puisque l'office ne construit que 10 logements à Ouagadougou de 1935 à 1949. Menacé de suppression, il est à plusieurs reprises réformé. Lors de tentatives de décentralisation, une section de l'OHE est d'abord créée en Haute-Volta le 3 février 1949, puis un Office public local en 1952. Jusqu'à la fin de 1954, ce dernier construit directement des logements économiques groupés en lotissement dont les fonds, d'un montant de 76,9 millions de francs, proviennent d'avances et de subventions des budgets général et local, ainsi que du FIDES et de la CCFOM (Caisse centrale de la France d'Outre-mer). Les réalisations se situent essentiellement dans les quartiers de Bilibambili, Paspanga et Dapoya. En 1954 cependant une nouvelle orientation de l'OHE, devenu OCHE (Office central des habitations économiques), marquée au niveau du financement par l'intervention massive de la CCFOM, et dans les principes d'intervention par l'abandon des lotissements au profit d'interventions mieux adaptées, transforme progressivement l'Office local en organisme de prêts immobiliers. Si l'Office renonce à la précédente conception de construction directe pour des raisons d'ordre général qui sont communes à l'ensemble de l'AOF (essentiellement l'inadaptation économique à la demande) et

¹¹⁸ *Chroniques d'Outre-mer*. - n° 32, février 1957. - p. 35.

¹¹⁹ J. POINSOT, A. SINOÛ, J. STERNADEL. - op. cit. - p. 186.

expliquent le renoncement de ces stratégies dans toutes les colonies, il trouve aussi à sa nouvelle politique une justification plus spécifiquement locale, interprétée ainsi par un observateur en 1957 : "En Haute-Volta, la population n'aime pas les cases accolées, plus économiques à réaliser que des constructions isolées, mais qui lui paraissent constituer une atteinte à sa tranquillité. On en est venu ainsi à la politique de prêts individuels" qui, toujours selon cet observateur, aurait connu un "éclatant succès" ¹²⁰.

Ayant redéfini son rôle dans la filière publique de production de logement "économique", le Bureau de l'Habitat reçoit, de novembre 1954 à 1957, 581 demandes qui émanent aussi bien de particuliers que de Sociétés de Prévoyance pour le compte de leurs adhérents. La campagne de prêts 1955-1956 est financée par un emprunt à la CCFOM d'un montant de 100 millions de francs. Cet argent est totalement utilisé pour satisfaire les besoins des prêts individuels et, en janvier 1956, l'Office demande à la CCFOM un nouveau prêt de 200 millions pour financer la campagne 1956-1957 ¹²¹, mais il est disloqué en 1957. Peu importantes, ses activités ont été très sélectives : sur les 190 prêts accordés par l'Office avant sa suppression, 152 l'ont été à des fonctionnaires ¹²². Pas plus à Ouagadougou que dans les autres villes coloniales cette politique d'habitat n'a tenu ses promesses. L'indépendance ne modifie guère les modes d'intervention toutefois, et l'accélération de la croissance urbaine dans la période consécutive contribue à aggraver les déficiences antérieures.

Avant de poursuivre l'analyse, arrêtons-nous sur les opérations d'équipement des quartiers aménagés, où infrastructures et réseaux (voirie, eau et électricité) constituent un accompagnement de la construction des logements. Le FIDES finance ainsi, en 1952-1953, les premières grosses infrastructures : l'installation d'une nouvelle centrale électrique et son réseau de distribution pour 78 millions de francs (qui permet ainsi de renforcer la ligne d'environ 11 km qui avait été installée dès la fin des années 1920 pour alimenter le centre administratif et une partie du quartier commercial), la création d'une retenue d'eau au nord de la ville avec l'usine d'exhaure et les canalisations à hauteur de 118 millions (le projet coûtant au total 180 millions). La ville "s'urbanise" donc et les populations s'y familiarisent progressivement avec les normes de confort qu'imposent les nouveaux équipements : les Chroniques d'Outre-mer assurent ainsi en 1957 que "Le citoyen de Ouagadougou trouve naturel d'avoir l'eau à son robinet, s'il est abonné, ou de l'aller chercher, non plus au marigot mais au poste d'eau, s'il ne bénéficie pas encore d'un branchement particulier" ¹²³. La consommation réelle de la ville est alors de

¹²⁰ Chroniques d'Outre-mer. - n° 32, février 1957. - p. 35.

¹²¹ Ibid.

¹²² C. SISSAO. - op. cit. - p. 75.

¹²³ Chroniques d'Outre-mer. - n° 38, septembre-octobre 1957. - p. 34.

1 100 m³ d'eau par jour (soit 400 000 m³ dans l'année) que la retenue suffit amplement à satisfaire (le volume du réservoir est estimé à 2 100 00 m³ dont il reste 750 000 m³ à la fin de la saison sèche). En cette année 1957, le réseau de distribution a une longueur d'environ 20 km qui permet, aux dires du commentateur des *Chroniques d'Outre-mer*, de toucher "la majeure partie de la ville" et d'alimenter, outre des branchements individuels, onze postes d'eau. Conçus pour débiter 30 m³ d'eau par jour, ils en fournissent en réalité 7 à 8 en moyenne mais connaissent un succès grandissant. Néanmoins, les principales ressources en eau pour les Africains restent les marigots et les puits creusés en pleine ville, aux eaux polluées ¹²⁴. L'hôpital est également construit à la même époque (Plan de 1953-1957) pour un montant de 438 millions. Le BCEOM est particulièrement actif dans ce domaine des superstructures puisque, de 1949 à 1956 il est notamment chargé des dossiers concernant un cours protestant, la station d'épuration de l'hôpital, le marché couvert, l'adduction d'eau ¹²⁵.

Il faut enfin noter que les missionnaires, dans les deux domaines où leur présence eut un effet notable, la santé et l'éducation, ont joué un rôle dans l'équipement de la ville, rôle d'autant moins négligeable que Ouagadougou n'avait alors que peu d'établissements scolaires et médicaux et que ceux proposés par les missionnaires transcendent la dichotomie entre ville blanche et ville noire : ce sont les premiers services sociaux offerts aux Africains. L'école confessionnelle des Pères Blancs est ainsi ouverte en 1902 à Ouagadougou. Elle compte rapidement 87 élèves dont 39 fils de chefs et un fils du Mogho Naba. L'année suivante, en mars 1903 elle accueille 171 élèves parmi lesquels les fils des plus grands chefs du pays ¹²⁶. En revanche, faute de personnel, l'administration éprouve des difficultés à ouvrir une école laïque et, en 1904, il n'y a toujours à Ouagadougou que l'établissement de la mission ¹²⁷.

Il est intéressant de constater que la mission a eu ainsi une intéressante action de gestion sociale de l'urbain. En proposant un lieu de scolarisation aux enfants ouagalais, et notamment à ceux de l'élite voltaïque de l'époque, elle a favorisé deux caractéristiques de la société urbaine ouagalaise : l'intégration des chefs à la vie moderne, et l'on sait qu'ils furent en général proches de l'administration coloniale, et d'autre part l'importance relative des chrétiens par rapport aux musulmans (surtout si on compare Ouagadougou avec les capitales des autres pays du Sahel). Bien que l'enseignement dans les écoles confessionnelles n'ait pas eu pour objectif d'isoler les jeunes élèves pour les introduire dans la société coloniale - les missionnaires répugnaient ainsi à faire

¹²⁴ Ibid. - p. 35.

¹²⁵ C. SISSAO. - op. cit. - p. 71.

¹²⁶ J.- R. de BENOIST. - op. cit. - p. 156.

¹²⁷ Ibid. - p. 120.

apprendre le Français dans leurs écoles - ces derniers ont souvent été obligés de se plier aux injonctions de l'administration qui leur demandait avant tout de former des "auxiliaires". L'administration coloniale d'ailleurs ne s'y trompait pas, qui reconnaissait à l'enseignement catholique un caractère de "précieux" complément, en un temps où l'insuffisance des établissements officiels était notoire ¹²⁸.

Autre domaine d'action des missionnaires : les services de santé. Très vite les Pères ouvrent un dispensaire à Ouagadougou dont l'activité est suivie par les médecins de l'Assistance médicale indigène. Sa collaboration avec le Service de santé lui permet d'avoir à titre gratuit ou semi-gratuit les médicaments indispensables ¹²⁹. Ce dispensaire prend même à partir de 1931 une importance toute particulière. Du fait de la spécialisation ophtalmologique d'un missionnaire docteur en médecine arrivé cette année-là et de la présence d'une sœur capable d'opérer la cataracte, une clinique ophtalmologique y est ouverte, qui reçoit 73 299 malades en 1937 dont 33 200 pour des maux d'yeux. Reconnu d'utilité publique par le Gouverneur général, le dispensaire bénéficie bientôt de crédits qui permettent la construction d'un dispensaire ophtalmologique et de deux bâtiments d'hospitalisation, inaugurés le 3 mai 1939 ¹³⁰.

La mission a donc été un acteur influent de l'élargissement de l'offre des premiers services urbains aux populations africaines dans deux domaines primordiaux, la santé et l'éducation. Ce rôle, s'il est aujourd'hui devenu moins important quantitativement, a marqué l'histoire urbaine et l'un des établissements médicaux les plus appréciés encore actuellement reste le dispensaire de Sainte-Camille tenu par la mission catholique. Peut-on dire pour autant que les Pères Blancs ont fait œuvre d'"urbanisme" ? Non sans doute si l'on s'en tient à l'enjeu immédiat qui restait avant tout religieux : ainsi que le souligne Joseph-Roger de Benoist, leur objectif restait de former de bons chrétiens, en se faisant "aimer des Mossi en prodiguant leurs soins aux malades" par exemple ¹³¹. Néanmoins, la mission a incontestablement contribué à "ouvrir" la ville noire aux services de base tels que les écoles et les dispensaires qui, en facilitant l'assimilation par les populations africaines des notions "occidentales" de scolarisation et d'hygiène, favorisaient aussi leur insertion urbaine. Nous verrons ultérieurement que ce rôle de pionnier dans l'offre d'équipements de base aux habitants exclus, de fait, des établissements publics a continué d'être tenu par des congrégations religieuses dans les quartiers périphériques de la ville où elles se sont partiellement substituées aux autorités publiques pour pallier une offre en services totalement défailante pendant de longues années. C'est en ce sens que

¹²⁸ Ibid. - p. 284.

¹²⁹ Ibid. - pp. - 257-258.

¹³⁰ Ibid. - p. 408.

¹³¹ Ibid. - p. 161.

l'on peut dire que les communautés religieuses (catholique, protestante et musulmane) ont, aux côtés du pouvoir laïc, parfois en collaboration avec lui, contribué à formuler une politique de gestion de l'offre en services urbains de première nécessité. C'est en effet du souci conjugué de l'administration d'équiper les quartiers "utiles" de la ville coloniale et de la mission d'améliorer le niveau de vie de ses fidèles qu'apparaît, avant l'indépendance, la notion d'une "demande" urbaine en services publics reconnue et identifiée, et que se concrétise un marché urbain de services, même si ce dernier reste profondément segmenté et inégalitaire.

A s'en tenir à la production de sol constructible, l'urbanisme colonial ouagalais a fait preuve d'une indéniable efficacité puisque quartiers résidentiels et populaires ont été lotis à un rythme suffisant : des témoignages rapportent même qu'il fallait à l'époque "contraindre" la population africaine à venir occuper les parcelles ainsi créées ¹³², souvenir d'une époque révolue qui laisse dans les services techniques de la ville une relative nostalgie... Toutefois, en ce qui concerne le cadre bâti et son environnement au sens large, cet urbanisme s'est révélé fondamentalement producteur d'inégalité : le souci fut d'équiper les quartiers résidentiels et les centres économiques de la ville (zone industrielle et centre commercial) et peu d'efforts furent consacrés aux quartiers africains que le plan de l'administrateur Louveau de 1940, rapidement abandonné, prévoyait d'"aérer" par des "zones d'isolement" non loties, destinées à renforcer le zoning fonctionnel urbain et au-delà à rigidifier les frontières géographiques entre les "villes" ouagalaises ¹³³.

Dans le projet urbain qu'il promet, les équipements et services ne sont jamais conçus comme une composante fondatrice de l'urbain : ils sont seconds et viennent sanctionner une discrimination socio-géographique de l'espace déterminée par l'affectation privilégiée des investissements au profit de catégories exclusives d'occupants et d'activités. L'urbanisme ouagalais apparaît ainsi comme la version minimaliste du modèle colonial puisqu'il fait totalement l'impasse sur une pensée de la ville dans son ensemble : cette interprétation du "dogme", qui passait notamment par un désintérêt total pour la "modernisation" des quartiers africains, était alors d'autant plus opportune qu'elle se situait dans le cadre plus global de la marginalisation voltaïque, dont atteste de façon dramatique la suppression de la colonie de 1932 à 1947. La Haute-Volta, avant tout considérée comme un réservoir de main-d'œuvre, n'a jamais été au centre des préoccupations coloniales et encore moins des sollicitudes budgétaires. Son territoire, pauvre et enclavé, ne fournissait guère de ressources à la métropole ; or "l'effort en

¹³² M. POUSSY (1975). - op. cit. - p. 37.

¹³³ O. DAO. - op. cit. - p. 114.

matière d'équipement et d'urbanisme dans les colonies est calculé en fonction de son intérêt économique ¹³⁴. Néanmoins, dans ce contexte d'austérité, Ouagadougou fut privilégiée et bénéficia, pendant toute la période, d'une part importante des investissements publics au service d'un urbanisme institutionnel qui fut avant tout la gestion technique d'un environnement urbain à destination des habitants directement "utiles" : les fonctionnaires, européens et africains.

B. Le modèle néo-colonial ou la "revanche" de Bancoville

Le modèle élaboré par la colonisation a en réalité continué de fonctionner, comme référence sinon comme instrument opératoire de l'urbanisme, pendant près de 20 ans. Pourtant, confronté à une situation de croissance urbaine radicalement nouvelle, il s'est rapidement trouvé disqualifié pour n'être plus finalement qu'un ultime moyen de préserver la ville des riches, noyée dans la progression spatiale de la ville des "autres", tous les exclus des sphères très réduites du pouvoir. Formes urbaines de plus en plus majoritaires de Ouagadougou, les périphéries horizontales de cases en banco ont à nouveau progressivement imposé leur marque à la capitale voltaïque, redonnant par là une singulière actualité à son vieux surnom de Bancoville que les dernières années de la colonisation s'étaient efforcées de faire oublier. Rien mieux que cette formidable revanche de Bancoville ne symbolise la faillite de la politique urbaine post-coloniale.

L'Etat voltaïque ne s'est en effet guère donné les moyens de réfléchir à une nouvelle façon de gérer la ville. L'offre publique de logements est alors essentiellement le fait de la SIV (Société immobilière de la Volta), société d'économie mixte digne héritière des structures coloniales, qui ne réussit à produire qu'une soixantaine de villas en 22 ans d'existence ! Elle est, à partir de 1975, relayée par la SOPROGIM (Société de promotion et de gestion immobilière), société d'Etat qui affichait à son palmarès 40 villas en 1980, avant d'être refondue dans la SIV ¹³⁵. En tout une centaine de logements, que leur prix moyen réserve en outre aux plus nantis ¹³⁶, a donc été réalisée par les sociétés publiques en plus de vingt ans, quantité négligeable qui ne constitue en rien une solution aux problèmes de l'habitat à Ouagadougou.

Quant à la gestion du sol, elle continue alors de relever des méthodes instaurées par le lotissement colonial. Les contraintes budgétaires du pouvoir sont toutefois telles que ses actions propres, c'est-à-dire sans aides extérieures, se raréfient ; de ce fait, la clientèle

¹³⁴ J. POINSOT, A. SINOUE, J. STERNADEL. - op. cit. - p. 60.

¹³⁵ *Sidwaya*. - 22 mai 1984.

¹³⁶ B. SANOU. - op. cit. - pp. 44-46.

bénéficiaire elle-même se resserre encore plus strictement autour du corps des fonctionnaires de l'Etat. Les lotissements classiques mis en œuvre jusqu'au début des années 70 reposent sur le découpage en lots de 25 x 25 m et un plan en damier. Pourtant, ce qui pouvait se justifier pour une petite ville de 50 000 habitants est alors devenu totalement aberrant : les kilomètres de voiries et la consommation d'espace que suppose ce modèle de lotissement rendent la viabilisation, les travaux d'adduction d'eau et l'ouverture de caniveaux excessivement chers. De ce fait, les seuls grands lotissements entrepris en périphérie durant la période, Zogona en 1971-1972 et la Patte d'Oie en 1978 ne comportent plus d'équipements et infrastructures. La trame orthogonale est dessinée et implantée en site vierge, les bornes implantées. Là s'arrête l'opération d'urbanisme.

Quelques opérations plus ponctuelles ont été plus achevées. Ce fut le cas de l'aménagement de la Zone du Bois à la sortie est de la ville. L'opération avait en réalité pour but de réinstaller dans un cadre agréable les hauts-fonctionnaires à qui l'on venait de supprimer l'octroi d'un logement administratif, privilège hérité de la colonisation, et que le budget de l'Etat ne pouvait plus supporter. Dès 1966, une circulaire et un décret du 21 septembre avaient considérablement réduit le nombre des personnes bénéficiant de logements administratifs "dans le cadre de l'austérité financière et du redressement national" ¹³⁷. Mais ce n'est qu'en 1972, par le décret n° 72-49 du 31 mars, que l'allocation d'un logement et les indemnités de logement sont supprimées pour la plupart des fonctionnaires ¹³⁸. C'est donc dans ce contexte qu'il convient de situer l'opération du "Bois de Boulogne".

Le lotissement comprend 200 parcelles, réservées aux agents de l'Etat, dont les conditions d'octroi sont régies par un sévère cahier des charges : la construction doit être réalisée dans un délai de moins de trois ans, en matériaux définitifs et d'un montant supérieur à 3 000 000 FCFA. Sont notamment bannis les "matériaux insuffisants, facilement inflammables, malsains ou d'aspect inesthétique tels que torchis, banco, pisé..." ¹³⁹. La réglementation coloniale n'aurait pas désavoué ce genre de considérations... Plus important pour notre propos est le financement des travaux d'édilité, assuré par un fonds de viabilisation : tout concessionnaire est en effet tenu au versement en 12 mensualités de la somme de 150 000 FCFA augmentée d'un intérêt de 2% à la Banque nationale de développement, en contribution au financement des travaux

¹³⁷ 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).

¹³⁸ JORHV. - n° 18, 4 mai 1972. - p. 267.

¹³⁹ Arrêté n° 183 MFC.DOM du 17 mars 1972 in JORHV. - n° 12, 23 mars 1972. - p. 187.

de viabilisation de la zone ¹⁴⁰. En conséquence de cette réglementation et de cette sélection économique, la Zone du Bois est dès l'origine complètement équipée : voirie bitumée, réseaux d'eau, d'assainissement et d'électricité. Mais elle ne concerne que 200 Ouagalais parmi les plus nantis !

Avec deux autres petits lotissements, également destinés aux fonctionnaires, Gandin et la Rotonde, la Zone du Bois représente le type même d'opérations politiques plus qu'urbanistiques. Ponctuelles, démesurément privilégiées par rapport aux efforts réalisés sur le reste de la ville, elles sont à destination d'une clientèle étatique que la colonisation avait habituée à plus de largesses. Elles tentent de réconcilier les fonctionnaires avec un Etat qui n'a plus guère les moyens de les entretenir et que l'indépendance et l'austérité budgétaire laissent un peu orphelines : les plus riches à la prestigieuse Zone du Bois, les cadres moyens à la Patte d'Oie...

Ces quelques tentatives ponctuelles n'infirmen en rien la règle du laisser-faire et de l'incapacité totale de la puissance publique à endiguer l'extension de la ville spontanée qui progresse rapidement, incitant des observateurs à parler "d'équilibre par le bas", dans la mesure où "la non directivité des services officiels de l'urbanisme, qui prévoient le "lotissement", mais laissent se développer la production spontanée est un puissant facteur de développement du bâti, en particulier à Ouagadougou" ¹⁴¹. Si l'on doit se réjouir de ce que le manque de terrains lotis à Ouagadougou n'ait pas entraîné un blocage complet de la production de logement urbain, le fait ne doit cependant pas masquer la faillite des pouvoirs publics qui s'inscrit particulièrement dans le décalage croissant entre l'urbanisation (au sens d'occupation) des espaces et leur équipement, inexistant. En réalité, l'Etat ne parvient plus à gérer l'espace urbanisé : il 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 partenaires traditionnels ¹⁴², mais dont les craquements perceptibles dans la succession des coups d'Etat à partir de 1980 montrent la fragilité des alliances.

C. Les modèles internationaux et leurs avatars

Si la France, par l'intermédiaire des financements accordés par le FAC et la CCCE (Caisse centrale de coopération économique), participe encore aux projets d'urbanisme

¹⁴⁰ Ibid. - p. 188.

¹⁴¹ REXCOOP/GRAIN. - Chaînes de production et appropriation de l'habitat dans les PED. Rapport de synthèse. - Paris : REXCOOP, 1984. - p. 229.

¹⁴² R. OTAYEK. - "Quand le tambour change de rythme, il est indispensable que les danseurs changent de pas". - in Politique africaine. - n° 28, décembre 1987. - p. 117.

burkinabè, elle n'a plus une influence décisive sur l'évolution des politiques urbaines et notamment sur la mise en œuvre des modes de gestion de la ville qui ont vu le jour au cours des années 70. D'autres intervenants ont pris le relais, des Etats comme les Pays-Bas, et surtout des instances internationales, notamment la Banque mondiale.

Toutefois, pour les mêmes raisons qui avaient fait de la Haute-Volta une colonie française déshéritée, le Burkina Faso indépendant a quelque peine à susciter l'intérêt et à attirer les bailleurs de fonds. C'est assez tardivement et parcimonieusement que des programmes d'habitat sur financement international y ont été réalisés. Le PNUD puis la Banque mondiale initient le mouvement avec, en 1973, le projet Cissin. Depuis, l'évolution des politiques urbaines internationales au Burkina Faso est particulièrement représentative du processus de transformation qui a affecté l'approche des problèmes urbains dans les pays en développement ces dernières années. Dans un premier temps, les bilans mettent en évidence l'échec des politiques de logement, et de leur principal avatar, le "logement social" et favorisent le passage d'une production publique de logements à celle de terrains à bâtir. Les opérations pilotes de la seconde génération (trames d'accueil, sites-and-services et autres parcelles assainies) font leur deuil de la politique de logement clef-en-main, insistant sur la réduction et surtout le recouvrement des coûts.

A Ouagadougou, l'exclusion se faisait déjà moins à travers l'accès au logement clef-en-main, qui n'était plus guère à la portée de l'Etat, qu'à travers l'accès au terrain constructible viabilisé. L'évolution des réflexions faites sur d'autres opérations d'urbanisme à travers le continent y a cependant eu les mêmes effets et lorsque le PNUD et la Banque mondiale s'intéressèrent à la ville, ce fut d'abord pour y faire de la trame assainie. Les opérations portent ainsi sur la régularisation foncière et l'amélioration de l'environnement urbain (voirie, éventuellement assainissement et adduction d'eau), le logement étant à la charge des attributaires de lots dans ces nouveaux "lotissements améliorés". Ponctuelles, bénéficiant de crédits extérieurs et d'assistance technique étrangère, ces opérations ont été pensées comme des solutions au problème du logement des populations à bas revenu : les formules ont d'ailleurs évolué, du lotissement en site vierge (Cissin-pilote) à la restructuration (Cissin-restructuré et Wagadogo-Nonsin). On reste confondu cependant par leur incapacité à résoudre les problèmes : aussi bien quantitativement (60% de la population vivaient toujours en zone spontanée au début des années 1980...), que qualitativement puisque les populations ciblées ont rarement été atteintes et qu'en outre, les problèmes graves d'accès de ces populations aux équipements et services urbains n'ont pas été résolus. En d'autres termes, si ces projets ont parfois servi de catalyseur à des initiatives collectives de la population, comme à

Cissin, elles n'ont pas influencé les interventions publiques dans le sens d'un "rattrapage" de ces quartiers pour les faire accéder rapidement aux équipements et services de proximité.

1/ Du logement au terrain à bâtir : les générations de "trames d'accueil"

Le principal handicap identifié dans les procédures antérieures de lotissement menées par les autorités burkinabè, outre le manque de financement, était la lourdeur des procédures. En effet le lotissement "classique" appliqué depuis l'indépendance restait déterminé par la loi 77/60/AN du 12 juillet 1960. Celle-ci prévoyait entre autre qu'après l'établissement du plan provisoire de lotissement, qui déterminait notamment les fameuses "zones" d'affectation (résidentielles, traditionnelles et commerciales) à la base d'une ségrégation urbaine singulièrement anachronique, il fallait réaliser une enquête commodo et incommodo afin de procéder à la purge des droits coutumiers, puis faire alors approuver le plan par décret du Président de la République lui-même, et enfin engager la procédure d'immatriculation du périmètre à lotir au nom de l'Etat. Ces différentes étapes étaient en réalité fort longues puisque la durée moyenne de la procédure, jusqu'à l'implantation des bornes, était de cinq ans.

Les efforts de la fin des années 70 impulsés à Ouagadougou par les interventions de la Banque mondiale et de la coopération hollandaise pour promouvoir une politique d'aménagement urbain par légalisation des quartiers d'habitat spontané accessibles au plus grand nombre, ont donc d'abord recherché l'amélioration, c'est-à-dire prioritairement l'accélération de ces procédures. La simplification a ainsi porté sur la suppression des nombreuses navettes entre les commissions locales et nationales d'urbanisme, sur l'abandon de l'enquête commodo et incommodo et sur l'acquisition rapide du terrain par l'Etat après avoir demandé aux propriétaires coutumiers de se faire connaître en prévision d'un dédommagement par rétrocession de parcelles à l'issue de l'opération. Ces projets se sont ensuite penchés sur les étapes de la restructuration et le modèle de trame à adopter.

a/ Le "Projet habitat" ou projet Cissin

Un premier projet pilote est réalisé à Cissin de 1973 à 1977 sous l'égide du PNUD dans le cadre du "Projet habitat". Il présente deux composantes différentes, un périmètre loti de 600 parcelles et la restructuration de 8 hectares déjà habités du noyau villageois de Cissin. Le modèle de restructuration qu'il propose cherche la conservation maximale du

patrimoine bâti tout en permettant l'élargissement et la régularisation du tracé des voies afin de faciliter l'installation des réseaux d'infrastructures. La mise en œuvre de cette méthode, respectueuse de l'habitat pré-existant, a conduit à un parcellaire irrégulier et un tissu urbain encore notablement hétérogène, ainsi que le montrent cartes et photos aériennes. Paradoxalement pourtant, les habitants semblent n'avoir pas profité pleinement des avantages supposés d'une telle procédure. Non seulement ils se sont plaints des différences considérables de surface des parcelles attribuées après restructuration (bien que le prix de celles-ci ait été proportionnel à leur taille et donc équitable sinon égalitaire), mais encore une étude réalisée en 1980 montrait que 55% des ménages qui auraient eu la possibilité de conserver leur habitat sur la nouvelle parcelle avaient volontairement et spontanément démoli leurs anciens bâtiments afin de les recentrer et aménager un nouvel ordonnancement spatial de leur lieu d'habitation ¹⁴³.

Notons au passage qu'à la suite de ce constat, l'étude réalisée en 1979 sur le quartier de Wagadogo afin d'établir un nouveau protocole de restructuration des quartiers d'habitat spontané s'est efforcée d'être plus attentive aux désirs réels des populations, qui s'étaient avérés à Cissin passablement différents des préoccupations que les techniciens, en projetant leur propre conception des conditions d'optimisation de la restructuration urbaine et en se substituant ainsi aux populations dans la définition de leurs intérêts, avaient en réalité arbitrairement imposées au nom des habitants concernés. L'enquête se proposait ainsi de discerner les préférences de ces derniers face à trois modèles de restructuration soumis à leur appréciation, présentant une gradation croissante du coefficient de destruction correspondant à une régularisation également croissante du plan de lotissement, par égalisation des superficies des parcelles et redressement systématique des voies à l'équerre. De façon surprenante mais sans équivoque, 74% des habitants se sont alors prononcés pour le troisième modèle, référence explicite au plan en damier, acceptant ainsi le déplacement d'environ 70% des constructions existantes : bien qu'informés des conséquences de ce choix sur leur patrimoine immobilier, les habitants affirmaient ainsi leur attachement au parcellaire déjà existant ailleurs à Ouagadougou et surtout leur volonté d'atténuer les différences de taille des parcelles, inévitables dans les autres modèles ¹⁴⁴.

Les difficultés cruciales du projet Cissin restaient toutefois à venir et se sont présentées lors de l'attribution des parcelles, lorsque les propriétaires coutumiers sont venus chacun réclamer, de longues listes de parents à l'appui, un nombre considérable de parcelles, arguant du fait que cette terre leur revenait en priorité. Il fallut trancher de

¹⁴³ C. BEEKER. - L'aménagement des quartiers d'habitat spontané à Ouagadougou. Burkina Faso. - Amsterdam : Institut de planification et de démographie, 1990. - doc. multigr., p. 5.

¹⁴⁴ Ibid. - p. 5.

façon plus ou moins arbitraire avec l'aide du Mogho Naba pour ne finalement "indemniser" que les "vrais" propriétaires coutumiers, concept plutôt contestable au vu de l'évolution réelle des droits coutumiers en ville. En outre, les exploitants agricoles se sont vus purement et simplement dépossédés de leurs droits : en vertu de la coutume, qui ne leur donnait qu'un droit d'exploitation révocable, et en vertu de la réglementation officielle qui, en l'absence d'autorisation d'exploiter, les désignaient comme agriculteurs en situation irrégulière.

Puis il fallut procéder, en 1974, à la sélection des candidats. Pour être éligibles, ceux-ci ne devaient pas posséder d'autres lots en ville et avoir un revenu mensuel inférieur à 36 000 FCFA. Au vu de ces critères, 1 410 candidatures furent retenues pour un peu plus de 600 parcelles, et les méthodes de tirage au sort donnèrent délibérément plus de chances aux revenus inférieurs à 30 000 FCFA (70% de revenus inférieurs à 18 000 FCFA et 30% compris entre 18 000 et 30 000 FCFA). Toutes les enquêtes ultérieures ont cependant montré que, malgré ces "bonnes" intentions, les populations aux plus faibles revenus avaient rapidement revendu leurs lots, alimentant ainsi une importante spéculation. En 1981, seules 274 parcelles, soient 53,5%, étaient encore détenues par leur propriétaire d'origine, les autres ayant été cédées pour environ 600 000 FCFA ¹⁴⁵. On a ainsi vu des lots de 15 x 25 m, dont la valeur marchande était de 50 000 FCFA dans la zone spontanée, atteindre jusqu'à 1 million de FCFA dans le nouveau lotissement, soit 20 fois leur valeur originelle, du simple fait du changement de statut foncier ¹⁴⁶. Et de fait la zone pilote initialement prévue pour accueillir des populations modestes est en réalité aujourd'hui majoritairement occupée par des fonctionnaires et des commerçants aisés ¹⁴⁷.

Dans ce lotissement pilote, les travaux d'équipements ont été évalués à 21 375 000 FCFA, l'Etat les prenant en charge à hauteur de 6 millions de FCFA et les populations assumant le reste sous forme d'une redevance initiale de 25 000 FCFA, cette participation aux travaux de lotissement étant compensée par l'octroi d'un titre de propriété.

Les difficultés furent moindres à Cissin-restructuré. En effet, cette opération concernant les habitants de l'aire d'habitat spontané, résidants de longue date du village et vivant depuis longtemps sous l'autorité de leurs chefs coutumiers, elle ne connut pas les

¹⁴⁵ G. KIBTONRE. - Projet habitat : une étude d'évaluation exhaustive du projet 5 ans après sa réalisation. - Ouagadougou : PNUD, 1981.

¹⁴⁶ F. PFISTER. - "Housing Improvement and Popular Participation in the Upper Volta". - in Habitat International. - vol. 6, n° 1- 2., 1982. - p. 212.

¹⁴⁷ Voir l'analyse de Roger Katan concernant le fonctionnement de la Caisse populaire : R. KATAN. - De quoi se mêlent les urbanistes ?. - Le Paradou : Editions Actes/Sud, 1979. - p. 66. - (coll. espace - temps).

mêmes problèmes d'attribution. L'assistance des autorités ici a seulement consisté en l'ouverture des voies, le dégagement des espaces réservés aux futurs équipements et la construction de puits collectifs (en réponse à une priorité émise par la population concernant le problème de l'eau). Les populations ont contribué à hauteur de 15 000 FCFA aux travaux d'édilité, en échange de quoi elles ont obtenu un permis urbain d'habiter (PUH) ¹⁴⁸. La perspective d'obtenir la sécurité foncière semble bien avoir joué ici un rôle moteur dans la mobilisation des habitants, facilitée en outre par la cohésion de la communauté, plus forte que dans Cissin-pilote, qui a donné naissance à l'une des rares manifestations de mobilisation collective pour l'aménagement d'un quartier de Ouagadougou avant 1983.

Un expert fut en effet envoyé à Cissin par les Nations Unies avec pour mission de mettre sur pied une Caisse populaire constituant un système horizontal de collecte et de redistribution de l'épargne des ménages à bas revenus. Un comité de gestion de la Caisse fut créé en 1976 pour en administrer le capital ¹⁴⁹. Constitué de parts sociales d'un montant de 500 FCFA fixé en assemblée générale, celui-ci atteignait en quelque six mois la somme de 2 millions de FCFA. Des investissements collectifs furent alors réalisés dans le quartier, notamment pour la construction d'un moulin à céréales qui révéla par la suite une gestion légèrement excédentaire, et l'aménagement d'un marché qui connut un rapide succès ¹⁵⁰. Les tentatives de la Caisse pour l'amélioration de la desserte en eau potable en revanche demeurèrent vaines.

Dans l'esprit des experts du PNUD, la priorité accordée à la sécurité de la tenure foncière devait enclencher une dynamique de mobilisation des populations à la fois pour une consolidation de leur capital immobilier privé et pour l'amélioration de leur environnement immédiat par des investissements collectifs sur les terrains publics réservés à cet effet. Si de nombreuses études ont montré la validité du premier volet de cette hypothèse, en revanche peu de travaux ont sérieusement analysé en Afrique l'impact de la sécurité foncière sur le développement des actions collectives d'aménagement de quartier. A Ouagadougou même, à l'exception de l'expérience ponctuelle de la Caisse de Cissin, ses incidences se sont révélées le plus souvent négligeables avant 1983 et même encore après 1983 en l'absence d'autres facteurs déterminants. Yveline Deverin insiste ainsi sur le caractère exceptionnel de la prise en

¹⁴⁸ O. D. OUEDRAOGO. - "Participation populaire à l'amélioration de l'environnement : le projet de Cissin". - in *Environnement africain*. - vol. II, n° 1-2, 1976. - p. 132.

¹⁴⁹ Décret n° 75-136 PRES.MF du 15 avril 1975 (*JORHV*). - n° 17 du 24 avril 1975. - pp. 294-298).

¹⁵⁰ R. KATAN. - op. cit. - pp. 62-63.

charge collective de la gestion des espaces publics ou des aménagements de quartier ¹⁵¹. Si nous avons sur ce point une expérience quelque peu divergente, sans doute en raison du choix des quartiers observés et surtout du type d'actions collectives retenues, il n'y a là aucune contradiction nous semble-t-il mais simple effet de perspective : il demeure patent que les espaces publics non construits, c'est-à-dire ne supportant pas un équipement public, restent souvent à l'abandon s'ils ne font pas l'objet d'une réappropriation privée.

Quoi qu'il en soit, si la Caisse de Cissin a depuis cessé de fonctionner, l'opération du PNUD reste emblématique et sa philosophie a continué d'inspirer l'urbanisme ultérieur : un responsable de la coopération hollandaise affirmait ainsi en 1990 que "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" ¹⁵². La mobilisation engendrée dans le cadre du projet Cissin a créé un précédent et constitue aujourd'hui une référence incontournable pour les expériences de gestion "participative" à Ouagadougou, même s'il faut reconnaître que les intentions et la mise en œuvre diffèrent souvent. Les résultats de la restructuration de Cissin dans son ensemble parurent en tout état de cause suffisamment satisfaisants pour servir à court et moyen terme de modèle, dont les réminiscences sont sensibles jusque dans les "lotissements commando" de la période récente.

b/ Le projet de développement urbain

De ce "Projet habitat", les futurs intervenants ont surtout retenu l'expérience de restructuration, qui apparaît alors comme une solution plus adéquate aux réalités urbaines du moment. En effet, alors que tous les regards étaient tournés vers Cissin et que la politique officielle de lotissement produisait 510 ha aménagés, les quartiers non lotis envahissaient 3 500 ha supplémentaires (de 1970 à 1980). Face à l'urgence imposée par cette réalité et en vertu aussi des changements d'attitude des urbanistes internationaux vis-à-vis des investissements immobiliers populaires, dont on convient désormais que, malgré leur inadéquation aux normes d'habitat en vigueur, il faut les conserver, ne serait-ce que parce que les difficultés financières interdisent de remplacer

¹⁵¹ Y. DEVERIN. - "Gestion des espaces collectifs : pratiques ouagalaises". - Communication au colloque *Maîtriser le développement urbain en Afrique sub-saharienne. Ouagadougou 1er - 5 octobre 1990*. - doc. non publié, p. 7.

¹⁵² C. BEEKER. - "Human Settlements and Sustainable Development : Conflicting Issues in African Cities". - Amsterdam : Institute of Planning and Demography, 1990. - doc. non publié, p. 4.

correctement ce patrimoine urbain, les politiques d'urbanisme s'orientent à la fin des années 1970 vers des opérations de restructuration.

Erigée en modèle, l'opération Cissin est élargie grâce à un financement de la Banque mondiale en 1978 après une étude de factibilité en 1976. Le nouveau projet, intitulé "Premier projet de développement urbain" et financé à 75% par un prêt IDA de 8,2 millions de dollars, porte sur environ 7 000 parcelles réparties au sein de deux programmes différents :

- la restructuration de la totalité du quartier de "Cissin spontané" (approximativement 200 hectares) autour de la zone pilote déjà aménagée ; le lotissement, de type trame d'accueil, d'un site rural "vierge", ou plus exactement d'un espace agricole grevé de droits coutumiers, contigu à la zone précédente, afin de recaser les nombreux déguerpis chassés par la restructuration de l'ancien quartier. Au total 5 000 parcelles ;
- la restructuration de 100 hectares d'habitat spontané à Zogona au nord est de la ville (2 000 parcelles) : mais ce second volet ne sera pas réalisé.

Les principes du projet mis en œuvre par le PNUD (entraide mutuelle et participation des populations, normes d'infrastructures adaptées aux moyens réels des populations, utilisation de matériaux locaux) sont repris dans le projet. Mais la Banque mondiale y intègre des éléments de sa propre réflexion, fruits des expériences menées ailleurs. C'est ainsi qu'à la différence de l'expérience témoin du PNUD, la nouvelle opération insiste beaucoup plus nettement sur les infrastructures et l'équipement. En outre, des composantes plus nettement constitutives d'une gestion urbaine globale apparaissent dans les objectifs du projet. Ces derniers sont ainsi décrits :

- aider le gouvernement à appliquer sa politique de développement urbain par étape ;
- fournir une infrastructure de services minimum aux ménages à faible revenu dans les aires urbaines ;
- renforcer les organes nationaux et locaux chargés du développement urbain, au moyen d'un programme de formation, d'un apport d'assistance technique et de l'achat de matériel ;
- mettre en place un système de recouvrement des dépenses engagées au titre des services urbains, qui permettraient de réaliser d'autres projets de ce genre ;
- améliorer les services d'entretien et la procédure de perception des impôts des municipalités ¹⁵³.

¹⁵³ BIRD. - Rapport d'évaluation d'un projet de développement urbain en Haute-Volta. - Ouagadougou : Banque mondiale, 1978. - p. 9. Les passages soulignés le sont par nous.

La tendance est désormais amorcée d'une approche plus gestionnaire des problèmes. Le "management" urbain se substitue à une vision exclusivement sectorielle, centrée sur l'habitat : les efforts sont orientés vers la gestion des équipements et des services urbains à destination des populations pauvres, l'amélioration des instruments et institutions de la gestion urbanistique, la gestion financière des programmes d'urbanisme afin d'en permettre la reproductibilité par la récupération des coûts, la gestion municipale enfin par la réorganisation des services et surtout l'accroissement de la productivité de l'assiette fiscale.

Dans ce cadre toutefois, le principal élément du "Premier projet de développement urbain" reste le réaménagement des aires méridionales de la ville occupées par l'habitat spontané. Remarquons à cet égard que le choix de ce site était en contradiction avec les directives du Plan directeur SEURA, achevé la même année, qui préconisaient l'extension de la ville vers l'ouest et le nord... A cette incohérence se sont ajoutées des difficultés diverses dans l'application de la méthode qui en ont progressivement perverti les objectifs initiaux.

Dans ce projet, la Banque mondiale, conformément au modèle de la trame d'accueil, accorde la priorité à l'espace public et à son aménagement. Autrement dit, les infrastructures et les équipements de proximité sont réalisés avant l'attribution des parcelles, soumises par ailleurs au paiement préalable de 25 000 FCFA donnant droit à un permis d'occupation provisoire ¹⁵⁴. Cet acompte est destiné à couvrir les frais de parcellement et les premiers aménagements, ceux-ci comprenant l'ouverture de voies en latérite carrossables, le creusement de caniveaux latéraux en terre, une aide technique à la construction de latrines, l'installation de bornes-fontaines tous les 400 mètres et un service de ramassage des ordures ménagères. Le projet lui-même ne comportait pas de création d'équipements de proximité, mais prévoyait la rénovation d'écoles et dispensaires existants à Ouagadougou ¹⁵⁵. La viabilisation des terrains réalisée, les parcelles furent attribuées selon les critères définis conjointement par les ministres voltaïques des Travaux publics et de l'Intérieur, au titre desquels figurait un impératif de ressources, les ménages demandeurs ne devant pas disposer d'un revenu mensuel supérieur à 100 000 FCFA ¹⁵⁶. On remarquera que la barre est ainsi dès l'abord placée suffisamment haut pour permettre d'inclure parmi les bénéficiaires les couches moyennes, voire même supérieures, de la population, le salaire mensuel moyen - certes différent du revenu - dans ce quartier étant à l'époque d'environ 10 000 FCFA selon

¹⁵⁴ Arrêté n° 61 IS.SG.DCP. du 11 juillet 1983 (JORHV. - n° 29 du 21 juillet 1983. - p. 768).

¹⁵⁵ Voir la description détaillée du projet dans le rapport pré-cité : BIRD. - op. cit. - pp. 12-16.

¹⁵⁶ Arrêté n° 13 MTP.IS. du 4 mars 1982 (JORHV. - n° 10 du 11 mars 1982. - p. 203).

Roger Katan ¹⁵⁷. Il est vrai cependant que cette large fourchette était nécessaire pour permettre de maintenir sur place l'ensemble des habitants car l'une des caractéristiques des aires d'habitat spontané ouagalaises, ainsi que nous l'avons déjà souligné, est précisément de présenter un tissu socio-économique hétérogène.

Le dérapage de l'opération fut en fait occasionné par le coût des travaux d'édilité préalables qui se sont avérés particulièrement onéreux. Le principe établi de recouvrement des coûts impliquait la répercussion du montant des investissements sur le prix de cession des parcelles ; le coût total de l'opération ayant été estimé à 1 147 960 593 FCFA, cette somme devait donc être supportée par les 5713 bénéficiaires de parcelles. Il fut ainsi décidé que les résidants détenteurs de droits coutumiers paieraient le mètre carré 579 FCFA (y compris un droit d'acquisition de la terre de 10 FCFA/m²) tandis que tous les autres l'achèteraient 690 FCFA (le prix d'acquisition de la terre étant alors de 100 FCFA/m²). Ce fut un tollé général. Si les habitants avaient bien accepté le premier acompte de 25 000 FCFA, ils se refusèrent à payer ensuite ce coût supplémentaire des infrastructures qui leur apparaissait exorbitant au regard du service offert : de fait, leurs doutes furent par la suite confirmés, les caniveaux d'évacuation des eaux pluviales en particulier s'étant vite avérés défectueux en raison de la mauvaise qualité de leur construction et du manque d'entretien. Après négociation, les prix furent donc ramenés respectivement à 370 et 470 FCFA/m² ; le montant total devant être acquitté au bout de quatre ans, la charge mensuelle imposée aux ménages était ainsi d'environ 3 000 FCFA par mois.

En acceptant finalement de prendre à sa charge les coûts de réalisation des caniveaux, soit environ le tiers des investissements totaux ¹⁵⁸, l'Etat renonçait donc à ce que les habitants remboursent intégralement à la municipalité les frais d'aménagement engagés. L'objectif de récupération des coûts se trouvait ainsi abandonné et l'on peut s'interroger sur l'opportunité de ces aménagements onéreux qu'handicapent une réalisation techniquement contestable et l'absence de dispositif de maintenance adéquat. Par ailleurs, l'on peut également douter du bien-fondé de l'installation immédiate d'un réseau dense de canalisations d'eau potable destiné aux branchements particuliers dans la mesure où seuls 7% des ménages s'étaient effectivement branchés en 1987 ¹⁵⁹. Sans doute un programme plus modeste portant sur la seule ouverture de bornes-fontaines aurait-il été, dans un premier temps et sans hypothéquer les adductions ultérieures, plus avantageux en terme de desserte et de coût supporté par les habitants : si peu d'entre eux ont accédé à un branchement, en revanche la fréquentation des installations publiques est

¹⁵⁷ R. KATAN. - op. cit. - p. 59.

¹⁵⁸ C. BEEKER. - op. cit. - p. 25.

¹⁵⁹ Ibid.

importante, montrant l'intérêt que portent les populations à la consommation d'une eau saine. Le surcoût occasionné par ces frais d'équipement des terrains paraît donc bien avoir eu plus d'effets négatifs et contradictoires avec les objectifs initiaux que de réels avantages pour le confort et l'amélioration du cadre de vie des populations. Il a en outre contribué à chasser du quartier les catégories de ménages à faible et modeste revenu.

En effet, ainsi qu'on peut en juger à travers le prix moyen des parcelles, dont la superficie moyenne fut ramenée à 325 m² pour permettre une densification de la zone, soit 152 750 FCFA pour les attributaires autres que propriétaires coutumiers, il est peu probable que les populations les plus démunies auxquelles s'adressait théoriquement l'opération aient eu réellement les moyens d'y accéder : certains de ces ménages ont ainsi probablement été reconquérir des espaces non lotis à la périphérie de la zone aménagée, ainsi que le suggère le bourgeonnement de l'habitat spontané au sud des secteurs 15, 16 et 17 visible sur les photos aériennes de novembre 1988. En revanche, le projet correspondait dans une certaine mesure à l'attente des couches moyennes - disposant de revenus probablement supérieurs aux 100 000 FCFA initialement considérés comme discriminants - dont, à l'exception de projets ponctuels à destination de quelques centaines de fonctionnaires, aucune politique d'habitat n'avait pu satisfaire la demande depuis l'indépendance. Rien d'étonnant donc à ce que ces catégories de population intermédiaires aient eu tendance à détourner le projet à leur profit, sans garantie toutefois qu'elles s'acquittent plus que les autres des montants qui leur sont réclamés, compromettant ainsi toujours plus le mécanisme de recouvrement ¹⁶⁰.

Sous couvert de rationalisation de l'espace urbain et d'amélioration de la gestion, le montage ainsi proposé a entraîné en réalité une sélection sociale accrue dans le processus d'intégration à un espace urbain périphérique resté jusque-là accessible à des populations aux revenus très divers. Repoussée hors des limites du centre-ville où elle était jusqu'alors contenue, la discrimination socio-économique introduite par le projet dans l'aire d'habitat spontané a obligé les plus démunis à aller chercher encore plus loin une "propriété" foncière qui constitue leur dernière chance de préserver leur intégration urbaine à la fois parce qu'elle les maintient au sein des réseaux économiques et sociaux de la ville et parce qu'elle les place en situation de pouvoir un jour accéder à une parcelle dans un lotissement.

¹⁶⁰ Une étude datée de 1984 mentionnait ainsi qu'une infime partie des ménages avaient 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.

L'organisation du calendrier des opérations a en outre exagéré ce phénomène d'exclusion économique en n'accordant pas toujours aux ménages les conditions nécessaires à leur réinstallation. Le délai d'expropriation n'étant que de trois mois, peu de familles contraintes au déguerpissement parce qu'elles se trouvaient sur des emprises publiques ont eu réellement le temps de préparer leur recasement et notamment de récupérer les matériaux de leurs anciennes habitations avant que ne se présentent les bulldozers pour ouvrir les voies. En outre, rien n'ayant été prévu entre ce moment de l'expulsion et l'attribution de la parcelle, nombre de familles se sont ainsi trouvées littéralement "à la rue". Enfin, le versement de 25 000 FCFA préalable à l'installation des attributaires sur les parcelles a favorisé un mécanisme indirect de sélection des attributaires, les plus pauvres abandonnant leurs droits à une parcelle ou revendant leur lot avant même de s'y être installés par incapacité réelle à s'acquitter de cet apport initial ou par crainte de la contrainte financière qu'il supposait. Cette dernière a été bien réelle pour nombre de ménages puisque plus d'un an après l'attribution beaucoup de parcelles n'étaient pas encore totalement clôturées, alors que les bâtiments reconstruits étaient protégés par des murs isolant l'espace vital intime de la famille. Ce phénomène montre entre autres que la superficie des parcelles (325 m² en moyenne à Cissin) était probablement trop importante pour en permettre une totale appropriation par les ménages à bas revenus dans un délai d'un an : cet argument milite en faveur de l'option retenue dans les lotissements ultérieurs limitant de 250 à 300 m² la surface des lots, en dépit des protestations de la population habituée aux parcelles de 500 à 600 m² antérieurement concédées, y compris en centre-ville ¹⁶¹.

Présentés comme un progrès majeur pour l'accession des populations pauvres à des conditions de vie urbaine plus décentes, la viabilisation et l'équipement minimal de la zone ont en réalité été un facteur décisif de l'exacerbation de la sélection socio-économique, puisque le coût de ces travaux représente plus des trois-quarts du prix total de la parcelle : 370 FCFA sur 470 FCFA/m². Ainsi, alors que les populations de l'opération du PNUD à Cissin-restructuré étaient effectivement des populations d'origine modeste à dominante paysanne (au contraire de Cissin-pilote), les bénéficiaires du projet de développement urbain présentent un profil sensiblement plus proche de celui des couches moyennes.

Autre conséquence notable du point de vue de l'urbanisation des aires périphériques : en répercutant dans le prix des parcelles le coût réel de la viabilisation préalable du terrain, le projet a introduit un élément de discrimination spatiale lié au niveau de service offert. Jusqu'alors, le prix des parcelles était homogène sur l'ensemble du territoire urbain dans

¹⁶¹ Ibid. - p. 14.

les lotissements publics où un prix uniforme du m² avait été fixé à 200 FCFA, tandis que les conditions d'accès à la sécurité foncière étaient les mêmes pour tous. Désormais, la sélection permet de distinguer entre ceux qui bénéficient d'un titre foncier (Cissin-pilote) et ceux qui n'ont qu'un PUH (Cissin restructuré), ceux qui, en payant le mètre carré plus cher, accèdent aux lotissements les mieux équipés, et ceux qui ne peuvent s'offrir que les lotissements primaires. Nous verrons que le retour à l'uniformisation des prix sur tout le territoire urbain ouagalais constituera une caractéristique des lotissements du régime révolutionnaire.

Enfin, il faut mentionner que l'autre versant important du projet de développement urbain, sa composante formation et assistance technique, n'a pas connu tout le retentissement souhaitable. Une étude de 1980 estimait ainsi que les retombées du projet sur la formation du personnel et le renforcement institutionnel des structures chargées de l'urbanisme, notamment la DUAH (Direction de l'Urbanisme, de l'Architecture et de l'Habitat), étaient limitées en raison d'un problème pratique de délocalisation des bureaux du projet urbain. Faute de place en effet, ceux-ci n'ont pu être hébergés dans les locaux de la DUAH et ont été aménagés dans une villa de la Zone du Bois, réduisant de ce fait considérablement le rôle des assistants techniques auprès du personnel de la DUAH ¹⁶².

Sur de nombreux points, et notamment les plus originaux et novateurs, le projet n'a donc pas donné satisfaction. Les différentes dimensions de l'"échec" ainsi constaté méritent d'être rappelées brièvement tant elles sont génériques et reviennent sans cesse dans l'argumentaire qui sert aujourd'hui de credo aux intervenants, bailleurs et professionnels de l'urbanisme, pour renouveler leurs approches.

L'échec de la politique publique d'habitat appuyée sur des opérations telles celles qui se sont succédées à Cissin est d'abord quantitatif. L'offre n'a en effet permis de satisfaire qu'une infime partie de la demande sans commune mesure avec les besoins des dizaines de milliers de nouveaux citadins arrivés ces dernières années sur le "marché" du logement. Un des buts premiers de ces opérations, à savoir donner un logement au plus grand nombre, n'a donc pas été atteint. L'échec est ensuite social. Des normes inadaptées, tant pour la construction que pour les infrastructures et équipements d'accompagnement, des difficultés d'accès au sol urbain en raison notamment des imprécisions du statut du sol, ont contribué à la production d'un habitat (terrain et construction) dont le coût unitaire était trop élevé pour les populations initialement

¹⁶² 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.

ciblées. L'absence d'une politique systématique d'accompagnement en matière d'épargne et d'accès au crédit pour les plus pauvres a accentué ces effets élitistes : par le biais des garanties bancaires exigées (régularité des revenus, stabilité de l'emploi, présentation de fiches de paie...) un privilège de fait a été accordé aux fonctionnaires et salariés. Cette inadéquation économique de l'offre a favorisé le glissement des groupes de bénéficiaires : des groupes démunis, auxquels l'accession à ces habitations demandait un taux d'effort trop important, les opérations se sont dans la majorité des cas adressées aux couches moyennes. Enfin, même lorsque les parcelles ont réellement été attribuées aux populations à bas revenu, des phénomènes économiques classiques ont conduit à leur éviction progressive : en situation de pénurie en effet les ménages les moins défavorisés bénéficient d'un "avantage" relatif considérable pour s'emparer d'un bien rare, d'abord parce qu'ils sont plus "efficaces" (plus informés, plus proches des centres de décisions, plus offensifs, mieux épaulés par leurs "relations"...) et ensuite parce qu'ils disposent de plus de moyens monétaires pour parvenir à leurs fins. Endettés, à la recherche de liquidités immédiates pour satisfaire des besoins urgents, beaucoup des bénéficiaires initiaux ont ainsi revendu leur parcelle et, repoussés encore plus loin vers les périphéries, sont allés s'installer dans une aire d'habitat spontané.

Tous ces mécanismes ont ainsi favorisé la généralisation des phénomènes de substitution, soit du fait d'un parti-pris intentionnel (volonté de favoriser les fonctionnaires, couche-support de l'Etat, par exemple), soit en raison des effets du jeu économique : l'existence d'une forte concurrence étant l'occasion pour les ménages à bas revenu de récupérer rapidement une plus value sur le terrain attribué en le cédant à un acquéreur plus fortuné qui peut le payer comptant. L'opération ainsi réalisée permet à l'acquéreur initial de reconstruire un logement moins coûteux par le biais des filières informelles en périphérie, tout en se constituant éventuellement une épargne. Paradoxalement, ces projets ont non seulement failli à leur vocation première en ne permettant pas de résoudre le problème de logement du plus grand nombre, mais ils ont en outre, d'une certaine façon, favorisé le développement des périmètres d'habitat non planifié, notamment sur les marges des opérations réalisées à grand renfort de capitaux...

L'échec enfin se mesure à l'aune des objectifs de reproductibilité. Pas plus à Ouagadougou qu'ailleurs on n'enregistre d'effets d'entraînement sur le logement populaire grâce à ces opérations qui n'ont de pilote que le nom. La relative sophistication et le coût réel des opérations de restructuration et parcelles assainies ont en réalité induit un important soutien financier de la Banque mondiale qu'il était fort improbable de voir ensuite supporté par les populations ou l'Etat. Les taux d'impayés ont été élevés : les

coûts ne pouvant être recouverts dans leur totalité, toute la logique de reproductibilité s'est effondrée. En outre, l'indigence des ressources publiques burkinabè met le gouvernement dans l'incapacité de subventionner lui-même d'autres opérations de ce type. Les projets pilotes achevés, il reste donc impossible de trouver les ressources nécessaires à leur extension.

Ces constats formulés à propos du Burkina Faso ne lui sont pas spécifiques et renvoient aux échecs enregistrés ailleurs. Ceux-ci, ajoutés à la pression exercée par le marasme économique mondial, ont ainsi amené les organismes et les praticiens concernés par les politiques urbaines à revoir leurs positions. Au cours de la première moitié de la décennie 70, la production publique de logements a fait place à la production de terrains à bâtir sans réussir véritablement à modifier le profil des clientèles des politiques d'habitat : Gustave Massiah et Jean-François Tribillon notent encore, à propos des opérations de «sites and services», qu'"elles peuvent être considérées soit comme des formes évoluées et modernisées de lotissement indigène à destination évidente des couches sociales moyennes, soit comme des formes simplifiées et adaptées d'habitat social para-étatique qui produiraient non plus des murs mais du prêt-à-bâtir" ¹⁶³. Un deuxième tournant significatif est alors amorcé à la fin de cette même décennie, qui détermine une nouvelle approche confirmée dans les années 80 : l'affirmation d'une primauté des équipements et services au détriment de l'habitat dans les politiques publiques.

Ce changement de perspective correspond indéniablement à la reconnaissance officielle de certains phénomènes dont les responsables politiques avaient jusqu'alors refusé d'admettre l'évidence :

- l'incapacité fondamentale des pouvoirs publics à loger le plus grand nombre. Le financement de ces opérations ayant été presque exclusivement fondé sur des ressources extérieures et ces financements se faisant plus rares en raison du repli des bailleurs de fonds internationaux et de la crise financière des Etats du Tiers-monde, il s'avère impossible de confirmer un système qui n'a pas même fait ses preuves en période faste ;
- l'omniprésence du secteur informel (les "filiales populaires" telles que définies par Massiah et Tribillon, qui regroupent à la fois l'autoconstruction et les méthodes "traditionnelles" de construction employées par les tâcherons ¹⁶⁴) qui, bon an mal an, réalise presque partout les 3/4 du parc immobilier ;
- l'existence, à la périphérie des sphères officielles, de dynamismes reposant sur de réelles capacités de mobilisation économique par le recours à l'épargne, la main-d'œuvre

¹⁶³ G. MASSIAH, J.-F. TRIBILLON. - op. cit. - p. 167.

¹⁶⁴ Ibid. - p. 213.

et les compétences privées permettant la construction progressive d'un patrimoine immobilier populaire.

La reconnaissance de ces paramètres s'est accompagnée de la mise en évidence d'un constat : la sécurité foncière et l'équipement des quartiers sont deux clefs fondamentales du déclenchement d'un mouvement continu d'investissement immobilier populaire. Dans ces conditions, l'intervention des pouvoirs publics est désormais définie comme devant porter prioritairement sur la politique foncière, l'équipement des quartiers en infrastructures et superstructures, l'organisation et la gestion des services urbains. A Ouagadougou, cette nouvelle approche est essentiellement incarnée par le "modèle" que propose au début de la décennie la coopération hollandaise. Mettant l'accent sur la régularisation de la tenure foncière et l'équipement des quartiers populaires ainsi "légalisés", elle présente une variante parfaitement conforme à l'esprit du temps, où dominant pragmatisme et réalisme prudent.

c/ Syncrétisme et pragmatisme : le modèle "Naba"

En 1979, dans le contexte précédemment évoqué, les Pays-Bas financent un projet d'un montant de 5 millions de florins, dont la finalité première est de proposer une méthode d'aménagement de l'ensemble des zones d'habitat spontané à Ouagadougou, sanctionné par un protocole d'accord signé en 1982 ¹⁶⁵. Le constat de départ est simple : il y a en 1979 à Ouagadougou environ 22 500 parcelles loties d'une superficie moyenne de 500 m² et abritant environ 175 000 personnes sur les 250 000 que comporte la ville. La croissance urbaine de cette dernière laisse penser qu'il faudra accueillir environ 200 000 nouveaux citadins au cours des 10 années à venir : il s'agit donc de dégager rapidement quelque 50 000 parcelles et, afin de réduire la trop forte extension spatiale de la ville, de réduire la taille de ces dernières à moins de 300 m² afin d'obtenir une moyenne minimale de 20 lots à l'hectare ¹⁶⁶. Reprenant par ailleurs à leur compte les préceptes récemment énoncés dans le contexte global de remise en cause des politiques urbaines dans les pays en développement, les Hollandais envisagent de restructurer les quartiers occupés "anarchiquement" en maintenant les familles sur place et en détruisant le moins possible le patrimoine existant : la procédure retenue est baptisée MAP (méthode d'aménagement

¹⁶⁵ 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.

¹⁶⁶ C. BEEKER. - "Human Settlements and Sustainable Development : Conflicting Issues in African Cities". - op. cit. - p. 4.

progressif)¹⁶⁷. Elle est initialement testée sur un site de 260 parcelles sis au quartier Larlé-extension, puis élargie à d'autres secteurs, Wagadogo, Nossin, Gounghin sud et Tampouy, permettant ainsi de dégager au total environ 30 000 parcelles.

Physiquement, l'opération de restructuration financée par les Pays-bas consiste en un recadrage de la trame ancienne par rapport au parcellaire de lotissement qui lui est superposé, au dessin plus régulier et réservant des emplacements pour les futurs équipements. Conformément aux désirs des habitants révélés après enquête, 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 ont ensuite un an pour effectuer leur recasement à l'intérieur des limites de leur nouvelle parcelle et peuvent récupérer les matériaux des anciens bâtiments dont ils ne pourraient éviter la destruction. Tous les travaux d'infrastructure et d'équipements collectifs relèvent pour leur part des pouvoirs publics. En raison des faibles ressources de ces derniers, il n'a été prévu dans un premier temps que le traçage de la voirie primaire et secondaire et la desserte en eau potable à partir de forages, le reste devant être réalisé graduellement.

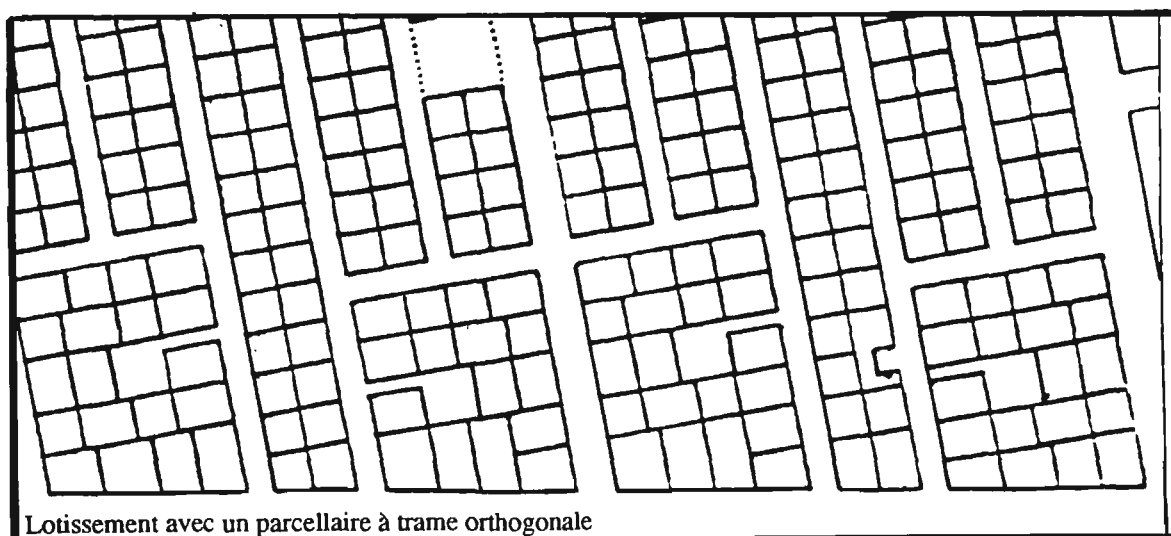
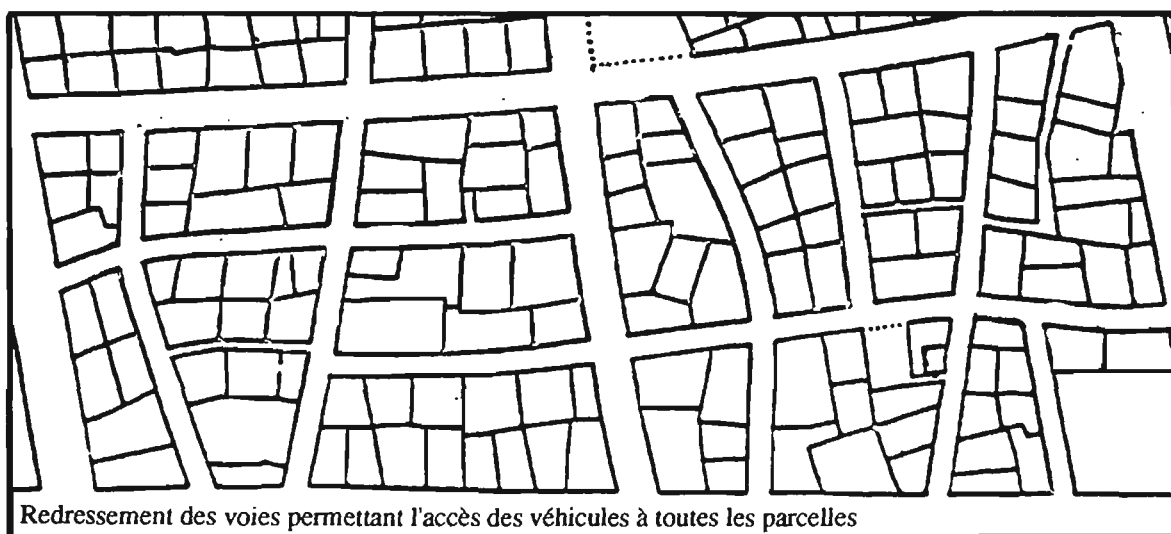
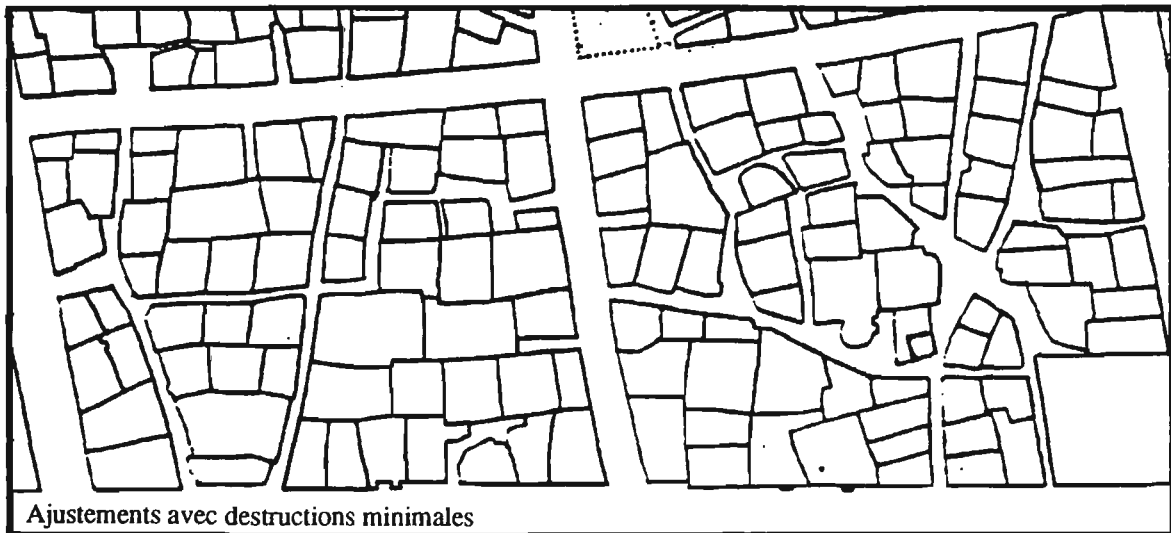
Si les objectifs affichés ici sont très semblables à ceux du Premier projet de développement urbain, en revanche la démarche adopte une autre logique par un renversement des séquences de l'opération : la priorité est en effet donnée à l'attribution des parcelles légales plutôt qu'à la viabilisation des terrains. Autrement dit, dès que la pose des bornes matérialise sur le terrain l'implantation du parcellaire, les lots sont immédiatement attribués aux habitants. Ceux-ci disposent ensuite d'un an pour dégager les voies et les emprises publiques : ce délai de rigueur est destiné à leur permettre de récupérer autant que faire se peut tous les matériaux réutilisables (banco, tôles, ouvertures), ce que permet la nature de la majorité des constructions dans ces quartiers. Le facteur temps est par conséquent ici fondamental et son mode de gestion constitue une des originalités essentielles du projet hollandais, en réponse à une revendication particulièrement pressante des habitants : l'attribution est première, les équipements et infrastructures venant après le recasement des familles, en concertation avec les autorités des quartiers¹⁶⁸.

¹⁶⁷ Pour une description de la procédure, voir J. GUIEBO. - "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. - 10 p., doc. dactylographié ; B. SANOU. - op. cit. - 64 p. ; C. BEEKER. - L'aménagement des quartiers d'habitat spontané à Ouagadougou. Burkina Faso. - op. cit. - 30 p.

¹⁶⁸ C. BEEKER. - op. cit. - p. 6.

Fig. n° 8

**Les trois options de la restructuration des aires d'habitat spontané
(périmètre de Wagadogo - Nonsin)**



Des enquêtes d'évaluation ultérieures ont permis de montrer que le différé d'un an accordé entre l'attribution et le transfert effectif dans la nouvelle parcelle pouvait être respecté par la plupart des ménages ; à Larlé-extension, 75% des ménages avaient ainsi évacué les espaces publics au bout de huit mois. La reconstruction du logement sur la parcelle dépend évidemment ensuite 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) avaient apparemment tous réussi, avec pour l'essentiel les matériaux récupérés de leur ancienne habitation, à ériger un nouveau toit familial bien que celui-ci restât modeste, les surfaces bâties ne dépassant en effet pas 45 m² dans encore 26% des parcelles en 1988 ¹⁶⁹.

Outre cette progressivité raisonnée permettant aux habitants et à l'Etat d'adapter le rythme de leurs investissements à leurs moyens, chacun dans les domaines qui les concernent, l'originalité du projet réside également 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), les frais imposés aux familles le sont non pas en préalable à leur installation mais après celle-ci. Cette contribution financière des ménages comporte trois composantes distinctes et différemment distribuées dans le temps :

- un versement initial de 25 000 FCFA à payer dans les trois mois suivant l'installation sur la nouvelle parcelle correspondant au coût du "parcellement" ;
- un apport complémentaire de 20 000 FCFA à régler en 9 mensualités ;
- une redevance de 200 FCFA le mètre carré à régler en cinq ans permettant d'obtenir un titre de jouissance, le permis urbain d'habiter (indispensable par exemple pour l'établissement d'un permis de construire auquel recourent ceux qui désirent édifier une villa mais que néglige en réalité la majorité des habitants) ¹⁷⁰.

La reproductibilité de l'opération est en principe assurée par le recouvrement du montant forfaitaire de 54 000 FCFA dû dans l'année qui suit l'attribution puisque celui-ci correspond à l'estimation du coût de l'aménagement élémentaire et prioritaire 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) ¹⁷¹. 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.

¹⁶⁹ Ibid. - p. 11 et p. 16.

¹⁷⁰ J. GUIEBO. - op. cit. - p. 7.

¹⁷¹ Ibid. - p. 7.

L'acquittement de ce forfait donne à l'attributaire le droit d'obtenir une carte d'admission définitive.

Le succès relatif de cette opération et l'apparente satisfaction des habitants ont conduit à l'utilisation de la méthode dans les autres quartiers touchés par la restructuration financée par les Pays-bas, avec toutefois quelques modifications : la redevance est passée de 200 à 300 FCFA le m², mais en contrepartie la clause portant sur les 20 000 FCFA complémentaires payables la première année semble avoir été abandonnée. En réalité, y compris dans Larlé-extension et tout comme à Cissin, seul l'acompte de 25 000 FCFA a jusqu'à présent été réellement acquitté par la plus grande partie des ménages dans les lotissements concernés : 92% à Gounghin sud, 76% à Nossin, 79% à Tampouy en 1987, les ménages réfractaires n'étant en outre pas toujours les plus démunis ¹⁷². Cet apport, dont les études préalables avaient estimé qu'il pouvait être supporté sans difficulté majeure par 95% des ménages ¹⁷³, s'est donc effectivement révélé raisonnable et acceptable puisqu'il a partout été largement acquitté dans les lotissements concernés. Notons, par souci comparatif, que la contrainte imposée, à Cissin, d'un règlement préalable à l'attribution montrait ainsi son inanité. Restait cependant à évaluer la part que représentait cette contribution dans le coût total des travaux. A Cissin, il est manifeste qu'elle ne couvre qu'une infime partie des investissements. En revanche dans la MAP, et là réside la grande différence, ces versements préliminaires permettent en principe de rentabiliser l'opération.

Nous avons souligné en effet que le coût des travaux avait été d'abord évalué à 45 000 FCFA. Ce montant semble cependant avoir été surestimé, car en 1990 un expert hollandais avançait quant à lui un coût unitaire d'aménagement des parcelles, selon les normes définies précédemment, de 20 000 FCFA ¹⁷⁴. Sa démonstration s'appuyait sur les résultats d'une évaluation du programme, effectuée par une commission mixte hollandaise et burkinabè, établissant qu'à la fin de l'année 1988 les investissements réalisés dans le cadre de ces opérations s'élevaient à 583 582 279 FCFA pour 29 689 parcelles, soit effectivement un coût unitaire moyen de 19 656 FCFA. A cette même date, 16 516 attributaires avaient payé l'acompte de 25 000 FCFA, soit un total de 412 916 207 FCFA : les ménages avaient ainsi en quatre ans remboursé 70% des investissements de départ consentis dans le cadre de la MAP ¹⁷⁵.

¹⁷² C. BEEKER. - op. cit. - p. 19.

¹⁷³ Programme d'aménagement des zones d'habitat spontané de la ville de Ouagadougou : coopération bilatérale Haute-Volta - Pays-bas. - op. cit. - p. 9.

¹⁷⁴ C. BEEKER. - op. cit. - p. 25.

¹⁷⁵ Ibid. - p. 26.

Deux autres objectifs originels de cette méthode ont en revanche été plus controversés. Une des implications affichées du projet hollandais était ainsi d'établir un repérage des parcelles permettant de répertorier rigoureusement les nouveaux propriétaires, d'identifier les lots par des numéros et de constituer ainsi un registre à jour de la situation foncière de la ville. Ce travail visait essentiellement à contrôler les attributions, par la vérification systématique du patrimoine immobilier existant du postulant, afin de limiter la spéculation foncière. Dans ce but, le projet proposait de promouvoir l'élaboration d'un cadastre sommaire dont la finalité première resterait la gestion du sol. Cette tentative fut un échec, sur les causes duquel nous reviendrons.

Une autre des singularités initiales du projet, mais qui a par la suite été totalement gommée, était la volonté de faire appel aux chefs traditionnels des quartiers pour assurer une partie de l'encadrement et susciter autant que contrôler la mobilisation populaire : "Le chef traditionnel de la zone concernée aménagera, en commun accord avec les chefs de terre, chaque îlot d'habitat", afin que ce modèle d'aménagement implique "la promotion des initiatives personnelles dans chaque îlot, guidé par le conseil traditionnel de la zone" ¹⁷⁶. La méthode est surtout caractérisée par la volonté de conserver globalement le patrimoine matériel à restructurer et le souci de valoriser toutes les ressources humaines disponibles dans ces quartiers anciens, y compris celles que contrôle la chefferie, autorité incontournable que les précédents projets s'étaient plutôt aliénée : la démarche ici inverse le rapport en sollicitant son aide, d'une part pour neutraliser son opposition, d'autre part pour mobiliser un potentiel humain que seul son contrôle incontesté sur les citoyens peut mettre à la disposition du projet ; d'où le nom originel donné à cette méthode de "modèle Naba" ¹⁷⁷.

En conclusion, retenons deux particularités de la MAP : la priorité accordée à l'espace privé et l'introduction d'un facteur temps raisonné dans la succession séquentielle des opérations. Si nous avons aussi longuement insisté sur la mise en œuvre de ce modèle, c'est parce qu'elle a très directement inspiré le projet révolutionnaire de lotissement massif de la périphérie à partir de 1983, même avec un habillage idéologique révisé et une échelle d'application soudainement démultipliée ; autre changement, les chefs traditionnels, disqualifiés par la Révolution, ont été remplacés dans leur fonction d'encadrement par les CR (Comités révolutionnaires). En ce qui concerne les techniques d'aménagement cependant, la méthode reste la même et ses maîtres d'œuvre depuis 1983 ne font d'ailleurs pas mystère de la filiation. Nous aurons l'occasion de revenir dans la deuxième partie sur les modalités concrètes des lotissements de la Révolution.

¹⁷⁶ C. BEEKER (1979). - op. cit. - p. 22.

¹⁷⁷ Ibid. - p. 21. Naba signifie chef en moré.

Qu'il suffise pour le moment de retenir que ces derniers, malgré la soudaineté de leur mise en œuvre et parfois l'improvisation de leur implantation, n'en n'ont pas moins tacitement bénéficié de la "maturation" de la pensée urbanistique à travers les générations successives d'opérations et ont très directement profité de l'héritage immédiat de l'expérience hollandaise, elle-même symptomatique, au delà des déformations dues aux spécificités du contexte ouagalais, de l'évolution plus générale de la pratique urbanistique en Afrique.

2/ Vers plus de gestion et plus de local : le Second projet urbain

L'originalité des options très récentes des mesures urbaines burkinabè et l'énorme effort consenti pour lotir l'entière périphérie de la capitale après 1983 ne doit pas faire oublier cependant, qu'ailleurs, la pratique dominante s'appuie d'une part sur des projets urbains, circonscrits et "bancables", et d'autre part, comme en antidote à cet urbanisme de la fragmentation et de l'atomisation, sur des approches de la ville plus globale. Celles-ci, généralement fondées sur la notion de gestion urbaine, sont issues d'une réflexion nouvelle sur la rentabilité des investissements en milieu urbain (réflexion qui s'étend d'ailleurs aussi largement aux pays occidentaux ¹⁷⁸) et impulsée largement par la remise en cause que la crise économique mondiale a un peu partout suscitée. Plus spécifiquement, dans les pays en développement, la prise de conscience est née de la nécessité d'améliorer les conditions générales de la rentabilisation des financements en milieu urbain : 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.

La Banque mondiale, qui a largement contribué à l'émergence de ces nouvelles stratégies, est aussi probablement l'opérateur qui a le plus participé à l'élaboration des réflexions qui les sous-tendent, aussi est-il utile de se pencher sur les textes produits pour ou par elle afin d'en apprécier la portée. Elle n'est certes pas la seule instance à réfléchir sur la pertinence des actions urbaines menées dans le Tiers-monde, mais son poids économique est tel, la part de ses financements tellement considérable, le nombre et l'autorité de ses écrits si décisifs enfin, qu'elle exerce de facto une sorte de "tyrannie" sur l'évolution de la pensée urbanistique et sur les pratiques opérationnelles. Son influence sur les changements concrets intervenus depuis dix ans au Burkina Faso n'est ainsi pas négligeable.

¹⁷⁸ Voir par exemple sur ce point l'ouvrage de C. MARTINAND. - Le génie urbain : rapport au ministre de l'Équipement, du Logement, de l'Aménagement du territoire et des Transports. Paris : La Documentation française, 1986. - 304 p.

Dès le début des années 80, le corpus des idées de base est prêt : la Banque en propose une version générale dans son Rapport sur le développement dans le monde de 1983 et dans une série d'études réalisées en préparation à ce rapport ¹⁷⁹, et commence une mise en application ponctuelle dans certains pays. Ainsi en est-il du projet urbain lancé au Sénégal en 1984, "délibérément tourné vers l'ingénierie urbaine (et) visant à encadrer complètement les capacités de gestion urbaine de l'agglomération dakaroise" ¹⁸⁰. L'objectif immédiat est de renforcer les moyens institutionnels, financiers et techniques des villes afin de leur permettre d'incorporer une masse croissante de leur population dans les circuits productifs. A terme, il s'agit d'"éliminer" la pauvreté urbaine et de favoriser l'intégration des pays en développement dans l'économie mondiale. Une part croissante des financements urbains de la Banque est alors dirigée vers des programmes qui portent le titre générique de "projet urbain" et sont essentiellement destinés à renforcer les instances municipales, en améliorant leurs capacités financières (par une meilleure mobilisation fiscale locale), en étayant des réformes administratives favorisant la décentralisation, en rationalisant la gestion foncière (par l'établissement de cadastres), en formant le personnel local pour améliorer l'efficacité gestionnaire des collectivités locales... La philosophie de ces programmes est claire : si "les objets urbanistiques visent toujours à permettre l'accès d'une masse croissante de population urbaine aux services urbains (...) ils sont destinés avant tout à constituer les supports institutionnels, physiques, techniques et financiers de la recherche d'une intégration économique plus satisfaisante des PVD à l'échelle mondiale" ¹⁸¹.

Notons ainsi qu'au Burkina Faso, tandis que les Nations Unies continuent de mettre au point les méthodes de restructuration testées à Cissin et fondées sur l'utilisation plus efficace des ressources locales et la participation effective des populations à travers un nouveau Projet Habitat axé sur trois villes secondaires (Gaoua, Fada et Léo) ¹⁸², la Banque affirme au contraire son intention de concentrer ses efforts et investissements sur les deux principales villes, Ouagadougou et Bobo-Dioulasso, jugées plus susceptibles de produire les "effets de relance économique" attendus. Ses études sur une stratégie globale de développement urbain dans ce pays reprennent sur ce point les

¹⁷⁹ BANQUE MONDIALE. - Rapport sur le développement dans le monde 1983. - Washington : Banque mondiale, 1983. - 236 p. ; voir également les "Working Papers" de Selcuk OZGEDIZ ; Dennis RONDINELLI, John NELLIS et Shabbir CHEEMA ; Glynn COCHRANE.

¹⁸⁰ A. OSMONT. - "La Banque mondiale et les politiques urbaines nationales". - in Politique africaine. - n° 17, mars 1985. - p. 67.

¹⁸¹ Ibid. - p. 66.

¹⁸² 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 : B. GANNE, E. ILBOUDO. - "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.

réflexions de F. Amiot qui, en 1982, avait déjà émis des doutes sur "l'efficacité" des projets portant sur les centres semi-urbains : "Les enseignements que l'on peut tirer du premier projet urbain sur le petit centre de Gaoua permettent, tout au plus, de démontrer que des petits travaux d'infrastructures dans ces centres ont un effet multiplicateur réel pour le petit centre et seulement pour lui" ¹⁸³. Or, les bailleurs internationaux privilégient désormais la productivité des investissements urbains et les effets multiplicateurs que ceux-ci peuvent avoir sur le développement économique : la faveur dont bénéficient à présent infrastructures et services urbains s'appuie précisément sur la pensée que de leur qualité dépend largement ce dernier.

A la base de cette politique, il y a la conviction, énoncée par exemple dans le Programme d'action concerté pour le développement stable de l'Afrique sub-saharienne de la Banque en 1984 ¹⁸⁴ ou en France dès 1983 dans un rapport de Michel Coquery ¹⁸⁵, que les villes ont un rôle moteur dans le développement des pays et qu'il convient d'en renforcer les effets. Appliquée au Burkina Faso, cette approche s'efforce d'établir que le secteur urbain, essentiellement représenté par les deux principales villes, doit et peut constituer le moteur du développement économique du pays. Ses arguments s'appuient sur la constatation que, bien que les termes de l'échange aient été favorables au secteur agricole ces dernières années, le PIB par urbain est en 1980 onze fois plus élevé que le PIB par rural. Ils mettent également en évidence que, au sein des dépenses de l'Etat pour la période 1977-1981, les transferts de ressources vers les services urbains sont très limités. Ils font enfin valoir que l'essentiel des recettes budgétaires nationales provient du "secteur urbain", notamment en raison d'un effort fiscal supérieur en ville ¹⁸⁶. Un document de travail de la Banque sur le Burkina Faso en conclut ainsi que "loin de constituer un fardeau supplémentaire pour des budgets déjà précaires, les activités urbaines constituent plutôt la source essentielle du budget de l'Etat pour la Haute-Volta" ¹⁸⁷.

La démonstration a donc pour finalité de prouver 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. Ainsi, de même que l'étude REXCOOP/GRAIN de 1984

¹⁸³ F. AMIOT. - Elément d'un diagnostic sur les problèmes urbains en haute-Volta. : rapport de mission du 24 au 29 mai 1982 - Ouagadougou : Banque mondiale, 1982.

¹⁸⁴ BANQUE MONDIALE. - Un programme d'action concerté pour le développement stable de l'Afrique sub-saharienne. - Washington : Banque mondiale, 1984. - 116 p.

¹⁸⁵ M. COQUERY. - La coopération face aux problèmes posés par l'urbanisation dans le Tiers-monde : rapport au ministère de la Coopération. - Paris : Ministère de la Coopération, 1983. - p. 33.

¹⁸⁶ BANQUE MONDIALE. - Réflexions préliminaires pour une stratégie de développement urbain : Haute-Volta. Mission du secteur urbain de juin 1984 : document de travail. - Ouagadougou : Banque mondiale, 1984. - pp. 1 - 2.

¹⁸⁷ Ibid. - p. 3.

tendait à montrer que le développement des aires spontanées à Ouagadougou résultait plus de l'incapacité des pouvoirs publics à gérer l'espace foncier que des difficultés monétaires des populations ¹⁸⁸, le diagnostic de F. Amiot accrédite l'idée que le profil "spontané" des périphéries est davantage lié au laxisme de la gestion foncière officielle et à l'inertie administrative qu'à l'absence de moyens des habitants ¹⁸⁹. Le problème réside donc, soulignent les travaux, dans la mobilisation des ressources locales et leurs modes de contribution au développement de la ville. Seront par conséquent privilégiés dans les projets urbains les outils qui serviront cet objectif, en insistant sur l'amélioration de la productivité des citadins et l'amplification des processus de valorisation des potentialités économiques des milieux urbains "populaires". Dans ce contexte, les recommandations portent sur la nécessité d'abandonner les politiques strictement sectorielles (notamment celle du logement) pour considérer au contraire tous les éléments urbains qui pèsent sur, et influencent, le comportement des différents intervenants dans les filières de production de l'habitat, afin de diriger les efforts des pouvoirs publics, sur fond de dépenses scrupuleusement mesurées, vers des interventions dont les effets démultiplicateurs seront maximum. Formulée par les experts de la Banque, cette difficile équation conduit à un retrait des organismes publics du marché du logement stricto sensu puisqu'ils "peuvent le plus contribuer à l'offre de logements non pas en construisant des habitations - ce qui dans les meilleures des circonstances n'arrive qu'à satisfaire une toute petite partie de la demande - mais en favorisant l'efficacité du marché du logement" ¹⁹⁰, c'est-à-dire en améliorant le fonctionnement du marché des intrants : 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. Des points de vue similaires ont d'ailleurs été émis par d'autres acteurs : au colloque sur le logement de Vienne (Autriche) en septembre 1986, comme à la réunion de la Commission des Nations Unies sur les Etablissements humains à Nairobi en février 1987, des voix se sont élevées en faveur de stratégies visant à renforcer les pouvoirs publics dans un rôle de "catalyseur" (et non de producteur), notamment par le développement de stratégies d'encadrement et de mobilisation des secteurs privés et parallèles ¹⁹¹. Or, la prise en compte de ces éléments, leur organisation et leur maîtrise sont précisément les objets de la gestion urbaine, laquelle repose sur la conviction que le développement urbain et l'amélioration du fonctionnement citadin passent par l'instauration d'autorités locales compétentes et responsables.

¹⁸⁸ REXCOOP / GRAIN. - Chaînes de production et appropriation de l'habitat dans les PED. Rapport de synthèse. - paris : REXCOOP, 1984. - pp. 81 - 85

¹⁸⁹ F. AMIOT. - op. cit.

¹⁹⁰ Villes - Horizons 2 000. - vol. 11, n° 10, décembre 1987. - p. 1.

¹⁹¹ Ibid. - p. 4. ; voir aussi "La stratégie «catalyseur» du logement recommandée par l'UNCHS". - in Villes - Horizons 2 000. - vol. 12, n° 9, novembre 1988. - pp. 1 - 2.

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 ¹⁹².

¹⁹² 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.

Tableau n° 27
Coûts du Second projet urbain par sous-composante à Ouagadougou

	En milliers de FCFA	
	Montant	%
Amélioration de la gestion communale	186 082	1,81
Instruction comptable - manuel	91 864	0,89
Remise à niveau des comptes	10 697	0,10
Renforcement des serv. admin. communaux	47 493	0,46
Etude sectorielle municipale	36 028	0,35
Mobilisation des ressources	236 078	2,29
Construction d'Hôtels des Finances	149 458	1,45
Equipements des Hôtels des Finances	60 552	0,59
Assistances aux services des Finances	26 068	0,25
Système d'information urbain	133 138	1,29
Adressage	85 512	0,83
Système informatisé des parcelles	47 626	0,46
Renforcement des serv. techn. municipaux	242 623	2,36
Matériel Génie civil des Municipalités	151 232	1,47
Formation technique	30 053	0,29
Formation gestion	61 338	0,60
Réhabilitation des infrastructures	7 989 874	77,56
Voirie municipale		
Entretien courant	347 709	3,38
Curage des caniveaux	251 852	2,44
Entretien périodique	1 175 037	11,41
Réhabilitation	1 564 124	15,18
Travaux neufs	748 879	7,27
Construction de caniveaux	2 986 382	28,99
Voirie nationale		
Entretien courant	811 628	7,88
Travaux neufs	84 656	0,82
Curage de caniveaux	19 607	0,19
Schéma directeur d'assainissement	450 000	4,37
Ordures ménagères	639 981	6,21
Bureau du projet	423 354	4,11
Total	10 301 130	100,00

Source : 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. 6.

Toutefois, le projet insiste particulièrement sur la rationalisation réglementaire et financière des activités communales, en appui de laquelle viennent un important travail de rédaction de documents et manuels et des efforts de formation. 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 travaux neufs 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 est en décalage à la fois par rapport aux objectifs sectoriels annoncés et par rapport à la philosophie globale de sa politique. Les bénéficiaires officiels en sont en effet officiellement les institutions communales ; or, dans le contexte ouagalais de l'époque, la seule autorité urbaine compétente est la province : la confusion n'est 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 et laissent planer un doute quant à la nature de l'accord de principe intervenu entre la Banque et le Burkina Faso : l'entente s'est-elle faite sur une maîtrise d'ouvrage provinciale et dans ce cas la réforme communale n'est-elle qu'un épiphénomène de la décentralisation administrative mise en œuvre depuis 1983 ? Le contrat envisage-t-il au contraire un réel renforcement des communes urbaines, mais dans ce cas on voit mal apparaître les lignes de force du rééquilibrage entre province et communes, dont la gestion patrimoniale comme financière reste singulièrement opaque.

Par ailleurs, au vu de l'intitulé général du volet infrastructure, il serait légitime de penser que l'ensemble des infrastructures urbaines, et notamment tous les VRD (voirie, réseaux d'eau, d'électricité et de téléphone), entre dans le champ du projet. Or il n'en est rien et le contenu de cette composante apparaît au contraire très restrictive : partant du principe que l'objectif essentiel est celui d'un rétablissement de la maîtrise d'ouvrage municipale à Ouagadougou et Bobo-Dioulasso, le projet s'en tient aux charges qui sont actuellement les leurs. Or ni l'eau, ni l'électricité ou le téléphone ne sont de compétence locale. En conséquence, le projet s'applique essentiellement à la réhabilitation des infrastructures routières urbaines, à laquelle sont consacrés 45% du financement (77,6% si l'on ajoute les caniveaux).

Bien que l'état des routes de la capitale burkinabè ne laisse guère de doute sur l'opportunité d'un programme de travaux dans ce domaine, la prépondérance de ce volet infrastructure routière dans le Second projet urbain pose un certain nombre de problèmes. Il peut tout d'abord paraître excessif à qui connaît le contexte ouagalais, l'amélioration de la desserte en eau y étant en effet d'une tout autre urgence... mais les autorités du projet pourront répondre que la production et la distribution d'eau relèvent d'un établissement public de l'Etat, ce qui les excluait d'office du projet. Certes, certains choix présentent malgré tout un caractère moins opportun que d'autres, même lorsqu'ils sont justifiés, ainsi que le font prudemment les auteurs du rapport en signalant que le poids du volet infrastructure "ne se justifie que si les municipalités saisissent

l'opportunité de ce projet pour renforcer leur capacité d'intervention, notamment au niveau de la maîtrise d'ouvrage des travaux" ¹⁹³.

On ne peut s'empêcher en outre, au vu de la structure du projet, de penser qu'il n'aura, en dépit du montant considérable des fonds qui lui sont alloués, qu'un faible impact sur la pauvreté urbaine en général et sur l'amélioration des conditions de vie de la majorité citadine résidant dans la périphérie en particulier. En effet, les travaux immédiats portent sur les principaux axes de desserte de la ville et ne concernent donc pas la voirie secondaire et tertiaire des nouveaux lotissements où des interventions à brève échéance seraient pourtant nécessaires pour désenclaver des zones urbaines mal desservies. Pour le reste, la rationalisation de la gestion communale ne devrait pas modifier sensiblement le rapport des citoyens aux autorités locales : les services administratifs de grande fréquentation ont depuis été décentralisés dans les nouvelles mairies qui ne sont pas directement parties prenantes du projet, les services urbains essentiels comme l'eau et l'électricité ne sont pas de compétence communale, le fonctionnement des services de proximité des écoles et des dispensaires dépend surtout des directions ministérielles qui en affectent et en gèrent le personnel. Ces facteurs stratégiques de l'organisation de la vie quotidienne citadine échappent ainsi au champ du projet. Reste le service des déchets, dont le sort n'est toutefois pas totalement réglé puisque, ainsi que le rappelle le document final "le transfert des compétences de la collecte des ordures vers un service centralisé, l'ONASENE, a créé au cours de l'étude une telle confusion que le retrait du Projet de cette composante a été envisagé" ¹⁹⁴. En l'état actuel, le projet prévoit surtout de restructurer un service communal et de cantonner l'ONASENE dans un rôle de conseil et de contrôle, solution vers laquelle ne semble guère se diriger l'establishment burkinabè. Ce volet reste donc hypothéqué.

Le Second Projet urbain de la Banque mondiale abandonne ainsi définitivement les préoccupations liées au logement proprement dit. Son approche plus gestionnaire et plus globale, en insistant sur les réformes institutionnelles et la formation des hommes, est aussi plus pragmatique que celle préconisée par les projets antérieurs. Visant la réhabilitation progressive d'un cadre d'intervention existant, elle se préoccupe d'abord de fonctionnement et appréhende la ville au quotidien plutôt qu'au rythme des investissements et grands travaux.

Ce modèle dominant influence le comportement des intervenants extérieurs au Burkina Faso. Il comporte aussi de surprenantes convergences avec les options urbaines du

¹⁹³ Ibid. - p. 7.

¹⁹⁴ Ibid. - Tome 2, p. 645.

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 taxes et la redéfinition de l'assiette fiscale, autofinancement maximal de l'aménagement urbain par les citoyens 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 est parvenu 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 largement les projets antérieurs et que l'on pouvait croire à jamais abandonné.

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

Nous avons jusqu'ici défendu l'idée que les formes successives de l'urbanisme burkinabè résultaient en grande partie des contraintes imposées par une forte dépendance, financière et technique : condamnées au passage sous les fourches Caudines des principaux bailleurs de fonds, les politiques nationales se sont vu prescrire des méthodes et des modèles d'intervention souvent largement importés ou conçus par des agents extérieurs.

Nous ne pouvons cependant en rester à cette analyse par trop réductrice. Les acteurs burkinabè, même s'ils sont contraints d'intervenir dans un champ déjà largement balisé par les agents internationaux, gardent une certaine marge d'action et ont une influence réelle sur le devenir de la capitale. Ces "écarts" à la norme résultent de deux phénomènes différents. Le premier renvoie à ce que nous appelons ici le projet authentique de l'Etat : vigoureux et volontariste après 1983, il s'est montré suffisamment vindicatif pour tenir en échec plusieurs années durant les velléités de la Banque mondiale comme du FMI (qui se rattraperont il est vrai en 1990 avec la mise en œuvre d'un plan d'ajustement structurel). En dépit des erreurs et errements du CNR, la preuve aura cependant été faite qu'un Etat pauvre mais opiniâtre pouvait dans une certaine mesure imposer sa propre politique de développement et son projet urbain, en bravant les mises en garde de ses mentors financiers. Ainsi, le Burkina Faso a poursuivi la construction de Cités malgré le désaccord de la Banque, accentué le démantèlement des fonctions du pouvoir local au profit d'établissements publics centralisés alors que la Banque préconisait au contraire un renforcement des premiers, construit un prestigieux marché central contre l'avis de la coopération hollandaise pourtant principal bailleur de la restructuration des quartiers d'habitat spontané qui lui tenait tant à cœur... Jouant les interlocuteurs les uns contre les autres, risquant même parfois l'affrontement et le blocage (tel fut le cas pour le Second projet urbain enlisé dans des négociations pour lesquelles les experts se sont épuisés en missions répétées), l'Etat burkinabè a su conserver une certaine bien que relative autonomie.

Le deuxième facteur de "perturbation" de l'orthodoxie des programmes importés provient de ce que la sphère étatique est loin de constituer un ensemble homogène : "L'Etat est le fruit de son énonciation contradictoire par la pluralité des acteurs qu'il met

aux prises. Et l'on ne peut valablement le penser en dehors du jeu toujours inachevé de ces procédures" ¹. Cet "Etat rhizome", pour reprendre l'expression de Jean-François Bayart ², est donc nécessairement pluriel et ne peut que refléter les intérêts contradictoires de ses différentes composantes. Nous verrons ainsi par exemple que les administrations en charge du lotissement systématique de la périphérie se heurtent parfois aux réticences des établissements publics responsables de leur viabilisation et de leur équipement : bien que membres de la même famille étatique, ces intervenants ont des intérêts différents concrétisés par des programmations et des budgétisations de projets sur la ville fort dissemblables. De même, lorsque l'idée d'élaboration d'un cadastre verra le jour à Ouagadougou, la Direction de l'Urbanisme et le service des Domaines se disputeront pour des raisons divergentes la suprématie sur le contrôle de sa réalisation, allant ainsi jusqu'à bloquer le processus. Différemment confrontées aux sollicitations de la population comme aux difficultés opérationnelles de la gestion quotidienne, les bureaucraties publiques et les instances politiques ne réagissent pas de façon identique aux lobbies et ne présentent pas la même perméabilité aux influences du milieu social dans lequel elles sont ancrées. La "volonté étatique" se délite donc dans cette vaste nébuleuse d'intérêts antagoniques et laisse persister en son sein des espaces d'"autonomie" où se développent des projets divergents voire contradictoires. Ces rapports de forces permanents démentent l'idée d'un monolithisme "étatique" et d'une cohérence des stratégies de ses différents "démembrements" ³ dans le champ d'intervention ouagalais. Dans cette configuration, l'absence d'un pouvoir local élu, instance de coordination et de médiation légitime, constitue à l'évidence une grave lacune du dispositif urbain de gestion. Qu'en est-il du rôle réel de la province à Ouagadougou ?

Le fonctionnement de la ville et l'évolution de ses modes de gestion n'étant pas totalement réductibles aux logiques exogènes, pas plus d'ailleurs qu'à un projet étatique idéal, nous présenterons dans le présent chapitre et le suivant les différents acteurs institutionnels qui sont parties prenantes du management urbain. Détenteurs officiels des pouvoirs de décision dans ce domaine, ils sont les interlocuteurs des pourvoyeurs de fonds internationaux, les instances "normales" de contact avec la population (pour obtenir les documents et autorisations nécessaires ou pour faire état des réclamations et doléances), les "phares" du système institutionnel d'élaboration et d'application du projet urbain ; en d'autres termes, ils représentent la partie visible d'un ensemble plus

¹ J.-F. BAYART. - L'Etat en Afrique : la politique du ventre. - Paris : Fayard, 1989. - p. 260. - (coll. l'espace du politique).

² Ibid. - p. 270.

³ Terme désignant les différentes administrations et établissements publics dépendants de l'Etat.

vaste et plus ramifié d'acteurs contribuant à la reproduction et la mise en œuvre des modes de gestion de la cité. Nous nous efforcerons, à travers leur identification, d'analyser également leurs stratégies respectives, autant que le permettent l'opacité, volontaire ou non, des discours, les glissements inhérents au passage à la phase opérationnelle ou les galvaudages des objectifs initiaux sous le poids des contraintes de la mise en œuvre.

I. La municipalité en dépit de l'Etat ⁴

A toute maîtrise urbaine il faut un maître d'ouvrage ⁵. Cet adage d'une évidence longtemps négligée dans nombre de villes a trouvé une nouvelle vigueur dans le sillage des programmes de réhabilitation municipale explorés un peu partout pour tenter de sortir les villes en développement de leur marasme institutionnel autant qu'économique. Leader en ce domaine, la Banque mondiale, soucieuse d'affaiblir les dinosaures étatiques, s'est ainsi efforcée d'instiller dans ses programmes l'idée d'un renforcement des communes face à ces derniers, sans toutefois réussir à modifier sensiblement le rapport de force, conduisant même parfois à des résultats inverses lorsqu'elle a interposé entre eux des structures ad hoc qui ont surtout eu pour effet de court-circuiter les collectivités locales ⁶.

Si le maître d'ouvrage le plus approprié nous paraît être, à nous occidentaux façonnés par une longue connivence avec des histoires communales mouvementées, la municipalité, c'est notamment parce qu'elle est chez nous la plus à même de promouvoir le développement urbain dans le respect de l'intérêt local : légitimée par les mandats des citoyens-électeurs, elle doit pouvoir garantir la cohérence et la concordance des projets coexistant sur le territoire de l'agglomération. Les municipalités ont toutefois rarement eu en Afrique francophone un rôle prépondérant depuis les Indépendances, en raison parfois d'entraves politiquement entérinées (par exemple la suspension du

⁴ L'instance locale est la mairie jusqu'en 1983, la province ensuite, qui hérite de l'ensemble des responsabilités locales relatives au fonctionnement de la ville. Dans ce chapitre, et bien que l'emploi de deux termes différents prête à confusion, nous serons amenée, selon les années, à parler de fonctions communales ou de fonctions provinciales pour désigner le même "niveau" de responsabilités et le même ensemble d'activités. De même, sauf précision, l'autorité locale désigne la commune jusqu'en 1983 puis la province au-delà.

⁵ Nous renvoyons ici à la définition du maître d'ouvrage urbain proposée par A. OSMONT : une instance de décision locale qui soit aussi "un donneur d'ordre susceptible d'assurer la cohérence des différents types d'intervention sur la ville, à la fois au stade de la conception, et de la mise en œuvre des moyens techniques et financiers nécessaires au passage à l'acte". Dans : "Y a-t'il un pilote dans l'avion (du développement urbain) ? La maîtrise d'ouvrage urbaine en Tunisie". - Communication au colloque international *Maîtriser le développement urbain en Afrique sub-saharienne. Ouagadougou : 1er - 5 octobre 1990.* - non publié., p. 2.

⁶ Z. LAÏDI. - *Enquête sur la Banque mondiale.* - Paris : Fayard, 1989. - pp. 91-92.

fonctionnement des conseils municipaux et leur remplacement par des délégations spéciales nommées) et toujours de leur manque de moyens. Faute d'avoir su ou voulu développer "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", beaucoup d'entités urbaines se sont trouvées bloquées dans leur fonctionnement par les interférences mal contrôlées de pouvoirs concurrents, ainsi que le montre par exemple Annik Osmont à propos de la Tunisie ⁷. Le Burkina Faso n'échappe pas à ce scénario. Ouagadougou a connu des autorités locales successives passablement édulcorées et incapables de résister à la prégnance d'un pouvoir d'Etat d'autant plus influent que son centre se trouve géographiquement superposé à celui de la municipalité. Ballottées au gré de l'arbitraire des nominations et paralysées par un support financier trop étroit pour leur permettre quelque autonomie, les autorités municipales n'ont donc que très partiellement assumé leur fonction de maître d'ouvrage, diluée entre un pouvoir de décision au sommet - le plus souvent présidentiel pour tout dire tant l'espace du Prince reste un lieu d'exercice préférentiel du volontarisme suprême - et des "empires" sectoriels incontournables mais incapables de coordonner leurs actions ou de produire une vision cohérente de la ville.

La fragilité de cette maîtrise d'ouvrage locale est une des clefs d'explication de l'histoire urbanistique ouagalaise, comme elle suggère un certain nombre d'hypothèses concernant la nature des tentatives actuelles d'affermissement du pouvoir municipal, marquées par des mesures contradictoires et une méfiance propre à désavouer tous les efforts consentis par ailleurs.

A. Une légitimité municipale récente ou les tentations du centralisme

1/ L'expérience démocratique

Rappelons que Ouagadougou perdit son statut de commune mixte et le budget s'y rapportant en 1936, et ne retrouva une vie municipale réelle qu'en 1955, par l'obtention du statut de commune de plein exercice. De par le texte de 1955, Ouagadougou se voyait dotée d'un conseil municipal élu qui, selon la formule consacrée, "règle par ses délibérations les affaires de la commune" ⁸ : la législation dotait ainsi la commune d'un

⁷ A. OSMONT. - op. cit. - p. 6.

⁸ Loi n° 55-1489 du 18 novembre 1955 (JO de l'AOE. - n° spécial 2796 du 29 novembre 1955. - pp. 1953-1958).

vaste domaine de compétence dont elle ne put cependant investir dans la pratique que des champs fort limités.

Un conseil municipal fut donc élu en 1956 par les résidents des sept circonscriptions électorales regroupant les vingt-huit quartiers urbains reconnus par l'administration : Gounghin, Larlé, Ouidi, Tampouy, Saint-Léon, Saint-Joseph, et Mission (chacune élisant 1 conseiller pour 1 000 personnes). Le conseil municipal ainsi mandaté apparaissait représentatif des rapports de forces de l'époque dans la capitale : les Mossi remportaient vingt et un sièges sur trente et un, le PDU (Parti démocrate unifié ⁹) en gagnait vingt-cinq et les notables traditionnels, parmi lesquels quatre ministres du Mogho Naba, figuraient en bonne place ¹⁰. Le Conseil élu pour maire Joseph Ouédraogo, membre éminent du PDU.

Les efforts de ce conseil municipal ont essentiellement porté sur des travaux de voirie et l'édification de grands équipements : des crédits furent ainsi votés pour le revêtement de plusieurs rues, l'électrification des quartiers centraux non encore desservis, 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 avoir été au cœur des préoccupations de ses édiles : lors de l'inauguration de l'hôtel de ville, le maire insista particulièrement sur la nécessité de rehausser la fierté de la ville ¹¹.

Le souci premier pourtant n'était peut-être pas la gestion de la ville. Très politisée, la vie municipale servit en effet rapidement de champ de bataille à un débat qui n'avait plus rien de local mais visait à servir les ambitions politiques nationales de son maire et ses conseillers. Ces activités les opposèrent au cours de l'année 1959 aux membres du Conseil de gouvernement (organe exécutif local créé par la loi-cadre de Gaston Defferre en 1956) et notamment à son président Maurice Yaméogo, qui démit le maire et prononça la dissolution du conseil municipal. Une des raisons invoquées fut notamment l'incompétence du maire en matière fiscale ¹². Il nomma ensuite une "délégation spéciale" chargée de gérer la ville ; celle-ci désigna Joseph Conombo comme président

⁹ Le PDU est créé en prévision des élections des représentants à l'Assemblée territoriale de mars 1957. Il est issu d'une alliance entre le RDA (Rassemblement démocratique africain) et du PSEMA (Parti social pour l'émancipation des masses africaines) créé en 1955 par Joseph Conombo et Henri Guissou et lié à l'administration coloniale.

¹⁰ E. P. SKINNER. - *African Urban Life : the Transformation of Ouagadougou*. - Princeton : Princeton University Press, 1974. - p. 412.

¹¹ cité par E. P. SKINNER. - op. cit. - p. 414.

¹² *ibid.* - p. 425.

pour exercer les fonctions de maire jusqu'à l'indépendance, le 5 août 1960. Rappelons que c'est ce dernier qui, en tant que membre de l'Assemblée de l'Union française, s'était fait l'avocat de la Haute-Volta auprès du gouvernement français en 1949 et avait obtenu des crédits spéciaux pour le rééquipement du pays et la réorganisation des différents services, ces investissements ayant, dans un premier temps, essentiellement bénéficié à Ouagadougou ¹³.

Le 23 décembre 1960, de nouvelles élections municipales furent remportées par l'UDV-RDA ¹⁴, qui obtint les 48 sièges du conseil et élit maire Joseph Conombo. De façon significative, la composition de ce nouveau conseil municipal reflète assez fidèlement la structure socio-économique de l'élite urbaine de l'époque - 25 fonctionnaires, 9 notables traditionnels, 7 commerçants, 5 vétérans de guerre - pour qui la bataille locale constitue le premier terrain d'apprentissage d'une vie politique par ailleurs très animée. Cette expérience municipale fut courte cependant et ne dura que jusqu'en janvier 1966, date à laquelle le nouveau président, le Colonel Lamizana, fit à nouveau dissoudre le Conseil municipal élu le 5 décembre 1965 et désigner une délégation spéciale. Ce fut la fin de l'expérience démocratique locale de Ouagadougou. La ville, désormais administrée par des conseillers et un maire nommés en Conseil des ministres, était soumise au pouvoir d'Etat.

Elliot Skinner propose une intéressante interprétation de cette faillite de l'expérience municipale voltaïque. Son analyse souligne que Ouagadougou, par les hasards de son histoire, superpose trois fonctions distinctes : son statut de municipalité, son rôle de capitale historique du royaume mossi et enfin sa vocation de capitale moderne du nouvel Etat - nation. Avec ces trois fonctions, coexistent et se chevauchent largement trois types de pouvoirs et de responsabilités, ainsi que trois corps (chefs, responsables locaux et dirigeants nationaux) aux intérêts divergents, quoique les mêmes personnalités participent souvent aux trois instances principales concernées (chefferie, municipalité, gouvernement). Ce sont les incohérences structurelles du fonctionnement parallèle de ces trois niveaux de pouvoirs qui fondent, d'après Elliot Skinner, l'échec final de l'expérience municipale ¹⁵. 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 ainsi : "Les habitants de Ouagadougou avaient accompli ce qu'ils s'étaient

¹³ "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. 765-766.

¹⁴ Section voltaïque du RDA.

¹⁵ E. P. SKINNER. - op. cit. - pp. 405-437.

proposés de faire - remplacer un gouvernement national dont les politiques globalement leur semblaient porter préjudice à leur municipalité" ¹⁶. Le nouveau président, Le Colonel Lamizana, sut cependant lui aussi tirer immédiatement les leçons de cet événement puisque l'une de ses premières mesures fut précisément de dissoudre le conseil municipal.

Par deux fois, en 1959 et en 1966, le Chef de l'Etat intervint pour suspendre le maire et dissoudre le conseil municipal lorsque celui-ci menaçait sa suprématie. Une décennie de rivalités entre les deux pouvoirs se soldait donc par le musellement du pouvoir local à l'indépendance duquel le coup d'Etat de 1966, en imposant à nouveau le régime de la délégation spéciale et de la nomination du maire, donnait le coup de grâce (décret n° 44 PRES.IS.DI.C. du 1^{er} février 1966). De ce fait, en même temps qu'elle affirmait sa prééminence dans l'espace national et la vie du nouvel Etat, Ouagadougou perdait aussi tous les gages de son autonomie, la vie municipale étant réduite et tronquée. Ainsi mise sous tutelle, la municipalité ne s'est plus guère manifestée et nous verrons que même la Révolution de 1983, pourtant fervente partisane de la décentralisation, n'aura pas beaucoup plus que des velléités pour redonner à la ville des instances politiques indépendantes.

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 le rôle qui aurait pu leur être assigné dans la vie politique et administrative locale. Il y eut pourtant des velléités de réformes. Ainsi en 1973, une loi électorale relative aux conseils municipaux prévoyait de renouer avec la tradition démocratique et de mettre fin aux pouvoirs des délégations spéciales des sept communes du pays, dont Ouagadougou ¹⁷ ; elle ne fut 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) est réaffirmée, sa personnalité morale et son autonomie financière confirmées, mais le texte renvoie sans autre précision à une loi organique et ne donne aucune garantie quant à l'éventuel retour d'une réelle autonomie des instances

¹⁶ *ibid.* - p. 436. Traduit par nous.

¹⁷ Loi n° 7-73 AN. du 6 juin 1973 (JORHV. - n° 31 du 26 juillet 1973. - pp. 414 - 415).

communales¹⁸. 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" précise le texte, relève de la hiérarchie militaire et prend le titre de "préfet militaire" (article 66)¹⁹.

En vertu d'un texte complétant en 1979 la liste des communes de plein exercice, celles-ci passent à 21 unités fin 1982. Ouagadougou relève également du régime général jusqu'en 1976, à l'intérieur des limites d'un périmètre urbain de 153 km² précisé en 1966 (arrêté n° 385 du 17 décembre)²⁰, mais d'une façon qui semblait cependant encore très approximative en 1979²¹. 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 sont venus renforcer l'autorité entre 1974 et 1981²².

Ce n'est qu'en 1976 que le "statut particulier" de la ville de Ouagadougou est enfin précisé : il aura ainsi fallu seize ans pour que l'Etat entreprenne de redéfinir le statut de la capitale et qu'un texte sanctionne officiellement les limites de ses capacités communales. Il est nécessaire de replacer ce fait dans le contexte politique de l'époque pour en saisir la portée. Les années 1974-1977 sont en effet marquées par une intense activité législative, qui 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 avait en effet paralysé le pays²³. Face à cette déliquescence de l'appareil d'Etat, le Général Lamizana proclame l'ère du "Renouveau national" notamment caractérisé par la volonté d'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 est en particulier censée promouvoir ce nouvel état d'esprit²⁴.

¹⁸ Ordonnance n° 74-45 PRES.IS.DI du 2 juillet 1974 (JORHV, - n° 29 du 11 juillet 1974, - p. 475).

¹⁹ Ibid. - p. 478.

²⁰ JORHV, - n° 52 du 29 décembre 1966.

²¹ Cf. la remarque concernant ce problème dans : C. BEEKER. - Ouagadougou 1980-'90 : perspectives de l'aménagement du territoire. - Ouagadougou : Direction de l'Urbanisme et de l'Architecture, 1979. - p. 17.

²² A. CABANIS, M. MARTIN. - "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.

²³ C. SAVONNET-GUYOT. - op. cit. - p. 162.

²⁴ Ibid. - p. 163.

C'est aussi dans ce cadre qu'il faut situer la refonte partielle de certaines institutions et la réforme administrative. Parmi les mesures les plus importantes, on retiendra 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 ²⁵. L'élaboration de ces textes fondamentaux vient corroborer la volonté politique annoncée de procéder à la transformation du pays en une nation résolument moderne. Le fait que ces nouvelles dispositions remettent en cause pour la première fois une organisation administrative et territoriale instaurée sous la colonisation pouvait effectivement constituer dans ce contexte un choc psychologique salutaire. C'est au moins une hypothèse plausible pour expliquer les efforts engagés à ce moment précis par ces gouvernements du Renouveau pour "voltaïser" un certain nombre d'instruments fondamentaux du contrôle institutionnel et territorial, qui étaient jusqu'alors restés régis par les lois coloniales.

Ouagadougou, siège et symbole du pouvoir national, n'échappe pas à ces remaniements. L'Ordonnance n° 76-12 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 ²⁶. Le Conseil de la ville, théoriquement éligible, est en réalité le digne successeur de la Délégation spéciale (les articles 21 et 22 du titre VI concernant les mesures transitoires prévoient ainsi que la Délégation, alors responsable de la gestion municipale, prend le nom de Conseil spécial et demeure chargée de l'administration de la commune). La portée strictement locale de ses compétences est spécifiée au détour d'un article qui précise que seule la "participation" de la ville est sollicitée par l'Etat en ce qui concerne les grands services publics tels que l'éclairage public, la voirie ou l'hygiène (article 20). Aussi, 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 reste-t-il bridé par une étroite tutelle dont la logique reste inchangée. Le préfet, haut-fonctionnaire et représentant de l'Etat, se voit ainsi confirmé dans son rôle d'administrateur de la

²⁵ 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).

²⁶ Ordonnance n° 76-12 PRES.IS du 20 juillet 1976 (JORHV. - n° 32 du 5 août 1976. - pp. 542-544).

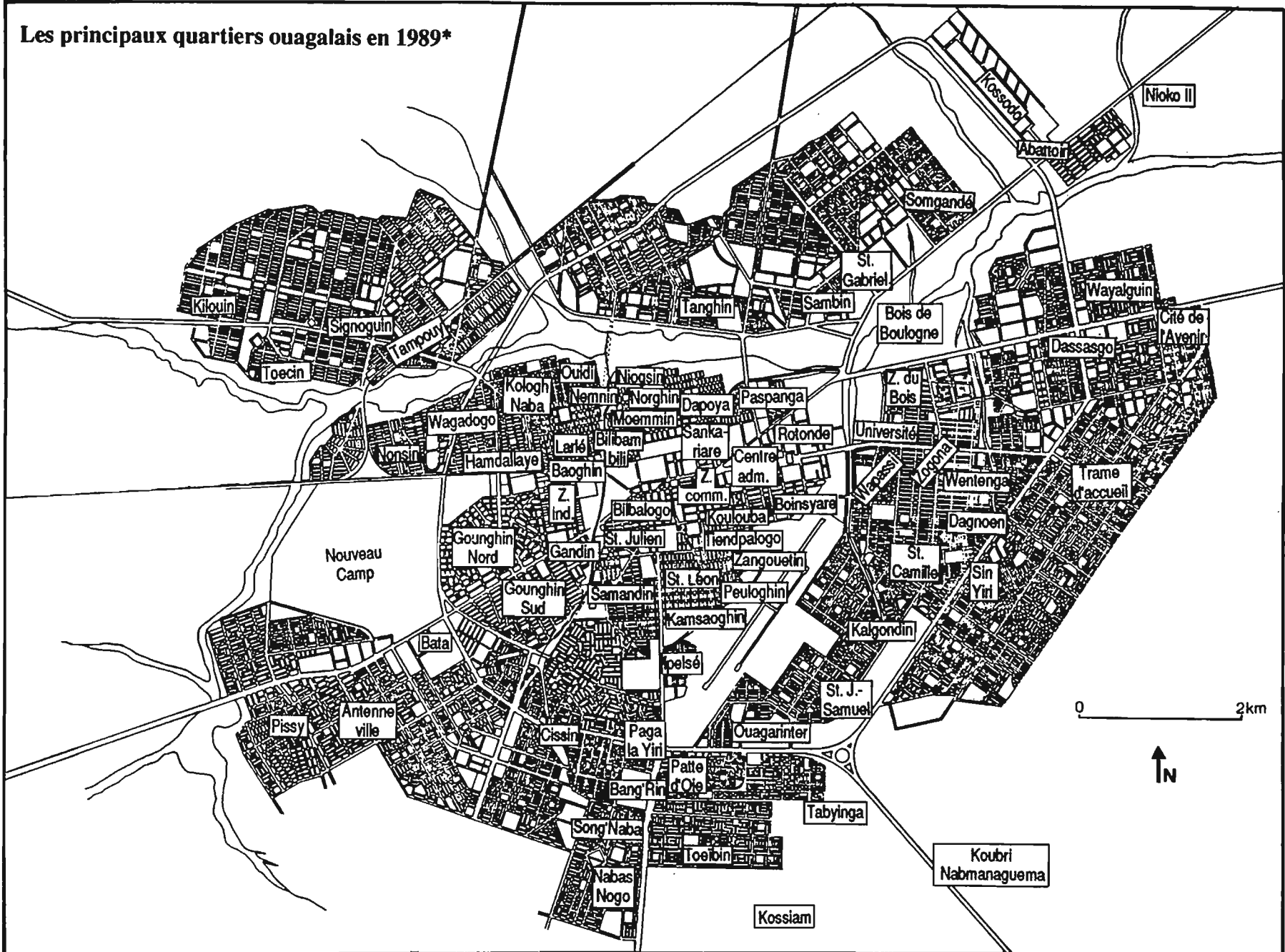
capitale, assisté d'une instance délibérante composée de "conseillers spéciaux". Le premier préfet de Ouagadougou fut ainsi M. Jean André Diallo qui, outre ses fonctions préfectorales, était aussi chargé de la présidence du Conseil spécial de la ville (charge normalement dévolue à un membre du Conseil de la ville élu). Ces réformes auront donc eu pour effet de placer la capitale encore plus nettement sous l'étroite surveillance du pouvoir central. La seule véritable innovation est l'instauration du Conseil consultatif mais, là encore, le mode de nomination des conseillers ne sert qu'à politiser un peu plus les fonctions et les choix techniques qui reviennent à la municipalité.

On ne s'étonnera pas dans ces conditions que la municipalité n'ait pas eu de velléités d'indépendance. Quelle marge de liberté avait-elle ? Outre le fait que les instances d'administration de la ville restaient placées sous tutelle directe du Ministre de l'Intérieur et de la Sécurité, il existait aussi des restrictions à son fonctionnement héritées de la loi de 1955 et qui demeuraient en vigueur. C'est le cas notamment des dispositions financières qui imposaient au budget communal de pourvoir aux dépenses obligatoires, l'autorité de tutelle jugeant du respect de cette clause et pouvant, en cas d'insatisfaction, réduire ou supprimer les dépenses facultatives de la communes pour renforcer les lignes de crédits obligatoires ²⁷. En outre, l'ordonnance de 1976 disposait par exemple que pour les travaux prioritaires d'intérêt général concernant la ville et dont la part du financement de l'Etat a été déterminée par la loi de finance, "les crédits nécessaires à la part de financement incombant à la ville peuvent être inscrits d'office à son budget par décret" (article 15). Cette singulière restriction à l'autonomie financière de la commune fut par ailleurs complétée par d'autres contraintes budgétaires réglementées par un décret de février 1978 : remaniant le régime financier et comptable des communes, il imposait notamment que leur budget soit voté en équilibre et les dépenses obligatoires inscrites en priorité, au besoin par l'intervention de l'autorité de tutelle, habilitée à diminuer de façon autoritaire les dépenses facultatives si elle le jugeait nécessaire (article 5) ²⁸. Connaissant la faiblesse des ressources réelles de Ouagadougou (en hommes comme en moyens financiers), on mesure la faible marge de manœuvre de la municipalité dont le rôle se réduisait à assumer la gestion minimale de quelques services urbains et à assurer le fonctionnement routinier de ses diverses instances dont le caractère obligatoire, pour ne pas dire stratégique, provenait précisément de ce qu'en définitive il maintenait seul la réalité communale. Le rôle de la tutelle était également fortement réaffirmé dans ce texte par la nécessité de soumettre à son approbation le budget préparé par l'ordonnateur et discuté par le Conseil municipal (article 7). Sur tous ces points, l'histoire communale

²⁷ Article 20 de la loi n° 55-1489. - op. cit. - p. 1956.

²⁸ Décret n° 76-56 PRES.MIS.MF du 21 février 1978 (JORHV. - n° 12 du 23 mars 1978. - pp. 183-188).

Fig. n° 9



* Trop incertaines, notamment en périphérie, les limites des quartiers n'ont pu être cartographiées.
Source : à partir de nos enquêtes avec l'aide de Marcel Poussy.

ouagalaise ne se distingue guère de celle des autres capitales des pays africains francophones dont les structures administratives sont assez similaires : commune de statut particulier, la capitale est à la fois "une circonscription administrative de l'Etat, de niveau important, et une collectivité locale décentralisée", le déséquilibre du dédoublement fonctionnel des organes municipaux étant symbolisé par la prépondérance d'un délégué du gouvernement nommé par le pouvoir central et responsable de l'administration de la ville ainsi que par le contrôle tatillon de l'autorité de tutelle sur les "libertés" communales ²⁹.

La première division de Ouagadougou en secteurs date également de 1976. Chacune des 10 nouvelles circonscriptions était définie en fonction des anciens quartiers qui, précisait le décret, "conservernt leur autonomie en tout ce qui n'est pas contraire aux dispositions du présent décret" ³⁰. Et de fait, elle entérinent les séparations morphologiques et fonctionnelles apparentes qui découpent à cette époque le territoire urbain. 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 7 secteurs (du nord-est au sud-est) tandis que les espaces périphériques se partagent en 3 vastes secteurs aux frontières mal définies autour des noyaux villageois de Tampouy, Pissy, Cissin, Dassasgo, Wayalguin, Somgandé, Wentenga, Kalgondin.

Ce découpage en secteurs, qui témoigne peut-être du souci de ses administrateurs de réaffirmer leur emprise sur une agglomération qui prend alors véritablement l'ampleur d'une cité en approchant des 175 000 habitants, reste cependant formel et territorial car il ne correspond à aucune réorganisation fonctionnelle : la commune demeure le niveau d'exercice institutionnel, tandis que les quartiers gardent, à l'échelon inférieur, leurs prérogatives coutumières d'encadrement du corps social urbain. Reconnus comme lieux d'intégration minimale des citoyens et d'épanouissement des citadinités, cadres de règlement des conflits ou filtres des tensions dont les moins graves sont traitées à ce niveau, unités d'encadrement de la population mais aussi vecteurs de transmission entre celles-ci et l'administration, les quartiers subsistent comme cadre opérationnel de fonctionnement de la ville. Dépourvus d'identité et signification propres, les secteurs de

²⁹ A. BOCKEL. - "Le statut des capitales". - in IIAP. - Gestion urbaine et ressources financières des grandes villes : exemples africains. - Paris : IIAP, 1988. - p. 55. - (Dossiers pédagogiques ; 19).

³⁰ Décret n° 76-382 PRES.IS.DGI du 15 octobre 1976 : article 2 (JORHV. - n° 44 du 28 octobre 1976. - p. 786).

1976, qui ne portaient pas de nom mais seulement des numéros, ne sont par conséquent pas demeurés dans la mémoire collective des Ouagalais. Ils correspondaient sans doute à une volonté technocratique d'organisation formelle de la ville, mais sont restés dénués de support concret.

En outre, le maintien intégral des anciens quartiers à l'intérieur de ces secteurs révèle aussi que les chefs traditionnels y conservaient alors leur pouvoir en ville et demeuraient des interlocuteurs incontournables. Rappelons à ce propos qu'un des objectifs du président Maurice Yaméogo et à travers lui de la Première République avait été de museler la chefferie et d'écarter les chefs traditionnels des centres du pouvoir politique moderne afin, notamment, d'éviter la reproduction de ce que d'aucuns ont appelé le "18 Brumaire" du Naba Kougri, démonstration de force destinée à intimider l'assemblée territoriale en 1958³¹. Ainsi que le montre Claudette Savonnet-Guyot cependant, sa politique d'élimination par extinction progressive fut un échec : la suppression de la rémunération des chefs et l'interdiction de leur remplacement (textes de 1962, 1964 et 1965) privaient l'administration d'auxiliaires indispensables et ces mesures ne purent 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"³². Le gouvernement du Général Lamizana, prenant le contre-pied de cette stratégie d'affaiblissement, voire de "bannissement intérieur" de la chefferie, s'est efforcé au contraire de la réhabiliter, en lui rendant ses anciens privilèges. Il cherchait ainsi à s'attacher de nouveaux alliés politiques parmi les notables, mais aussi à gagner les campagnes que la chefferie dominait toujours et, enfin, à rétablir un meilleur encadrement fiscal des populations pour lequel le concours des chefs restait indispensable³³. Après avoir été malmenée, la chefferie retrouvait donc son influence et, à Ouagadougou comme ailleurs, demeurait un partenaire obligé du pouvoir central : la reconnaissance officielle de ses territoires urbains en 1976 illustre ainsi la permanence de son pouvoir en ville.

La gestion municipale continuait donc de fonctionner selon deux axes : un pouvoir municipal faible et des quartiers organisés autour des notabilités coutumières, garantes de l'héritage social et culturel mossi qui servait de référence collective et assurait à la ville une certaine homogénéité et un mode de fonctionnement consensuel. Ce fond culturel commun, qui transcende à la fois les groupes sociaux et les niveaux de

³¹ C. SAVONNET-GUYOT. - op. cit. - p. 141.

³² Ibid. - p. 153.

³³ Ibid. - p. 157 ; A. CABANIS, M. MARTIN. - op. cit. - p. 22.

richesses, explique en partie la relative uniformité des pratiques et comportements dans l'ensemble de la ville actuelle : à la présence d'une forte majorité mossi et à l'échelle encore modeste de l'agglomération, qui militent sans doute déjà en faveur d'une homogénéisation urbaine, s'ajoute donc le maillage très serré des réseaux d'influence de la chefferie qui, par sa capacité d'absorption et de "phagocytage" des éléments qui lui sont étrangers, a fortement contribué à gommer les disparités socio-culturelles de la ville. Cette observation, qui résulte d'investigations sommaires et partielles, n'est cependant pas sans rappeler un commentaire de Gomkoudougou Kaboré concernant une des fonctions historiques accordées à la chefferie mossi : "La chefferie est apparue pour unifier des communautés humaines culturellement hétérogènes et socialement hiérarchisées. La chefferie mossi est donc un centre de regroupement et de rassemblement humain" ³⁴. Quoi qu'il en soit, tout au long de nos enquêtes dans la périphérie, nous avons ainsi été frappée par la reproduction de mêmes comportements qui ne devaient pas tout au nivellement voulu par le gouvernement révolutionnaire mais semblaient bien répondre à des valeurs plus profondes de la société et ce, malgré des disparités socio-économiques parfois évidentes ³⁵.

Cette formation historique du fonctionnement urbain a eu des conséquences qui nous semblent importantes pour interpréter les formes actuelles de gestion dans les quartiers étudiés. Elle explique en particulier que la municipalité ait toujours été faible, à la fois dépossédée par le "haut" de ses prérogatives en étant supplantée sur son propre terrain de compétence par l'administration étatique, et concurrencée par le "bas" à l'échelon des pouvoirs de quartier qui assumaient auprès des habitants une fonction à la fois plus réelle et plus effective. Ce fait entraîne un autre, lourd de conséquences : les habitants se sont peu sentis concernés par un pouvoir municipal auquel ils ne participaient pas. La solidarité communale est donc faible, le fonctionnement démocratique et participatif à cette échelle est quasi inexistant. Mais il n'est guère plus effectif au niveau des quartiers : l'autorité ancienne et puissante des chefs traditionnels ainsi que leur rôle éminent dans le fonctionnement de la ville ont pour ainsi dire dispensé les habitants de rechercher par eux-mêmes des formes communautaires de revendication ou d'expression de leurs besoins. Le carcan solide et rassurant offert par la société mossi a en quelque sorte "sur-protégé" les citoyens tout en les incitant à une certaine passivité.

³⁴ G. KABORE. - Organisation politique traditionnelle et évolution politique des Mossi de Ouagadougou. - Paris : CNRS ; Ouagadougou : CVRS, 1966. - p. 29. - (Recherches voltaïques ; 5).

³⁵ Voir sur ce thème les analyses de C. RAYNAUT à Maradi (Niger) : "Disparités et homogénéité à Maradi (Niger) : la santé comme révélateur d'une réalité urbaine". - in SINGARAVELOU (dir.). - Pauvreté et développement dans les pays tropicaux. - Bordeaux : CEGET/CRET, 1989. - pp. 525-540.

3/ Discours et pratiques de la décentralisation depuis 1983

L'avènement de la Révolution en 1983 aurait dû constituer un tournant fondamental dans l'histoire des communes burkinabè. Le discours politique favorable à la décentralisation et la responsabilisation des collectivités territoriales pouvait laisser envisager une évolution vers leur revalorisation. Les dispositions prises depuis lors n'ont cependant pas permis de lever le contrôle politique des instances nationales sur les pouvoirs locaux, qui demeurent assujettis au contrôle hiérarchique de l'appareil d'Etat.

En préalable, il est nécessaire de préciser la terminologie employée. Nous utiliserons l'expression "décentralisation" en écho aux discours officiels burkinabè, afin d'analyser la teneur intrinsèque du projet gouvernemental et ses contradictions avec les pratiques réelles du pouvoir, sans pour autant lui opposer a priori un modèle de décentralisation exogène défini selon les critères propres des réformes européennes et notamment françaises. Il reste que la notion de décentralisation renvoie ici essentiellement au processus généralement désigné sous le vocable de déconcentration c'est-à-dire, pour reprendre la distinction établie par Yves Prats, à un mécanisme de délégation de pouvoirs à des agents locaux du pouvoir central (la décentralisation renvoyant au contraire à une dévolution de pouvoir à des collectivités territoriales)³⁶. Les autorités burkinabè tentent en effet depuis 1983 par le biais d'une déconcentration territoriale de "rapprocher l'administration des administrés" et parallèlement, par la création ou le renforcement d'établissements publics nationaux, de rationaliser la gestion des services publics, y compris lorsque cette consolidation du secteur public centralisé est réalisée au détriment des collectivités locales. La réforme engagée qui, pour reprendre les catégories identifiées par Goran Hyden³⁷, s'appuie sur une "décentralisation territoriale" des activités administratives et une "décentralisation fonctionnelle" des grands services à caractère industriel et commercial, est donc complexe et non exempte de contradictions.

a/ Le temps des bouleversements... et des incertitudes

Comme en 1974 et 1976, la nouvelle réforme de l'administration territoriale de 1983 accompagne un projet politique que caractérise la volonté de rupture et est avant tout

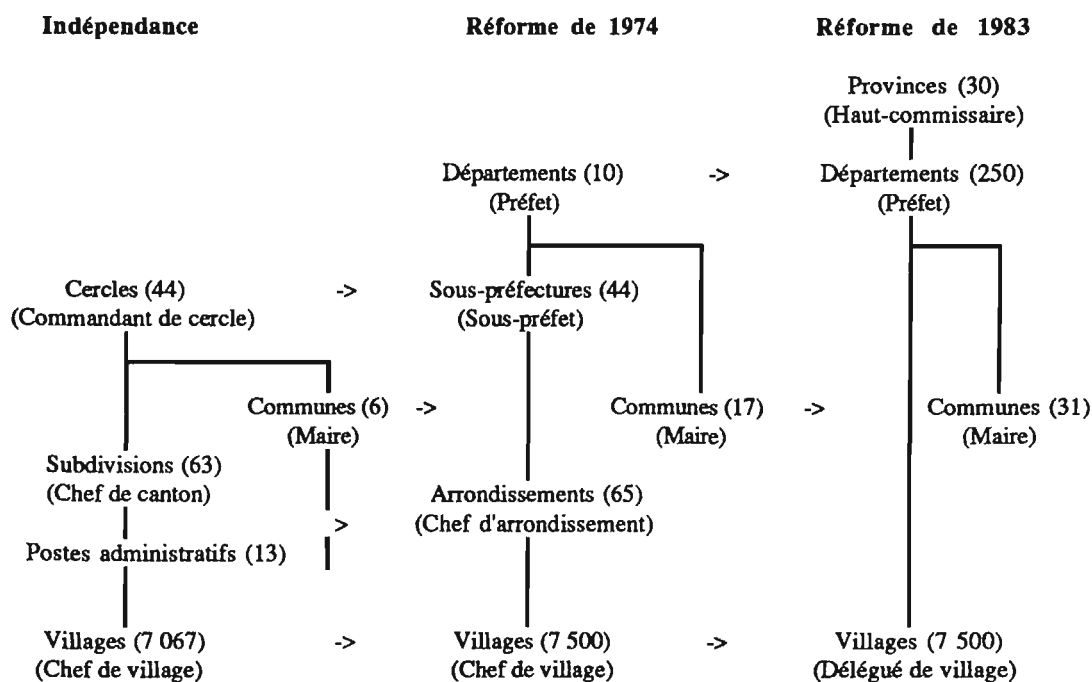
³⁶ Y. PRATS. - Décentralisation et développement. - Paris : Editions Cujas, 1973. - p. 6. - (coll. Bibliothèque de l'Institut international d'Administration publique ; 2).

³⁷ G. HYDEN. - No Shortcuts to Progress : African Development Management in Perspective. - London ; Ibadan ; Nairobi : Heinemann, 1983. - p. 85.

l'instrument d'une ambition nationale plus vaste recherchant l'instauration d'un ordre nouveau.

Figure n° 10

Trois générations d'organisation territoriale au Burkina Faso



Le premier souci du gouvernement révolutionnaire est d'affermir son contrôle sur l'ensemble du pays ; dans cette optique, il lui faut reconstruire les structures administratives et donc substituer aux anciens pouvoirs les nouvelles instances révolutionnaires, vecteurs et supports de sa politique - notamment les CDR - et imposer son personnel, fonctionnaires d'Etat à la "morale" sûre et à l'engagement politique inconditionnel. Il lui faut aussi briser la logique de domination des anciens pouvoirs, qui s'exerçait par l'intermédiaire des clientèles et des réseaux territoriaux d'implantation ancestrale. Les premiers visés par cette politique sont les chefs coutumiers que le régime n'a pas hésité, dès ses premières heures, à qualifier de danger n° 1 pour la Révolution. Mettant en œuvre sa volonté d'en finir avec la "féodalité", le gouvernement prend immédiatement des mesures, certaines symboliques (par exemple en portant atteinte au prestige du Mogho Naba qui s'est vu privé d'électricité, dont il avait le privilège de la

gratuité ³⁸), d'autres très concrètes qui s'attaquent aux attributions politiques et administratives des chefs ainsi qu'à leurs rémunérations et avantages divers.

En 1983, la division du territoire national en 25 provinces et 119 départements, puis un an plus tard en 30 provinces et 250 départements ³⁹, va dans ce sens. Ce nouveau découpage, en resserrant considérablement le maillage administratif et en permettant une meilleure infiltration des agents du pouvoir jusque dans les campagnes, tente d'abord de favoriser le processus d'intégration nationale et de construction d'une unité politique autour du centre, solidement arrimée sur toute l'étendue du pays ⁴⁰. En outre, l'édifice administratif ainsi constitué se superpose au précédent et supprime ainsi "l'ancienne organisation territoriale en fiefs électoraux au profit des politiciens réactionnaires" ⁴¹. 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 ⁴². Elles sont administrées par un pouvoir populaire local (conseil révolutionnaire) qui désigne en son sein un organe exécutif permanent (bureau), et par un agent administratif disposant de compétences politiques, administratives, voire économiques et culturelles très étendues. Ce dernier, s'il est élu aux échelons de base (délégués de village ou de secteur de commune), est cependant nommé par le pouvoir central aux autres niveaux de la hiérarchie (ministre de l'Administration territoriale pour les maires de commune et préfets de département, président du CNR pour les hauts-commissaires de province) : les modalités de désignation de cet agent échappent donc très rapidement aux instances populaires et, en dépit des allégations sur la démocratisation du système administratif, le fait marquant reste la stricte subordination des circonscriptions administratives déconcentrées et décentralisées au pouvoir central, dont le contrôle s'exerce à la fois par le biais des nominations et par la tutelle hiérarchique sur les actes.

³⁸ Dépêche de l'Agence France Presse. - 24 janvier 1984.

³⁹ 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).

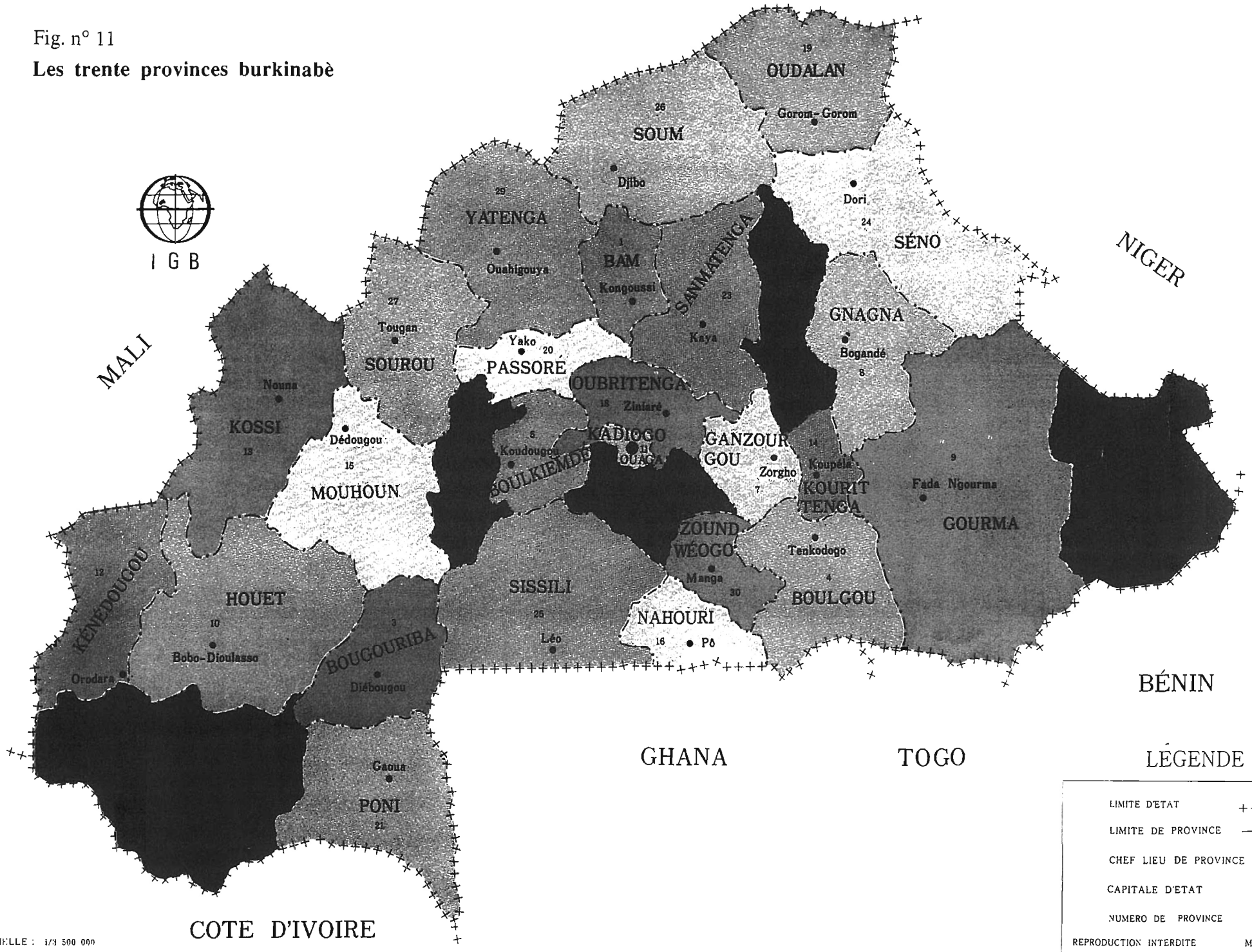
⁴⁰ Cette stratégie est commune à de nombreux pays : voir par exemple : Ph. ANTOINE, A. DUBRESSON, A. MANOU-SAVINA. - Abidjan «côté cours». - Paris : Karthala/ORSTOM, 1987. - p. 49.

⁴¹ Cité dans J. du BOIS De GAUDUSSON. - "Révolution voltaïque et réforme de l'administration territoriale". - in Année africaine 1983. - Paris : Editions A. Pédone, 1985. - p. 112.

⁴² Ordonnance n° 83-21 CNR.PRES.IS du 14 novembre 1983 (JORHV. - n° 51 du 22 décembre 1983. - pp. 1319-1320).

Fig. n° 11

Les trente provinces burkinabè



IGB

LÉGENDE

LIMITE D'ÉTAT	++++++
LIMITE DE PROVINCE	- - - - -
CHEF LIEU DE PROVINCE	•
CAPITALE D'ÉTAT	●
NUMERO DE PROVINCE	15
REPRODUCTION INTERDITE	MARS 1986

Tableau n° 28

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).

Si l'Etat garde la maîtrise des structures administratives, notamment dans ses instances supérieures, à la base cependant, là où les conflits avec les autorités traditionnelles sont les plus directs et les tensions les plus perceptibles, les CDR géographiques, élus par les populations, ont été investis de pouvoirs considérables. Politiquement, ils 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 une autorité morale et un rôle social primordial. Ainsi dans les villages, les tâches de collecteur ambulant sont désormais confiées aux délégués des CDR qui bénéficient donc des remises sur le montant des taxes et impôts, privant ainsi la chefferie d'une partie de ses revenus ; ils héritent en outre d'autres fonctions auparavant dévolues aux chefs coutumiers, et notamment leur rôle de conciliateur en matière civile et commerciale ⁴³. En réalité, dans les campagnes au moins, l'autorité morale des chefs et leur assise sociale ne sera guère contestée par les CDR qui ne pourront pas les supplanter dans ce domaine, ni même les concurrencer sérieusement. A une résistance passive a en effet succédé dans les milieux ruraux une réappropriation des structures populaires par les autorités coutumières qui y ont placé descendants et alliés.

⁴³ Ibid. - articles 9 à 16.

La situation est toutefois différente dans les communes. Les délégations spéciales qui les géraient ayant été dissoutes en décembre 1983 ⁴⁴, elles ont été divisées en secteurs (de 5 à 50 maximum) qui disposent chacun d'un CDR géographique, et sont désormais administrées par un maire normalement désigné par l'ensemble des membres élus de ces derniers. Le texte de l'ordonnance reste cependant passablement flou sur les modalités d'articulation et de fonctionnement des différentes instances qui se juxtaposent sur le territoire communal mais confère en revanche sans ambiguïté une place prépondérante aux CDR géographiques : ils forment ensemble une assemblée populaire appelée Conseil révolutionnaire municipal, dont le président du bureau porte le nom et exerce les fonctions de maire (article 57). Ils doivent donc 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 et indispensables de la politique gouvernementale.

Ouagadougou est ainsi théoriquement administrée selon ce schéma après avoir été en décembre 1983 divisée en 30 secteurs à l'intérieur de limites territoriales reprécisées ⁴⁵. Toutefois, dès l'abord elle apparaît comme un cas spécifique et fait l'objet de mesures d'exception : son statut de capitale et de siège du gouvernement central lui confère en effet une importance particulière qui justifie le soin jaloux avec lequel le pouvoir s'efforce de maintenir la totalité de son emprise sur l'administration de la ville. Plus que partout ailleurs le découpage administratif de la commune y a donc une signification politique et est très explicitement dirigé contre les chefferies dont il démantèle les réseaux d'influence en les privant de leurs assises territoriales traditionnelles, ce que traduit un article de l'hebdomadaire Carrefour africain, éloquentement intitulé "Des secteurs pour se défaire des féodaux", qui souligne que ces mesures tendent à transformer les villes en "communes révolutionnaires débarrassées de l'emprise féodale" des chefs coutumiers ⁴⁶. Et de fait le texte, qui prend soin de délimiter chacun des nouveaux secteurs à l'aide des voies "frontalières", se donne aussi la peine d'énumérer 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"

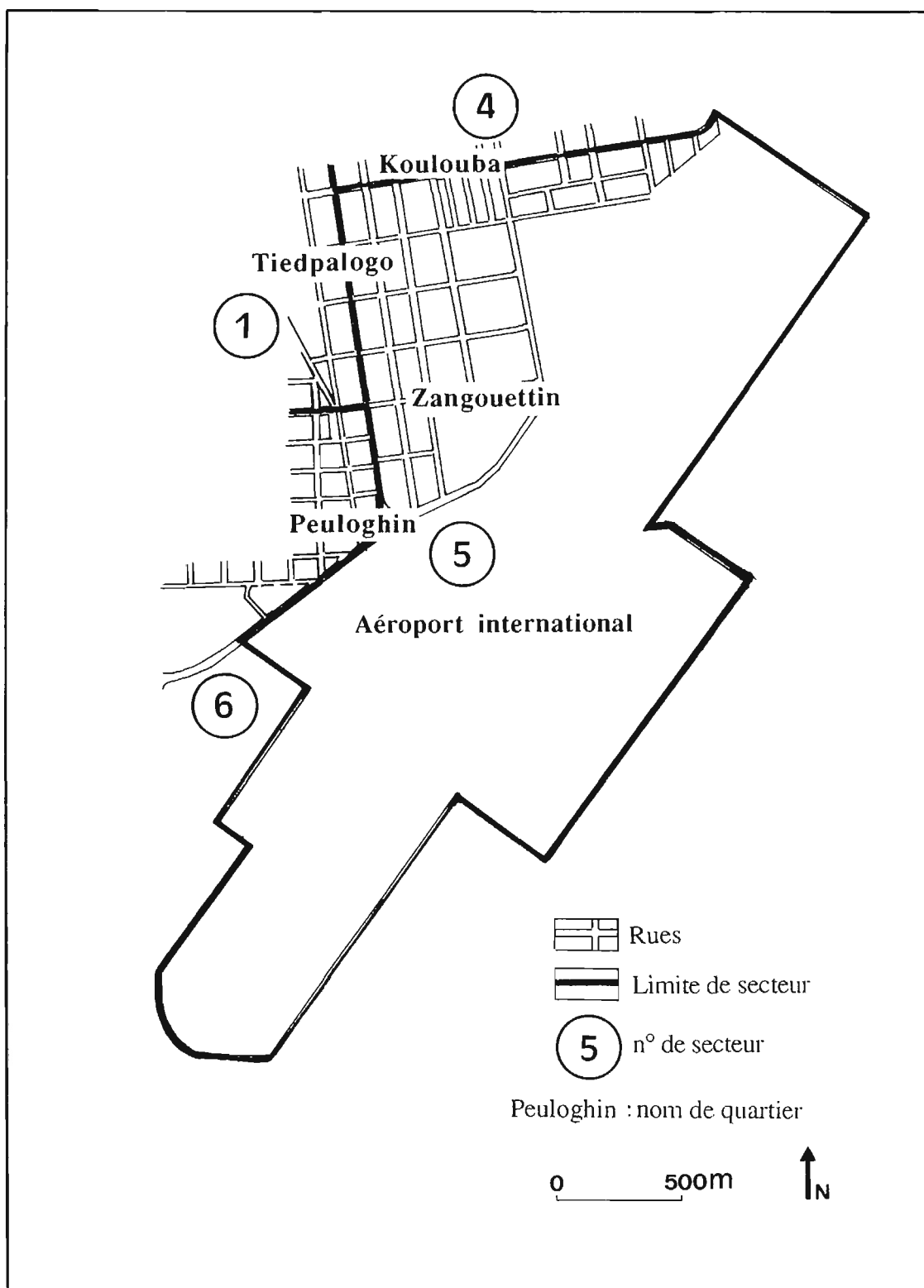
⁴⁴ Décret n° 83-266 CNR.PRES.IS du 23 décembre 1983 (JORHV. - n° 52 du 29 décembre 1983. - p. 1361).

⁴⁵ Décret n° 83-264 CNR.PRES.IS du 23 décembre 1983 (JORHV. - n° 52 du 29 décembre 1983. - pp. 1354-1358).

⁴⁶ Carrefour africain. - n° 814 du 20 janvier 1984. - pp. 26-31.

Fig. n° 12

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



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

tandis que le secteur 5 comprend "une partie de Koulouba, une partie de Peuloghin, une partie de Tiendpalogo, Zangouettin et l'aéroport international" ⁴⁷. C'est donc véritablement à un dépeçage méthodique et systématique des anciens quartiers que se livre le pouvoir, espérant ainsi redistribuer de facto les pouvoirs locaux à son profit : les CDR, élus dans chacun des 30 secteurs, supplantent les autorités traditionnelles et sont désormais les seules instances infra-communales reconnues par les autorités publiques.

Le statut particulier de Ouagadougou se lit également dans le bouleversement qu'y subit la pyramide administrative décrite par l'ordonnance n° 83-21 : les différentes circonscriptions territoriales s'y télescopent en effet, au détriment des échelons inférieurs et intermédiaires, dont nous avons vu qu'ils étaient les seuls à échapper partiellement à l'arbitraire étatique. La province du Kadiogo a ainsi pour particularité de n'être constituée que d'un chef-lieu (Ouagadougou) et de 10 villages ; la disparition du département entre le niveau provincial et le niveau communal introduit par conséquent un hiatus dans la hiérarchie des pouvoirs révolutionnaires. En outre, Ouagadougou étant chef-lieu de province et donc commune, en vertu de l'article 4 de l'ordonnance n° 83-21, elle devrait être dirigée par un maire élu par les CDR. Or, commune et province sont ici administrées par un seul et même personnage : le Haut-commissaire, nommé par le président du CNR et représentant direct de l'Etat. Il remplace ainsi le préfet et le maire, concentrant les pouvoirs de l'un et de l'autre.

Le pouvoir populaire est représenté par un Conseil révolutionnaire communal (CRM) de 270 membres (c'est-à-dire l'ensemble des responsables des 30 CDR géographiques de la ville). Remarquons à cet égard que les secteurs, aux populations fort inégales, disposent néanmoins d'un nombre de délégués équivalent : les mécanismes de la représentation démocratique à l'échelle de la ville sont ainsi biaisés. Le CRM élit en son sein 9 délégués qui, avec le Haut-commissaire, forment le Bureau de coordination communale (BCC) : le président en est théoriquement le maire, mais c'est ici le Haut-commissaire. Le CRM est théoriquement investi d'une responsabilité fondamentale puisque lui revient la charge de voter le budget municipal (donc celui de la province) mais, dans la pratique, cette fonction ne semble guère avoir permis aux représentants des CDR d'exercer un réel pouvoir de contrôle : en 1984 le budget n'a pas été adopté, en 1985 il ne l'a été que très tardivement. Par ailleurs, le Haut-commissaire, en tant qu'ordonnateur, conserve en dernière instance la maîtrise de la gestion financière locale, laquelle n'est pas même contrebalancée par les contrôles a posteriori du comptable (ces

⁴⁷ Ibid. - p. 1355.

dernières années, en l'absence de compte de gestion, les comptes administratifs n'ont pas été approuvés).

A travers le CRM, c'est le rôle même des CDR qui, en dépit des objectifs annoncés, se trouve ainsi dès le départ amenuisé puisque leur est refusée une de leurs fonctions essentielles : la désignation du maire, élément charnière primordial entre les secteurs et la province. De façon plus générale, remarquons que la confusion des dispositions législatives concernant les priorités fonctionnelles de ces structures populaires entretient une confusion plus fondamentale encore sur les enjeux réels de leurs interventions. Des contradictions apparaissent en effet rapidement dans les objectifs rattachés à chacune de leurs deux principales missions. La première, celle de relais du pouvoir central et d'encadrement des populations (autorité descendante) les cantonne dans un rôle de vecteur. La seconde, celle de représentation et de mobilisation au sens large des habitants, en fait des instruments de polarisation des actions collectives. Dès lors, ils ne peuvent plus se contenter d'être seulement des auxiliaires du CNR, mais aspirent à devenir des partenaires, mandatés par les populations pour maintenir un front de revendication dans les instances provinciales et nationales, afin d'assurer que celles-ci les prennent en compte politiquement et les associent aux procédures d'allocation des biens et des ressources. Si nous en croyons les résultats de nos investigations dans la périphérie ouagalaise, l'équilibre trouvé par chaque CDR entre ces deux fonctions résulte finalement plus des individus et de leur personnalité que d'un effet de structure. Nous avons ainsi travaillé avec des CDR ayant successivement adopté l'une ou l'autre de ces stratégies, sans autre explication apparente que le changement de personnel au sein du bureau. Il est vrai cependant que, sur le long terme, la spécialisation gestionnaire des CDR puis des CR nous a semblé progressivement marginaliser leurs fonctions de purs relais politiques. Nous y reviendrons.

Aux côtés du CRM, ainsi confiné dans des tâches subalternes, l'essentiel de la gestion municipale a en réalité été assumé de 1984 à 1987 par le BCC, organe politique fonctionnant comme conseil restreint du Haut-commissaire et relais des décisions du CNR. De par ses attributions, ce bureau de coordination communale, composé de neuf membres élus représentant chacun une des fonctions établies au sein des bureaux des CDR (Délégué, déléguée adjointe, affaires socio-économiques, trésorerie, sécurité, formation idéologique, information et propagande, mobilisation des femmes, sport), assume une fonction de 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

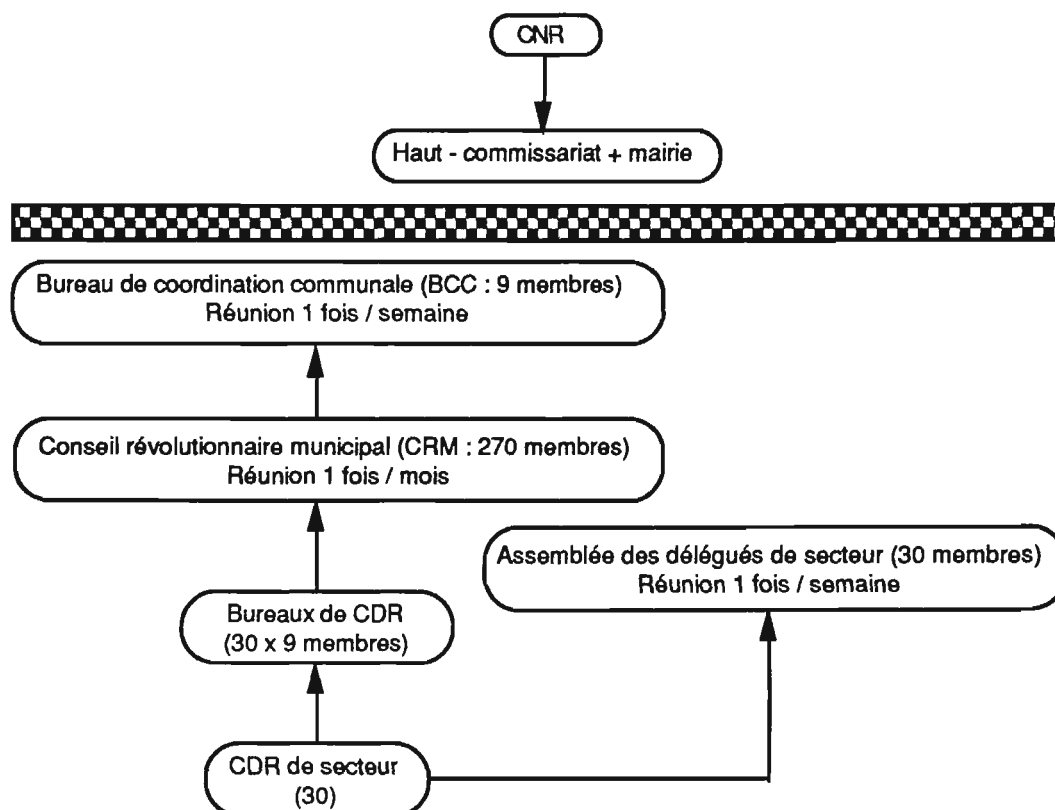
Direction provinciale de la Santé, le Haut-commissaire étant chargé de l'animation et de la coordination des activités de ces derniers (article 33 de l'ordonnance n° 83-21) ; en retour, c'est aussi par l'entremise du BCC que le Haut-commissaire, responsable de la formulation et de l'application des directives politiques gouvernementales à l'échelle de sa circonscription, peut maintenir un contrôle sur les activités des CDR. Cette cohésion des rapports établis entre les instances infra-communales et la province est facilitée par la fréquence des réunions hebdomadaires du BCC, avantage considérable sur le CMR par exemple qui ne se réunit qu'une fois par mois. Ce faisant, le BCC semble avoir plus été un instrument de canalisation des informations montantes et surtout descendantes qu'un lieu de débat et de confrontation des options urbaines ⁴⁸.

Une autre assemblée enfin, celle des trente 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 eu une réelle fonction de mise en cohérence des différentes initiatives populaires, elle a cependant réellement servi de forum d'information et de discussion. Nous avons ainsi souvent appris ce qui se passait dans un secteur par un délégué qui nous narrait ce que ses collègues avaient exposé lors de ces réunions. 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.

⁴⁸ Entretien au Haut-commissariat : 14 février 1989.

Figure n° 13

Organisation administrative de Ouagadougou : 1983



La gestion de ces différentes instances s'est avérée souvent complexe dans la pratique et il semble bien que des dissensions se soient manifestées entre elles, notamment entre le BCC et le CRM, contribuant indirectement à renforcer le pouvoir du Haut-commissaire ⁴⁹. Cette situation résulte en partie de l'imprécision des textes quant au statut spécifique de Ouagadougou : l'ordonnance de 1983 ne consacre que trois brefs articles aux communes et trois autres au pouvoir municipal, sans expliciter le rôle des maires et l'étendue des attributions du CRM ; le cas spécifique de Ouagadougou n'est pas même évoqué. Les autorités politiques ont plusieurs années durant justifié ces mesures d'exception, solutions "provisoires et transitoires", par les incertitudes pesant jusqu'alors sur la réorganisation politique et administrative du Kadiogo. Néanmoins, elles ne semblaient guère pressées de définir un statut définitif de la ville puisque les mesures transitoires ont duré jusqu'en 1987, date à laquelle une première réforme communale apparaît, qui ne connaîtra cependant pas d'application. Jean-Baptiste

⁴⁹ 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.

Lansomdé, alors Haut-commissaire de la province reconnaissait ainsi cet état de fait en avril 1987 : "La province du Kadiogo est en profonde réorganisation, aussi bien au niveau politique qu'administratif. Elle n'a pas de PRP (pouvoir révolutionnaire provincial) comme les autres (...). Nous n'avons pas aussi de départements comme ailleurs mais cela ne nous empêche pas de fonctionner" ⁵⁰. Certes... En réalité, il semble bien que le statu quo n'ait été maintenu aussi longtemps que parce que toute réforme allant dans le sens des principes établis par les textes ne pouvait qu'entraîner une diminution de l'autorité gouvernementale sur la ville, ce que l'Etat semblait peu désireux de voir se concrétiser. Ce même Haut-commissaire l'exprime d'ailleurs, avec une naïveté feinte ou réelle, à sa façon : "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 ces (sic) supérieurs hiérarchiques, il convient forcément qu'il y ait une coordination des actions" ⁵¹.

Dans ce contexte donc, le personnage central du dispositif reste le Haut-commissaire, autorité suprême de la ville ⁵². Il représente à la fois l'Etat, le gouvernement dans son ensemble et chaque ministre en particulier ; il relève, du point de vue hiérarchique, du chef de l'Etat et, du point de vue fonctionnel, du ministre chargé de l'Administration territoriale (article 28 de l'ordonnance n° 83-21) ; mais il ne peut pas non plus se soustraire à l'ascendant du secrétariat national général des CDR qui entend bien garder un contrôle politique sur la ville. Si elle est stratégique, la charge de Haut-commissaire du Kadiogo n'est pas une sinécure : ployant sous le poids du travail administratif, tiraillé par les influences politiques qui se disputent le territoire de la capitale, son titulaire est en outre exposé à de nombreux "risques" si l'on en croit la succession rapide des responsables provinciaux depuis 1983 : 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 à cette charge politico-administrative un pouvoir important certes mais dans un équilibre instable et fragile ⁵³.

⁵⁰ Carrefour africain. - n° 983 du 17 avril 1987. - p. 11.

⁵¹ Ibid.

⁵² Sur le rôle du Haut-commissaire voir : J.-M. CARBASSE. - "Le Haut-commissaire". - in Administration et développement au Burkina Faso. - op. cit. - pp. 35-45.

⁵³ Ibid. - p. 44.

Tableau n° 29
Répartition des agents de la fonction publique par province en 1985

Bam	269	Namentenga	140
Bazèga	360	Oubritenga	267
Bougouriba	486	Oudalan	98
Boulgou	832	Passoré	338
Boulkiemdé	1 470	Poni	656
Comoé	909	Sanguié	326
Ganzourgou	195	Sanmatenga	640
Gnagna	151	Séno	353
Gourma	704	Sissili	425
Houet	3 657	Soum	185
Kadiogo	14 804	Sourou	583
KénéDougou	299	Tapoa	204
Kossi	402	Yatenga	1 238
Kouritenga	391	Zoundwéogo	239
Mouhoun	822		
Nahouri	211	Total	31 654

Source : INSD. - Annuaire statistique du Burkina Faso. - Ouagadougou : INSD, 1986. - p. 40.

Il faut ainsi pour comprendre les faits depuis 1984, rappeler les conditions initiales de la "bataille pour Ouagadougou" qui s'est jouée dès les premières heures de la Révolution. Lorsque les militaires du CNR lancèrent le mot d'ordre de constitution des CDR, ils n'avaient qu'une faible expérience de l'organisation politique et de la mobilisation des masses. Le PAI (Parti africain de l'Indépendance), aguerri par de longues années de clandestinité, était alors le parti le mieux organisé et il parvint rapidement par son réseau de militants et sympathisants à influencer et contrôler une grande partie des CDR ouagalais⁵⁴. Aussi soutint-il ceux de ces derniers qui décidèrent d'organiser une marche sur la mairie pour y déloger le patron de Ouagadougou, Georges Mensah. La proposition fut cependant rejetée par l'assemblée générale des CDR convoquée le 20 septembre 1983 sous la présidence de leur secrétaire général Pierre Ouédraogo, qui déplorait que tous les CDR n'aient pas été associés à cette action ; devant l'initiative populaire, le CNR décida cependant le soir même de destituer le maire⁵⁵. Dès les premières heures de la Révolution, le poste de maire de Ouagadougou et à travers lui le contrôle de la capitale apparut ainsi au centre des enjeux politiques. Reproduisant un scénario déjà bien rôdé, le pouvoir central, craignant de voir lui échapper cette fonction stratégique, s'est efforcé d'en étouffer les vellétés d'émancipation avant d'y placer des sympathisants. On retrouve ainsi à ce poste quelques années plus tard Alfred Conombo,

⁵⁴ L.MARTENS, H. MEESTERS. - Sankara, Compaoré et la Révolution burkinabè. - Anvers : EPO, 1989. - p. 94. - (EPO Dossier international).

⁵⁵ Ibid. - p. 95.

co-fondateur de l'Inter-CDR en octobre 1983 ⁵⁶, qui n'y resta cependant que peu de temps après avoir "trébuché" sur un détournement de plusieurs dizaines de millions de FCFA que ne lui pardonnèrent pas les TPR (Tribunaux populaires révolutionnaires).

La configuration politico-institutionnelle ouagalaise est donc particulièrement complexe. La prédominance du Haut-commissaire y infléchit singulièrement le rapport de force en faveur du pouvoir central au détriment du pouvoir local, phénomène qui n'est pas sans rappeler la confuse répartition des "affaires locales" et des "affaires d'Etat" que décrit Charles Lapeyre à propos de Dakar, où se superposent pareillement commune et région ⁵⁷. Le pouvoir des CDR, représentants de la population, s'en trouve ainsi laminé et le rapport des forces entre les différents niveaux de décision communale modifié : tandis qu'un maire responsable devant ses électeurs se doit d'être attentif aux revendications d'au moins une partie d'entre eux, le Haut-commissaire n'a de comptes à rendre qu'au gouvernement et est par conséquent plus préoccupé de faire respecter les directives et mesures du CNR que de satisfaire les doléances de ses concitoyens. En ce sens, ses intérêts sont potentiellement contradictoires avec ceux des responsables des CDR : représentant du pouvoir, le Haut-commissaire soutient en effet les projets étatiques tandis que les structures populaires, élues par la population, ont au contraire à défendre un patrimoine local infra-communal et la promotion des intérêts d'un groupe ciblé de résidents. Les stratégies des uns et des autres ne répondent donc pas à une même logique.

Il convient d'insister sur l'enchevêtrement des fonctions ainsi dévolues au Haut-commissaire : intermédiaire entre le pouvoir d'Etat et les structures populaires, son rôle de coordinateur provincial le place aussi au cœur des arbitrages entre les départements techniques ministériels ou les différents services provinciaux et chacun des CDR d'une part, le secrétariat général des CDR d'autre part. Les rôles respectifs des structures populaires et des services de l'administration d'Etat n'ayant pas toujours été suffisamment précisés, il s'est ainsi trouvé au cœur des nombreux conflits de compétence qui émergent après 1983, sans toutefois que sa place dans l'appareil politique et administratif de l'Etat ne lui permette de prendre clairement parti. L'agencement du pouvoir urbain ouagalais présente donc une ligne de fracture potentielle que concrétise la concurrence entre les stratégies développées par les CDR,

⁵⁶ L'Inter-CDR est une organisation de masse créée le 3 octobre 1983 pour "libérer" les CDR des influences du PAI et de la LIPAD : L.MARTENS, H. MEEESTERS. - op. cit. - p. 96.

⁵⁷ Ch. LAPEYRE. - "La ville de Dakar : commune et région". - in CREDAL. - L'administration des grandes villes dans le monde. - Paris : PUF, 1986. - p. 337.

lesquels requièrent l'appui du Haut-commissariat pour les représenter auprès des organismes centraux, et le fonctionnement normal de l'administration urbaine, qui cherche auprès du Haut-commissariat le dernier rempart légal contre les tentatives d'immixtion du secrétariat général des CDR dans tous les domaines de la vie citadine, où il concurrence les institutions spécialisées de l'administration d'Etat. Nonobstant, cette fragilité du dispositif de management de la ville fut d'abord masquée par l'apparente cohérence de l'assemblage politico-administratif et l'autorité incontestée de son pilote local, le Haut-commissaire ; elle n'a révélé ses failles que lors de l'affaiblissement du pouvoir central . Nous montrerons par la suite que les CDR les ont alors exploitées pour promouvoir leurs propres stratégies gestionnaires.

Durant les trois premières années de la Révolution, la cohésion interne de l'administration d'Etat et la solidarité gouvernementale apparaissant en effet difficilement ébranlables, les CDR n'ont guère eu l'opportunité de s'élever contre les volontés du Haut-commissaire, qui se fit l'interprète du pouvoir dans les opérations d'aménagement de la cité. Si la destruction des quartiers centraux et les déguerpissements qui les ont précédés, ou les opérations "ville propre", provoquèrent un mécontentement latent, elles ne suscitèrent aucune réaction de contestation ou de résistance véritablement apparente chez les CDR avant 1987. En revanche, à partir de cette date des signes de résistance passive d'abord, puis un refus net d'obtempérer apparaissent : les CDR se montrent ainsi plutôt compréhensifs à l'égard des résidents qui ne repeignent pas à la chaux blanche leurs clôtures et façades selon le mot d'ordre "ville blanche" ⁵⁸, puis ils refusent catégoriquement de servir de canal pour faire appliquer les nouvelles normes en matière de construction qui provoquent d'autant plus de protestations qu'elles sont rétroactives et imposent des destructions. Il s'agit de règles d'implantation des maisons d'habitation prescrivant le retrait des bâtiments par rapport aux quatre clôtures (trois mètres par rapport à la rue et un mètre minimum par rapport aux limites de mitoyenneté), ce qui a pour conséquence d'isoler l'habitation au centre de la parcelle, dans un milieu où la tradition est au contraire de répartir les bâtiments sur le pourtour de la propriété afin de dégager un espace libre au centre, lieu de vie, de convivialité et d'activité essentiel ⁵⁹. Face à l'impopularité d'une telle mesure et aux failles qui apparaissent alors au sein même du CNR, les CDR s'opposent au projet et à son intermédiaire obligé, le Haut-commissaire. Le Memorandum sur les événements du 15 octobre 1987, texte rédigé le

⁵⁸ Il s'agissait de peindre à la chaux blanche les clôtures et façades. Pour une concession, cela impliquait l'achat d'environ deux pots de chaux de 25 kg à 3520 FCFA l'unité, soit 7040 FCFA par famille, somme assez considérable comparativement au revenu moyen.

⁵⁹ Kiti n° AN IV 279/CNR/EQUIP paru dans Carrefour africain. - n° 983 du 17 avril 1987. - p. 18.

par le Front populaire et expliquant les raisons du coup d'Etat l'ayant amené à la direction du pays, se fait d'ailleurs l'écho de ce conflit qu'il traduit ainsi :

"La résistance organisée au niveau des structures s'était caractérisée par des campagnes de rejet des mots d'ordre de la direction (...), 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'Équipement 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." 60

La nature même de ces velléités de résistance ponctuelles et "réactives" montre bien cependant leurs limites, et l'on ne voit pas qu'elles remettent en cause véritablement le pouvoir du Haut-commissaire dans un système administratif dont le fait saillant reste la tutelle attentive exercée par le pouvoir central sur la municipalité de Ouagadougou, en dépit d'un discours affichant une ferme volonté de décentralisation. Charte du régime révolutionnaire, le Discours d'orientation politique (DOP) mentionnait celle-ci au titre de ses priorités : "Le caractère démocratique de cette Révolution nous impose une décentralisation et une déconcentration du pouvoir administratif afin de rapprocher l'administration du Peuple" ⁶¹ ? Pourtant, la logique décentralisatrice, fondée d'une part sur la réorganisation des collectivités territoriales et, d'autre part, sur l'instauration d'un réseau de structures populaires à l'échelon micro-local, lieu d'exercice du pouvoir révolutionnaire local, est largement contredite par la pratique du pouvoir politique, lequel repose sur deux principes. L'un, non-énoncé mais capital, est celui de la prédominance absolue des intérêts de l'Etat ; l'autre, véhiculé par une conception quelque peu dévoyée du centralisme démocratique, soumet les instances inférieures à une stricte subordination hiérarchique, sans leur concéder le droit d'élire les échelons supérieurs. Il leur reconnaît le devoir d'appliquer les directives du CNR, de faire des suggestions et des recommandations, mais ne leur accorde pas le droit à un contrôle des décisions au

⁶⁰ FRONT POPULAIRE. - Memorandum sur les événements du 15 octobre 1987. - Ouagadougou : s.n., 1988. - p. 23.

⁶¹ CONSEIL NATIONAL DE LA REVOLUTION. - Discours d'orientation politique. - Ouagadougou : Ministère de l'Information, 1983. - p. 24.

sommet ⁶². En outre, le statut de capitale, d'espace du Prince, de vitrine du pouvoir, primant sur celui de commune, le fonctionnement de la municipalité ouagalaise est assujéti aux directives de la tutelle politique. Si, sur l'ensemble du territoire national, "la décentralisation provinciale n'est guère qu'une illusion juridique" ⁶³, elle est, à Ouagadougou, encore plus fictive. Ambivalente et fragile, la réforme décentralisatrice est ainsi partagée entre une exigence de démocratie reposant sur les structures populaires et une propension ancienne à la bureaucratisation du règlement des problèmes locaux, selon un classique mode "descendant" que ne réussit pas, et ne cherche d'ailleurs pas, à conjurer l'administration révolutionnaire.

Telle était du moins la situation que nous avons connue lors de la plus grande partie de nos travaux de terrain. Nous ne pouvons cependant clore ce chapitre sans mentionner la réforme de l'organisation politique et administrative de la province du Kadiogo, élaborée en 1988 - 1989. Les premiers éléments en ont été mis en œuvre dans le courant de l'année 1988, son application s'est poursuivie en 1989 mais, outre qu'il nous fut impossible d'en mesurer les effets, un élément fondamental de l'édifice est encore manquant : la réforme municipale proprement dite, encore en préparation. Nous n'en présenterons, par conséquent, que les grandes options de cette réforme.

b/ Le temps de la régularisation : cinq communes sous haute surveillance

La réorganisation, là encore, débute par un redécoupage administratif qui divise la ville de Ouagadougou en cinq communes, celles-ci constituant toutes 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 ⁶⁴. Celui-ci étendait le territoire communal aux villages périphériques et, tenant compte de ces nouvelles limites, le fractionnait en quarante-deux secteurs (au lieu des trente précédents qui conservaient cependant, à l'exception des 17, 21, 22, 23 et 26, leurs anciennes limites) regroupés en cinq communes. C'est sur la définition de celles-ci, qui se substituaient à l'ancienne municipalité de Ouagadougou, que ce sont manifestées les dissensions. Le projet, soucieux de répartir "équitablement" les ressources et le territoire urbains proposait une division étoilée de la ville : chaque commune (sauf celle de Baskuy, rejetée au nord des barrages) bénéficiait ainsi à la fois d'une petite partie du centre, lieu privilégié d'implantation des emplois et activités, et

⁶² CNR. - Statut général des comités de défense de la Révolution. - Ouagadougou : s.n., 1984. - pp. 23 - 24 et p. 44.

⁶³ J.-M. CARBASSE. - op. cit. - p. 44.

⁶⁴ Kiti n° AN IV-305/CNR/MATS du 5 mars 1987 (JOBE. - n° 11 du 12 mars 1987. - pp. 244-246).

Fig. n° 14

**REORGANISATION COMMUNALE
DE OUAGADOUGOU :**

Projet abandonné de 1987

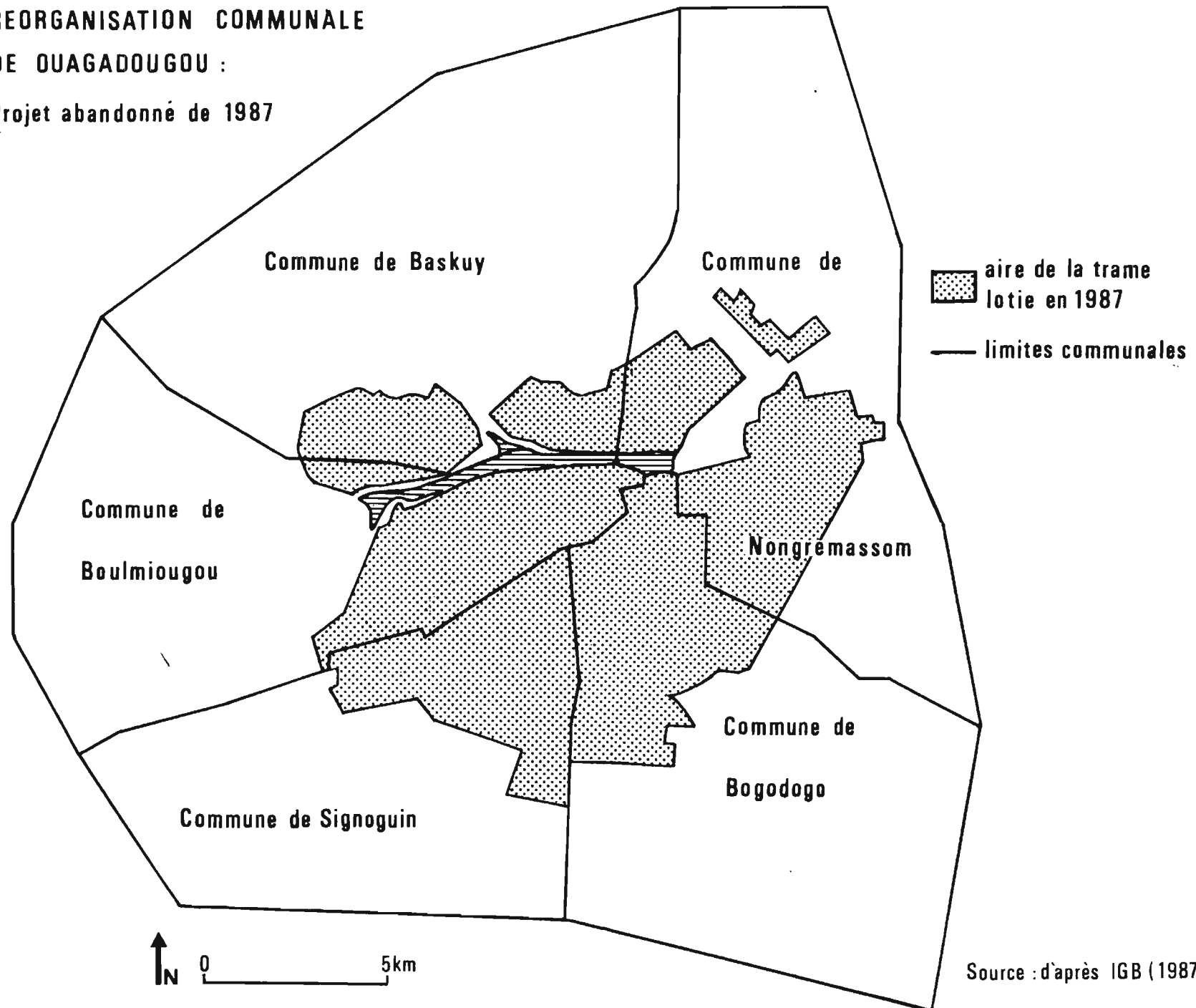
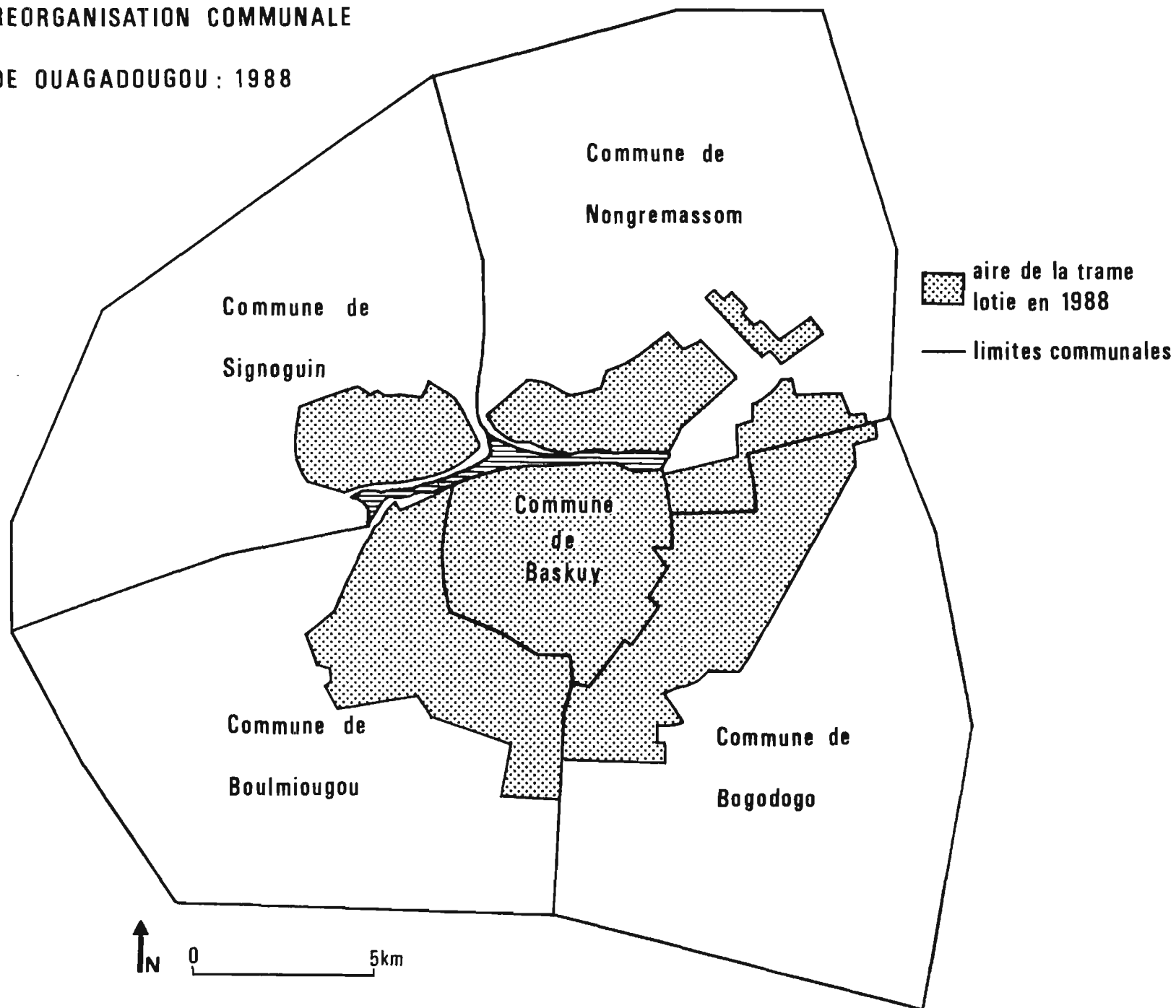


Fig. n° 15
REORGANISATION COMMUNALE
DE OUAGADOUGOU : 1988



d'un vaste éventail de "terroir" péri-urbain. Mais ces communes radiales ne satisfirent personne : si le partage du patrimoine urbain y présentait une cohérence théorique, le regroupement des habitants n'y avait aucun fondement historique, aucune logique sociale, aucun sens politique. La contestation soulevée par ce projet, au plus haut niveau des sphères gouvernementales semble-t'il, retarda l'exécution du texte et les événements d'octobre 1987 favorisèrent sa suspension définitive ⁶⁵.

Sur le fond cependant, le projet de réorganisation n'est pas abandonné. Il renaît donc en novembre 1988, sous la forme d'un nouveau Kiti ⁶⁶. Ce texte ne touche pas aux limites des secteurs, mais intègre sept nouveaux villages péri-urbains à la ville et les érige en secteur (soit 47 au total dans les limites de l'agglomération : 30 secteurs urbains et 17 secteurs villageois) et surtout redéfinit leur appartenance à l'une des cinq communes, qui se répartissent désormais suivant un modèle concentrique autour d'une commune centrale. Il prévoit en outre la renumérotation des secteurs à partir de 1 à l'intérieur de chaque commune (article 6) dont le détail est donné en avril 1989 par le Haut-commissaire du Kadiogo ⁶⁷, mais cette disposition sera par la suite abandonnée. Les cinq nouvelles communes présentent désormais des physionomies 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 au nord des barrages en 1988 selon nos estimations - que de leur patrimoine urbanistique et économique.

⁶⁵ Entretiens avec les responsables provinciaux (Secrétaire général et Chef de la Division administrative du Haut-commissariat) : 14 et 15 février 1989.

⁶⁶ Kiti n° AN VI 0062/FP/MAT du 2 novembre 1988. - 3 p.

⁶⁷ Carrefour africain. - n° 1073 du 7 avril 1989. - p. 6.

Tableau n° 30

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 résidente.

*** 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. - fasc. non publiés, pp. 119 - 120.

Cette formule répond mieux toutefois à la logique historique du peuplement de la capitale, que scellent des connivences de quartier et des pratiques communes de l'espace urbain. L'application du texte est ainsi effective dès le 6 décembre 1988, date à laquelle le Conseil des ministres désigne cinq secrétaires généraux pour administrer les communes en attendant la nomination des maires décidée lors du Conseil des ministres du 10 mars 1989.

Les justifications qui accompagnent cette réforme reprennent les discours antérieurs. Le texte paru à l'occasion de l'adoption de ce projet par le Conseil des ministres mentionne ainsi : "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" ⁶⁸. Au delà de la confusion des termes, l'argumentaire insiste tout d'abord sur le fait que la commune de Ouagadougou était devenue, sinon gigantesque comme l'affirme la précédente citation avec exagération, du moins très étendue et que la centralisation des services au Haut-commissariat y imposait de longues distances aux citoyens et rendait leurs relations avec l'administration difficiles, ce qui n'est guère contestable. Il suggère ensuite que la confusion des rôles entre Préfet, Maire et Haut-commissaire nuisait à l'administration de la ville et que la mauvaise définition des rôles respectifs entravait la maîtrise de la croissance urbaine, le développement de services publics adéquats et d'infrastructures sur tout le territoire de l'agglomération. Replaçant la réforme dans le projet révolutionnaire, il ajoute enfin que la centralisation excessive du pouvoir a contrarié jusqu'alors le mouvement de mobilisation et de participation des habitants dans le cadre des structures populaires dans la mesure où celles-ci, contraintes d'en constamment "référer au Haut-commissaire de la province pour la moindre activité" ⁶⁹, étaient confrontées à un allongement considérable des circuits de décision.

Outre leur volonté de promouvoir une réelle décentralisation et une authentique restauration des autorités communales de la ville, les autorités affichent donc aussi, au travers de cette réorganisation de la province du Kadiogo, le souci d'inaugurer un forum ouvert à l'expression des communautés urbaines. Les cinq Conseils révolutionnaires communaux constituent désormais les organes consultatifs d'exercice du pouvoir populaire dans chacune des communes. Ils sont établis en fonction de la réorganisation des structures populaires intervenue en octobre 1987, laquelle remplace les CDR par les Comités révolutionnaires (CR) et est précisée par le texte établissant leurs statuts généraux en mars 1989 ⁷⁰. En vertu de ceux-ci, chaque secteur de Ouagadougou élit désormais trois types de Comités révolutionnaires : ceux des jeunes, des femmes et des anciens rattachés, à l'échelle nationale, à trois unions nationales : l'Union nationale des

⁶⁸ "Compte rendu du Conseil des ministres du 29 juin 1988". - in Carrefour africain. - n° 1045 du 1er juillet 1988. - p. 32.

⁶⁹ Sur cet argumentaire, voir notamment l'éditorial du Carrefour africain. - n° 1045 du 1er juillet 1988. - p. 7.

⁷⁰ 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.

jeunes du Burkina (UNJB), l'Union nationale des femmes du Burkina (UFB) et l'Union nationale des anciens du Burkina (UNAB). A l'instar des anciens CDR, ces CR sont régis par le principe du centralisme démocratique. L'ensemble des Comités révolutionnaires d'une même union (jeunes, femmes ou anciens) de la commune constitue la sous-section de cette organisation : chaque commune ouagalaise comprend donc trois sous-sections, qui élisent chacune un bureau de même composition que celui des structures de base.

En outre, au sein de chaque secteur, les Comités révolutionnaires élisent chacun un bureau, qui en est l'organe exécutif, composé de sept 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 six membres pour les femmes (le sport et les affaires culturelles sont regroupés) et de cinq membres pour les anciens (la formation politique et civique disparaît). Les membres des trois bureaux CR de base forment le Conseil révolutionnaire de secteur (CRS), organe de décision essentiel du secteur.

Le deuxième niveau de cette structure complexe définit donc l'échelon communal, dirigé par un Conseil révolutionnaire communal (CRC) composé du maire, des membres des bureaux des sous-sections des unions nationales et des délégués des CRS. Il 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 ⁷¹.

Le principe de cette réorganisation 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 citoyens un contrôle sur des services publics qu'une gestion provinciale avait par trop éloignés d'eux : "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" ⁷². Toutefois, à l'exception des services administratifs, cette notion de décentralisation des services publics n'a guère de sens dans une situation où la plupart de ces derniers relève non pas de la commune mais

⁷¹ 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).

⁷² Carrefour africain. - n° 1045 du 1er juillet 1988. - p. 7.

d'établissements publics nationaux... Il y a donc quelque tartuferie dans un discours qui renvoie de façon indifférenciée à la décentralisation des services publics sans replacer celle-ci dans le contexte institutionnel réel : on peut certes considérer que cette réforme communale est destinée à préparer le terrain à des transferts plus fondamentaux, ou encore qu'elle se justifie avant tout par la déconcentration des fonctions administratives de base. Encore faut-il en préciser sans ambiguïté la nature et l'étendue. A ce jour, la "décentralisation" s'applique à un champ très circonscrit des activités communales potentielles : l'expédition des actes d'état civil, les services sociaux et les régies de recettes ⁷³, auxquels on peut ajouter, au vu de la pratique, la gestion du régime des autorisations concernant de petites activités de proximité : établissement d'un commerce ou d'une station service, ouverture d'une buvette, vente de bois par exemple.

Dans ce dispositif, le Haut-commissaire conserve des tâches de planification et de coordination des activités concernant l'ensemble de l'agglomération, tandis que les cinq communes s'acquittent de la gestion municipale et du fonctionnement des services communaux. Pourtant, avant même que les difficultés propres à la mise en œuvre ne viennent déformer cet agencement, la décentralisation envisagée est doublement menacée par des dispositions législatives qui maintiennent la tutelle provinciale sur les communes et servent de garde-fou à leurs velléités d'émancipation d'une part, par des contraintes économiques qui rendent aléatoire la prise en charge par les nouvelles communes des responsabilités jadis assumées par la province d'autre part.

Sur le premier point, il faut ainsi noter qu'au titre des mesures transitoires figure la décision, ô combien significative, de maintenir la nomination des maires en Conseil des ministres, en lieu et place de leur élection par la population ⁷⁴. Or, les Conseils révolutionnaires communaux étant représentés au niveau provincial par leur président (le maire) et leur vice-président, ils le sont donc en premier lieu par une personnalité nommée par le pouvoir central, dispositif contradictoire avec le principe de décentralisation. Des incidences de cette mesure dérogatoire ont été révélées lors de l'installation des premiers maires en 1989. Le gouvernement avait ainsi demandé aux CR de la capitale de proposer deux candidats par commune, parmi lesquels serait choisi leur futur responsable. Après un premier tour de table cependant, il s'est avéré que les prétendants retenus par les secteurs à la suite d'intenses conciliabules, qui mobilisèrent les permanences pratiquement jour et nuit, ne convenaient pas aux autorités de l'Etat

⁷³ 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.

⁷⁴ Article 8 du Kiti n° AN VI 00 62/FP/MAT du 2 novembre 1988. - p. 3.

chargées de "trier" les postulants. Aussi fut-il décidé de demander aux CR d'ajouter deux noms supplémentaires sur leur liste, ce qui élargissait le choix à quatre candidats par commune. C'est finalement sur cette base que se firent les nominations en Conseil des ministres. Le subtil jeu de pressions dont procéda la sélection des maires traduit à la fois les tentatives "populaires" pour imposer leurs candidats au "premier tour" dans un mécanisme de prudente défiance, puis finalement le consensus obtenu par compromis réciproques. Il révèle aussi combien le contrôle politique du pouvoir d'Etat demeure serré sur le devenir des instances communales de la capitale.

Des dispositions législatives proviennent également d'autres entraves à la liberté de fonctionnement des nouvelles communes ouagalaises. Ainsi, le Conseil révolutionnaire communal, organe délibérant de la commune, a théoriquement les attributions habituellement dévolues aux communes dans le pays ; toutefois, le texte précise qu'elles sont amputées des fonctions réservées par la loi au Conseil Révolutionnaire provincial ⁷⁵. Celles-ci recouvrent toutes les affaires considérées comme d'intérêt provincial : les investissements et les actions de développement servant l'ensemble de l'agglomération, la construction, l'aménagement et l'entretien de la voirie provinciale, l'urbanisme de la province, la délivrance des autorisations relatives à l'exploitation des taxis, la gestion de la dette, le budget provincial, etc... (article 1). Nul doute que ces responsabilités, apparemment circonscrites, ne connaissent dans la pratique une interprétation maximaliste, la province ayant seule les ressources nécessaires à leur prise en charge : comment définira-t-on la part respective des travaux de voirie d'intérêt communal et provincial si les municipalités n'ont pas les moyens d'entretenir - et encore moins de réaliser - les leurs ? Conscients du problème, les auteurs du texte précisent ainsi dans la partie réservée aux "services communaux", que "les services de voirie ainsi que tout autre service reconnu d'intérêt général relèveront de l'Administration provinciale" (article 15). La porte est ainsi ouverte à la mainmise de la province sur les services les plus importants, ceux qui nécessiteront éventuellement des investissements étrangers (la Banque mondiale ne vient-elle pas de négocier un important accord de prêt dans le cadre du Second projet urbain dans lequel la part du financement réservée aux infrastructures routières est prépondérante ?) ⁷⁶, ceux qui structureront l'espace géographique de la ville, ceux qui nécessiteront des arbitrages et impliqueront les choix politiques fondamentaux.

⁷⁵ Article 4 du Raabo n° AN VI 0017/MAT/SEFB/CNSP du 12 janvier 1989. - p. 2.

⁷⁶ L'accord de prêt a été signé en octobre 1989. 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).

Ainsi privées d'attributions fondamentales, les communes ouagalaises ne sont en outre pas protégées contre l'arbitraire provincial ou étatique : qui assumera les fonctions de régulation et d'arbitrage entre les municipalités ? En fonction de quels critères ? S'il est prévu que les délibérations et règlements des Conseils révolutionnaires communaux ne peuvent être contraires à ceux du Conseil provincial (article 5) et que, pour les projets provinciaux intéressant les communes, les Conseils communaux sont "consultés" (article 7), en revanche, les textes sont muets sur les mécanismes de la médiation intercommunale ou de la redistribution horizontale entre les instances citadines, que ne règlent nullement les dispositions budgétaires du texte de 1989. Il est ainsi apparent que les principales ressources sont regroupées dans la commune centrale, tandis que les communes périphériques n'ont guère que des problèmes à gérer : tout y reste encore à faire (les infrastructures y sont sommaires voire inexistantes, les services urbains rares, les activités économiques réduites). Le maire de la commune de Bogodogo reconnaissait ainsi dans son discours d'investiture l'ampleur de l'œuvre à accomplir : "Je mesure le poids de cette charge à la tête d'une jeune commune où presque toutes les infrastructures de base sont à construire..."⁷⁷ tandis que celui de la commune de Signouin avouait que sa circonscription était "encore dépourvue de certaines infrastructures : électricité, adduction d'eau, écoles"⁷⁸.

Malgré de bonnes intentions (il a été suggéré que les communes les mieux loties devraient aider les autres⁷⁹, mais selon quelles lois ?), on ne voit pas très bien, aujourd'hui, comment ces communes pourraient affirmer leur indépendance en l'absence quasi totale de ressources. En principe, elles élaborent et gèrent un budget autonome et individuel distinct de celui de la province. Cette procédure suppose cependant qu'elles aient des ressources propres ce qui, dans l'état actuel des choses, est irréaliste puisqu'aucune disposition n'a été prise pour transférer aux communes, en tout ou en partie, les revenus provinciaux (impôts locaux, patentes et taxes de marché, vignettes, timbres). Prenant acte de l'impossibilité actuelle de respecter les termes du Kiti en matière de fonctionnement communal, des mesures transitoires ont tôt rétabli le contrôle du Haut-commissariat sur les cinq 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-commissaire du Kadiogo qui, à partir des propositions des cinq communes, élabore un avant-projet de budget provincial débattu en session budgétaire du Conseil révolutionnaire provincial. Après son adoption, le

⁷⁷ Sidwaya. - n° 1243 du 31 mars 1989. - p. 4.

⁷⁸ Sidwaya. - n° 1240 du 28 mars 1989. - p. 3.

⁷⁹ Editorial de Carrefour africain. - n° 1045 du 1er juillet 1988. - p. 7.

Haut-commissaire délègue les crédits de fonctionnement et d'investissement attribués à chaque commune ; chaque maire est ordonnateur délégué des sommes ainsi allouées ⁸⁰. Dans cette phase qualifiée de transitoire, le budget reste donc provincial : les communes dépendent des délégations de crédits et rétrocessions de ressources à la discrétion du Haut-commissariat qui dispose ainsi d'un pouvoir discrétionnaire absolu sur leur fonctionnement.

Dans une phase ultérieure, il est certes prévu de bâtir le budget provincial à partir des budgets communaux. Cette inversion des flux financiers suppose cependant l'attribution de certains revenus aux municipalités et la définition précise des modalités de leur participation au financement de la province. Qui fixera l'assiette des impôts ? Qui en assumera le recouvrement et avec quels moyens ? Les interrogations sur ce processus demeurent entières dans une situation où l'on continue de tenir pour supérieure la rationalité étatique et dans laquelle les collectivités locales sont conçues non comme des lieux d'indépendance mais comme des relais subordonnés de la hiérarchie administrative.

Nous retiendrons que la confusion de l'architecture administrative, l'absence de textes précis et définitifs, les ambiguïtés et les interférences qu'elles entraînent quant aux compétences respectives des différentes instances, nuisent considérablement au fonctionnement communal. Elles démentent en outre les principes de décentralisation que revendique le pouvoir et dont il affirme qu'ils guident sa politique de réforme. S'il y a eu rapprochement de l'administration et des administrés, le contenu de cette décentralisation est plus formel que réel : il s'effectue dans le sens d'une déconcentration des organes d'encadrement et d'exécution, mais les décisions et surtout les ressources restent gérées à un niveau provincial, voire étatique.

Le pouvoir local est ainsi passé directement d'une instance provinciale étroitement contrôlée par l'Etat à cinq maires, sans étape préalable considérant la possibilité de restaurer une municipalité unique et forte, capable d'assumer le plein exercice de ses compétences. Cette ellipse nous paraît révélatrice de la permanence d'une volonté de préserver le contrôle étatique sur la ville. En écartelant le pouvoir urbain entre cinq instances communales, il restreint son assise, banalise ses prérogatives et, in fine, affaiblit sa capacité de négociation. Outre que la "municipalisation" demeure encore largement théorique compte tenu des pouvoirs conservés par le Haut-commissariat, ses

⁸⁰ Articles 10 à 14 du Raabo n° AN VI 0017/MAT/SEFB/CNSP du 12 janvier 1989. - p. 3.

modalités expriment, nous semble-t'il, une réticence fondamentale des autorités politiques à l'égard de la consolidation des instruments d'intervention des autorités locales, compromettant ainsi, sur le court terme au moins, l'objectif annoncé d'un renversement du rapport des forces au profit de ces dernières. Le découpage en cinq communes n'est peut-être que le nouvel habillage d'un même héritage politique, lequel s'efforce de préserver la maîtrise étatique sur la collectivité locale, maintenue dans un état d'anomie contrôlée.

Cette contradiction entre le discours politique et la pratique du pouvoir peut être aussi décelée dans la place effective accordée aux structures populaires dans la gestion municipale. L'idéologie révolutionnaire affirme que les propositions et initiatives des organisations de base doivent avoir un impact important sur les orientations et les formes de la gestion urbaine. En réalité, les lignes de fracture (discontinuités de la hiérarchie, segmentation des pouvoirs, allocation discriminatoire des ressources) que nous avons constatées dans la pyramide structurelle du pouvoir urbain empêchent l'introduction harmonieuse des structures populaires (et notamment des Comités révolutionnaires) dans les circuits décisionnels locaux. En particulier, les choix fondamentaux en matière de services urbains, la sélection des options et des normes concernant les équipements de la ville, demeurent des prérogatives des directions ministérielles et des offices publics centralisés. Notons toutefois que cette faiblesse de l'échelon municipal, y compris dans ses formes les plus récentes, a deux conséquences contradictoires sur le rôle des CR. Premièrement, elle les astreint de fait au contrôle direct du Haut-commissariat auprès duquel ils ne représentent officiellement, au mieux, que des instances consultatives et non des partenaires réels, mais paradoxalement, elle leur laisse aussi une plus grande marge de manœuvre pour rétablir auprès des populations une ébauche de pouvoir local, revendicatif et éventuellement exécutif, qui répond à une aspiration citadine insatisfaite par la vacuité de l'instance municipale. Contournant les voies officielles et la voie hiérarchique, les plus dynamiques d'entre eux, loin de se confiner dans les tâches d'exécution qui leur sont imposées, tentent ainsi de trouver des moyens d'action "à côté" des cheminements imposés, de naviguer entre l'explicite et l'implicite, le licite et l'illicite en profitant précisément des faiblesses, des incertitudes, des failles du pouvoir provincialo-communal, ce que nous verrons dans la deuxième partie.

Une conclusion s'impose : si une maîtrise d'ouvrage locale devait se constituer, elle ne pourrait être que provinciale. Institutionnellement et politiquement, le Haut-commissariat représente actuellement la seule instance locale crédible de gestion de la ville, dont il faut se résoudre à accepter la satellisation au pouvoir central et le fonctionnement

officiellement fort peu ouvert à une démocratisation des mécanismes de décision. Reste cependant à analyser sa capacité à assumer les charges qu'impliquent les responsabilités de maître d'ouvrage.

B. Les fonctions communales : une peau de chagrin

Nous avons vu que l'Etat n'avait guère contribué à l'établissement d'un réel projet urbain pour la capitale, se laissant à la fois déborder par l'urbanisation spontanée et par les logiques des bailleurs de fonds extérieurs. La Municipalité aurait pu être un meilleur défenseur de l'urbanisme ouagalais, mais en l'absence de pouvoir et d'enjeux électoraux, la Ville n'a pas défendu de projets alternatifs. Cette relative impuissance et cette marginalisation fonctionnelle que nous allons à présent analyser résultent pour une part de l'histoire de la commune précédemment évoquée et du manque de moyens institutionnels, financiers et politiques dont elle a souffert. En l'absence d'une municipalité - puis d'une province - capable d'assumer une maîtrise d'ouvrage urbaine identifiée et reconnue par les divers intervenants, celle-ci se trouve éclatée et redistribuée entre divers acteurs publics et privés indépendants. L'autorité locale n'est qu'un des partenaires de ce pool d'intervenants et, parce qu'elle n'est ni le plus riche ni le plus influent d'entre eux, elle préserve à grand peine un champ de compétence disputé sur tous les fronts.

1/ Une expérience gestionnaire limitée

Elliot Skinner raconte de façon pittoresque les difficultés de la municipalité pour faire appliquer les premières mesures de gestion urbaine. Ainsi en fut-il par exemple des mesures sanitaires initiales qui, en interdisant la culture des céréales dans les cours, visaient à diminuer la prolifération des moustiques et suscitèrent les protestations des paysans récemment installés en ville ; des mesures apparemment urbanistiques ensuite, plus probablement fiscales en réalité qui, en tentant d'imposer les constructions en matériaux durables, voulaient surtout favoriser le prélèvement de taxes plus élevées sur ces bâtiments et soulevèrent l'indignation des plus pauvres ; des mesures d'assainissement enfin qui conduisirent au creusement des premiers canaux et mécontentèrent les riverains qui se plaignaient de voir leurs murs en briques fragilisés par les excavations. 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 si l'on ne considérait comme tel que le chef de la concession. Faute d'accord, la mesure fut rejetée ⁸¹.

La perception que les conseillers municipaux ont de l'évolution de la ville et de ses problèmes est pourtant un facteur indispensable de conception d'une politique de gestion urbaine. Trop souvent négligée, cette donnée manquante confère aux politiques urbaines un caractère parfois désincarné, détaché du contexte, qui renforce l'impression de sous-administration de la ville. C'est manifestement le cas à Ouagadougou où le Conseil municipal n'a jamais eu la place qui aurait dû être la sienne. Même lorsque la sauvegarde de la salubrité publique fut en question, le conseil municipal ne put pas toujours réussir à faire prévaloir ses intérêts comme le montrent les incidents d'août 1964. Un ravin (aujourd'hui canalisé) passait alors au milieu de Ouagadougou et était cause de nombreux problèmes d'assainissement (débordements) et sanitaires (moustiques et autres insectes). La municipalité avait proposé de construire un canal, dont le financement serait intégré dans un prêt en cours de négociation entre l'Etat et le FEDOM (Fonds d'entraide et de développement pour l'Outre-mer), mais l'Etat ne devait jamais reverser à la municipalité la part qui lui revenait. Aussi, lorsque l'hivernage de 1964 amena des inondations, la municipalité tenta de se disculper auprès de la population et dans un communiqué radiophonique reporta sur le gouvernement la responsabilité du sinistre. Ce fut la cause d'une grave crise politique et l'occasion pour le gouvernement de réaffirmer sa volonté de ne pas laisser la mairie de Ouagadougou revendiquer son indépendance à ses dépens ⁸².

Si la vie municipale ne se résume pas à ces anecdotes, il faut pourtant reconnaître que les autorités locales de Ouagadougou n'ont effectivement exercé jusqu'à aujourd'hui que peu d'attributions. Cette situation résulte toutefois autant des pratiques et des habitudes dont nous avons vu dans quelles circonstances historiques elles s'étaient forgées, que des dispositions législatives. Inspirée des textes français existants, la loi de 1955 confiait en effet aux communes d'Afrique française des compétences assez larges. Elle prévoyait notamment, au titre des dépenses obligatoires, que la ville avait la responsabilité de l'entretien et du nettoyage de la voirie urbaine et des places publiques, ainsi que de la gestion des grands services publics : l'éclairage public, le service des eaux, les marchés,

⁸¹ E. P. SKINNER. - op. cit. - pp. 419-420.

⁸² E. P. SKINNER. - op. cit. - pp. 427-428 .

halles et abattoirs, la lutte contre les incendies (article 29) ⁸³. Sans remettre fondamentalement en cause ces principes, celle de 1976 a cependant restreint la pleine et entière responsabilité communale 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) ⁸⁴. Ces dispositions sont restées en vigueur jusqu'à l'instauration des cinq nouvelles communes en 1988 et constituent donc le cadre d'exercice de l'activité communale, puis provinciale, jusqu'à cette date.

Dans la pratique, deux attributions principales mobilisent aujourd'hui la plus grande part des énergies et surtout des ressources de la province : le très classique service d'état civil (cependant décentralisé à l'échelle des secteurs après 1984), complété d'autres fonctions administratives telles que l'authentification des documents officiels et les services techniques ; les "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 en réalité le principal instrument de la gestion locale urbaine. 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 des marchés et places publiques ou kiosques et la gestion de leur occupation, notamment par la délivrance des autorisations, également nécessaires pour les panneaux publicitaires. Elle est aussi responsable du pavage et de la préparation des manifestations officielles. Les espaces verts et squares en revanche relèvent du ministère de l'Environnement et du Tourisme.

Même ainsi circonscrites, les activités communales constituent la seule exception notable au modèle de déconcentration des services publics au Burkina Faso, organisés selon le modèle centralisé français 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 ⁸⁵.

⁸³ Loi n° 55-1489. - op. cit. - p. 1957.

⁸⁴ Ordonnance n° 76-12. - op. cit. - p. 544.

⁸⁵ 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.

La collectivité locale avait aussi jusqu'en 1985 une responsabilité théorique très importante en matière d'urbanisme puisqu'elle avait compétence pour initier des lotissements. Nous avons vu cependant son remarquable effacement dans ce domaine. En outre, le décret n° 85-317 du 7 juin 1985 confie dorénavant aux commissions provinciales la charge de proposer et de gérer les opérations d'aménagement urbain (schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme, plans de lotissements) dans les localités de leur circonscription ⁸⁶. L'initiative de la ville disparaît donc dans ce domaine.

Tous les autres services "locaux" (santé et enseignement notamment) fonctionnent sur le territoire urbain et desservent la population citadine mais dépendent pour leur organisation des ministères correspondants (nomination et rémunération du personnel, programmation des activités). Conformément au modèle centralisé, les dépenses de ces services locaux sont assumées par le budget de l'Etat tandis que leur gestion sur les lieux des prestations est assurée par les antennes délocalisées des différents ministères concernés.

Dans le champ de compétence qui lui incombe, la province consacre, à l'instar de l'ancienne commune, l'essentiel de ses efforts au simple maintien des niveaux de service existants ; ses initiatives en matière de travaux neufs sont en revanche très limitées, les investissements étant généralement financés par des sources extérieures ainsi que le montrera l'analyse du budget provincial dans la deuxième partie de ce chapitre. Dès lors, l'action locale tend à maintenir en l'état la dichotomie fondamentale de la ville entre le centre équipé et la périphérie, puisque le premier mobilise la quasi totalité de ses ressources qui suffisent toutefois à peine à ce simple objectif de maintenance. Aussi l'état des bâtiments publics laisse-t'il très souvent à désirer, de même que manque le matériel de fonctionnement (les tables et les livres dans les écoles, le matériel de bureau dans la plupart des services, etc...). Une étude rapporte que certains employés n'y reçoivent pour toute dotation qu'un stylo à bille par trimestre ! ⁸⁷ Les rapports de rentrée pour l'année scolaire 1988-1989 dans les cinq inspections primaires de Ouagadougou sont fort instructifs sur ce plan et mettent en valeur la situation matérielle critique des écoles publiques. Ils se font tous l'écho de conditions de travail difficiles : les bâtiments sont en mauvais état et trop peu entretenus, 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 à Ouagadougou), les cantines trop rares, le mobilier

⁸⁶ Voir notamment les articles 2, 5 et 27 du décret n° 85-317 CNR.PRES.EQUIP du 7 juin 1985 (JOBÉ. - n° 27 du 4 juillet 1985. - pp. 676-678).

⁸⁷ SYRACUSE UNIVERSITY. - op. cit. - p. 267.

(tables-bancs) est également en piteux état et en trop faible quantité pour des classes surchargées ⁸⁸. Tous les rapports font aussi état du manque de matériel didactique et de l'aide indispensable des parents pour les fournitures scolaires (notamment les livres) que les écoles sont dans l'impossibilité de fournir en raison de dotations, de l'Etat dans ce cas, insuffisantes. Tous les directeurs d'écoles témoignaient par ailleurs 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 nombre suffisant, 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 ! ⁸⁹

Si l'on peut ainsi déplorer que, même dans ses domaines de compétence, l'autorité locale se montre peu efficace faute de moyens, il faut en outre constater son absence totale au niveau de certaines fonctions urbaines importantes : la maîtrise foncière et urbanistique en général ; 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. Quant au fonctionnement des services éditaires tels que l'éclairage public et le balayage des rues, en raison de l'inefficacité de leur gestion locale, ils ont été récemment cédés à des offices publics. En outre, la ville n'intervient que marginalement dans les mécanismes de décision réglant les choix essentiels concernant les infrastructures et services puisqu'aucun dispositif institutionnel ne prévoit 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. Elle ne peut donc être associée étroitement à la conception, la programmation et la gestion des réseaux, de leurs extensions, du positionnement des installations sur son territoire, des politiques tarifaires, etc... Plus que locale, la logique de fonctionnement de ces réseaux est en réalité nationale et soumet donc les exigences ouagalaises aux priorités de l'"intérêt" du pays. Cette absence d'implication des services et responsabilités provinciaux dans les interventions des organismes centralisés en charge des grands services publics à caractère industriel et commercial, de même d'ailleurs que le manque de concertation entre ces différents établissements eux-mêmes, entraîne inévitablement des discordances affectant les décisions de programmation (écoles et dispensaires construits sans que l'extension du réseau d'eau ait été prévue, lotissements parcellisés mais non équipés), ainsi que des dysfonctionnements (lotissement de zones où

⁸⁸ 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.

⁸⁹ Carrefour africain. - n° 1056 du 7 octobre 1988. - pp. 11-16 ; n° 1101 du 20 octobre 1989. - pp. 17- 22.

l'extension excessive des canalisations d'eau nuit à la qualité de la desserte en raison de la baisse de pression et des coupures). Par ailleurs, les décisions importantes en matière de grands équipements sont le plus souvent prises à l'échelon ministériel, voire présidentiel, et échappent donc aussi totalement à la province. 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 la coordination se fait alors par le biais d'une éclipse totale des autorités locales, évincées de la négociation établie directement entre l'Etat et ses établissements publics. Plus que tout autre, ce constat souligne l'inanité du rôle des instances urbaines dans la gestion du développement et des services de la capitale, révélant l'urgence de pourvoir aux responsabilités d'une maîtrise d'ouvrage locale, quelle que soit d'ailleurs la formule institutionnelle retenue, pour rétablir une crédibilité et une cohésion à toute politique urbaine ouagalaise aujourd'hui écartelée par un "urbanisme de projet" sans visée intégratrice.

L'occasion nous est donc ici à nouveau donnée de constater qu'aux insuffisances de la législation, qui sont loin d'expliquer à elles seules le fonctionnement réel du pouvoir local, se superposent des pratiques issues de la cristallisation progressive de rapports de force capitalisés au profit du pouvoir central. Sans doute d'ailleurs serait-il possible de restaurer une autorité locale, communale ou provinciale, plus convaincante à l'intérieur même du cadre législatif actuel. Mais l'absence d'une volonté politique allant dans ce sens a eu pour conséquence patente de circonscrire les collectivités territoriales en général, et les instances locales de la capitale en particulier, dans un rôle modeste.

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

Plus surprenante encore que la faiblesse chronique des moyens d'intervention de la province et son corollaire, la médiocre envergure de ses compétences, est son atrophie volontairement entretenue par le pouvoir ces dernières années qui, non content de circonscrire les compétences locales dans le champ étriqué qui a été le leur depuis plus

de trente ans, leur a en outre "confisqué" un certain nombre de fonctions pour les confier presque toujours à des établissements publics nationaux spécialisés.

Ce mouvement récent de dépossession de la province, ressenti avec amertume par certains de ses cadres, s'effectue tant au niveau de ses revenus que de ses fonctions. Au titre des premières, nous pouvons évoquer le transfert 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. Dans la même veine, on soulignera que les taxes sur la publicité sont désormais un monopole de la Direction de la publicité après avoir été perçues par la province, ou encore que les taxes d'abattage ne sont plus versées directement à la province qui réclame en vain à l'abattoir frigorifique (qui a le monopole sur cette activité) le reversement auquel elle a droit mais que personne ne semble très disposé à faire respecter. Enfin, la création en 1985 de la SOGEMAB (Société nationale de gestion des marchés du Burkina) fait craindre à la province que l'ensemble des marchés urbains, à l'instar du Grand marché, ne glisse progressivement sous la tutelle de cette dernière avec le risque manifeste de voir également lui échapper les revenus des taxes qui y sont prélevées⁹⁰. Parallèlement, et non sans une certaine ironie, les autorités provinciales ont pu noter que, tandis que des recettes leur étaient retirées, de nouvelles sources de revenus étaient créées au bénéfice d'établissements publics : la création des frais pour "services rendus assainissement"⁹¹ en 1985 profite ainsi à l'Office national de l'eau et de l'assainissement (ONEA) - alors que l'attribution des responsabilités en ce domaine, ainsi qu'un responsable au Haut-commissariat a fort bien su nous l'indiquer, n'a guère été clarifiée par l'arrêté⁹² - tandis qu'une redevance pour l'éclairage public a été établie au bénéfice de la Société nationale d'Electricité⁹³. Pourquoi ne pas avoir instauré ces taxes en faveur de la province qui avait auparavant la charge de ces services, avant de décider qu'elle était inapte à en assumer la gestion ?

Ainsi s'amorce ce que nous pourrions appeler un "démantèlement fonctionnel" des instances locales. Il est vrai que les difficultés patentes de la ville à assumer ses charges ont fourni un prétexte à ce mécanisme. Explicite à cet égard est la nouvelle solution institutionnelle choisie pour la gestion de l'éclairage public. Traditionnellement, celle-ci

⁹⁰ Entretien avec le responsable de la Division financière du Haut-commissariat de la province du Kadiogo : 1^{er} mars 1989.

⁹¹ Formule utilisée dans le Raabo n° 69 CNR.REFLEAU du 17 octobre 1985 (JOBÉ. - n° 44 du 31 octobre 1985).

⁹² Entretien au Haut-commissariat : 1^{er} mars 1989.

⁹³ Décret n° 84-525 CNR.PRES-EQUIP du 14 décembre 1984 (JOBÉ. - n° 51 du 20 décembre 1984).

relève de la ville ; toutefois, de 1976 à 1983 elle a été en pratique financièrement assumée par la SONABEL (Société nationale d'électricité du Burkina), la municipalité n'ayant pu en régler les factures ⁹⁴. C'est pourquoi, lorsqu'en 1984 le gouvernement se penche sur le problème, il décide par décret de confier ce service à la SONABEL au profit de laquelle il crée un "Fonds d'éclairage public" devant désormais servir à 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 ⁹⁵. Remarquons également que le comité de gestion investi du contrôle de ce fonds (alimenté par une redevance déjà évoquée qui consiste en un prélèvement de 1 FCFA effectué sur le prix de vente de chaque kilowatt-heure) ne comprend même pas un représentant de la province, bien que celle-ci soit au premier chef concernée, puisqu'elle est la principale localité, avec Bobo-Dioulasso, à bénéficier d'éclairage public et de feux de circulation... En revanche, aux côtés 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, ou plus exactement sur l'administration de la capitale.

En 1985 était 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 et dont l'administration était là encore confiée au ministère de l'Equipement ⁹⁶, marginalisant ainsi le rôle du service technique des Voiries de la ville pourtant activement engagé dans la maîtrise d'œuvre de ces travaux. Enfin notons que l'ex-service de ramassage des déchets de la province a été élevé au rang d'établissement public de l'Etat en 1987 sous le nom de DINASENE puis d'ONASENE, sans pour autant que la division économique du Haut-commissariat ne soit véritablement libérée de ses charges puisque c'est encore elle qui, en 1989, fournit l'essentiel du matériel, le carburant et la main-d'œuvre (chauffeurs et réparateurs) ! ⁹⁷

Outre la situation pour le moins précaire du budget provincial et le constat de sa faible capacité à prendre en charge la gestion de l'agglomération ouagalaise, ces mesures politiques récentes doivent être prises en compte. De façon apparemment paradoxale, elles semblent plus participer d'une érosion progressive de l'autorité locale que de son renforcement et elles participent toutes d'un affermissement des "démembrements" de

⁹⁴ Entretien au Haut-commissariat : 28 septembre 1990.

⁹⁵ Décret n° 84-525 CNR.PRES-EQUIP du 14 décembre 1984. - op. cit.

⁹⁶ Décret n° 85-146 CNR.PRES.MRF du 6 mars 1985 (JOBÉ. - n° 12 du 21 mars 1985).

⁹⁷ Entretien avec le responsable de la Division économique du Haut-commissariat de la province du Kadiogo : 28 février 1989.

l'Etat, comme si ce les dirigeants nationaux éprouvaient le besoin de conforter leur autorité sur la province, à la fois pour en sanctionner l'incompétence (cas du service de ramassage des ordures ménagères ou de l'éclairage public) et pour récupérer le bénéfice d'expériences qui se sont avérées lucratives au niveau local (rétrocession de la délivrance des carnets de vaccination, et donc des produits de ce service, au ministère de la Santé par exemple).

Pour tenter de comprendre les voies sinueuses de la "décentralisation" burkinabè, il est nécessaire de faire un détour par les réformes qui se sont multipliées depuis une décennie sur le continent. Tout d'abord, on remarque que les situations antérieures à ces dernières étaient partout caractérisées par une forte centralisation qui, pour reprendre le constat établi par Yves Prats, "apparaît bien à l'observateur extérieur comme une donnée constitutive de l'Etat moderne en Afrique noire" ⁹⁸. De nombreuses études montrent ainsi à travers le continent l'anémie des pouvoirs locaux et leur faible degré d'implication dans la gestion des services, notamment urbains, et ce, aussi bien dans l'Afrique anglophone pourtant réputée plus décentralisée mais dont Richard Stren rappelle l'ambiguïté de l'héritage colonial ⁹⁹, que dans l'Afrique francophone, de tradition fortement centralisatrice. Ainsi, Goran Hyden notait en 1970 à propos du Kenya que "toutes les fonctions significatives ont été retirées aux autorités locales" ¹⁰⁰, constat nuancé mais globalement confirmé en 1987 par C. K. Murumba ¹⁰¹ ; à la suite d'André Bockel, Charles Lapeyre qualifiait l'organisation municipale sénégalaise telle que modifiée par la loi de 1972 de "«décentralisation limitée» qui manifeste une prépondérance notable du pouvoir central" ¹⁰², tandis qu'une étude postérieure, en dépit de l'affirmation progressive du pouvoir local dakarois, met l'accent sur le maintien de la "tutelle étatique" et le manque de ressources communales ¹⁰³. Ailleurs encore, un bureau d'études français, analysant la situation loméenne en prélude à un projet urbain de la Banque mondiale, aboutit à la conclusion que, la commune de Lomé n'exerçant effectivement que peu d'attributions, ce sont les administrations centrales qui

⁹⁸ Y. PRATS. - "La réforme communale en Afrique : une politique pour la construction de l'Etat-nation". - in Administration. - n° 108, juin 1980. - p. 128.

⁹⁹ R. STREN. - "Le devoir de rendre compte et les administrations locales en Afrique". - in BANQUE MONDIALE. - Séminaire sur le renforcement des administrations locales en Afrique sub-saharienne. Bologne (Italie) : 5 - 10 mars 1982. - multig. - p. 3.

¹⁰⁰ G. HYDEN. - "Local Government Reform in Kenya". - in East Africa Journal. - vol. VII, n° 4, April 1970. - p. 19.

¹⁰¹ C. K. MURUMBA. - "Sharing Responsibility and Ressources for Effective Central-Local Relationships in Kenya". - in Planning and Administration. - vol. 14, n° 1, spring 1987. - pp. 100 - 109.

¹⁰² Ch. LAPEYRE. - "La ville de Dakar : commune et région". - op. cit. - p. 334 et p. 356.

¹⁰³ M. C. DIOP, M. DIOUF. - Sénégal : enjeux et contraintes politiques de la gestion municipale. - Bordeaux : CEAN/IEP/Université de Bordeaux I, 1990. - p. 16. - (Travaux et documents ; 28).

interviennent directement sur son territoire pour y assumer l'essentiel des fonctions urbaines de base sans même associer la collectivité locale aux décisions majeures la concernant ¹⁰⁴. Les exemples pourraient être multipliés à l'appui du constat banal que les contraintes de fonctionnement de la capitale burkinabè ont eu et gardent encore des contreparties dans de nombreux autres pays.

Les causes de ce fort contrôle étatique sur les pouvoirs locaux sont d'abord d'ordre historique. Il faut en effet se garder d'oublier le contexte d'émergence des Etats dans ces régions : après les indépendances, différents modèles de développement ont été expérimentés, mais la plupart reposaient sur une machine administrative centralisée ne faisant que peu de concessions aux administrations locales. Ces nouveaux Etats avaient en effet à faire face à des besoins urgents et partiellement contradictoires : réaliser et consolider l'unité nationale, améliorer le bien-être et les revenus des individus, maintenir l'ordre intérieur et la sécurité aux frontières, mettre en place des structures de planification nationale, "placer" et protéger les nouveaux politiciens promus aux plus hautes responsabilités des Etats ¹⁰⁵. L'importante demande en compétences et en financements que demandait la réalisation de ces objectifs a généralement conduit à une politique de renforcement des appareils d'Etats qui s'est traduite par une centralisation (ou une recentralisation dans certains pays où la colonisation anglophone s'était appuyée sur les instances locales ¹⁰⁶), réduisant les pouvoirs locaux à des organes vidés de leur substance par la diminution de leurs ressources, les limites imposées à leurs interventions, les contrôles administratifs et politiques annulant leur autonomie.

Ceci étant, beaucoup de ces pays ont depuis connu des réformes allant dans le sens d'une restauration des collectivités territoriales. Et de fait, la ferveur centralisatrice des années 60 s'est érodée dès la fin de la décennie suivante, en raison des insatisfactions survenues un peu partout, quelle que soit par ailleurs la nature des régimes (c'est ainsi que des réformes locales apparaissent au début des années 80 en Côte d'Ivoire ¹⁰⁷ aussi bien qu'en Zambie par exemple). Toutefois nous voudrions brièvement montrer que, à l'instar de la politique burkinabè travaillée par des objectifs partiellement contradictoires,

¹⁰⁴ OTUI . - Projet de développement urbain de la ville de Lomé : aspects institutionnels de la gestion urbaine. Rapport provisoire. - Paris: OTUI, 1988. - pag. mult.

¹⁰⁵ Ph. MAWHOOD. - "Decentralisation and the third world in the 1980s". - in Planning and Administration - vol. 14, n° 1, Spring 1987 - op. cit. - p. 12.

¹⁰⁶ G. HYDEN (1983). - op. cit. - p. 86 ; Ph. MAWHOOD. - op. cit. - p. 13.

¹⁰⁷ Lois n° 80-1180, 80-1181 et 80-1182 du 17 octobre 1980 (JO de la République de Côte d'Ivoire. - numéro spécial 51 du 28 octobre 1980. - pp. 1097-1118).

les projets achevés ou en chantier ailleurs n'ont pas toujours la linéarité affirmée et ne sont pas dénués de desseins antagoniques.

Revenons tout d'abord sur l'origine de ces réformes. Les difficultés économiques, la faillite des grandes sociétés nationalisées, l'inefficience des administrations centrales ont amené la plupart des pays à reconcevoir leurs modèles d'administration en recherchant une meilleure répartition des forces vives, notamment des compétences gestionnaires et des capacités d'encadrement sur l'ensemble du territoire, ainsi qu'une meilleure mobilisation de certaines formes de participation populaire. Les termes dans lesquels le gouvernement ivoirien s'est efforcé de justifier et expliquer la mise en œuvre de sa réforme communale sont à cet égard très révélateurs et s'inscrivent dans un discours fondateur désormais assimilé par nombre des élites au pouvoir sur le continent. Pour les dirigeants ivoiriens en effet, le renforcement des pouvoirs communaux est irréversible parce qu'il "répond à l'attente des populations à la base et qu'il s'appuie fondamentalement sur la conception politique qui est la nôtre selon laquelle la décentralisation est, dans ses principes, considérée comme étant la réponse institutionnelle au problème majeur de la participation des habitants" ¹⁰⁸. On remarque qu'il ne s'agit pas ici, comme d'ailleurs dans le reste du document, de démocratisation, mais bien de "participation des habitants au développement communal" ¹⁰⁹ : notion fort différente de la première, celle de "participation" semble perçue par les autorités comme étant à la fois plus "maniable" et plus pragmatique.

De la même façon ce qui, en 1983, incite les autorités sénégalaises à appliquer à la région du Cap-Vert les principes de décentralisation et de déconcentration déjà mis en place dans les autres régions, c'est certes, en créant de nouvelles communes, de "prendre en compte sa double vocation urbaine et rurale", mais c'est aussi de mieux maîtriser la participation des populations pour améliorer le fonctionnement des services publics, et c'est enfin et surtout de concrétiser "sa stratégie visant à consacrer ses ressources à la diversification de l'agriculture et des produits d'exportation, et à se désengager partiellement des services et infrastructures urbains et du logement au profit des collectivités locales et du secteur privé" ¹¹⁰. Le pragmatisme gestionnaire domine ici. Enfin la récente réforme ghanéenne insiste sur la définition de la taille des

¹⁰⁸ MINISTÈRE DE L'INTERIEUR. Côte d'Ivoire. - La mise en œuvre de la réforme municipale : bilan de synthèse. - Abidjan : Ministère de l'Intérieur, 1985. - multig., p. 1.

¹⁰⁹ Ibid. - p. 34.

¹¹⁰ H. DEVAL. - "Spécial Dakar". - Marchés tropicaux et méditerranéens. - n° 2271, 19 mai 1989. - p. 1341. Pour une analyse de la réforme de 1983, voir M. DEBENE. - "La réorganisation de Dakar et de sa région". - in Revue d'administration publique. - n° 40, octobre-décembre 1986. - pp. 51-74.

circonscriptions urbaines pour optimiser la "mobilisation des habitants au sein des projets de développement" ¹¹¹ tandis que la réorganisation administrative de la ville de Conakry actuellement en cours et qui n'est pas sans rappeler, au moins dans ses intentions et objectifs, la réforme ouagalaise, superpose une entité "régionale" appelée Ville de Conakry, 5 communes et 76 quartiers (ou sections de commune) et érige ces derniers en "un niveau d'initiative, d'animation et de mobilisation des populations à la base" ¹¹². A des degrés divers, ces réformes préparent d'abord la déconcentration des institutions directement concernées par la gestion quotidienne des communautés urbaines et celle du cadre administratif de prise en charge des projets de développement de quartier, afin d'y valoriser le potentiel de ce que l'on désigne fréquemment par le vocable d'"investissement humain". Elles remettent plus rarement en cause les systèmes hiérarchisés de décision et d'exécution, encore que le processus électif, comme en Côte d'Ivoire, change malgré tout la répartition des "ressources politiques", fondées sur une donne relationnelle renouvelée par le multipartisme.

En ce sens, la réforme burkinabè appartient à cette même génération de politiques. Le gouvernement ne dit pas autre chose en effet lorsqu'il appelle à une meilleure "intégration des secteurs urbains dans la vie des communes" ; ce que l'éditorial de l'hebdomadaire officiel traduit par : "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" ¹¹³. Cherchant à normaliser la situation de la capitale, le Front populaire, à la suite du CNR mais de façon plus élaborée, tente depuis 1987 de promouvoir ce que Philip Mawhood appelle un "système mixte d'administration locale", c'est-à-dire un moyen de solidariser les citoyens avec le projet urbain étatique, en leur fournissant des structures pour s'exprimer, mais sans concéder aux autorités locales les moyens réels d'une autorité propre ¹¹⁴. En d'autres termes, le régime vise essentiellement à promouvoir les valeurs liées à la participation grâce auxquelles les programmes étatiques de développement peuvent réaliser de substantielles économies et gagner en impact, sans en payer le coût politique ni mettre en place les structures définitives d'une réelle décentralisation. En conséquence, cette décentralisation ne se conçoit ni au risque des pouvoirs de contrôle de l'Etat ni au risque de la "modernisation" dont il s'est fait le dépositaire, notion transversale essentielle au projet révolutionnaire à laquelle se rattachent également celles

¹¹¹ A. A. AKOM. - "The New Local Government System in Ghana". - in Planning and Administration. - vol. 16, n° 1, Spring 1989. - p. 22.

¹¹² M. DEVEY. - "Dossier Conakry". - in Marchés tropicaux et méditerranéens. - 16 mars 1990. - p. 743.

¹¹³ Editorial de Carrefour africain. - n° 1045 du 1er juillet 1988. - p. 7.

¹¹⁴ Ph. MAWHOOD. - op. cit. - p. 13.

de rationalisation et d'efficacité. Le premier volet de ce double parti se traduit par le maintien des dispositions antérieures réglant la sujétion des pouvoirs locaux à l'autorité centrale (absence de mesures pour renforcer l'autonomie financière des communes ou pour explicitement diminuer la tutelle étatique) ; le second s'exprime dans les mesures qui, depuis 1983, "décommunalisent" certains services urbains au profit d'organismes para-étatiques supposés plus aptes à surmonter les difficultés organisationnelles et économiques auxquelles ils sont confrontés. Ainsi bornée, la réforme concerne en dernier ressort essentiellement la déconcentration des activités administratives élémentaires conçue non pas comme une étape de la consolidation politique des pouvoirs locaux mais comme un facteur de "lubrification" des rouages de la société par l'introduction d'une plus grande souplesse de fonctionnement des procédures qui assurent la gestion quotidienne des collectivités de base. L'enjeu direct est donc mineur puisque, à l'échelle locale, il s'agit surtout de réduire les circuits administratifs et d'en améliorer la transparence ; l'enjeu indirect est cependant plus fondamental puisqu'il renvoie aux conditions de reproduction de l'Etat et à la paix sociale qui lui permet de se perpétuer dans sa forme.

En va-t'il différemment ailleurs ? Significatives pour notre propos sont ainsi les réticences perceptibles au sein même des politiques de décentralisation mises en œuvre par les autres Etats et à propos desquelles les bilans sont mitigés et les observateurs sceptiques quant à l'authenticité des volontés affichées de rééquilibrage des pouvoirs entre les niveaux de gouvernement et d'administration. Ainsi Bornwell Chikulo tente d'analyser les contraintes qui ont empêché l'application des principes très décentralisateurs de la réforme de l'administration locale zambienne de 1980, notamment par l'insuffisance des nominations de personnel compétent à l'échelon local, par l'incapacité à ce niveau de mobiliser des ressources suffisantes et par le rôle des départements ministériels qui continuent de doubler les Conseils de District dans certains domaines d'activités, où ils imposent leur suprématie ¹¹⁵. De même, la décentralisation ghanéenne achoppe sur le financement des collectivités locales dont l'essentiel des revenus provient des subventions du gouvernement central ¹¹⁶. Quant à la réforme communale ivoirienne de 1980, elle fait l'objet de critiques nuancées de la part de ses propres concepteurs. Ceux-ci croient ainsi constater une certaine "atrophie" des nouvelles communes qui ne semblent pas avoir profité pleinement des possibilités offertes par la loi, n'ont créé qu'un nombre limité de services et assuré un

¹¹⁵ B. C. CHIKULO. - "The Zambian Local Administration Act, 1980 : Problems of Implementation". - in *Planning and Administration*. - vol. 16, n° 1, spring 1989. - pp. 63-67.

¹¹⁶ A. A. AKOM. - op. cit. - p. 23.

fonctionnement minimal des structures existantes plutôt que diversifié leur champ d'intervention : "Les autorités municipales, chacune à son niveau, n'ont pas et de loin épuisé l'éventail des possibilités d'intervention qui leur sont offertes en vue, principalement, d'aménager les conditions de vie des habitants" ¹¹⁷. Les auteurs du rapport au ministère de l'Intérieur ivoirien rendent partiellement responsable de cette situation le personnel local : il n'aurait pas su susciter la dynamique locale souhaitée et encouragée par la loi. Toutefois, d'autres regards sur cette réforme permettent de penser que cette apathie relative des autorités locales est largement liée à la rareté des moyens affectés à un ensemble de tâches pléthoriques ; ce décalage entre les ressources et le vaste champ des interventions a en effet pu rendre prudents et méfiants les responsables locaux. L'analyse de Patrick Canel nous instruit ainsi sur le contexte plus général de cette réforme, appliquée dans une conjoncture économique nationale très défavorable, qui a provoqué "un désengagement très sensible de l'Etat dans son soutien au fonctionnement et à l'investissement communal, remettant en cause la réalité des principes de décentralisation affichés par l'importante réforme de 1980". Cet auteur insiste en revanche sur la dynamique locale des communes, au pouvoir nouvellement instauré, amenées avant tout à suppléer partiellement le retrait de l'Etat dans le financement et la réalisation des équipements d'intérêt local ¹¹⁸.

Alain Dubresson évoque pour sa part les limites imposées au transfert de compétences et les discordances qu'elles impliquent sur le fonctionnement des services publics urbains, les réseaux d'eau potable et d'électricité étant restés aux mains de sociétés sous tutelle des ministères techniques, sans qu'aient été prévus les canaux de concertation ni même de consultation pour permettre aux municipalités de participer aux décisions en matière de programmation et conception technique des infrastructures ainsi qu'au choix de leurs modes de gestion ¹¹⁹. Si cette absence de collaboration est à déplorer en Côte d'Ivoire, il n'est guère étonnant qu'elle soit aussi évoquée dans des contextes moins favorables encore comme à Lomé, où le Projet de développement urbain (PDU) a précisément pour but de renforcer la maîtrise d'ouvrage municipale ¹²⁰ ou à Ouagadougou, où nous avons précédemment décrit de semblables dispersions des responsabilités sectorielles.

¹¹⁷ MINISTERE DE L'INTERIEUR. Côte d'Ivoire. - op. cit. - p. 18.

¹¹⁸ P. CANEL. - "La production des équipements collectifs d'initiative locale dans les villes de l'intérieur en Côte d'Ivoire". - in N. HAUMONT, A. MARIE (dirs.). - Politiques et pratiques urbaines dans les pays en voie de développement. - Paris : L'Harmattan, 1987. - vol. 1, p. 81.

¹¹⁹ A. DUBRESSON. - "Réforme communale et gestion des villes «de l'intérieur» en Côte d'Ivoire". - Communication au colloque international *Maîtriser le développement en Afrique sub-saharienne. Ouagadougou : 1er - 5 octobre 1990*. - doc. non publié, pp. 2 - 3.

¹²⁰ OTUI. - Etudes de développement urbain de la ville de Lomé. Rapport final de phase I. - Lomé : OTUI, 1989. - multigr., p. 5.

Cette relative "incompétence" globale des pouvoirs locaux en dépit des réformes engagées a donc des causes diverses dont les plus évidentes sont les réticences politiques de fond, le manque de ressources financières, le manque de personnel qualifié, la résistance des départements ministériels et autres organes centraux dont les programmes ont des implications locales, le manque de rigueur gestionnaire et enfin la mauvaise organisation (voire l'incurie et l'irresponsabilité) des administrations locales (argument précisément qui a justifié la centralisation ou la recentralisation dans certains pays après l'indépendance en vertu du fait que les administrations centrales seraient plus soucieuses d'équité et d'efficacité, moins accessibles aux querelles de personnes, au clientélisme et autres conflits ethniques, ce que la pratique s'est d'ailleurs chargée d'infirmes).

Que les moyens manquent aux collectivités locales ne fait guère de doute : une étude de l'Organisation Internationale du Travail montrait ainsi en 1983 que malgré la croissance très rapide de l'emploi dans la fonction publique de la plupart des pays africains (il atteignait ainsi en moyenne 33% de l'emploi non agricole sur le continent à cette date contre 27% pour l'ensemble des PED et 20% pour les pays développés), les fonctionnaires affectés dans les administrations locales ne représentaient que 2% de cet emploi (7% pour les PED et 12% pour les pays développés). Si l'on s'en tient seulement aux emplois administratifs, 7% seulement des fonctionnaires africains de cette catégorie relèvent des autorités locales ¹²¹. Ces dernières sont donc en général peu pourvues en personnel d'autant que cette pénurie globale se double la plupart du temps d'une relative pléthore des effectifs aux niveaux subalternes et d'un manque de cadres et techniciens (l'appartenance aux administrations centrales étant souvent perçue comme valorisante alors que le rattachement aux administrations locales est au contraire fortement dévalorisé, pour des raisons diverses qui tiennent notamment aux avantages liés à la proximité du pouvoir politique ¹²²).

Mais le handicap principal des collectivités locales reste évidemment leur manque de ressources financières. Nous avons vu que les dispositions budgétaires de la réorganisation communale de Ouagadougou privaient ses nouvelles municipalités d'autonomie, nous verrons également que la faiblesse des revenus provinciaux restreint singulièrement la capacité du Haut-commissariat à assumer des responsabilités en

¹²¹ BANQUE MONDIALE. - Rapport sur le développement dans le monde 1983. - Washington : Banque mondiale, 1983. - p. 116.

¹²² Sur ce point voir notamment R. STREN (1989). - op. cit. - p. 6.

matière d'organisation et de distribution des services publics urbains. Transférer aux collectivités locales "d'importantes et croissantes responsabilités" gestionnaires sans leur conférer le "pouvoir de décision en ce qui concerne la mobilisation des ressources, l'administration des revenus et des impôts"¹²³ est toutefois une démarche politique qui, loin d'être spécifique au Burkina Faso, est relevée dans de nombreux pays. D'Yves Prats à Adamolekun, Olowu et Laleye, en passant par les études de la Banque mondiale¹²⁴, tous les auteurs notent en effet que des ressources allouées aux pouvoirs locaux dépend la réussite ou la faillite des réformes, le développement communal passant à la fois par la restauration d'un pouvoir politique indépendant et l'octroi d'une autonomie fiscale et financière¹²⁵. Les mêmes causes ayant les mêmes effets, pas plus les autres villes africaines que Ouagadougou n'échappent aux effets pervers des pseudo-décentralisations, consenties par les pouvoirs centraux à des collectivités locales dont la gestion, dans la conjoncture économique difficile de cette décennie et dans le contexte de crise financière des Etats, était devenue trop pesante pour des budgets nationaux affectés à d'autres dépenses prioritaires. Reconnaissons toutefois que si l'absence de moyens est une donnée objective des conditions restrictives de l'exercice des collectivités locales, elle est aussi parfois utilisée comme un argument par les pouvoirs centraux pour limiter les mesures de décentralisation : c'est ainsi l'une des raisons invoquées par l'Etat burkinabè pour justifier le transfert de certains services urbains à des établissements publics, au détriment de la province.

La mise en œuvre des réformes de décentralisation en Afrique ne se fait donc pas sans difficultés et les pays les plus avancés sur cette voie restent encore souvent partagés sur les conduites à tenir. Toutefois, même dans leurs formes imparfaites actuelles, ces politiques ont eu un effet que l'on aurait tort de sous-estimer : les gouvernements centraux, étant eux-mêmes dans des situations financières difficiles et se trouvant dans l'impossibilité de satisfaire la demande citadine en services urbains, doivent malgré tout passer alliance avec ces pouvoirs locaux qu'ils ont contribué à vitaliser pour mettre en place les infrastructures sociales nécessaires. De ce fait, ainsi que le montre Philip Mawhood, "Le centre est incapable de satisfaire les attentes politiques, et se trouve

¹²³ SYRACUSE UNIVERSITY.- op. cit. - p. 251.

¹²⁴ Y. PRATS (1973). - op. cit. - 262 p. ; L. ADAMOLEKUN, D. OLOWU, M. LALEYE (eds.). - Local Government in West Africa since Independence. - Lagos : University of Lagos Press, 1988. - 372 p. ; Rapports sur le développement dans le monde 1983 et 1988 de la Banque mondiale, ainsi que toutes les études préparatoires (World Bank Staff Papers) à ces rapports datées de 1983.

¹²⁵ Le débat est aussi d'actualité en France. Dans un article sur la décentralisation, le collectif de réflexion connu sous le nom "Les Gracques" (groupe de militants socialistes auteur d'un ouvrage intitulé Pour réussir à gauche) adjurait de ne pas oublier "la décentralisation des ressources" : in LES GRACQUES. - "La décentralisation peut-elle avoir un rapport avec l'auto-gestion ?". - in Correspondance municipale. - n° 241, 10/83. - p. 7.

obligé de rechercher le support local et d'encourager la mobilisation locale des ressources" ¹²⁶. Or, du fait de cette "dépendance" relative du centre, la nature même des rapports s'est modifiée entre les deux niveaux de pouvoir : de relation de commandement, elles sont devenues des relations de marchandage, restituant aux pouvoirs locaux la possibilité de négocier, au moins dans une certaine mesure, leur allégeance ¹²⁷. L'auteur remarque aussi que cette évolution a notamment eu comme effet secondaire de renforcer les pouvoirs traditionnels dans les régions où ils avaient gardé une certaine légitimité puisqu'après tout, mobiliser les ressources locales pour assurer le maintien des conditions de vie dans leur environnement immédiat est sans doute précisément ce qu'ils ont toujours voulu faire, en tant que forces conservatrices d'un milieu et d'une société. De façon générale, et cela s'applique plus fidèlement au Burkina Faso, l'apparition d'un mode de dialogue, même inégal, a permis l'introduction dans les procédures contractuelles de partenaires recrutés dans une sphère élargie d'intervenants et cette constatation rappelle, à propos, que les textes et les dispositifs n'ont de valeur que celle que leur confèrent les hommes. Marc Debène relève ainsi que "déconcentration et décentralisation ne constituent pas des modèles d'organisation purs" mais sont "des logiques, des pôles vers lesquels les institutions concrètes tendent" ¹²⁸. Nous ne pouvons trouver plus juste conclusion pour notre cas ouagalais tant il est vrai que les visages de la décentralisation y sont changeants tout en s'inscrivant fondamentalement dans un processus de reconnaissance sinon de la ville en tant qu'entité décisionnelle, du moins de ses citoyens en tant que sujets "participants", ce que nous aurons l'occasion de prouver. Si la réforme institutionnelle y musarde encore, incertaine quant aux limites à ne pas franchir, elle est en réalité devancée par les dynamiques portées par ceux des habitants qui se coltinent au jour le jour la résolution des problèmes quotidiens, par les pratiques et stratégies citoyennes qui, dans les réseaux formels de décision ou à côté, contribuent d'une façon ou d'une autre au fonctionnement de la ville.

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

Toutes les collectivités locales soucieuses de leur indépendance achoppent sur les mêmes difficultés : trouver les ressources nécessaires à la gestion et à l'amélioration de leur milieu. A Ouagadougou, le problème n'est même pas de savoir si la municipalité "peut

¹²⁶ Ph. MAWHOOD. - op. cit. - p. 21.

¹²⁷ Ibid.

¹²⁸ M. DEBENE. - op. cit. - p. 648.

se passer de l'Etat" pour reprendre l'interrogation d'Alain Dubresson à propos des communes ivoiriennes ¹²⁹, il est de remédier à l'effacement des autorités locales devant les logiques étatiques. La décentralisation et la recomposition d'une réelle maîtrise d'ouvrage locale passent inéluctablement par la restauration du potentiel économique et financier de la municipalité dont on ne prend pourtant guère le chemin.

A. Les dispositifs généraux

Avant de revenir en détail sur les finances locales de Ouagadougou, nous proposons un bref détour par les dispositifs généraux du financement du secteur urbain afin de mettre en évidence d'une part la priorité nationale dont a bénéficié au cours des décennies passées, au détriment des campagnes qui abritent pourtant encore près de 90% de la population, et d'autre part la subordination très forte de ces investissements urbains aux apports en capitaux extérieurs.

1/ Les modalités du financement jusqu'en 1960 ¹³⁰

Jusqu'en 1945, les investissements publics français restent faibles en Afrique noire. C'est seulement à partir de cette date qu'ils augmentent considérablement, grâce notamment à la mise en place des plans de développement et de deux institutions fondamentales : le FIDES et la CCFOM. Cette évolution est encore plus sensible en Haute-Volta puisque c'est seulement après la reconstitution du territoire, en 1947, que commencent véritablement les travaux d'équipement de la colonie et notamment de Ouagadougou. Jusqu'alors, ainsi que le rappelle Jean-Yves Marchal, pour la Haute-Volta comme pour les autres colonies, "le principe colonial est que chaque territoire participe à son propre développement" ¹³¹. Si la métropole subventionne les dépenses militaires et le gouvernement général de l'AOF finance les grands travaux d'infrastructure (ports, chemins de fer, aménagements agricoles) pour le reste, la colonie doit trouver ses propres ressources dans les impôts, les droits de douane, les taxes et le commerce.

¹²⁹ A. DUBRESSON. - op. cit. - p. 10.

¹³⁰ Pour l'analyse des investissements publics urbains jusqu'en 1960, nous nous appuyons amplement sur le travail réalisé par C. SISSAO. - "Ouagadougou et les centres urbains du Burkina Faso". - in DULUCQ (Odile), GOERG (Odile) (dirs.). - Les investissements publics dans les villes africaines 1930-1985 : habitat et transport. - Paris : L'Harmattan, 1989. - pp. 70-86.

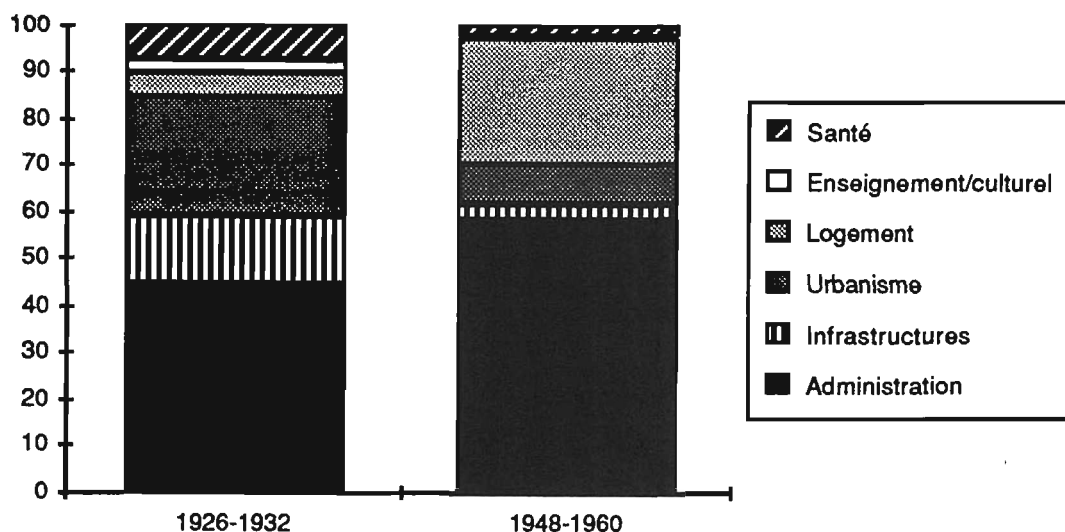
¹³¹ J.-Y. MARCHAL. - "Brève histoire du développement économique de la Haute-Volta". - in Economie et humanisme. - n° 265, mars/juin 1982. - p. 51.

Jusqu'à la seconde guerre mondiale, c'est donc le budget de la colonie et surtout les emprunts qui permettent de financer les premiers travaux d'urbanisme. On aura compris cependant que la Haute-Volta, enclavée, n'avait guère de possibilités de générer d'importantes ressources. De 1926 à 1932, la part des investissements publics urbains reste ainsi faible, en chiffres absolus comme en pourcentage : 6,59% du total des dépenses, dont 4,8% pour la seule ville de Ouagadougou. Après une croissance régulière jusqu'en 1929, la crise de 1930 puis le démantèlement de la colonie tarissent les investissements, qui ne reprendront qu'en 1947 avec la reconstitution de la Haute-Volta.

Le principal bénéficiaire des dépenses consenties est alors l'administration (environ 45% des investissements) : construction et entretien des bâtiments (ceux-ci, construits en banco, demandaient en effet au service des TP d'importants travaux de réparation après chaque hivernage). Cette période correspond à une phase d'installation des premiers Européens (de 75 en 1919 ils passent à 268 en 1931), et les frais engagés ne concernent guère que l'amélioration des conditions d'installation de ceux-ci et la mise en place d'une infrastructure d'encadrement administratif.

Figure n° 16

**Structure des investissements publics en Haute-Volta coloniale
1926 - 1960***



Source : Données extraites de C. SISSAO. - "Ouagadougou et les centres urbains du Burkina Faso". - in S. DULUCQ, O. GOERG (dirs.). - Les investissements publics dans les villes africaines : 1930 - 1985. Habitat et transports. - Paris : L'Harmattan, 1989. - p. 80 et p. 82. - (Villes et entreprises).

Après la deuxième guerre mondiale, commencent les travaux d'équipement de la colonie, et notamment de la capitale. La loi du 30 avril 1946 définissant le fonctionnement des plans offre de nouvelles possibilités de financement aux territoires : d'une part la participation métropolitaine, à travers le FIDES, est désormais plus importante, d'autre part les territoires bénéficient auprès de la CCFOM de conditions d'emprunt très avantageuses, qui leur permettent de participer eux-mêmes à l'effort d'équipement tout en évitant de recourir à un endettement massif, comme celui qui avait menacé de paralysie de nombreux budgets avant la guerre.

C'est dans ce contexte général que la Haute-Volta tente de rattraper son retard et de pourvoir à l'installation des infrastructures et équipements nécessaires à une capitale moderne. Cet effort est sensible dans les orientations du budget propre de la colonie, il l'est aussi, et peut-être surtout, dans la structure des investissements réalisés dans le cadre des plans. L'accroissement des investissements urbains dans les dépenses totales du pays est ainsi déjà très sensible. Ils atteignent en moyenne 10,6% de 1948 à 1960. 1955 est une année particulièrement faste : l'arrivée du rail et surtout l'érection de la ville en commune de plein exercice stimulent les investissements. Si l'administration

s'étoffe et représente toujours sans conteste le premier poste de dépense (58,50%), le secteur du logement prend de l'ampleur (26,9%), et les infrastructures et la santé demeurent relativement marginaux (respectivement 3,47 et 1,88% des dépenses).

C'est en réalité dans le plan de 1953 - 1957 qu'il faut chercher les principales sources de financement de l'équipement urbain. En 5 ans, 2 918 millions de francs ont été investis dans les villes, soit plus de 40% du total des fonds dépensés au cours de ce plan. Ouagadougou, à elle seule, concentre 16% des investissements totaux (44% des investissements urbains). Rappelons qu'alors sont réalisées les infrastructures électriques, d'eau potable, la construction de l'hôpital, du palais du gouvernement, un collège...¹³²

Si la colonisation laisse une capitale désormais pourvue des infrastructures et équipements indispensables à son fonctionnement, elle ne lui a guère donné les moyens de pourvoir seule à leur entretien, leur extension et leur amélioration. En termes de taux de population desservie et de qualité de service, la période post-coloniale dans ce domaine n'est ainsi que l'histoire d'une lente détérioration du niveau global d'équipement de la ville.

2/ Les investissements urbains ouagalais et la communauté internationale : histoire d'un mariage forcé

Dès 1963, la Haute-Volta est frappée le marasme économique. En 1965, l'administration absorbe 60% du budget national et les caisses de l'Etat sont vides : "Le gouvernement indépendant de la Haute-Volta ne peut faire face aux dépenses requises pour un développement économique. C'est l'aide extérieure qui s'en charge"¹³³. Cette constatation formulée par Jean-Yves Marchal vaut pour tous les secteurs de l'économie voltaïque. Dans le domaine urbain aussi, l'Etat a tout juste les moyens d'entretenir ce qui existe. Pour les investissements, il faudra recourir à l'aide extérieure.

Tous secteurs confondus cependant, ces financements étrangers ne deviendront vraiment importants qu'à partir de 1973, au plus fort de la grande sécheresse. Auparavant en effet, les ressources de toutes origines sont demeurées faibles, aussi les programmes d'investissements du gouvernement restaient-ils modestes : austérité budgétaire

¹³² Cf. supra : première partie, chapitre I (II.A.).

¹³³ Ibid. - p. 54.

oblige ¹³⁴. Mais les aléas climatiques du début des années 70 valent à la Haute-Volta un doublement des engagements d'aide. Depuis, les décaissements annuels s'élèveraient environ au même montant que le budget de l'Etat tout entier. Constatant en 1983 que le "coût d'opportunité des capitaux obtenus de l'étranger" était souvent mal évalué, la Banque mondiale mettait en garde contre cette situation en faisant remarquer que les investissements nationaux, dont la progression annuelle n'était que de 8% (contre 17% environ pour les financements extérieurs), ne représentaient plus que 12% du total des dépenses de développement à l'époque ¹³⁵. La situation de dépendance ainsi créée est évidemment très inquiétante. Elle a notamment trop souvent eu pour conséquence de faire fonctionner les instances de planification uniquement comme des têtes chercheuses de capitaux extérieurs, au lieu d'en faire des instances de concertation et de réflexion sur la pertinence de l'affectation des ressources disponibles.

Si l'on s'en tient à la seule aide publique française (partie bilatérale seulement), l'évolution entre 1976 et 1988 est la suivante (en milliards de FCFA) :

1976 :	7.904 FCFA
1977 :	7.729 FCFA
1978 :	8.709 FCFA
1979 :	9.707 FCFA
1980 :	20.078 FCFA
.....	
1983 :	23.000 FCFA
.....	
1987 :	25.962 FCFA
1988 :	27.932 FCFA

Sources : Bulletin de l'Afrique noire. - n° 1132, 1^{er} avril 1982. - pp. 11-12 ; Marchés tropicaux et méditerranéens. - 16 juin 1989. - p. 1726.

Joel W. Gregory estime qu'entre 1959 et 1971 la France a ainsi investi \$ 6,4 millions au Burkina Faso par l'intermédiaire du FAC auxquels il faut ajouter \$ 4,2 millions entre 1968 et 1971 ¹³⁶. L'importante progression de l'aide française à partir de 1980 est due à des "opérations exceptionnelles" (notamment une assistance financière de la CCCE en 1980 de 2,5 milliards de FCFA). En dépassant les 20 milliards de FCFA, l'aide française représente en moyenne 40% du budget national burkinabè au cours de la

¹³⁴ BANQUE MONDIALE. - Haute-Volta ; investissement dans les ressources humaines. Memorandum économique. Washington : Banque mondiale, 1983. - p. 50. - (Rapport n° 4040-UV).

¹³⁵ Ibid. - p. 50. Voir aussi M. WOLFSON. - Mise en œuvre des programmes d'aide et capacité administrative en Haute-Volta (proposition pour une méthode d'évaluation). - Paris : OCDE, 1981. - 33 p.

¹³⁶ J. W. GREGORY cité dans J. BAXTER, K. SOMMERVILLE. - "Burkina Faso". - in Bénin, The Congo, Burkina Faso ; Economics, Politics and Society. - London ; New York : Pinter Publishers, 1989. - p. 263. - (Marxist Regimes Series).

décennie 1980 (42% en 1983) ¹³⁷. Corrélativement, la dette publique et la dette garantie à long terme se sont élevées à \$ 1.180 millions en 1987.

Tableau n° 31

Evolution de la dette publique et de la dette garantie à long terme du Burkina Faso (en millions de \$)

1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
528	568	675	703	723	885	1.002	1.180

Source : Bulletin de l'Afrique noire. - n° 1439 du 2 février 1989. - p. 14.

Le budget national du pays est déficitaire depuis longtemps mais le déficit s'est accru progressivement depuis le début des années 80 : de 5 milliards de FCFA en 1980, il dépasse les 10 milliards en 1984 sur un budget total de 62,6 milliards de dépenses effectives. Afin de stopper cette tendance désastreuse, le gouvernement du Capitaine Sankara s'est engagé à partir de 1985 dans une politique de stricte austérité dont témoigne la structure du budget de 1985. Si les dépenses étaient alors en hausse par rapport à l'année précédente (76,67 milliards de FCFA), elles devaient être couvertes à hauteur de 69,6 milliards par des ressources propres. Pour augmenter celles-ci de façon significative, des mesures draconiennes ont été prises :

- réduction des indemnités des fonctionnaires de 25 à 50% ;
- accroissement de la pression fiscale (le taux des impôts sur les commerçants passe de 40 à 45% des bénéfices et celui qui s'applique aux revenus locatifs est porté de 35 à 40%) ;
- abandon d'un mois de salaire pour les salariés les mieux rémunérés ;
- retenue de 2 500 FCFA par mois sur la bourse des étudiants ¹³⁸.

Ces mesures ont provoqué un très fort mécontentement des salariés et des citoyens en général, pour qui l'investissement immobilier reste, comme dans la plupart des villes africaines, le mode de placement le plus populaire et la location immobilière une des ressources complémentaires les plus prisées.

¹³⁷ L. ZECCHINI. - "Les efforts de redressement économique : l'art difficile de «mobiliser les masses»". - in Le Monde. - 18 juillet 1984.

¹³⁸ F. GAULME. - "De la Haute-Volta au Burkina Faso : la face cachée de la révolution". - in Marchés tropicaux et méditerranéens. - 22 mars 1985. - p. 685.

Pourtant, en dépit de la reconduction des mesures d'austérité, sous le nom d'"effort populaire d'investissement" - retenue sur les salaires de 5 à 12% et diminution des indemnités cumulées de 50% - les prévisions évaluent les recettes courantes du budget de 1986 à 68,9 milliards de FCFA seulement, auxquelles il faut ajouter les emprunts (14,7 milliards de FCFA). Le budget de l'année suivante atteint près de 100 milliards de FCFA et présente un déficit de 12,5 milliards. Celui de 1988 enfin prévoit un déficit de 6 milliards pour des prévisions de dépenses en baisse de 2,3% à 96 286 millions de FCFA.

Tableau n° 32

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.

Tableau n° 33

Structure des recettes budgétaires du Burkina Faso : 1986, 1987 et 1988

Nature des recettes	En milliards de FCFA		
	1986	1987	1988
Impôts sur les revenus et bénéfices	16,134	18,383	21,909
Impôts sur les employeurs	1,004	0,906	1,100
Impôts sur la propriété	0,429	0,614	0,267
Taxes sur les biens et services	14,866	20,048	29,955
Impôts sur le commerce et les transactions internationales	25,929	35,733	27,219
Autres recettes fiscales	0,591	0,561	0,681
Recettes non fiscales	9,100	8,812	8,367
Recettes en capital	0,800	0,971	0,798
Total	68,853	86,028	90,296

Source : Bulletin de l'Afrique noire. - n° 1438, 26 janvier 1989. - p. 4.

Il n'est pas inutile enfin de rappeler que les dépenses de personnel représentent en moyenne 50% des dépenses totales de l'Etat. Sur un effectif de salariés de 44 899 en 1980, le secteur public en employait 28 850 (soit 0,92% de la population active mais 62,92% des salariés). Les traitements et salaires des fonctionnaires s'élevaient alors à

20,7 milliards de FCFA (sur 40,2 milliards de dépenses totales). La proportion était à peu près la même en 1984 : 31,6 milliards sur un total de 62,7 milliards de FCFA ¹³⁹. Considérant que cette charge est excessive pour le budget national, le gouvernement révolutionnaire s'est efforcé de réduire les coûts dans ce domaine en prenant des mesures radicales d'austérité à l'égard de ses salariés, mais il n'a pas réussi à modifier fondamentalement l'équilibre général toutefois puisque si la part des recettes consacrée aux salaires des quelque 30 000 fonctionnaires est ramenée à 45% dans le budget de 1987, elle remonte à 50% dans celui de 1988 (respectivement 45 et 49 milliards de FCFA) ¹⁴⁰. Le poids considérable des dépenses de fonctionnement laisse donc peu de ressources pour les investissements dont la part apparaît à la fois faible et irrégulière : 12% en 1980, mais seulement 5% en 1984, 12% en 1987, mais à nouveau en baisse à 8,3% en 1988 ¹⁴¹.

Ce rapide aperçu de la situation financière nationale nous permet ainsi de dégager deux traits importants qui ont une influence directe sur le fonctionnement de la capitale. D'abord, la dépendance de l'économie nationale se retrouve également en milieu urbain : de la même façon, les investissements y ont principalement reposé depuis l'indépendance sur des capitaux extérieurs. Ensuite, et c'est essentiel, la faiblesse des revenus du gouvernement central ne permettra pas dans un avenir proche le renforcement du soutien budgétaire national aux collectivités locales, qui seront donc de plus en plus amenées à compter sur leurs propres ressources.

a/ Le primat de l'urbain

La médiocrité des dépenses budgétaires ne doit cependant pas masquer un fait indéniable : la priorité accordée aux investissements urbains et les "privilèges" des Ouagalais en matière de redistribution des richesses nationales. Marie-Michèle Ouédraogo met ainsi en évidence cette disproportion des montants engagés dans les campagnes et en ville en analysant le poids des investissements urbains par rapport à ceux consacrés aux équipements ruraux. Ainsi, de 1965 à 1967, les travaux d'équipement des villes ont coûté plus de 4,5 milliards au budget de l'Etat, ce qui représente un investissement moyen de 9 416 FCFA par citoyen, contre 666 FCFA en

¹³⁹ BANQUE CENTRALE DES ETATS DE L'AFRIQUE DE L'OUEST. - Statistiques économiques et monétaires. - n° 338, mai 1985. - p. 17 et p. 21.

¹⁴⁰ Bulletin de l'Afrique noire. - n° 1438 du 26 janvier 1989. - p. 4.

¹⁴¹ BANQUE CENTRALE DES ETATS DE L'AFRIQUE DE L'OUEST. - op. cit. - p. 21 ; Bulletin de l'Afrique noire. - op. cit. - p. 4.

milieu rural (un rapport de 1 à 14). Le plan cadre de 1967-1970 reproduit le même déséquilibre : en moyenne, les Ouagalais ont bénéficié de 33 200 FCFA par individu, alors que les ruraux n'ont disposé que de 3 040 FCFA, soit 11 fois moins ¹⁴².

Tableau n° 34

Plan cadre 1967-1970 : tableau de la répartition régionale des investissements par ORD (organisme régional de développement)

Désignation	Population (en 1970)	Montant (millions de FCFA)
ORD du Centre (Ouagadougou)	934 000	4 464
ORD du Centre (Koudougou)	704 364	2 401
ORD du Centre-Nord (Kaya)	581 000	691
ORD de la Volta noire (Dédougou)	491 000	1 201
ORD du Nord (Ouahigouya)	553 000	553
ORD de la Comoé (Banfora)	176 489	1 593
ORD des Hauts-bassins (Bobo-Dioulasso)	388 000	2 527
ORD de l'Est (Fada-N'Gourma)	281 360	1 249
ORD du Sahel (Dori)	262 000	543
ORD de la Bougouriba (Diédougou)	339 000	549
Total	4 710 213	15 771
Ville de Ouagadougou	120 000	3 981
Ville de Bobo-Dioulasso	80 000	1 235
Total	200 000	5 216
Financement non régionalisé		6 725
Total général		27 712

Source : M.-M. OUEDRAOGO : "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 : Union internationale pour l'étude scientifique de la population, 1988. - vol. 2 : p. 4.2.22.

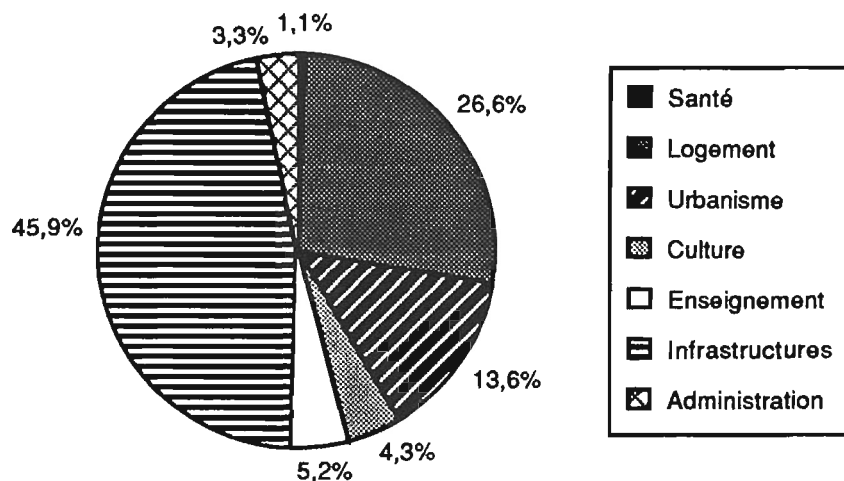
Entre 1967 et 1976, les investissements urbains se sont élevés à 68,7 milliards de francs (51,9% du total des dépenses) et plus de la moitié de ces sommes a été affectée à Ouagadougou (53,8%) ¹⁴³.

¹⁴² M.-M. OUEDRAOGO. - "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 : Union internationale pour l'étude scientifique de la population, 1988. - vol. 2 : p. 4.2.21.

¹⁴³ C. SISSAO. - op. cit. - p. 84.

Figure n° 17

**Ventilation des investissements dans les plans
voltaïques de 1967 à 1976**



Source : C. SISSAO. - op. cit. - p. 85.

Ouagadougou bénéficie ici de son statut de ville primatale. Capitale, lieu de résidence du pouvoir politique national, espace du prince, centre de la puissante chefferie mossi dont il convient de rappeler qu'elle a cherché depuis la reconstitution du pays à imposer "sa" ville au détriment de sa rivale du sud-ouest, Bobo-Dioulasso, Ouagadougou a été le principal réceptacle des efforts d'investissement nationaux, et notamment des investissements de prestige concernant les grands équipements et l'embellissement, destinés à donner le change aux pays voisins et aux visiteurs étrangers.

A l'image de ces dotations très inégales en investissements, les disparités de revenus connaissent également des écarts significatifs entre les villes et les campagnes. Une étude du PECTA (Programme des emplois et des compétences techniques pour l'Afrique) estimait ainsi qu'en 1978, l'écart des revenus entre secteurs agricole et non agricole était de l'ordre de 1 à 10. Pour l'ensemble du pays, le rapport moyen ville-campagne était de 4,4 (calcul réalisé sur l'ensemble de la population, actifs et inactifs) et atteignait 6 dans la région de forte concentration urbaine ouagalaise ¹⁴⁴.

¹⁴⁴ PECTA. - Disparités de revenus entre les villes et les campagnes en Haute-Volta. - Addis Abeba : BIT, 1982. - p. 11.

b/ Des investissements urbains dans le sillage de l'aide extérieure

Nous donnons ci-après, à titre indicatif, un inventaire non exhaustif des projets urbains financés par des capitaux extérieurs depuis une quinzaine d'années, concernant en tout ou partie l'équipement de Ouagadougou :

1973	Projet Cissin Financement PNUD-FENU
1974	Aménagement de la zone industrielle de Kossodo Financement hollandais : 3,2 milliards de FCFA
1978	Projet de développement urbain Financement Banque mondiale : 8,2 millions de dollars
1978-79	Aménagement du marigot du Mogho Naba (canal d'assainissement primaire) Crédit FED : 5,2 millions OCE
1979	Réalisation de la gare routière à Ouagadougou (secteur 15) Crédit CCCE : 900 millions
1979-81	Programme d'aménagement des zones d'habitat spontané de Ouagadougou Financement hollandais : 5,3 millions de florins (assistance financière et technique)
1980	Université de Ouagadougou Financement FAC : 345 millions de FCFA
1980	Extension de la centrale électrique Ouaga II financement CCCE : 1 milliard de FCFA
1980	Aménagement de l'aéroport de Ouagadougou Financement CCCE / 940 millions de FCFA
1980	Station de traitement et amenée primaire d'eau potable (programme d'hydraulique urbaine de l'ONE) Financement CCCE : 1,150 milliard de FCFA
1980	Construction de l'hôtel Silmande Financement CCCE : 1,4 milliard de FCFA
1981	Rénovation de l'hôtel Indépendance Financement CCCE : 17 millions de FCFA
1982	Electrification des quartiers de Pissy et Patte d'Oie, installation de feux de circulation et divers autres aménagements électriques à Ouagadougou Financement danois : environ 30 millions de couronnes danoises
1984	Exécution de 50 forages dans la périphérie de Ouagadougou Financement québécois et canadien : 180 millions de FCFA (\$600 000)
1986	Réhabilitation de 5 groupes de la centrale thermique de Ouagadougou Financement CCCE : 12 millions de FF
1983-88	Réalisation du barrage de la Kompienga (alimentation en électricité de Ouagadougou) Financement multilatéral : Canada, France, RFA, Arabie Saoudite, CEE, BAD, Banque islamique de développement : 36,5 milliards de FCFA
198?	Extension du réseau de télécommunication Financement canadien
1987	Construction du boulevard circulaire sud de Ouagadougou Financement FAC : 450 millions de FCFA
1987	Reconstruction du marché central de Ouagadougou Financement CCCE : 4 milliards de FCFA
1987	Amélioration de Ouagarinter (gare routière et zone d'activité adjacente) Financement CCCE : 3 milliards de FCFA
1988	Construction du siège de l'OFNACER (Office national des céréales) Financement RFA : 300 millions de FCFA
1988	Travaux de prolongement de l'avenue Charles de Gaulle à Ouagadougou
1988	Construction d'un hôpital à Ouagadougou Financement italien : 4 milliards de FCFA
1989	Second projet de développement urbain (volet Ouagadougou) Financement Banque mondiale : 10 milliards de FCFA

Cette liste, même incomplète, donne la mesure de la dépendance ouagalaise. Pas plus le budget de l'Etat que celui de la municipalité ne peuvent financer les investissements de la ville. Il est donc nécessaire de recourir aux capitaux étrangers.

Mais l'aide extérieure ne provient pas aujourd'hui seulement des contrats étatiques ou multilatéraux. Elle provient aussi, à une échelle beaucoup plus réduite, des ONG et des opérations de coopération décentralisée. Longtemps préférentiellement actives en zone rurale où elles ont une longue tradition d'intervention, les organisations non-gouvernementales s'intéressent de plus en plus aux problèmes urbains. Certes moins spectaculaire que les enveloppes de millions de FCFA des aides officielles, cette forme d'appoint a beaucoup d'importance pour les populations. La présence de personnel étranger dans les quartiers, leur influence sur les micro-financements des communautés, ont à long terme une prégnance non négligeable. Ainsi l'on a pu voir ces dernières années, des ONG comme SOS Sahel, Bordeaux partage ou encore ATD Quart-monde et l'ADAUA financer un centre communautaire, une garderie populaire, un forage...

Plus à la portée des populations, ces formes d'assistance sont aujourd'hui devenues un enjeu important pour les secteurs qui s'efforcent d'attirer l'attention des ONG pour les aider à financer leurs propres projets. Les négociations sont âpres et significatives d'une réelle concurrence entre des communautés de citoyens que les dépenses somptuaires pour un aéroport qu'ils ne fréquentent jamais ou un marché dont la location des boxes est au-dessus de leurs moyens ne concernent pas directement. L'amélioration de leur environnement immédiat peut en revanche passer par des financements de faible ampleur, bien ciblés mais dont les bénéfices sociaux sont instantanés.

B. La dégradation des capacités financières

Le processus de décentralisation dans lequel s'est engagé le Burkina Faso, s'il implique une reconnaissance politique des pouvoirs locaux, suppose aussi et peut-être surtout, un renforcement des capacités financières de ces derniers ¹⁴⁵. Dans le cas de Ouagadougou, il apparaît à l'évidence que cette donnée-ci constitue la pierre d'achoppement de toute velléité décentralisatrice, en contradiction flagrante avec les déclarations d'intention et les projets en cours (notamment celui de la Banque mondiale). L'examen des comptes de la

¹⁴⁵ Voir par exemple ce qu'en dit G. O. OREWA. - "Local Self-Government : Developments in Anglophone Africa". - in Planning and Administration. - vol. 14, n° 1, Spring 1987. - p. 39.

ville fait en effet apparaître que loin d'être en augmentation, les ressources locales sont plutôt orientées à la baisse.

Cet "appauvrissement" participe d'ailleurs d'une tendance générale dans les grandes villes d'Afrique francophone ainsi que l'attestent les études réalisées par Nicholas You et Jean Mazurelle dans un certain nombre d'entre elles, même si ces auteurs s'efforcent d'en dénier le caractère "fatal" et irréversible ¹⁴⁶. Cette situation résulte à la fois, dans la conjoncture économique de la décennie 80, d'une crise dramatique des finances publiques de ces pays, et d'une médiocre exploitation institutionnelle des ressources locales. Ainsi, selon une étude générale, seuls 22% des revenus locaux potentiels étaient réellement collectés à cette échelle en Afrique de l'ouest francophone en 1983 ¹⁴⁷. Or, les experts estiment aujourd'hui que les ressources locales sont beaucoup plus substantielles qu'on ne le supposait généralement, et qu'il est par conséquent nécessaire de mettre en place des mécanismes de mobilisation pilotés depuis l'échelon local.

Si l'on en croit Richard Stren, cette propension n'est d'ailleurs pas spécifique aux cités francophones, la crise économique et les contraintes politiques tendant en effet à uniformiser les situations de part et d'autre des frontières et à assujettir les villes d'Afrique anglophone, disposant traditionnellement d'un pouvoir local plus conséquent, à une tutelle centralisée croissante : tandis que certains pays francophones, comme la Côte d'Ivoire depuis 1980 ou le Sénégal en 1983, s'efforcent de mettre en place des mécanismes plus efficaces de mobilisation des ressources locales, les villes anglophones ont vu leurs prérogatives diminuer en la matière devant les exigences politiques des gouvernements centraux, notamment ébranlés par les retombées de la crise pétrolière et la diminution constante des prix mondiaux des matières premières ¹⁴⁸. Ainsi a-t-on vu le gouvernement fédéral nigérian supprimer arbitrairement en 1974 la taxe sur le bétail qui constituait une ressource importante des pouvoirs locaux du nord du pays, ou encore le gouvernement kenyan supprimer tout aussi unilatéralement la taxe progressive sur les individus, sans pourvoir de façon adéquate au remplacement des revenus ainsi perdus ¹⁴⁹ : affaiblis, les pouvoirs locaux qui n'ont pas été consultés sur l'"opportunité"

¹⁴⁶ N. YOU, J. MAZURELLE. - "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.

¹⁴⁷ G. COCHRANE. - Policies for Strengthening Local Government in Developing Countries. - Washington : The World Bank, 1983. - p. 5. - (World Bank Staff Papers ; 582).

¹⁴⁸ R. STREN. - "Urban Local Government in Africa". - in R. STREN, R. WHITE (eds.). - African Cities in Crisis : Managing Rapid Urban Growth. - Boulder ; London : Westview Press, 1989. - p. 27. - (African Modernization and Development Series).

¹⁴⁹ G. O. OREWA. - op. cit. - pp. 42-43.

de telles mesures, se trouvent dans une situation de croissante dépendance vis-à-vis des autorités centrales.

On constate aussi que cette détérioration des finances publiques, surtout depuis le début des années 80, sert partout de paravent et de prétexte à l'absence de réflexion sur une dévolution réelle des responsabilités aux gouvernements locaux. En effet, si certains gouvernements ont rapidement compris tout l'intérêt qu'ils pouvaient gagner à transférer certaines tâches peu gratifiantes aux autorités locales sans se départir de leurs prérogatives propres et donc sans payer le prix politique de cette "déconcentration", ils ont aussi pris prétexte de leurs difficultés économiques pour diminuer leur aide financière aux secondes et retarder le débat crucial sur le transfert ou la cession de certaines ressources au niveau local. Etudiant le cas ivoirien, Patrick Canel constate ainsi que la stagnation des revenus nationaux a provoqué "un désengagement très sensible de l'Etat dans son soutien au fonctionnement et à l'investissement communal, donc une remise en cause de la réalité des principes de décentralisation affichés par l'importante réforme de 1980"¹⁵⁰. L'austérité et l'assainissement, à l'évidence nécessaires, ont favorisé un discours de bonnes intentions en faveur des collectivités locales, sur lesquelles pèse un fardeau de plus en plus lourd, mais a parallèlement rendu les administrations centrales plus jalouses que jamais de leurs prérogatives financières et moins enclines que jamais à distribuer libéralement leurs revenus indigents entre des demandeurs en nombre croissant. La disette financière des Etats dans les systèmes centralisés occasionne ainsi une aggravation du processus de détérioration de la qualité de la desserte en services locaux puisqu'elle a pour effet à la fois d'accentuer les tendances du gouvernement central à "affamer" les autorités locales et d'exacerber la concurrence entre les différents départements ministériels et les pouvoirs locaux qui, profitant de la délimitation imprécise de leurs compétences et prérogatives respectives, luttent pour accéder en aval aux maigres ressources disponibles. La conséquence directe en est souvent la situation catastrophique des services et équipements locaux, situés aux carrefours des revendications de ces deux types d'acteurs.

Le Burkina Faso n'échappe pas à ce scénario et illustre parfaitement la contradiction croissante entre le discours décentralisateur du pouvoir central et la raréfaction des ressources au niveau local. Certains des nouveaux maires urbains des deux principales villes du pays se sont d'ailleurs exprimés sur ce chapitre. Constatant la modicité des revenus communaux et l'indigence (numérique et qualitative) du personnel local, un des

¹⁵⁰ P. CANEL. - "L'expérience communale de Côte d'Ivoire". - in Les Annales de la recherche urbaine. - n° 28, octobre 1985. - pp. 118-119.

maires de Bobo-Dioulasso remarquait par exemple en décembre 1989, quelque peu désabusé, que si "la décentralisation contribue au développement, l'on est obligé de constater que le sous-développement engendré par un manque de moyens, surtout financier, est un obstacle à une décentralisation réelle", avant de demander aux instances nationales d'accorder leurs actes à leurs paroles en transférant aux communes les compétences et ressources nécessaires ¹⁵¹.

1/ Bref aperçu historique

Les difficultés financières de la commune ne sont cependant pas récentes. Nous avons montré comment le premier maire de Ouagadougou avait été démis sur le prétexte de son incompétence financière en 1959. E. P. Skinner en 1974 se faisait également l'écho, dans son ouvrage, des difficultés du Conseil municipal dont les revenus insuffisants ne permettaient pas d'organiser un budget adéquat pour faire face aux charges de gestion de la ville. Ce ne sont pas les quelques nouvelles taxes apparues dans les années 70 qui pouvaient réellement remédier à cette situation. Il est toutefois intéressant de les évoquer car elles témoignent des efforts de la municipalité pour trouver des financements et assumer sa part de responsabilités. En outre, leur nature n'est pas neutre et constitue un précieux indice de l'apparition ou du développement de certaines activités urbaines. Ainsi la taxation des mélangeurs d'essence en 1973 révèle qu'à cette date déjà la multiplication des mobylettes avait entraîné l'installation de nombreux serveurs-mélangeurs d'essence pour les "2-temps" : leur nombre apparaît en tout cas suffisamment important à la municipalité pour que leur taxation soit envisagée comme une opération financièrement rentable. De même, la taxation des charrettes à eau en 1976 permet de situer approximativement à cette époque le développement rapide du service de revente d'eau à domicile par les charretiers.

Si le budget augmente de façon importante de 1954 à 1963, à partir de l'année suivante, en raison des mesures d'austérité économique prises par le gouvernement, il décroît puis connaît une évolution irrégulière.

¹⁵¹ B. SANOU. - Communication à la session d'échange : *Décentralisation et gestion urbaine : Bordeaux, 4-13 décembre 1989*. - doc. non publ. , p. 5 et p. 7.

Tableau n° 35

Evolution de quelques budgets municipaux annuels de Ouagadougou 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 : E. P. Skinner. - African Urban Life : the Transformation of Ouagadougou. - Princeton : Princeton University Press, 1974. - p. 422.

- A partir de 1970 : Journal officiel de la République de Haute-Volta .

Le principal poste de dépenses au cours des deux décennies qui succèdent à l'indépendance est, de loin, celui des travaux publics (voiries et améliorations physiques de la ville), ainsi que le confirme la ventilation du budget municipal de 1964 proposée par Elliot Skinner.

Tableau n° 36

Budget ouagalais : 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, dispensaires et écoles, adductions d'eau, etc...)
- 24% : achat de véhicules
- 20% : lotissements de Koulouba et Gounghin

Source : E. P. SKINNER. - op. cit. - p. 423.

En revanche, les dépenses consacrées aux services urbains apparaissent relativement marginales, ce qui explique partiellement les manifestations syndicales de 1965 à

Ouagadougou réclamant des écoles, des services de santé, du travail pour les jeunes... Dans les années qui précèdent en effet, les fonds consacrés à la santé n'ont jamais excédé 6% des dépenses et ceux de l'enseignement n'atteignent pas même 3% ¹⁵².

Tableau n° 37

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

	Voirie	Marchés, abattoirs, eau, électricité	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 : O. DAO. - Quagadougou : étude urbaine. - Montpellier : Université de Montpellier, 1972. - p. 301. - (Thèse de 3ème cycle).

Notons que, pour l'essentiel, le reste des dépenses est constitué des frais de personnel, déjà prépondérants (de 40 à 60%). Les ressources sont alors de trois types : 85% des taxes prélevées par la municipalité sur les propriétés mobilières et immobilières, 60% des amendes perçues par les agents municipaux et des taxes municipales imposées sur les marchés, les véhicules, l'établissement de documents officiels, les transactions immobilières, l'utilisation de l'abattoir communal, les fournitures d'eau, la publicité, la location des engins de vidange et le matériel municipal, etc... Une régie des recettes pour la perception de ces différents droits et taxes est créée en 1975 ¹⁵³.

Progressivement, la municipalité tente d'augmenter ses revenus en étoffant son arsenal fiscal par l'instauration de nouvelles taxes. En 1973, elle décide ainsi de la création d'une taxe de balayage. Celle-ci prévoyait que, chaque année, les habitants des zones résidentielles et commerciales devraient payer 50 FCFA par mètre linéaire de façade avec un minimum d'imposition de 750 FCFA pour que la commune assure le balayage de la voie publique et l'enlèvement des ordures dans ces quartiers, tandis que les résidents des zones traditionnelles paieraient 25 FCFA par mètre linéaire, avec un minimum d'imposition de 300 FCFA, pour que la mairie pourvoie à l'enlèvement des déchets

¹⁵² Ces pourcentages sont calculés par O. DAO à partir de budgets municipaux dont les montants totaux varient sensiblement de ceux que nous avons fournis dans le précédent tableau. Voir O. DAO. - Quagadougou : étude urbaine. - Montpellier : Université de Montpellier, 1972. - p. 301. - (Thèse de 3ème cycle).

¹⁵³ Arrêté n° 82 MIS. MF. du 20 mars 1975 (JORHY. - n° 16 du 17 avril 1975. - p. 263).

ménagers ¹⁵⁴. Mais des résistances importantes empêchèrent l'application du texte, rapporté dès le 27 septembre suivant.

La même année toutefois, une série de nouvelles taxes fait son apparition concernant : les voitures funéraires (350 FCFA dans la commune, jusqu'à 6000 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 (6000 FCFA/an), le voyage du fumier (de 200 à 1 500 FCFA suivant le type de transport), 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 4000 FCFA) et enfin les chiens (500 FCFA/an). Puis en 1976, vient le tour des charrettes à eau : elles seront désormais taxées 2000 FCFA annuellement. En 1977 apparaît une taxe de voirie fixée à 200 FCFA, etc...

Le système de collecte des taxes municipales n'était cependant guère efficace. Par exemple, les fonctions de collecteur ambulant réglementées en 1966 ne sont pas bien vues par la population qui se déjoue facilement de la surveillance des agents ¹⁵⁵. Beaucoup de commerçants ambulants ou de conducteurs n'ayant pas payé la taxe de leur véhicule échappent ainsi à la fiscalité communale et ce ne sont pas les amendes qui peuvent véritablement résoudre le problème financier de la ville.

Les imperfections de la fiscalité locale et la modicité des revenus communaux ont eu d'évidentes implications sur la capacité de gestion de la ville et d'aménagement de son territoire au cours des deux décennies qui ont suivi l'indépendance du pays. L'analyse rétrospective de Claude Sissao confirme ainsi l'insignifiance du rôle communal dans la gestion de la ville : il estime que la part des dépenses communales dans les investissements urbains de 1967 à 1976 n'a été en moyenne que de 1,2% ! ¹⁵⁶ Le cas est ici flagrant d'une substitution de l'Etat à l'autorité communale. Nous l'avons vue dépossédée de ses prérogatives politiques en 1966, nous constatons aussi qu'elle est dépourvue de ressources économiques. Quelle crédibilité la municipalité peut-elle garder dans ces conditions ?

¹⁵⁴ Arrêté n° 225 IS. DI. C. du 27 juillet (JORHV. - n° 33 du 9 août 1973. - p. 468).

¹⁵⁵ E. P. SKINNER. - op. cit. - p. 423-424.

¹⁵⁶ C. SISSAO. - p. 84.

Prenant acte de ces difficultés, en 1974, le décret n° 74-366 PRES.IS.DI.C créait une commission ad hoc, chargée de l'étude des problèmes communaux de la ville de Ouagadougou. En réalité, sa fonction était beaucoup plus précise, ainsi que le montre l'article 3 du décret : "La Commission nationale *ad hoc* aura pour tâche d'analyser les problèmes relatifs aux difficultés que rencontre actuellement la commune de Ouagadougou dans sa gestion financière" ¹⁵⁷. Il s'agit donc d'un problème latent, jamais résolu depuis la naissance de la commune.

2/ Les années 80 : un budget local annuel faible

Ayant peu de responsabilités reconnues, les collectivités locales burkinabè ont aussi peu de ressources propres. En 1982-1983, la moyenne des revenus locaux au Burkina Faso était d'environ 435 FCFA/personne (approximativement le même, en francs constants, que celui de 1976-1977). Les revenus des communes (elles' sont 18 à disposer d'un poste comptable en 1983) étaient cependant plus élevés, 1363 FCFA/habitant, mais connaissent depuis une baisse affirmée qui place leur revenu effectif au milieu de la décennie en baisse de 25% par rapport à celui de 1977 ¹⁵⁸.

Si Ouagadougou contribue à hauteur de 45,7% aux revenus communaux totaux, elle n'en connaît pas moins aujourd'hui une situation difficile puisque ses ressources stagnent en valeur absolue et évoluent donc négativement par rapport à la croissance cumulée de l'inflation (7% par an environ) et du taux d'urbanisation (environ 9 % par an depuis 1975). En conséquence, alors que le revenu communal moyen par tête était de 2 517 FCFA en 1976/1977 à Ouagadougou, il n'y était plus que de 1 748 FCFA en 1982/1983 et d'environ 1570 FCFA en 1985. Par souci de comparaison, notons qu'en 1985 les recettes globales rapportées au nombre d'habitants étaient de 2 000 FCFA à Antananarivo et Lomé, 1 000 FCFA à Bamako.

Outre la portée modeste de ces revenus, un autre élément important et significatif pour la gestion municipale est probablement leur extrême fluctuation : "la variabilité du total des revenus communaux rend quasiment impossible toute planification de l'offre des services publics, car on ne peut se fier à une régularité dans le montant des contributions locales" ¹⁵⁹. Cette instabilité financière est largement due à la structure et la multiplicité

¹⁵⁷ JORHV. - n° 40, 26 septembre 1974. - p. 691.

¹⁵⁸ SYRACUSE UNIVERSITY. - op. cit. - pp. 31-32.

¹⁵⁹ Ibid. - p. 43.

des taxes locales : la complexité de leur gestion est ainsi aggravée par les difficultés de la définition de l'assiette de chacune, par le coût de la réévaluation des biens soumis aux différentes taxes (ce suivi est en pratique absent, d'où la stagnation de revenus comme ceux de la taxe sur les véhicules et cycles, alors que le parc est en constante progression) et enfin par l'insuffisance des moyens mis en œuvre pour leur recouvrement, que les observateurs s'accordent à reconnaître très médiocre. Le taux de recouvrement est par exemple de 35% pour la taxe sur les valeurs locatives des habitations et de 55% sur la taxe des valeurs locatives des locaux professionnels en 1985 ¹⁶⁰. Là encore, le manque de suivi et de coordination entre les services de l'assiette et de recouvrement de la fiscalité communale explique le manque de fiabilité des prévisions de recettes et la méconnaissance municipale de l'état réel de ses revenus.

Cette situation a également des répercussions sur les conditions de lecture et d'interprétation par des "profanes" de la gestion financière municipale. Il faut en effet préciser que les données que nous présentons comportent un certain degré d'inexactitude et d'incertitude. Des anomalies et irrégularités dans les comptes ont ainsi pu être relevées par exemple par les experts du Groupe Huit travaillant sur l'étude des finances municipales ¹⁶¹. D'autre part, des carences dans les séries (les comptes administratifs n'ont pas été établis entre 1979 et 1985 et le dernier compte de gestion exploitable était en 1986 celui de 1982) rendent les interprétations et comparaisons parfois problématiques. Pour cette raison, nous avons séparé l'analyse des années 1986 et 1987 de celle des cinq années précédentes.

En effet, nous avons pu obtenir auprès de la division financière du Haut-commissariat des données financières récentes pour 1986 et 1987, sous la forme des comptes administratifs : dans le souci d'exploiter au maximum ces données, nous les utilisons comme base pour introduire l'étude des principales rubriques du budget, leurs caractéristiques et la répartition entre les grandes masses de recettes et de dépenses. Comme il nous paraissait cependant difficile de comparer ces budgets aux résultats des années précédentes, disponibles sous des formes différentes, nous revenons ensuite pour une analyse plus systématique des budgets locaux et de leur évolution, à la période 1980-1985 pour laquelle nous disposons fort heureusement de sources plus

¹⁶⁰ A. ANIZON. - Etude comparée de la fiscalité locale de villes africaines : Antananarivo, Bamako, Bujumbura, Conakry, Ouagadougou. - Paris : IIAP, 1987. - p. 30. - (Dossiers pédagogiques ; n° 16).

¹⁶¹ 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-BCEOM, 1989. - tome 2 : p. 175.

diverses ¹⁶². Des études approfondies et des reconstitutions des exercices budgétaires précédents ont en effet été réalisées pour le Second projet urbain financé par la Banque mondiale, ce qui met à notre disposition un ensemble de données (traitées et critiquées par des spécialistes) très considérable et directement exploitable, avec les précautions et restrictions précisées par les auteurs.

a/ Présentation des comptes administratifs de 1986 et 1987

Une mise au point s'impose d'emblée : le budget actuel de la ville de Ouagadougou est en réalité le budget provincial. En effet, suite à l'ordonnance du 15 août 1984 créant la province du Kadiogo, dont les limites territoriales se confondent presque avec celles de la commune de Ouagadougou (auxquelles il faut ajouter dix villages de la couronne péri-urbaine), la province a hérité de la gestion financière de la ville ¹⁶³. C'est donc à elle que reviennent désormais les produits de la fiscalité locale, sans toutefois qu'aucun texte ne soit venu préciser la spécificité de cette province-capitale par rapport au cadre général défini dans l'ordonnance n° 83-21 du 14 novembre 1983 (notamment dans le titre III de l'ordonnance déterminant les ressources - articles 64 à 66 - et les charges - articles 67 à 71 - du budget provincial) ¹⁶⁴ : il nous est donc seulement donné de constater que les comptes de la province reprennent les mêmes rubriques et présentent les mêmes problèmes que l'ancienne municipalité. Pour cette raison, nous emploierons l'expression comptes provinciaux afin de respecter la nomenclature actuelle, tout en sachant qu'ils sont comparables à ceux que les études désignent ailleurs sous le vocable de comptes municipaux.

La remarquable discrétion de cette transition laisse en suspens un certain nombre de problèmes, notamment quant à l'indépendance de la ville vis-à-vis du pouvoir central, que ne semblent pas avoir voulu expliciter les législateurs. Il est vrai que les récents textes sur la division territoriale de la province du Kadiogo en 5 communes (2 novembre 1988) ¹⁶⁵ et sa réorganisation administrative et budgétaire (12 janvier 1989) ¹⁶⁶

¹⁶² Les principales sources sur lesquelles nous nous appuyons pour les données financières de la période 1980-1985 sont les suivantes : A. ANIZON. - op. cit. - 72 p.; GROUPE HUIT - BCEOM - BANQUE MONDIALE. - op. cit. - 3 tomes : 714 p. + 329 p.; SYRACUSE UNIVERSITY. - op. cit. - XII-305 p.; B. TAGOURNET, G. PALACIO. - Projet de développement urbain : finances municipales. Ouagadougou. Bobo-Dioulasso. - s. l. : Banque mondiale, 1984. - 89 p.; N. YOU, J. MAZURELLE. - op. cit. - pp. 14-26.

¹⁶³ Ordonnance n° 84-55 CNR.PRES du 15 août 1984 (JOBE. - n° 34 du 23 août 1984. - pp. 838-839).

¹⁶⁴ Ordonnance n° 83-21 CNR.PRES.IS du 14 novembre 1983 (JORHV. - n° 51 du 22 décembre 1983. - pp. 1319-1323).

¹⁶⁵ Kiti n° AN VI 0062 /FP/MAT du 2 novembre 1988.

¹⁶⁶ Raabo n° AN VI 17/MAT/SEFB/CNSP du 12 janvier 1989.

apportent quelques précisions. Toutefois ces mesures, encore transitoires en ce qui concerne les dispositions budgétaires, prévoient expressément que les nouvelles communes ne fonctionnent qu'à partir de crédits de fonctionnement et d'investissement délégués par le Haut-commissaire du Kadiogo. Leur rôle consiste donc d'une part à élaborer un avant-projet de budget (la synthèse de ces 5 documents servant de base à l'élaboration du budget provincial) et d'autre part à administrer les financements qui leur sont ensuite alloués par la province (articles 10 et 13 du Raabo du 12 janvier 1989). En vertu de ces dispositions, le Haut-commissaire est l'ordonnateur du budget commun à partir duquel sont affectés les crédits aux 5 maires pour les besoins spécifiques de leur circonscription (articles 13 et 17). A ce titre, il préside la session budgétaire qui l'entérine et assure l'arbitrage entre les communes. Il garde donc un pouvoir éminent sur ces dernières.

Pour les deux années dont nous présentons les comptes ci-après, la situation est plus simple puisque l'autorité provinciale n'est alors pas encore contrebalancée par celle des maires qui, rappelons-le, ont été nommés en mars 1989. Le Haut-commissaire, à titre également de maire, est ordonnateur du budget local : il contrôle en dernier ressort l'affectation des financements urbains et exerce donc sans partage le pouvoir réel sur la ville.

Enfin, notons que le comptable public des collectivités locales burkinabè est un trésorier mis à la disposition de ces dernières par l'Etat et, précision qui a son importance, leur argent est en pratique géré par le Trésor public à qui sont confiés les fonds collectés et dont elles doivent par conséquent obtenir l'aval pour toute dépense. Selon un de nos interlocuteurs, cette dépendance des collectivités locales se justifierait d'une part en raison de la rareté de l'argent public au Burkina Faso - et donc de la nécessité d'en centraliser la gestion afin d'éviter les "gaspillages" - et d'autre part, par la primauté de l'Etat sur les autres entités publiques, avec pour corollaire le besoin de rapprocher les réserves de liquidité du premier, afin qu'il puisse en contrôler plus sûrement les affectations. De la sorte cependant, les dépenses de l'Etat étant prioritaires, il arrive que le Trésor public ne puisse plus satisfaire ensuite les demandes des collectivités locales, les laissant avec de forts excédents théoriques de trésorerie, ainsi que nous le verrons dans le cas de la capitale.

Cet artifice de la "bourse commune" dont les cordons sont tenus par un service relevant directement de l'Etat, repose le problème essentiel de la sujétion des communes au pouvoir central : malgré les apparences de décentralisation laissant aux communes la

liberté d'élaborer leur budget, le contrôle réel sur leurs dépenses est effectué ultérieurement de façon indirecte mais efficace, par l'"argentier". Ouagadougou n'échappe pas à ce mécanisme et son budget en désigne implicitement les contradictions, bien que rien ne signale clairement cette "anomalie" dans les comptes administratifs que nous présentons. Aussi les astreintes auxquelles est soumise la province, et en particulier les difficultés qu'elle peut éprouver à obtenir l'argent "frais" nécessaire à ses dépenses, ne sont-elles pas objectivement reflétées par les chiffres fournis qui masquent l'opacité réelle de la situation.

Après deux années au cours desquelles la gestion financière de la province s'est révélée périlleuse (le budget n'a pas été approuvé en 1984 et seulement en août pour l'exercice 1985), la situation s'est quelque peu régularisée ensuite. Le Journal officiel a ainsi publié en mars 1986 et 1987 les budgets primitifs provinciaux arrêtés en recettes et dépenses pour ces deux exercices respectivement à 1 732 802 800 et 2 042 806 515 FCFA ¹⁶⁷.

¹⁶⁷ IOBE. - n° 12 du 20 mars 1986 et n° 12 du 19 mars 1987.

Tableau n° 38
Budgets provinciaux : CA de 1986 et 1987*

	En millions de FCFA	
	1986	1987
Recettes		
Recettes de fonctionnement	3 560,79	3 131,00
<i>Dont :</i>		
<i>Recettes de l'exercice courant</i>	1 048,95	1 118,69
<i>Recettes sur exercices antérieurs</i>	2 511,84	2 012,31
Recettes d'investissement	1 278,91	1 818,47
<i>Dont :</i>		
<i>Excédent d'investissement reporté</i>	1 271,11	1 814,25
<i>Autres **</i>	7,80	4,22
Recettes totales	4 839,70	4 949,47
Dépenses		
Dépenses de fonctionnement	424,61	380,34
<i>Dont :</i>		
<i>Dépenses de l'exercice courant</i>	380,48	374,23
<i>Charges sur exercices antérieurs</i>	44,13	6,11
Dépenses d'investissement	658,27	731,08
Dépenses totales	1 082,88	1 111,42
Bilan (excédent)	3 756,82	3 838,05

* CA = compte administratif

** Cette rubrique comprend notamment les subventions (chapitre 10) et les ventes de biens communaux (chapitre 21). Elle accueille aussi des mouvements d'ordre comme le prélèvement sur recettes de fonctionnement (chapitre 11), qui constitue la part d'autofinancement des dépenses d'investissement de la province. Toutefois, comme il s'agit d'une simple écriture comptable - on retrouve le même montant inscrit au chapitre 83 des dépenses (prélèvement pour dépenses d'investissement) - nous l'avons intentionnellement supprimée pour la clarté de la présentation. Ce montant est de 1193,61 millions de FCFA pour 1986 et de 1474,81 pour 1987.

Source : CA non adoptés de 1986 et 1987 : documents comptables de la division financière du Haut-commissariat du Kadiogo.

Ces budgets appellent deux commentaires. Le premier concerne leur faiblesse. Si l'on suppose que le taux d'accroissement démographique annuel de la ville demeure constant depuis le début de la décennie (soit 9,84% par an), le montant des recettes par habitant est de 2 163 FCFA et 2 100 FCFA pour les exercices courants respectifs de 1986 et 1987. Quant aux dépenses, leur modestie est encore plus flagrante : elles s'élèvent respectivement à 2 142 FCFA en 1986 (785 FCFA en fonctionnement et 1357 FCFA en investissements) et 2 075 FCFA l'année suivante (703 FCFA en fonctionnement et 1372 en investissements). On constate ainsi une légère dégradation de la situation sur ces deux années, qui n'entame cependant pas le net progrès enregistré depuis 1985.

Tableau n° 39

**Recettes et dépenses provinciales en 1986 et 1987
(d'après les comptes administratifs : exercices courants)**

	1986	1987
Recettes ordinaires		
- Total (en millions de FCFA)	1 048,95	1 118,69
- Par habitant (en FCFA)*	2 163	2 100
Dépenses de fonctionnement		
- Total (en millions de FCFA)	380,48	374,23
- Par habitant (en FCFA)	785	703
Dépenses d'investissement		
- Total (en millions de FCFA)	658,27	731,08
- Par habitant (en FCFA)	1 357	1 372

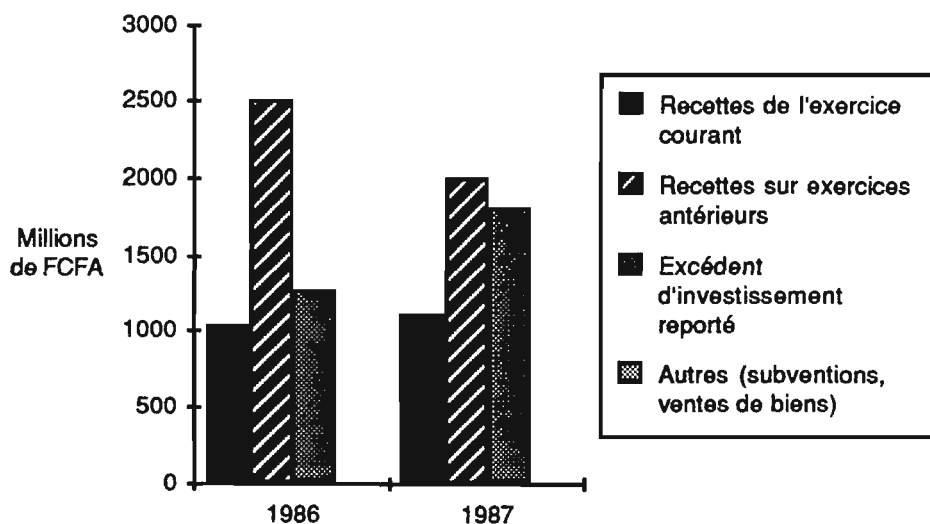
* Calculé sur la base d'un taux de croissance démographique annuel de 9,84%.

La deuxième remarque, plus surprenante, concerne les larges excédents budgétaires réalisés en 1987 comme en 1986. Comparés à la faiblesse réelle des dépenses par habitant et aux énormes besoins de la ville en infrastructures et services, cette trésorerie excédentaire a de quoi surprendre et ne laisse pas d'inquiéter. Elle témoigne en effet d'une incapacité de la province à initier et soutenir le développement local. Une des hypothèses explicatives pourrait être la situation précédemment évoquée de dépendance financière des collectivités locales vis-à-vis du Trésor public. Celui-ci, ponctionné par le fonctionnement étatique, serait parfois dans l'impossibilité d'accorder les fonds nécessaires aux instances locales, les empêchant ainsi de procéder aux dépenses prévues.

Le conditionnel reste cependant de rigueur, d'abord parce qu'il ne nous a pas été possible d'obtenir d'explications claires de cette situation au Haut-commissariat, ensuite parce que ces comptes administratifs n'étaient toujours pas adoptés en 1990 : en l'absence de compte de gestion du comptable, qui seul exprime l'état d'exécution effectif du budget, il est en effet impossible de vérifier ces documents et de les valider officiellement. Ils conservent par conséquent un caractère "fictif".

Figure n° 18

**Structure des recettes totales de la province
(CA de 1986 et 1987)**



Autre constat général révélateur des dysfonctionnements de la fiscalité locale, les recettes sur exercices antérieurs représentent une proportion très importante des recettes ordinaires : 58,6% en 1986 et 67% en 1987. En principe, les recettes sur exercices antérieurs correspondent aux titres de recette émis l'année précédente mais non recouvrés : ils sont alors reportés sur l'exercice budgétaire suivant. Leur importance à Ouagadougou reflète le problème d'émission des rôles auquel est confronté le service des impôts : le recensement des contribuables étant tardif, les titres sont émis avec retard (en juin-juillet, parfois même en septembre de l'année budgétaire). Le recouvrement de ces impôts ne peut donc commencer qu'au second semestre, entraînant un décalage de plusieurs mois, voire d'un an, dans la procédure qui se poursuit sur l'exercice budgétaire suivant. Elle ne devrait toutefois pas aller au-delà. La fin de la poursuite de procédure de recouvrement et l'admission en non-valeur de ces créances est une décision qui relève de l'ordonnateur, ici du Haut-commissaire ; ces "restes à recouvrer" ont une telle ampleur à Ouagadougou cependant que l'on voit mal comment ce dernier pourrait accepter de les faire passer en pertes et profits en condamnant ainsi littéralement le budget provincial à se saborder. Aussi ces recettes sur exercices antérieurs ont-elles été reportées et cumulées sur plusieurs années, ce qui explique que leur montant en 1986 et 1987 soit désormais supérieur à celui des recettes de l'exercice courant ¹⁶⁸. Ce

¹⁶⁸ Entretien à la Division économique du Haut-commissariat : 28 septembre 1990.

phénomène fragilise à l'évidence le budget provincial en le soumettant aux aléas du recouvrement qui, rappelons-le, ont pour cause première la connaissance très approximative de la situation fiscale de la ville et le mauvais fonctionnement du service d'émission des titres.

L'incertitude qui pèse sur les conditions effectives de rentrée de ces recettes sur exercices antérieurs rend parfaitement illusoire l'excédent de 3 milliards de FCFA prévu dans les comptes administratifs, qui correspondrait à la situation idéale mais fort peu probable où tous ces arriérés accumulés seraient effectivement soldés dans l'année. Nous en sommes ainsi encore une fois ramenée à la prudence du commentaire, hypothéqué par le caractère provisoire des comptes présentés. Dans la plupart des tableaux, nous n'avons considéré que l'exercice courant qui, en limitant le volume budgétaire à l'année considérée, nous semblait plus révélateur du fonctionnement réel des services et de la qualité des prestations de la province ¹⁶⁹.

*** Les recettes ordinaires**

Le système fiscal local de Ouagadougou présente une assez grande complexité. Il 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.

Les impôts et taxes sur rôle peuvent être répartis en quatre catégories :

- l'impôt sur le revenu : IFR (Impôt forfaitaire sur le revenu) ;
- l'impôt sur les activités : patentes ;
- les impôts sur les valeurs locatives : ils sont en réalité au nombre de trois. La contribution immobilière concerne tous les résidents et son montant est fixé à 2% des valeurs locatives. La taxe sur la valeur locative des locaux d'habitation (TVLH) a la même assiette que la précédente avec un taux d'imposition maximal de 1% tandis que la taxe sur la valeur locative des locaux professionnels (TVLP) a un taux d'imposition de 3% ;
- 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

¹⁶⁹ Ce parti pris facilite en outre les comparaisons avec les autres études qui ont aussi généralement adopté ce principe et présentent ainsi des volumes budgétaires réduits par rapport à ceux des documents officiels.

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, etc... Une délibération du Conseil spécial de la ville de Ouagadougou a réévalué le montant de ces taxes municipales et celui des droits de marché en 1981 : ce sont toujours les taux actuellement en vigueur ¹⁷⁰.

Enfin, les différentes prestations de service de la province donnent lieu à la perception d'une redevance, soit par l'achat de timbres fiscaux (droit d'expédition d'actes administratifs et d'état civil), soit par rémunération directe du service (visites sanitaires, utilisation de l'abattoir, désinfection de locaux, location de matériel, frais médicaux et scolaires, etc...). A cette dernière catégorie se rattachait la taxe d'utilisation de l'abattoir, désormais perçue par l'établissement public en charge de sa gestion : la rubrique figure encore dans les comptes administratifs de 1986 et 1987 mais a été vidée de tout contenu ; elle constituait pourtant 22% des produits de l'exploitation du budget prévisionnel de 1987 !

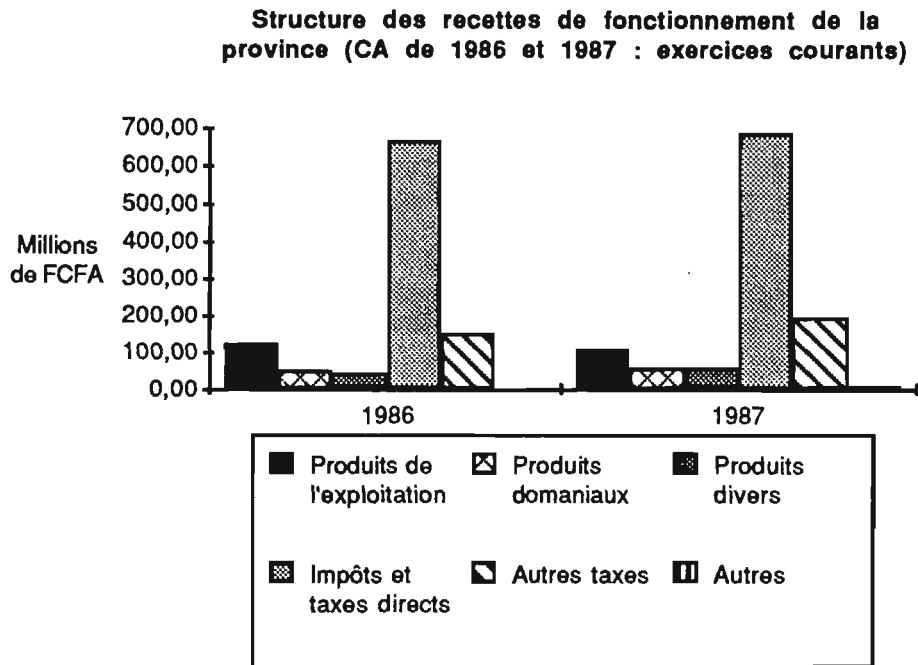
Tableau n° 40
Recettes ordinaires de la province
(CA de 1986 et 1987)

	En millions de FCFA			
	1986	% de EC *	1987	% de EC
70- Produits de l'exploitation	120,94	11,53	107,48	9,61
71- Produits domaniaux	51,10	4,87	57,13	5,11
72- Produits financiers	0,00	0,00	0,00	0,00
73- Recouvrements, participations	1,19	0,11	1,55	0,14
74- Produits divers	48,40	4,61	57,00	5,10
75- Impôts et taxes directs	673,54	64,21	692,54	61,91
76- Autres taxes	151,18	14,41	194,18	17,36
79- Produits exceptionnels	2,60	0,25	8,81	0,79
Total de l'exercice courant	1 048,95	100,00	1 118,69	100,00
82- Produits antérieurs	2 511,84	-	2 012,31	-
Total général	3 560,79	-	3 131,00	-

* EC = exercice courant

¹⁷⁰ Arrêté n° 7 CMRPN-IS-MF-DGI-DCP du 16 janvier 1981 (JORHV. - n° 4 du 22 janvier 1981. - pp. 34-35).

Figure n° 19



Les impôts et taxes directs, dont on distingue deux grandes catégories (l'impôt foncier et les patentes) auxquelles on peut ajouter l'impôt forfaitaire sur les personnes, constituent de très loin les principales sources de revenus de la province. Les patentes, qui représentent à elles seules plus du tiers des recettes de l'exercice courant, assurent un revenu substantiel.

Tableau n° 41

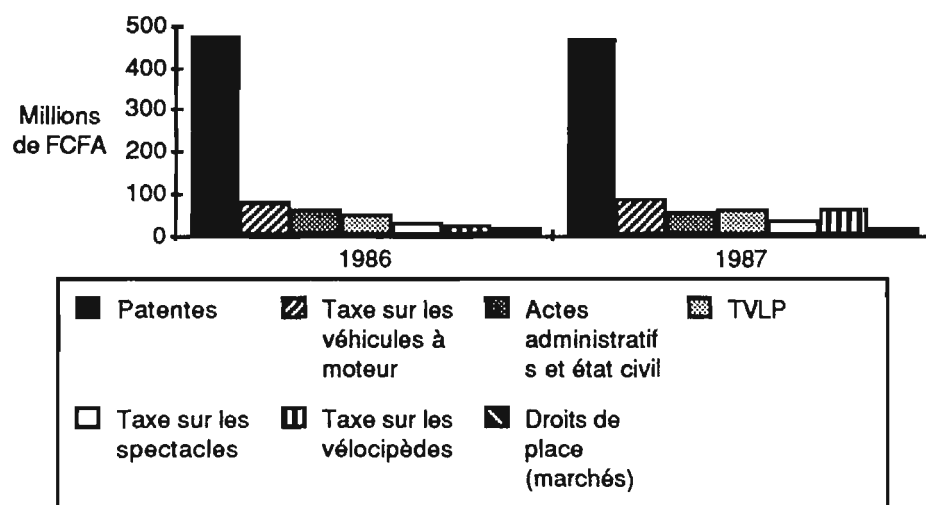
**Principales composantes des recettes de fonctionnement de la province
(CA de 1986 et 1987 : exercices courants)**

	En millions de FCFA			
	1986	%	1987	%
7510- Patentes	474,35	45,22	472,17	42,21
761- Taxe sur les véhicules à moteur	86,79	8,27	89,66	8,01
703- Actes administratifs et état civil	63,66	6,07	58,60	5,24
7522- TVLP*	53,17	5,07	63,63	5,69
760- Taxe sur les spectacles	36,43	3,47	39,14	3,50
762- Taxe sur les vélocipèdes	25,08	2,39	65,37	5,84
714- Droits de place (marchés)	21,34	2,03	20,50	1,83
Sous-total	760,82	72,53	809,07	72,32
Autres	288,13	27,47	309,62	27,68
Total	1 048,95	100,00	1 118,69	100,00

* Taxe sur la valeur locative des locaux professionnels

Figure n° 20

**Principales composantes des recettes de
fonctionnement de la province (CA de 1986 et 1987 :
exercices courants)**



La présentation détaillée des recettes ordinaires de la province pour la seule année 1987 permet de préciser ces remarques.

Tableau n° 42
Structure des recettes ordinaires de la province : détail
(CA de 1987)

En millions de FCFA	
Emissions	
70- Produits de l'exploitation	107,48
Cession de livrets de vaccination	12,19
Droits d'expédition d'actes adm. et d'état civil	58,60
Produits des maternités et dispensaires	19,33
Recouvrement des frais de scolarité	0,69
Location de matériel communal	13,87
Autres	2,80
71- Produits domaniaux	57,13
Droits de place de marché	20,50
Droits de stationnement	13,20
Autres	23,43
72- Produits financiers	0,00
73- Recouvrements, participations	1,55
74- Produits divers	57,00
Amendes de police	24,82
Droits de mutations	8,50
Droits de jouissance (titres définitifs)	23,68
75- Impôts, taxes et contributions directes	692,54
Impôt forfaitaire sur le revenu	44,72
Patentes	472,17
Contribution mobilière	29,22
Taxe sur les locaux professionnels	63,63
Taxe sur les locaux d'habitation	14,58
Taxe sur l'enlèvement des ordures ménagères	12,75
Autres impôts directs	55,47
76- Autres taxes locales	194,18
Taxe sur les spectacles	39,14
Taxe sur les véhicules à moteur	89,66
Taxe sur les vélocipèdes	65,37
Autres taxes	0,01
79- Produits exceptionnels	8,81
82- Résultats antérieurs	2 012,31
Total des recettes ordinaires	3 131,00

Figure n° 21

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

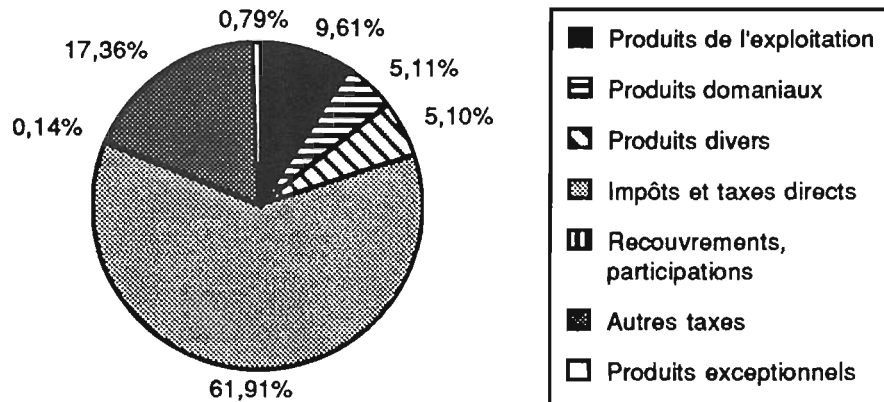
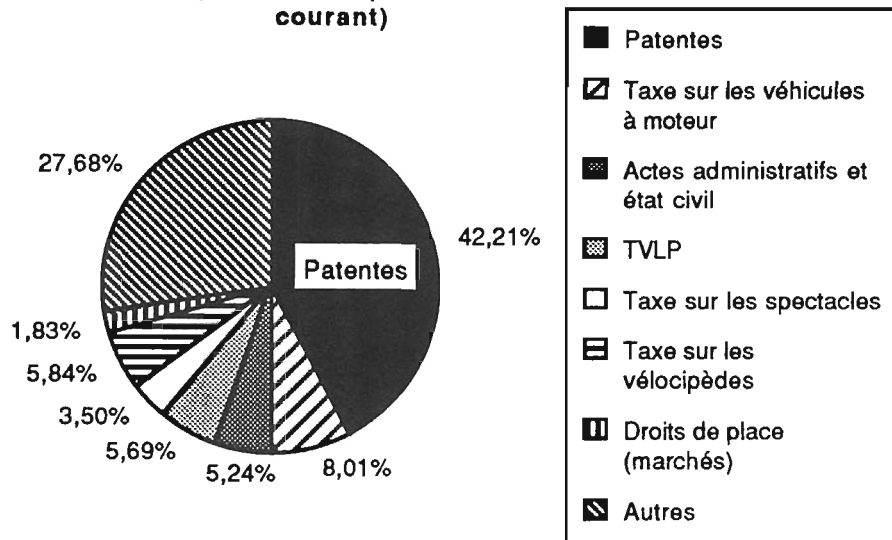


Figure n° 22

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

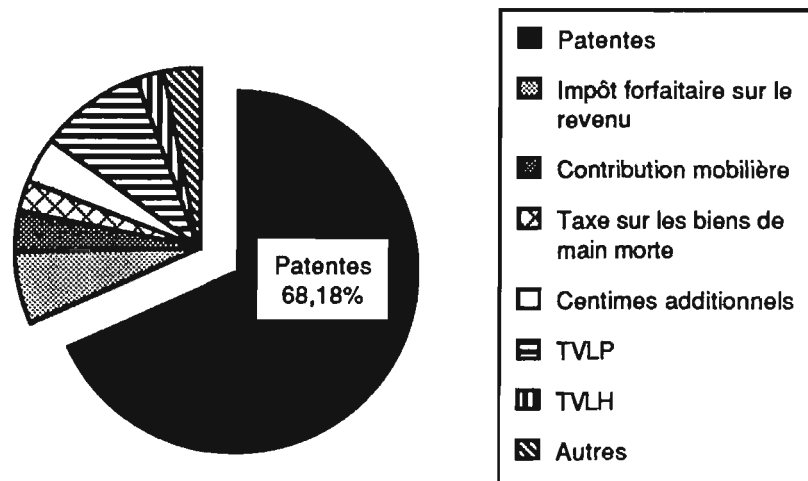


L'importance des patentes est confirmée (37% des recettes totales de l'exercice courant). Le deuxième poste de revenus pour l'exercice courant 1987 est celui de la taxe sur les véhicules à moteur, suivi des droits d'expédition des actes administratifs et d'établissement des documents d'état civil. L'importance relative de cette dernière source

de revenu explique largement le refus de la province de céder ces droits aux secteurs, alors que ceux-ci, par l'intermédiaire des TPC (Tribunaux populaires de conciliation) supportent désormais l'essentiel de la charge de travail afférente à cette responsabilité. Nous reviendrons sur ce fait qui est un exemple typique de transfert de responsabilité, dans le cadre de la décentralisation administrative impulsée depuis l'avènement du CNR, sans cession de ressources.

Figure n° 23

**Composition des impôts et taxes directs
(CA de 1987 : exercice courant)**

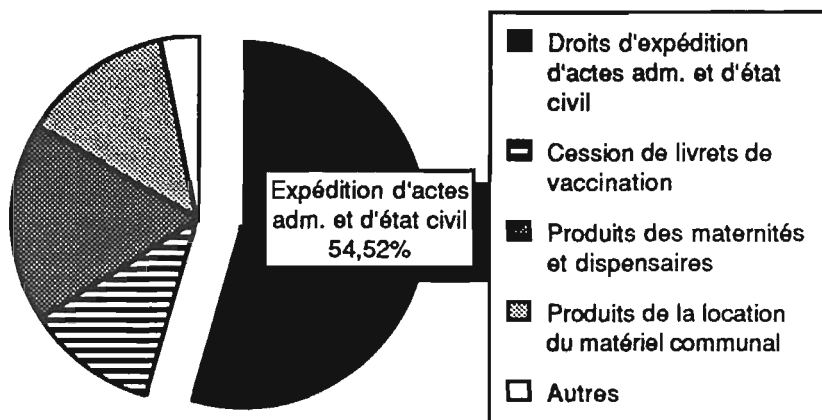


Au sein des impôts et taxes directs, les impôts fonciers (contribution immobilière, taxe sur la valeur locative des locaux à usage professionnel et d'habitation) sont quant à eux d'un apport relativement modeste, ce qui ne signifie nullement que les ressources potentielles sont faibles, mais plutôt que les taux d'imposition sont bas et l'identification des contribuables incertaine. L'assiette de l'impôt est en effet approximative et la gestion des trois taxes juxtaposées sur cette même assiette particulièrement complexe. Nous n'avons pu, par ailleurs, déterminer dans quelle proportion les résidents de la périphérie y sont réellement soumis, dans la mesure où l'adressage, l'évaluation des biens immobiliers et le repérage cadastral sont encore embryonnaires ou inexistant dans ces aires urbaines. Toutefois, des témoignages montrent que seuls les habitants de la ville lotie, dûment répertoriés parce qu'identifiés par une adresse fixe, contribuent à ces impôts. Encore le suivi de la situation dans des quartiers périphériques anciennement

régularisés comme Zogona ou la Patte d'oie est-il aléatoire. Il est donc probable que 40 à 50% des Ouagalais échappent ainsi en tout ou partie à l'impôt immobilier ¹⁷¹. C'est d'ailleurs en prenant conscience du potentiel réel de cet impôt local que le CNR puis le Front populaire se sont efforcés d'établir une liste des habitations et de leurs occupants à Ouagadougou, ainsi qu'un fichier informatique des attributaires de parcelles, dont la concrétisation suscite maintes controverses au sein même de l'administration, ainsi que nous le verrons ultérieurement. C'est également un des principaux enjeux du Second projet urbain de la Banque mondiale qui, ici comme ailleurs, attend beaucoup d'une revalorisation de cette catégorie d'impôt pour renforcer les finances locales, notamment par la réalisation de cadastres : "les systèmes d'information terrestre ont un rôle essentiel à jouer parce qu'ils peuvent aider, en théorie, à produire des recettes absolument nécessaires" ¹⁷².

Figure n° 24

**Composition des produits de l'exploitation
(CA de 1987 : exercice courant)**



Enfin, la structure des produits de l'exploitation fait apparaître cinq grandes catégories de ressources : outre les droits d'expédition d'actes administratifs et d'état civil, il faut

¹⁷¹ Cette proportion vraisemblable nous a été confirmée à la Division financière du Haut-commissariat : entretien du 28 septembre 1990.

¹⁷² "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.

relever les produits procurés par la cession des livrets de vaccination (11,3%) ¹⁷³, les maternités et dispensaires (18%) et enfin la location du matériel communal : les engins de génie civil (11,4%) et le camion vidange (1,4%) ¹⁷⁴.

Il est également intéressant de noter que les recettes réelles se révèlent dans les deux cas examinés supérieures aux prévisions des budgets primitifs. Il faut à nouveau voir là un indice de l'appréhension incertaine par les instances chargées de l'établissement des impôts de la situation effective et de leurs difficultés à ajuster la fiscalité à l'évolution urbaine : la sous-évaluation des recettes apparaît ainsi particulièrement sensible pour les impôts et taxes directs pour lesquels les taux de réalisation sont exceptionnels.

Tableau n° 43

**Réalisations budgétaires : recettes prévues et effectives
(comptes administratifs de 1986 et 1987)**

		Prévisions	Titres émis	Taux de réalisation
Recettes de	1986	1 732 802 800	3 560 791 365	205%
fonctionnement	1987	2 042 806 515	3 131 003 181	153%
Dont :				
Impôts et	1986	372 200 000	673 540 762	181%
taxes directs	1987	316 845 000	692 535 085	219%

Précisons en outre que les prévisions de recettes d'investissement étaient de 11 millions de FCFA en 1986 (contre 1 278, 91 millions en réalité) et nulles en 1987 alors que 1 818, 47 millions ont été effectivement perçus ! Devant une telle sous-estimation des recettes, l'excédent budgétaire des deux exercices apparaît moins incompréhensible. Elle montre cependant avec évidence la nécessité de donner à la municipalité de Ouagadougou les moyens de définir plus justement l'assiette de ses impôts et d'assurer plus efficacement leur émission et leur recouvrement.

* Les dépenses

Les dépenses de la province se révèlent modestes à l'examen mais présentent une répartition entre dépenses de fonctionnement et d'investissement relativement "saine" puisque 61% et 66% du total étaient consacrés à ces dernières en 1986 et 1987. A bien

¹⁷³ Récemment rétrocédée au ministère de la Santé.

¹⁷⁴ Rappelons que les redevances de l'abattoir ont été cédées à un établissement public.

des égards, la situation paraît donc à Ouagadougou, dans son austérité, moins catastrophique que dans bien d'autres villes africaines voisines. Par exemple, le budget de la commune de Lomé était entièrement consacré aux dépenses de fonctionnement pour ces deux mêmes années (les dépenses d'investissement y représentaient respectivement 3 et 4% des dépenses totales...) ¹⁷⁵. Il convient toutefois de souligner que la situation ouagalaise résulte d'un très net progrès par rapport aux années précédentes puisque le montant consacré aux investissements a été multiplié par 5,8 entre 1985 et 1986 ! L'équilibre actuel est donc récent et il paraît, à bien des égards, fragile. En effet, le climat politique du début de la décennie 80, notamment caractérisé par une succession rapide de responsables locaux, a paralysé le fonctionnement municipal : l'excédent de 800 millions enregistré en 1981 puis le gel des investissements entre 1983 et 1985 ont ainsi permis de réaliser d'importantes économies, utilisées pour financer les investissements en 1986 et 1987, d'où le soudain gonflement de ce poste de dépenses.

L'évolution future de cette dynamique est par conséquent difficile à prédire et ce, d'autant que les données fournies par le Haut-commissariat restent conjecturales. A titre d'indication, signalons cependant que lors d'un entretien à la Division économique en 1989, il nous a été dit que pour un budget de 2 milliards de FCFA environ en 1988, les dépenses d'investissement s'élevaient à 1,5 milliard et qu'en 1989, pour un budget similaire, à 1,3 milliard ¹⁷⁶, ce qui semblait confirmer la tendance de l'effort entrepris en faveur des investissements. En septembre 1990 toutefois, un autre entretien à la Division financière cette fois, nous apprenait que les prévisions pour l'exercice courant du budget de 1990 ne s'élevaient qu'à environ 1 milliard de FCFA - pour lequel 818 millions de recettes avaient été recouvrées à la fin du mois d'août - et que la réfection de plusieurs voies urbaines avait d'ores et déjà épuisé le crédit d'investissement, établi dans le budget prévisionnel à 668 millions de FCFA ¹⁷⁷. En attendant l'apurement des comptes et la mise à disposition de chiffres plus fiables, nous en sommes ainsi réduite à des hypothèses, qui tendent cependant à montrer que se maintient ces dernières années la tendance à consacrer plus de 50% des dépenses aux investissements.

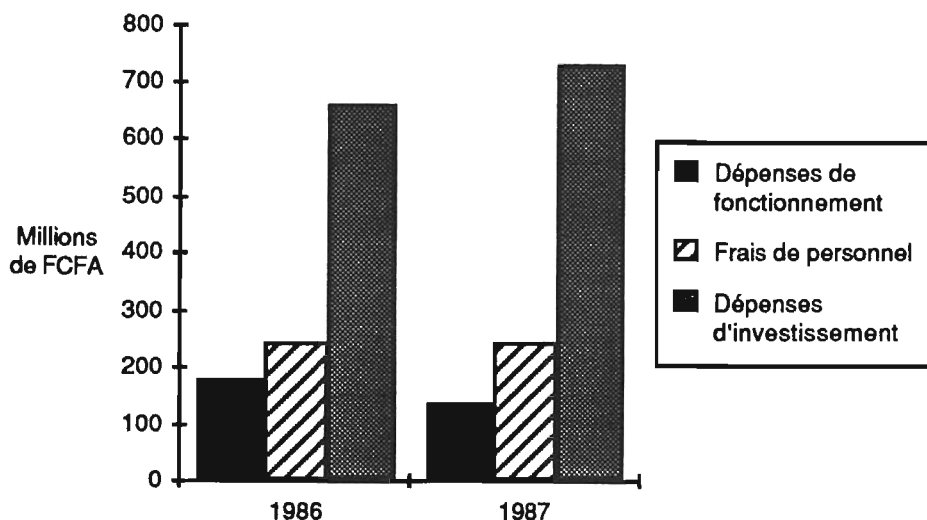
¹⁷⁵ J.-L. BERGER. - Projet de développement urbain de la ville de Lomé : aspects institutionnels et financiers. - Lomé : OTUI, [1989]. - p. 7. - doc. multig.

¹⁷⁶ Entretien à la Division économique du Haut-commissariat : 28 février 1989.

¹⁷⁷ Entretien à la Division financière du Haut-commissariat : 28 septembre 1990.

Figure n° 25

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



L'examen des dépenses de fonctionnement dans les comptes administratifs de 1986 et 1987 révèle sans surprise un poids excessif des dépenses de personnel (plus de 50% des dépenses de fonctionnement). Cette situation, qui n'a rien d'original, semble toutefois indiquer une tendance au "gonflement" en personnel de l'administration urbaine ouagalaise. L'impression se confirme si on remarque par ailleurs que les autres dépenses de fonctionnement sont paradoxalement plutôt faibles : juxtaposées, ces deux données semblent, par un déséquilibre entre les effectifs municipaux et les services rendus, traduire une faible productivité des services locaux. Cette constatation est confirmée par Alain Anizon sur la période 1980-1985. En comparant la situation ouagalaise avec d'autres villes africaines francophones, il montre par exemple que les dépenses de personnel sont trois fois plus importantes à Ouagadougou qu'à Bamako, où la sous-administration urbaine est flagrante, mais que dans le même temps, les dépenses concourant au fonctionnement des services urbains sont quatre fois plus faibles dans la première que dans la capitale malienne ¹⁷⁸. Cette relative pléthore du personnel n'est cependant pas contradictoire à Ouagadougou avec un certain sous-encadrement de la municipalité ¹⁷⁹ : à peine une dizaine d'agents de rang A ou B en 1985 sur les 448

¹⁷⁸ A. ANIZON. - op. cit. - p. 16.

¹⁷⁹ Ce sous-encadrement des municipalités africaines est relevé par de nombreuses études. Citons pour exemple l'étude réalisée par l'OTUI à Lomé décrivant un personnel nombreux (776 personnes en 1988) mais très faiblement encadré : J.-L. BERGER. - op. cit. - p. 7. A titre de comparaison, signalons qu'en France, une ville moyenne comme Castres disposait en 1982 de 984 employés municipaux pour 44 000 habitants, ce qui

recensés cette année-là. Encore faut-il ajouter que le total des effectifs est alors en diminution par rapport aux années précédentes (513 agents en 1984) ¹⁸⁰. En outre, les rémunérations du personnel communal sont généralement faibles : de 30 000 à 45 000 FCFA par mois le plus souvent selon un maire de Bobo-Dioulasso, qui dénonce aussi la précarité des statuts et l'absence de perspective de carrière des emplois communaux ainsi dévalorisés ¹⁸¹. Aussi n'est-ce pas le montant global en valeur réelle de ces salaires qui est étonnant, mais bien leur poids relatif dans l'ensemble des dépenses, qui s'explique aussi par la faiblesse des autres rubriques du budget.

Tableau n° 44

**Ventilation des dépenses de fonctionnement de la province
(Mandats émis : CA 1986 et 1987)**

	En millions de FCFA			
	1986	%	1987	%
60- Denrées et fournitures	57,11	13,45	52,17	13,72
61- Frais de personnel	244,16	57,50	243,40	64,00
62- Impôts et taxes	1,22	0,29	0,00	0,00
63- Trav. et serv. extérieurs	50,75	11,95	50,83	13,36
64- Participations, contingents	0,10	0,02	0,00	0,00
65- Allocations, subventions	3,64	0,86	5,41	1,42
66- Frais de gestion générale	20,21	4,76	22,42	5,89
67- Frais financiers	3,29	0,77	0,00	0,00
69- Charges exceptionnelles	0,00	0,00	0,00	0,00
Total de l'exercice courant	380,48	89,61	374,23	98,39
82- Charges sur exercices antérieurs	44,13	10,39	6,11	1,61
Total général	424,61	100,00	380,34	100,00

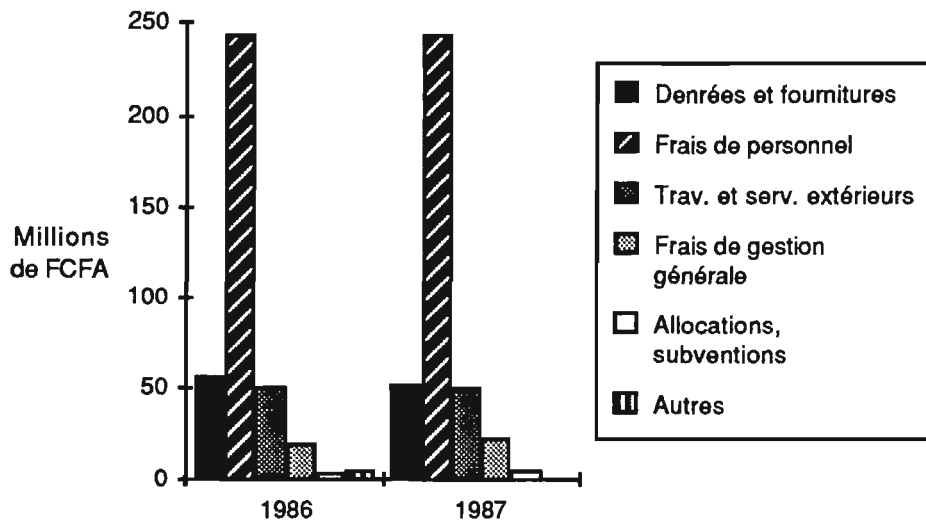
relativise singulièrement la "pléthore" constatée à Ouagadougou : in J.-R. BARTHELEMY. - "Le changement de culture technique des services municipaux : le cas d'une ville moyenne, Castres". - in Les Annales de la recherche urbaine. - n° 44-45, décembre 1989. - p. 101.

¹⁸⁰ GROUPE HUIT-BCEOM-BANQUE MONDIALE. - op. cit. - p. 205.

¹⁸¹ B. SANOU. - op. cit. - p. 3.

Figure n° 26

Ventilation des dépenses de fonctionnement de la province (CA de 1986 et 1987 : exercices courants)



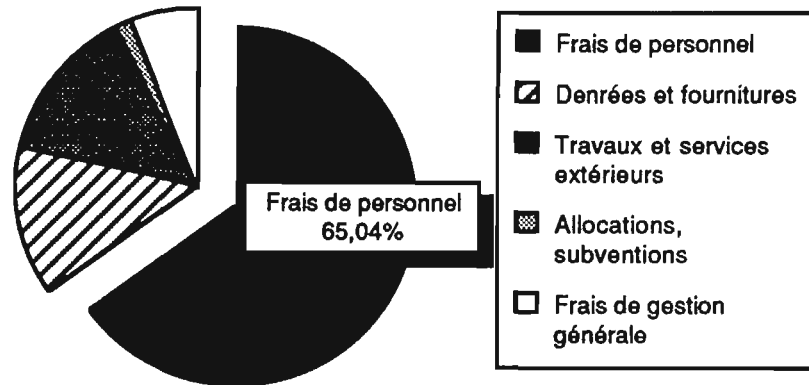
Le détail des dépenses de fonctionnement pour l'exercice 1987 permet de préciser la répartition des financements entre les principaux postes. Si l'ampleur des frais de personnel attire à nouveau l'attention - la rémunération du personnel permanent représente à elle seule 65% du budget de fonctionnement de l'année - les autres postes de dépenses révèlent également d'intéressants constats.

Tableau n° 45
Structure des dépenses de fonctionnement de la province : détail (CA de 1987)

	En millions de FCFA
	Mandats émis
60- Denrées et fournitures	52,17
Combustibles, carburants, lubrifiants	31,96
Habillements	1,91
Produits pharmaceutiques et d'hygiène	6,40
Produits d'entretien ménager	3,83
Fournitures de bureau	6,17
Fournitures de voirie	1,42
Autres	0,48
61- Frais de personnel	243,40
Personnel permanent	193,55
Personnel temporaire	0,12
Charges sociales	44,41
Divers	5,32
62- Impôts et taxes	0,00
63- Travaux et services extérieurs	50,83
Entretien des terrains, jardins et squares	0,00
Entretien des cimetières	0,00
Entretien des bâtiments	6,03
Entretien de la voirie, des réseaux et des marchés	0,00
Entretien du matériel, de l'outillage et du mobilier	1,70
Entretien du matériel roulant	6,25
Entretien des équipements sportifs	0,02
Entretien divers	2,85
Acquisition de petit matériel, outillage et mobilier	11,74
Electricité, eau et gaz	20,37
Pavoiement de la ville	1,87
64- Participations, contingents	0,00
65- Allocations, subventions	5,41
Subventions aux associations sportives	2,86
Autres	2,55
66- Frais de gestion générale	22,42
Frais de transport et déplacements	0,52
Imprimés, reliures	13,04
Frais de postes et télécommunications	6,11
Indemnités	1,46
Frais de mission	0,78
Autres	0,51
67- Frais financiers	0,00
69- Charges exceptionnelles	0,00
82- Charges sur exercices antérieurs	6,11
Total des dépenses de fonctionnement	380,34

Figure n° 27

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



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.

Le poids appréciable du coût de fonctionnement et d'entretien des véhicules mérite d'être relevé. Il permet en particulier d'expliquer que depuis 1988 cette charge constitue un point de dissension entre l'ONASENE (Office national des services d'entretien, de nettoyage et d'embellissement) et la division économique du Haut-commissariat. Le premier a hérité du service de ramassage des ordures ménagères en 1987 et pour ce faire d'une partie du parc roulant de la division économique du Haut-commissariat, auparavant responsable de ce service. Toutefois, l'ONASENE étant fort mal doté en financements, il utilise encore largement en 1989, c'est-à-dire après une période acceptable de "passation de service", les installations du garage de la Division économique du haut-commissariat, sa main-d'œuvre, voire même son carburant pour faire fonctionner ses véhicules. Ces pratiques sont un motif de récrimination de l'administration provinciale : le poids de ces éléments sur son budget permet en partie de comprendre les enjeux de la querelle ¹⁸². Signalons également, pour rester dans le

¹⁸² Entretien au Haut-commissariat : 28 février 1989.

domaine du service des déchets, qu'au titre des dépenses d'investissement de la province (chapitre acquisitions) figure l'achat de 50 bacs à ordures en 1986 et 1987, pour une valeur de 30 millions de FCFA, mais l'acquisition de ces bacs revient désormais à l'ONASENE et n'a par conséquent pas été effectuée par la province.

L'analyse des dépenses conduit à une seconde constatation étonnante : les prévisions sont toujours supérieures aux dépenses effectives : 380 341 195 FCFA de mandats émis seulement pour 567 998 724 FCFA de crédits ouverts. Ces "économies" seraient dues, d'après nos interlocuteurs, à une gestion prudente et à une politique systématique d'austérité ces dernières années, se traduisant par des dépenses parcimonieuses et une forte compression des coûts de fonctionnement, anticipant ainsi sur les recommandations futures du plan d'ajustement structurel... ¹⁸³

Arrêtons-nous enfin sur les dépenses d'investissement pour remarquer qu'elles sont ventilées entre trois grandes destinations : la voirie avec les ouvrages (un pont au secteur 23 par exemple en 1988) et les fossés d'assainissement, les équipements de quartier (écoles, maternités, marchés, mairies-commissariats, salles de cinéma) et les branchements sur les réseaux d'eau et d'électricité des installations publiques.

Tableau n° 46
Ventilation des dépenses d'investissement de la province
(CA de 1986 et 1987)

	En millions de FCFA	
	1986	1987
20- Frais d'étude*	25,00	1,51
21- Acquisitions (biens et immeubles)	306,79	70,27
23- Travaux neufs et grosses réparations	326,48	659,30
Total	658,27	731,08

* En 1986 ce chapitre porte le numéro 26. Pour les deux années, les frais d'étude concernent une savonnerie et une soubalanerie (unité de fabrication de soubala, condiment utilisé dans la cuisine locale) dont le coût a été imputé au budget 1989 et qui a été inaugurée en 1990.

¹⁸³ Entretien à la Division financière du Haut-commissariat : 28 septembre 1990.

Tableau n° 47

Ventilation des dépenses d'investissement de la province : détail
(CA de 1987 : exercice courant)

	En millions de FCFA
	Réalizations
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

La réfection des rues bitumées constitue de loin le plus gros poste de dépenses (295,8 millions en 1987, et 340 millions en 1988 selon notre interlocuteur du Haut-commissariat). Toutefois une autre rubrique apparaît également importante, celle de la construction dans les secteurs des commissariats-mairies (chaque bâtiment étant évalué à 21 millions de FCFA environ). Construits et équipés par la province (en plus du mobilier, une dizaine de "bâchées" leur ont ainsi été affectées) dans le cadre de la réforme administrative divisant Ouagadougou en cinq communes, ils ont représenté pour elle une charge notable au cours des deux dernières années. Viennent ensuite les travaux de construction d'écoles primaires (40,8 millions) dont nous verrons qu'ils ne correspondent en réalité qu'à une partie de l'investissement nécessaire, le reste du travail et des coûts étant pris en charge par la population.

La construction de cinq salles de cinéma est évaluée à 72,5 millions. L'importance relative de ce dernier poste ne se comprend que dans le cadre de la situation très spécifique du Burkina Faso vis-à-vis du Septième Art. Ce pays apparaît en effet comme la capitale africaine du cinéma, avec l'organisation, tous les deux ans, d'un festival panafricain (FESPACO ¹⁸⁴) au succès incontestable. La conséquence directe de

¹⁸⁴ FESPACO : festival panafricain du cinéma de Ouagadougou.

l'engouement des Burkinabè et tout particulièrement des Ouagalais pour le cinéma a été la multiplication des salles dans la ville. Les réalisations concernent ici des cinémas de plein air réalisés dans la périphérie, où ils accueillent une clientèle locale. Leur construction a été achevée pour le FESPACO de février 1989 au cours duquel certains films ont été projetés aussi dans ces "salles" périphériques pour permettre au public burkinabè le plus modeste de participer également à l'événement.

Enfin, les crédits alloués à la construction d'ouvrages et fossés concernent essentiellement un chantier d'assainissement ouvert au secteur 15 où l'inondation, au sud du boulevard circulaire, des maisons de la SOPROGIM (Société de promotion et de gestion immobilières) destinées à des classes moyennes, faisait de ces investissements une priorité. Au début de 1989, ce chantier était évalué à environ 180 millions de FCFA.

Au total, on constate des efforts particuliers ont été réalisés pour les équipements sociaux et administratifs de proximité dans les secteurs au cours de ces deux années, sans toutefois que le poste voirie ne perde sa suprématie en terme de montant des financements attribués. En outre, il convient là encore de remarquer que les investissements réalisés sont inférieurs aux prévisions (659,3 millions de FCFA contre 1 474,81 prévus) : les difficultés de la province à mobiliser ses ressources pour investir renvoient ainsi à un des principaux constats déjà évoqué qui demeure d'autant plus surprenant que cette relative faiblesse des dépenses s'accompagne, sur le papier au moins, d'un fort excédent budgétaire.

En conclusion, il convient de relativiser les constatations faites précédemment tant il est vrai que l'on ne peut mesurer les services rendus à Ouagadougou à la seule aune des dépenses municipales, car d'autres facteurs que ses strictes capacités financières entrent dans la qualité finale de la prestation. Ainsi, si les ratios ouagalais de dépenses par habitant ne sont pas les plus élevés du Burkina Faso (Banfora a ainsi dépensé 1 750 FCFA par habitant en 1984), on ne peut en déduire que la qualité des services publics dans cette dernière ville est supérieure. En réalité, et c'est là qu'intervient le statut de ville primatale de Ouagadougou, les prestations de la capitale sont en relation directe avec les efforts réalisés par les ministères de tutelle et le montant des aides extérieures. Bien que très insuffisante, l'offre des services urbains à Ouagadougou et son niveau d'équipement ne correspondent guère aux moyens réels de sa municipalité : ils dépendent des sollicitudes gouvernementales, dont elle héberge les instances, et plus encore sans doute de la diligence de la manne internationale.

Soulignons enfin que les ratios généraux de dépenses par habitant dissimulent en réalité de fortes disparités sur le territoire urbain. Les dépenses de fonctionnement et d'investissement sont en effet réalisées de façon prédominante dans les quartiers centraux. Un contraste saisissant entre les secteurs populaires du centre et ceux de la périphérie existe en terme d'équipements, d'infrastructures et de niveaux de desserte. Sandra Barnes, étudiant le cas de Lagos au Nigeria, remarque ainsi que le conseil municipal du centre de Lagos dépensait environ \$ 18 par résident tandis que celui de Mushin, dans la banlieue de l'agglomération, ne consacrait que \$ 1,2 par habitant en 1967-1968 - la proportion était respectivement de \$ 18 et \$ 3,5 en 1974-1975 - ceci se traduisant par des taux respectifs de couverture en services urbains de 90% au centre contre seulement 34% à Mushin ¹⁸⁵. Bien que nous ne disposions pas de chiffres aussi précis sur Ouagadougou, la simple constatation des distorsions de la distribution spatiale des équipements et services dans la ville, que nous analyserons ultérieurement, laisse supposer un égal contraste dans l'allocation géographique des revenus locaux entre les différents quartiers de l'agglomération.

b/ Evolution des recettes municipales : constat d'insuffisance

Les analyses précédentes portaient sur les deux dernières années pour lesquelles nous disposons de données. Il est toutefois intéressant de replacer les résultats de 1986 et 1987 dans une série un peu plus longue qui permet d'observer l'évolution et les tendances des différentes catégories de recettes. Nous nous appuyons ici pour l'essentiel sur différentes études réalisées dans le cadre du Second projet urbain de la Banque mondiale portant sur le renforcement de la "municipalité" ¹⁸⁶.

¹⁸⁵ S. BARNES. - "Public and Private Housing in Urban West Africa : the social implications". - in M. C. MORRISON, P. C. GUTKIND (eds.). - Housing the Urban Poor in Africa. - Syracuse (NY) : Maxwell School of Citizenship and Public Affairs (Syracuse University), 1982. - pp. 13-14. - (Foreign and Comparative Studies / African Series XXXVII).

¹⁸⁶ Nous utiliserons aussi ce terme pour l'ensemble de la période 1980-1985.

Tableau n° 48

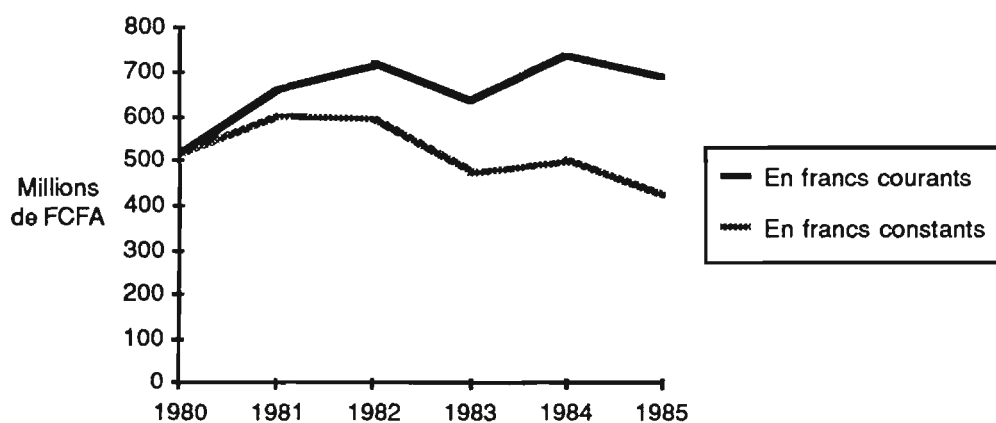
Evolution des recettes municipales de Ouagadougou entre 1976 et 1985

	En millions de FCFA									
	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
En francs courants	360	511	371	374	513,8	663,3	721,5	634,4	738,7	685,4
Variation annuelle	-	41,94	-27,40	0,81	37,38	29,10	8,77	-12,07	16,44	-7,22
En francs constants*	-	-	-	-	513,8	603	596,3	476,6	504,5	425,6
Variation annuelle	-	-	-	-	-	17,36	-1,11	-20,07	5,85	-15,64

* 1980 est choisie comme base.

Sources : SYRACUSE UNIVERSITY. - op. cit. - p. 42 ; GROUPE HUIT - BCEOM - BANQUE MONDIALE. - op. cit. - p. 176 et p. 180.

Figure n° 28

Evolution des recettes municipales 1980-1985

En francs constants, les revenus municipaux ont perdu 17% de leur valeur entre 1980 et 1985. Face à des besoins croissants, une population sans cesse plus nombreuse à accueillir en ville, la municipalité enregistre donc depuis cinq ans une érosion sensible de ses revenus, ce qui n'est pas sans conséquence dans un contexte de prétendue "décentralisation" et renforcement des pouvoirs locaux...

Tableau n° 49

Evolution des recettes municipales par grands chapitres : 1980-1985
(en millions de FCFA et en %)

	1980	% du total	1981	% du total	1982	% du total
Produits de l'exploitation	30,0	5,8	40,2	6,1	46,2	6,4
Produits domaniaux	77,4	15,1	102,0	15,4	122,0	16,9
Impôts et taxes directs	275,1	53,5	364,4	54,9	340,5	47,2
<i>Dont patentes</i>	182,7	35,6	236,9	35,7	219,5	30,4
Produits divers	12,9	2,5	20,8	3,1	79,4	11,0
contributions indirectes	118,4	23,0	135,9	20,5	133,4	18,5
Total de l'exercice courant	513,8	135,6	663,3	135,7	721,5	130,4

	1983	% du total	1984	% du total	1985	% du total
Produits de l'exploitation	57,2	9,0	83,1	11,2	132,3	19,3
Produits domaniaux	100,9	15,9	68,6	9,3	44,6	6,5
Impôts et taxes directs	318,6	50,2	443,7	60,1	359,2	52,4
<i>Dont patentes</i>	231,4	36,5	329,6	44,6	256,3	37,4
Produits divers	22,7	3,6	20,5	2,8	18,2	2,7
contributions indirectes	135,0	21,3	122,8	16,6	131,1	19,1
Total de l'exercice courant	634,4	136,5	738,7	144,6	685,4	137,4

Source : GROUPE HUIT - BCEOM - BANQUE MONDIALE. - op. cit. - p. 176.

Figure n° 29

Evolution des recettes municipales par grands chapitres
de 1980 à 1985

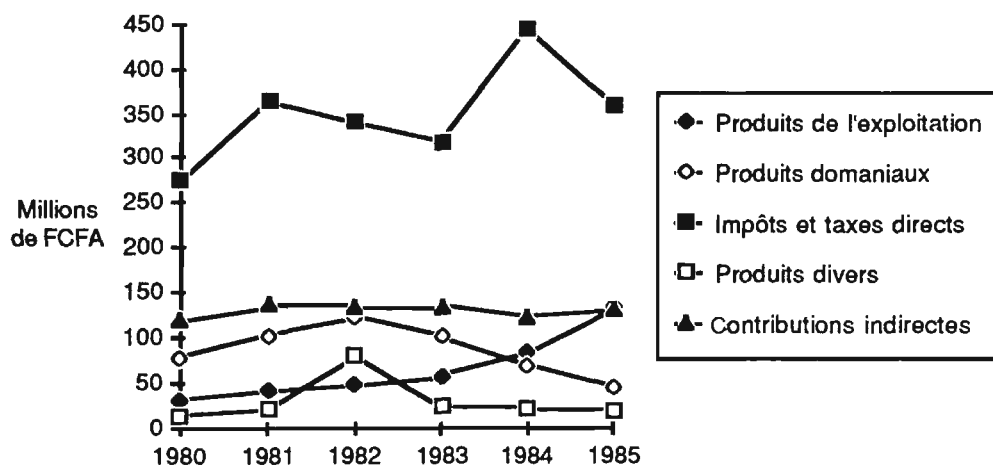


Tableau n° 50

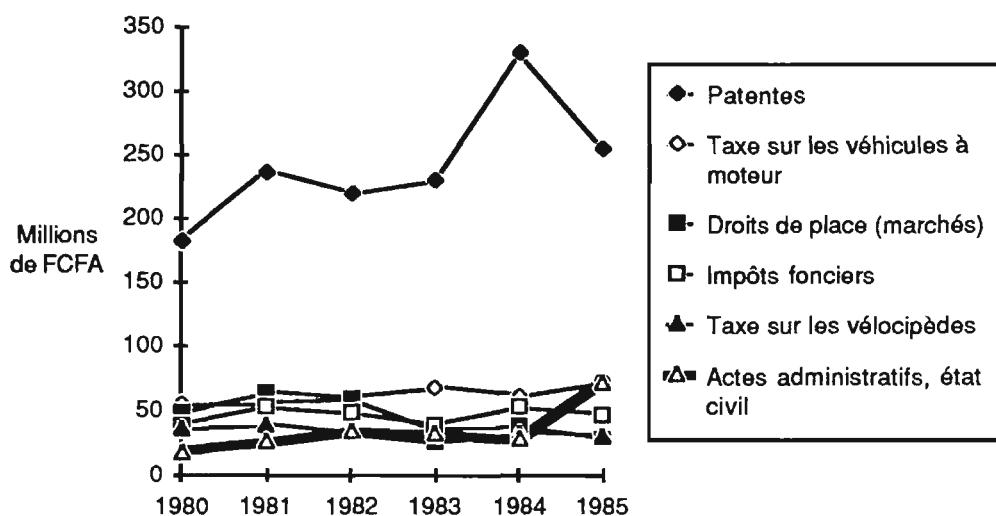
Evolution des principales recettes municipales 1980-1985

	En millions de FCFA courants					
	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Patentes	182,7	236,9	219,5	231,4	329,6	256,3
Taxe sur les véhicules à moteur	55,6	57,3	60,5	68,7	61,9	73,7
Droits de place (marchés)	48,8	65,0	59,3	35,5	38,5	28,7
Impôts fonciers	39,6	53,4	48,9	39,8	53,1	47,0
Taxe sur les vélocipèdes	36,8	39,7	31,9	25,6	33,4	31,0
Taxes sur les spectacles	19,8	31,9	34,7	27,0	21,2	17,0
IFR	19,7	27,0	20,7	16,7	14,4	12,4
Actes administratifs, état civil	18,4	25,9	34,6	32,5	27,6	72,6

Source : d'après GROUPE HUIT - BCEOM - BANQUE MONDIALE. - op. cit. - pp. 249-252.

Figure n° 30

Evolution des principales recettes municipales de 1980 à 1985



Les tableaux précédents montrent que la stagnation des revenus affecte toutes les catégories d'impôts et taxes, à l'exception notable des produits de l'exploitation dont la progression est remarquable depuis 5 ans. Cette évolution positive, qui s'accroît particulièrement après 1984, est principalement due à l'instauration de l'obligation d'établissement de la carte d'identité pour tout Burkinabè et la systématisation de la délivrance des actes administratifs. L'efficacité de ces mesures réside aussi dans la "déconcentration" de ces tâches au niveau des CR de secteur, plus proches de la population que les traditionnels bureaux municipaux.

Hormis cette catégorie particulière de recettes municipales, l'évolution générale n'est guère encourageante. Les patentes par exemple, qui représentent toujours plus du tiers des revenus locaux sur la période, restent pourtant très en deçà des niveaux de revenus raisonnablement envisageables. Les études réalisées ces dernières années montrent ainsi qu'elles sont loin d'atteindre leur rentabilité maximale. L'absence de révision régulière des taux et de modification des tranches de chiffres d'affaire qui déterminent les classes d'imposition ont en effet conduit à une sous-imposition évidente des activités économiques les plus importantes et les plus dynamiques, entraînant un manque à gagner significatif pour la commune (ce dont témoigne la relative stagnation de son montant sur la période étudiée) ¹⁸⁷. C'est pourquoi la réévaluation des barèmes de la patente constitue, avec la création d'une taxe urbaine sur tous les ménages résidants, l'une des propositions majeures du Second projet urbain pour améliorer les finances locales ¹⁸⁸.

Plus inquiétante encore est la baisse très significative des droits perçus sur les marchés. Sensible dès 1983, elle s'accélère ensuite en raison de la démolition du marché central en 1985 (sa relocalisation temporaire en périphérie n'a que très partiellement pallié la paralysie des activités commerciales qui s'en est suivie), puis du transfert de la gestion du nouveau marché reconstruit en centre-ville tout d'abord à un groupement d'intérêt économique (GIE), dénommé Rood Woko, créé par décret en février 1986 ¹⁸⁹, mais supprimé en 1989 et remplacé par la Société de gestion des marchés burkinabè (SOGEMAB) ¹⁹⁰. Chargée de l'exploitation du marché, celle-ci collecte désormais des droits d'occupation très sensiblement majorés, afin de rembourser les prêts consentis pour la construction de l'équipement. Cette mesure, outre qu'elle prive la municipalité de ressources non négligeables, apparaît aussi en contradiction avec la volonté affichée de renforcer les responsabilités communales puisque celles-ci sont ici amputées d'une importante fonction. Dépossédée de la gestion du plus grand marché de la capitale (2 600 commerces actuellement et bientôt 614 supplémentaires), la municipalité perd ainsi un moyen de contrôle sur un équipement "productif" à la prospérité prometteuse : devant le nombre des demandes insatisfaites depuis l'ouverture en janvier 1989, la CCCE a décidé en juin 1990 d'accorder un nouveau prêt, d'un montant de 10 millions de francs

¹⁸⁷ A. ANIZON. - op. cit. - p. 36.

¹⁸⁸ GROUPE HUIT - BCEOM - BANQUE MONDIALE. - op. cit. - p. 302.

¹⁸⁹ Kiti n° 86-23 du 6 février 1986 (JOBF . - n° 8 du 13 février 1986. - p. 99.).

¹⁹⁰ La SOGEMAB, destinée à terme à centraliser l'administration des différents marchés, ne gère pour le moment que le marché central de Ouagadougou.

français, pour aider la SOGEMAB à financer les travaux d'aménagement de 614 nouveaux emplacements d'un coût total de 13,2 millions de francs français ¹⁹¹.

Tableau n° 51
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.

Que les recettes provenant des 19 marchés officiellement répertoriés et gérés par la province présentent une tendance affirmée à la baisse ces dernières années, avec toutefois une très légère amélioration en 1988 où leurs revenus s'élèvent à 23 020 190 FCFA ¹⁹² (contre 20 505 235 FCFA en 1987 et 21 340 515 en 1986), n'est cependant pas seulement dû à l'affaire du marché central. Un agent de la Trésorerie de Ouagadougou nous a affirmé que ces taxes, même amputées des revenus du marché central, pouvaient être augmentées sensiblement par une amélioration de la collecte : jusqu'en 1988 en effet il ne disposait que de 7 collecteurs pour couvrir quotidiennement l'ensemble de la ville ! A partir de 1989, 17 nouveaux collecteurs ont été mis à sa disposition, ce qui devrait, à terme, assurer une meilleure couverture des marchés, dont les effets toutefois ne s'étaient toujours pas faits sentir à la mi-90 ¹⁹³. Les commerçants recensés ont un abonnement mensuel dont le montant est fonction de l'importance de leur étalage (généralement entre 400 et 600 FCFA par mois). Les autres marchands paient chaque jour une taxe proportionnelle à l'ampleur de leur étal (le plus souvent 25 FCFA par jour, parfois seulement 15 FCFA pour la journée).

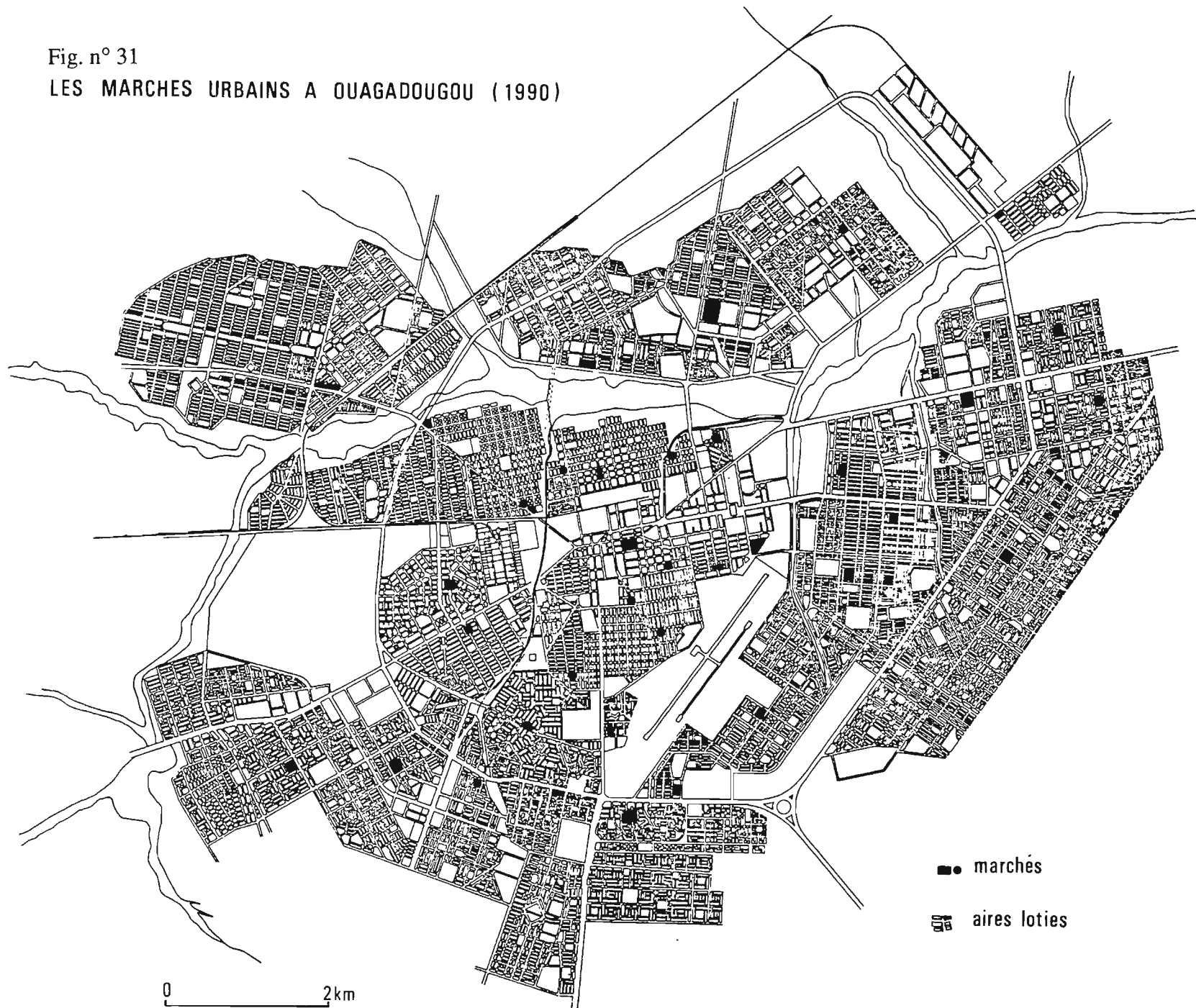
¹⁹¹ Marchés tropicaux. - 1er juin 1990. - p. 1549.

¹⁹² Données obtenues lors d'un entretien avec un agent de la Trésorerie de Ouagadougou : 7 février 1989.

¹⁹³ Entretien à la Division financière du Haut-commissariat : 28 septembre 1990.

Fig. n° 31

LES MARCHES URBAINS A OUAGADOUGOU (1990)



Les difficultés matérielles actuelles, partiellement responsables de l'évasion fiscale sur les marchés, expliquent donc largement le déficit des recettes domaniales. Celui-ci est d'autant plus dommageable que la municipalité conserve à sa charge l'aménagement des marchés, mais aussi leurs frais de fonctionnement, notamment d'approvisionnement en eau et d'assainissement. Ces charges récurrentes pèsent sur le budget municipal et devraient pouvoir être compensées par les droits perçus auprès des commerçants. Une meilleure perception, voire une augmentation de ces droits, devraient ainsi être envisagées dans un contexte où, la demande de places étant supérieure à l'offre actuelle, les sous-locations de stands se négocient fréquemment à des tarifs dix fois plus élevés que les taux officiels ¹⁹⁴. Remarquons en outre que les nouveaux marchés ouverts en périphérie depuis 1984 ne sont pas répertoriés à la Trésorerie et leurs commerçants ne sont pas soumis aux taxes : il en résulte un notable manque à gagner pour la province.

Autre exemple de l'insatisfaisant suivi de la fiscalité municipale : la perte réelle enregistrée sur la taxation des véhicules à moteur et des cycles. Ses revenus se sont élevés globalement à 92,4 millions de FCFA en 1980 et 104,7 millions de FCFA en 1985, ce qui signifie concrètement une diminution du poids de cette taxe par habitant qui, de 345 FCFA en 1980 passe à 256 FCFA en 1985. L'augmentation appréciable du parc des automobiles et des deux roues pendant cette période, que n'ont pas enregistrée les services chargés de l'établissement de la base imposable, n'a donc pas eu de répercussion sur le montant des recettes.

Il semble ainsi qu'une "évasion" de plus en plus grande au fil de la décennie ait permis à la population d'échapper à la taxation. Parallèlement au développement des quartiers spontanés et donc à l'existence d'un nombre de citoyens non enregistrés de plus en plus grand - si, comme certains observateurs le suggèrent, le recensement de 1975 a sous-évalué la population ouagalaise, notamment en raison de la méfiance des résidents des quartiers périphériques "illégaux", la marge d'erreur n'a pu que s'accroître jusqu'en 1985 ¹⁹⁵ - une part croissante des revenus de la municipalité échappe au contrôle de ses instances officielles. La diminution globale de la pression fiscale par habitant apporte, s'il en est encore besoin, une nouvelle illustration de ce phénomène.

¹⁹⁴ B. TAGOURNET, G. PALACIO. - op. cit. - p. 28.

¹⁹⁵ P. SIRVEN. - "Démographie et villes au Burkina Faso". - in Cahiers d'Outre-Mer. - n° 40 (159), juillet-septembre 1987. - p. 280.

Tableau n° 52
Evolution du revenu fiscal par habitant à Ouagadougou

	En FCFA								
	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Population (en milliers)	173	-	-	276	303	332	363	398	436
Per capita en f. courants	2517	-	-	1862	2189	2173	1748	1856	1572
Per capita en f. constants*	-	-	-	1862	1990	1796	1313	1268	976

* 1980 est choisie comme base.

Sources : SYRACUSE UNIVERSITY. - op. cit. - p. 42 ; GROUPE HUIT - BCEOM - BANQUE MONDIALE. - op. cit. - p. 180.

L'étude effectuée pour le compte de la Banque mondiale met ainsi en avant la diminution du taux d'effort fiscal par habitant dont le produit, en francs constants, a perdu environ 50% de sa valeur en 5 ans. Pour le maintenir, ne serait-ce qu'à son niveau de 1980, il aurait fallu le porter à 2 999 FCFA par habitant en 1985 au lieu des 1 572 FCFA actuels.

Tableau n° 53
Evolution et structure de la pression fiscale par habitant à Ouagadougou

	En FCFA	
	1980	1985
Population (en milliers)	276	436
Impôts fonciers	236	182
Patentes	670	589
Recettes domaniales	279	103
<i>Dont marchés</i>	174	87
Revenus des services	109	303
Autres recettes	565	398
Total	1859	1575

Source : A. ANIZON. - op. cit. - p. 14

Ce deuxième tableau proposé par Alain Anizon permet de préciser la répartition des principales "pertes" entre 1980 et 1985. Il met en évidence l'incapacité croissante de toutes les catégories d'impôt, à l'exception des services, à soumettre les contribuables à la taxation puisque la pression fiscale est partout en régression sensible.

Cette tendance à l'érosion des recettes et donc des capacités financières de la municipalité semble due beaucoup plus à ce que certains ont qualifié de "sous-administration" ¹⁹⁶ croissante de la population des villes des PED qu'à une aggravation de la situation économique des ménages ouagalais. En 1985, leur revenu annuel moyen s'établissait à 782 000 FCFA (soit 65 000 FCFA par mois) et le revenu annuel médian à 576 000 FCFA (48 000 FCFA par mois) ¹⁹⁷. Le SMIG horaire était alors de 114 FCFA (soit environ 18 000 FCFA par mois pour une semaine de 40 heures) ¹⁹⁸.

¹⁹⁶ COOPERATION ET AMENAGEMENT. - Groupe de travail sur la maîtrise du développement urbain dans les PED. Conclusions. - Paris : ACA, 1982. - p. 8.

¹⁹⁷ GROUPE HUIT - BCEOM - BANQUE MONDIALE. - op. cit. - p. 422.

¹⁹⁸ BANQUE CENTRALE DES ETATS DE L'AFRIQUE DE L'OUEST. - op. cit. - p. 17.

Tableau n° 54
Répartition des actifs ouagalais d'après le recensement démographique de 1985

Désignation des professions*	Effectifs	% des actifs	Remarques
Agriculture, pêche élevage, foresterie	27 268	20,7	dont 25 788 agriculteurs
Administration (cadres supérieurs) et professions libérales	4 856	3,7	
Administration (cadres moyens)	6 454	4,9	dont 1 334 instituteurs, 671 infirmiers
Administration (manœuvres, employés, cadres subalternes) et ouvriers	10 687	8,1	dont 416 pour le personnel de santé
Commerce	32 194	24,4	dont 5 601 vendeurs de légumes et arachides
Artisanat	23 872	18,1	
<i>de production</i>	8 498		<i>dont 2 584 tisserands, 1 912 menuisiers, 2 911 maçons et tâcherons</i>
<i>d'art</i>	1 169		<i>dont 315 bijoutiers</i>
<i>de service</i>	14 205		<i>dont 5 542 mécaniciens, 4 688 tailleurs, 1 675 ferrailleurs, 874 électriciens, 507 plombiers</i>
Services	20 246	15,3	dont 4 788 boys, 5 551 chauffeurs, 2 959 gardiens de nuit, 837 serveurs de bar
Forces armées et sécurité	5 963	4,5	
Autres métiers (personnel de culte, guérisseurs, etc...)	399	0,3	
Total	131 939	100	

* Nous avons respecté la nomenclature et les classes adoptées par le recensement.

Source : Extraits d'un document de travail non publié de l'INSD portant sur la population résidente active occupée de 10 ans et plus dans la section urbaine de la province du Kadiogo : in 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.

La ventilation de ces actifs entre les trois secteurs de l'économie donne la répartition approximative suivante :

- secteur primaire : 21%
- secteur secondaire : 9%
- secteur tertiaire : 70%

Ces données sont indicatives dans la mesure où nos informations ne nous permettent pas une analyse détaillée de la structure de la population active : nous n'avons pas les effectifs d'ouvriers et de cadres employés dans l'industrie qui, de l'ordre de 1 à 2%, demeurent toutefois marginaux. Notons encore que ces données présentent des distorsions sensibles avec celles que propose une étude du Groupe Huit en 1985, où la proportion d'agriculteurs apparaît, par comparaison, notablement sous-estimée (9% de la population active).

Tableau n° 55

Répartition des actifs ouagalais par branche d'activité en 1985 d'après une enquête du Groupe Huit

Secteur primaire	9%*
Secteur secondaire	12%
- Industrie	2%
- BTP	4%
- Artisanat	6%
Secteur tertiaire	79%
- Transports et communications	3%
- Commerce	23%
- Administration	36%
- Services (publics et privés)	14%
- Autres	3%
Total	100%

Source : GROUPE HUIT - BCEOM - BANQUE MONDIALE. - op. cit. - p. 699.

Tableau n° 56
Structure des dépenses des ménages ouagalais en 1985

Alimentation	50,1%
Transports	16,4%
Logement	11,2%
Habillement	4,4%
Education	5,2%
Soins de santé	3,4%
Transferts familiaux	5,2%
Loisirs	4,1%
Total	100%

Source : GROUPE HUIT - BCEOM - BANQUE MONDIALE. - op. cit. - p. 707.

Tableau n° 57
Répartition par tranche de salaire des agents de la fonction publique en 1985
(salaire brut en FCFA) *

Tranche de salaire	Nombre d'agents
< 20 000	8 198
20 000 à 29 999	1 269
30 000 à 39 999	2 241
40 000 à 49 999	2 990
50 000 à 59 999	3 394
60 000 à 79 999	4 357
80 000 à 99 999	3 696
100 000 à 119 999	1 849
≥ 120 000	3 588
Total	31 582

* Rappelons que 14 804 de ces agents, soit presque 50% et sans doute beaucoup plus que cette proportion pour les tranches supérieures, sont employés dans la province du Kadiogo.

Source : INSD. - Annuaire statistique du Burkina Faso. - Ouagadougou : INSD, 1986. - p. 41.

Au regard de ces données, et comparée avec celle d'autres villes africaines francophones, la pression fiscale n'apparaît pas excessive dans la capitale burkinabè :

Antananarivo (1983)	1920 FCFA / habitant
Bamako (1984)	1060 FCFA / habitant
Bujumbura (1985)	3990 FCFA / habitant
Lomé (1987)	1659 FCFA / habitant ¹⁹⁹

Que l'on estime souhaitable une augmentation des impôts locaux actuels ou la création de nouvelles taxes (à l'instar des experts du groupe Huit proposant l'instauration d'une "taxe urbaine") ne doit cependant pas faire oublier que, pour pallier la déficience des pouvoirs publics, les ménages ouagalais consacrent également des sommes non

¹⁹⁹ Les trois premières références sont extraites de A. ANIZON. - op. cit. - p. 14.

négligeables à l'achat de certains services urbains de base auxquels ils n'ont pas un accès direct : l'eau qu'il faut acheter très cher aux revendeurs, les écoles privées qu'il faut payer pour scolariser ses enfants, etc... Les experts de l'Université de Syracuse (New York, USA) semblent d'ailleurs écarter l'idée d'augmenter la pression fiscale qui leur paraît être dans une moyenne raisonnable (sauf pour l'impôt de voirie et la taxe de balayage qui leur semblent insuffisantes) ²⁰⁰. En revanche, ils insistent sur le fait que la participation des autorités municipales ne pourra être sensiblement renforcée si un effort de stabilisation de leurs revenus ne s'opère pas et ils rappellent que celui-ci passe nécessairement par une amélioration du rendement des impôts et taxes existants : "La meilleure politique pour augmenter les revenus locaux serait une amélioration de l'administration fiscale" ²⁰¹. De même, B. Tagournet et G. Palacio, écartant l'idée de nouvelles taxes, mettaient l'accent en 1984 sur la nécessité d'augmenter l'assiette des impôts existants en procédant rapidement à un recensement fiscal fiable de la ville ²⁰².

Dans un premier temps, c'est donc moins un problème de moyens (même si celui-ci existe avec une acuité certaine), qu'une question de mobilisation des ressources existantes qui peut engendrer une amélioration rapide des capacités d'intervention de la municipalité. Le gouvernement révolutionnaire l'a fort bien compris : l'un de ses premiers soucis a été de procéder au recensement de la population, de tenter un fichage systématique des citoyens, des parcelles et des activités, de lancer des opérations "commando" recouvrement des impôts, afin de limiter l'évasion fiscale. Mais le pari peut-il être gagné ?

Ceci nous incite à proposer une réflexion dans deux directions différentes. La première porte sur la rationalisation de l'administration et l'augmentation de ses capacités gestionnaires ; c'est sur ce volet que travaille la Banque mondiale. La seconde s'intéresse davantage au comportement des citoyens, à leur capacité ou leur réticence à participer, notamment financièrement, au fonctionnement de leur ville. Il nous semble en effet que les difficultés à mobiliser localement les ressources dépendent indéniablement d'une composante "psychologique", que l'on peut qualifier provisoirement d'absence de "sens civique" de la part des citoyens et qui se traduit en particulier par une évidente "mauvaise volonté" à accomplir les devoirs fiscaux. Leur attitude a cependant une indéniable logique qu'ils exposent complaisamment lorsque qu'ils sont interrogés sur ce chapitre. Dans leurs discours reviennent ainsi sans cesse, comme un leitmotiv, les

²⁰⁰ SYRACUSE UNIVERSITY. - op. cit. - p. 276.

²⁰¹ Ibid. - p. 279.

²⁰² B. TAGOURNET, G. PALACIO. - op. cit. - p. 19 et p. 27.

notions d'inefficacité de l'administration, d'emploi impropre ou abusif des fonds (on n'ose plus parler de détournement depuis 1983, un effort important d'assainissement des pratiques dans ce domaine ayant effectivement été fait) et surtout d'éloignement de la bureaucratie par rapport aux habitants, leurs soucis immédiats et leurs difficultés concrètes.

On peut donc évoquer une "marginalisation" administrative et juridique volontaire d'une partie de la population qui refuse de participer à un système qui lui paraît méconnaître ses besoins et cherche à échapper à une ponction fiscale, effectuée au titre des impôts et taxes locaux, dont elle ne mesure pas les résultats concrets - ou dont elle voit lui échapper le produit à travers des réalisations peu convaincantes. Ce phénomène de retrait par rapport à la vie publique locale, qui n'est pas une incapacité économique ou une marginalisation socio-économique de fait, mais qui correspond au contraire à une stratégie d'économie des ressources familiales, est magistralement illustré à Ouagadougou par le développement parallèle, depuis quelques années, d'autres filières d'équipement et de gestion de la ville, contrôlées par les populations et leurs organisations (les CR), et dans lequel circulent, plus ou moins bien il est vrai, l'argent et les énergies qui semblent faire défaut aux autorités patentées.

C'est donc dans cette deuxième direction que nous avons mené nos investigations et que nous avons conduit la suite de ce travail. Nous nous efforcerons notamment d'y montrer que, lorsque les populations sont directement impliquées et qu'elles peuvent mesurer immédiatement les avantages d'une opération, elles sont en effet prêtes à la financer en partie et savent trouver les moyens de mobiliser des ressources pour l'encourager. Dès à présent, précisons néanmoins que notre propos n'est nullement de laisser entendre que des collectifs de citoyens peuvent se substituer aux fonctions communales, mais bien de constater que, dans le contexte actuel, une mise à contribution hétérodoxe des ressources urbaines constitue une démarche nécessaire pour sortir de l'impasse.

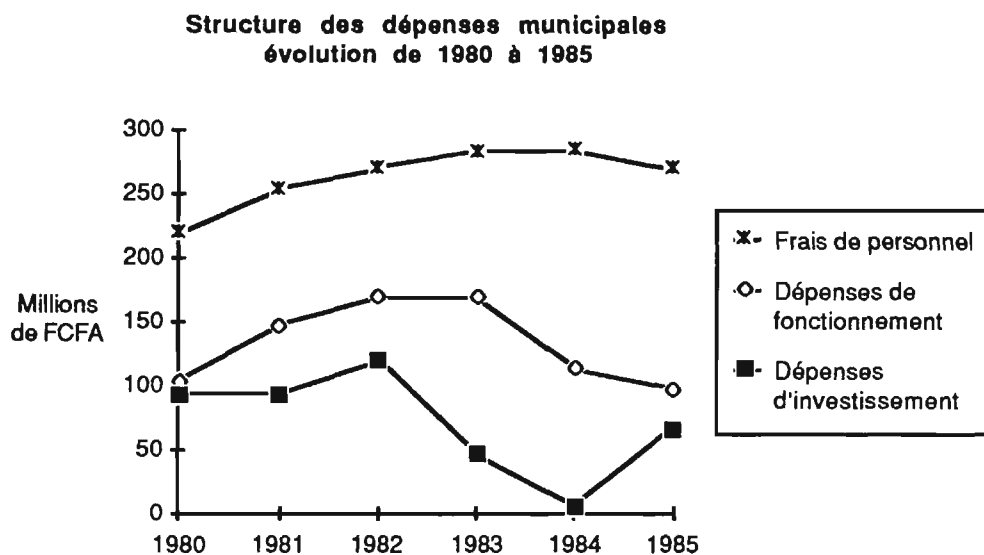
c/ Des dépenses de fonctionnement et d'investissement en régression

Si les ressources des communes burkinabè sont faibles, les dépenses le sont aussi sans surprise : estimées à 1 570 FCFA/habitant en moyenne en 1983, elles étaient alors plus faibles qu'en 1976 ²⁰³. A Ouagadougou, les dépenses par habitant enregistrent une

²⁰³ SYRACUSE UNIVERSITY. - op. cit. - p. 200.

diminution sensible (elles passent de 2 225 FCFA/habitant en 1976-1977 à 1 685,2 FCFA/habitant en 1982-1983 mais seulement 994,6 FCFA en 1985) et attestent des difficultés croissantes de la municipalité à assumer la gestion des services locaux et à réaliser des investissements urbains.

Figure n° 32



Le début de la décennie 80 est marquée par une sensible dégradation de l'équilibre entre les trois postes de dépenses. Il convient de préciser que 1984 est une année particulièrement catastrophique pour le dynamisme municipal en raison des événements politiques (arrivée au pouvoir du CNR) et des changements structurels de l'administration qui ont suivi. La mise en place des CR par exemple a occasionné beaucoup d'attentisme au sein des services locaux et les bouleversements politiques ont suscité une prudente réserve dans les programmes de financement, bloquant ainsi les dépenses, notamment d'investissement, lesquelles sont nulles en 1984.

Tableau n° 58

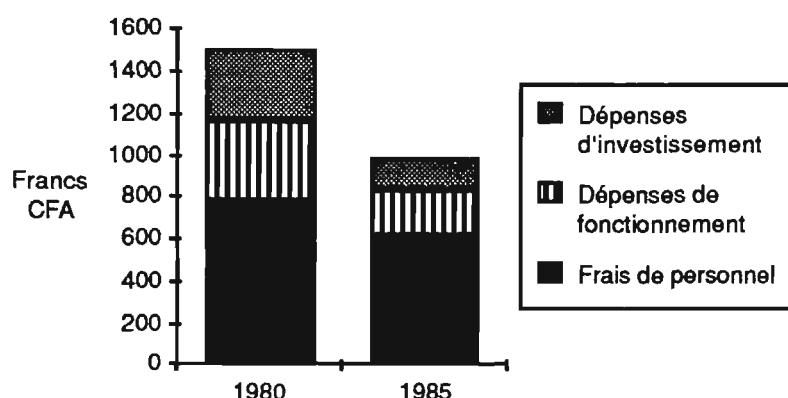
Structure des dépenses municipales totales par habitant : évolution de 1980 à 1985

	En FCFA					
	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Population (en milliers)	276	303	332	363	398	436
Frais de personnel	792,4	836,6	812,0	778,8	713,3	617,0
Dépenses de fonctionnement	376,4	486,5	509,9	465,3	284,4	224,8
Dépenses d'investissement	339,1	309,6	363,3	127,8	14,6	152,8
Total des dépenses	1 507,9	1 632,7	1 685,2	1 371,9	1 012,3	994,6

Source : d'après GROUPE HUIT - BCEOM - BANQUE MONDIALE. - op. cit. - pp. 181-182.

Figure n° 33

Structure des dépenses municipales par habitant en 1980 et 1985



Les dépenses municipales totales par habitant ont crû jusqu'en 1982 puis enregistrent une baisse très sensible les trois dernières années : elles ont ainsi perdu un tiers de leur valeur en 5 ans (plus que les recettes qui, sur la même période, ont diminué de 16% en francs courants). Très sensible au niveau du fonctionnement, cette contraction des dépenses par habitant signifie concrètement que les citoyens sont moins bien desservis en 1985 qu'en 1980. N'ayant pu s'adapter à la courbe démographique et aux besoins croissants des citoyens, les services publics délaissent une frange grandissante de la population tandis que les aspirations d'autres catégories d'habitants ne sont qu'imparfaitement satisfaites.

Tableau n° 59

Evolution des dépenses de fonctionnement municipales de Ouagadougou : 1976-1985

	En millions de FCFA									
	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
En francs courants	290,0	480,0	312,0	341,0	322,6	400,9	438,9	451,6	397,1	367,0
Variation annuelle	-	65,5	-35,0	9,3	-5,4	24,3	9,5	2,9	-12,1	-7,6
En francs constants	-	-	-	-	322,6	364,5	362,7	339,3	271,2	227,9
Variation annuelle	-	-	-	-	-	13,0	-0,5	-6,5	-20,1	-16,0

* 1980 est choisie comme base.

Sources : d'après SYRACUSE UNIVERSITY. - op. cit. - pp. 206-207 ; GROUPE HUIT - BCEOM - BANQUE MONDIALE. - op. cit. - pp. 182 et p. 253.

Figure n° 34

Evolution des dépenses de fonctionnement de la municipalité 1980-1985

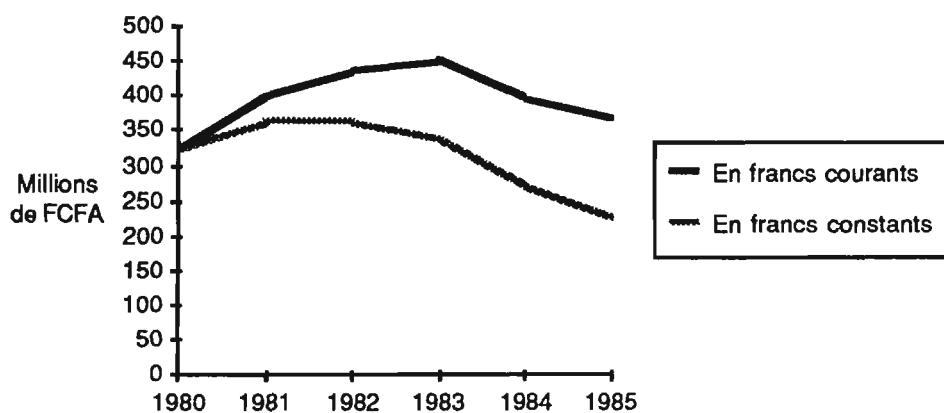


Tableau n° 60

**Ventilation des dépenses de fonctionnement de la municipalité :
évolution de 1980 à 1985 (en millions de FCFA et en %)**

	1980	% du total	1981	% du total	1982	% du total
Frais de personnel	218,7	67,8	253,5	63,2	269,6	61,4
Dénrées et fournitures	43,9	13,6	74,5	18,6	77,7	17,7
Trav. et serv. extérieurs	32,9	10,2	43,5	10,9	52,8	12,0
Autres	27,1	8,4	29,4	7,3	38,8	8,9
Total	322,6	100,0	400,9	100,0	438,9	100,0

	1983	% du total	1984	% du total	1985	% du total
Frais de personnel	282,7	62,6	283,9	71,5	269,0	73,3
Dénrées et fournitures	72,4	16,0	41,2	10,4	32,5	8,9
Trav. et serv. extérieurs	62,5	13,9	52,9	13,3	36,7	10,0
Autres	34,0	7,5	19,1	4,8	28,8	7,8
Total	451,6	100,0	397,1	100,0	367,0	100,0

Source : D'après GROUPE HUIT - BCEOM - BANQUE MONDIALE. - op. cit. - pp. 181-182.

Il n'est ainsi guère contestable que la dégradation des revenus locaux a entraîné une diminution des capacités de fonctionnement des instances locales ouagalaises : la baisse des dépenses de fonctionnement en valeurs courantes et plus encore en valeurs constantes, ainsi que le montre le tableau précédent, en témoigne. Cet "étranglement" est encore plus fortement ressenti au niveau du budget d'investissement. Passant de 340 à 153 FCFA par habitant en 5 ans, la capacité d'investissement de la municipalité se trouve réduite de moitié. Or, en 1984 B Tagournet et G. Palacio estimaient qu'il fallait multiplier par trois l'investissement moyen de 500 FCFA par habitant réalisé sur la décennie précédente (638 FCFA en 1974, 473 en 1976, 586 en 1977 et 419 en 1978) pour permettre à la ville de faire face à ses besoins immédiats ²⁰⁴ !

L'emprunt est un des recours possibles pour augmenter la capacité d'investissement. La municipalité ne semble toutefois pas avoir fréquemment employé cet outil par le passé, aussi l'autofinancement a-t'il joué un rôle non négligeable dans l'équipement de la ville ²⁰⁵. Avec la rareté des apports internationaux avant le milieu des années 80 (à l'exception de la Banque mondiale pour le Premier projet urbain), la modicité des moyens propres de la municipalité est donc l'une des raisons immédiates du sous-équipement de la ville.

²⁰⁴ B. TAGOURNET, G. PALACIO. - op. cit. - p. 54.

²⁰⁵ Ibid. - p. 53.

Enfin, tout comme pour 1986 et 1987, les excédents de trésorerie posent ici problème. Cet "empêchement à dépenser", pour reprendre l'expression d'experts déjà cités ²⁰⁶, ne peut être totalement expliqué par la situation particulière qui a prévalu dans le pays à la suite des événements de 1983, puisqu'il leur est antérieur.

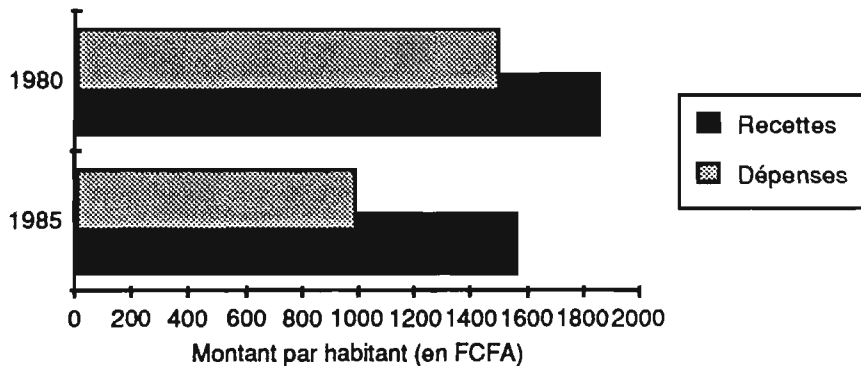
Tableau n° 61
Récapitulatif des comptes de gestion municipaux de 1980 à 1985

	En millions de FCFA		
	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

Source : D'après GROUPE HUIT - BCEOM - BANQUE MONDIALE. - op. cit. - pp. 176 et sq.

Figure n° 35

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



Si l'on peut se réjouir de constater que l'équilibre budgétaire de la ville est ainsi respecté, force est de reconnaître qu'il est une conséquence de l'une atonie générale de la vie financière de la commune plus que de sa bonne santé économique. L'on ne peut en effet que s'étonner de la faiblesse des dépenses au regard des excédents de trésorerie, alors que la capitale manque par ailleurs cruellement d'équipements et de services. N'est-ce

²⁰⁶ Ibid. - p. 66.

pas là en réalité la manifestation la plus probante de la marginalisation de la municipalité dans la gestion de la ville ? Les grandes décisions sont prises ailleurs et les autorités locales, bridées par les tutelles et concurrencées sur le territoire communal par des administrations centrales ou des offices nationaux, ne gardent en effet que peu d'initiative en matière d'équipement de la ville. Or la relance des investissements locaux passe avant tout par une restauration de l'initiative municipale accompagnée d'une simplification de la fiscalité, d'une amélioration du recouvrement des taxes et éventuellement d'une bonne utilisation d'emprunts municipaux. La nouvelle réforme communale, en partageant la ville en cinq communes sans crédibilité financière ne va cependant guère dans ce sens et risque de prolonger pour longtemps encore les tutelles centrales sur ces fragiles entités urbaines.

En conclusion, l'analyse de ces différentes données met en évidence deux facteurs limitant le pouvoir d'intervention des autorités locales sur le territoire urbain : d'une part la médiocrité en valeur absolue de leurs recettes et d'autre part une capacité gestionnaire de ces revenus très insuffisante. Des agents de la Division financière du Haut-commissariat nous faisaient ainsi remarquer en 1990 que l'extension des impôts locaux à l'ensemble de la ville par un recensement exhaustif et actualisé des personnes, des biens immobiliers et des activités permettrait de doubler le montant des recettes provinciales sans augmenter le coût unitaire de chaque taxe pour le contribuable déjà assujéti à leur paiement ; tout comme l'augmentation des collecteurs et leur "professionnalisation" permettrait d'améliorer sensiblement la perception des droits de marché. De façon générale, le sous-encadrement des services financiers locaux, qu'il soit exprimé en terme d'effectifs ou plus significativement encore en terme de niveau de formation du personnel, entrave l'efficacité de la gestion financière de la ville : elle explique en partie les nombreuses irrégularités constatées dans les comptes et les retards pris dans un certain nombre de procédures.

Gestionnaires autant que financières, les difficultés de la province relèvent aussi d'un problème de management. C'est pourquoi, dans son Second projet urbain, intitulé "Mobilisation des ressources et réhabilitation des infrastructures municipales", la Banque mondiale concentre les efforts sur la consolidation des instruments de gestion des instances locales, leur offrant ainsi la possibilité de procéder ultérieurement par elles-mêmes à la nécessaire redéfinition de l'assiette des différents impôts et à l'amélioration du recouvrement de leurs taxes.

Partenaire essentiel de la gestion urbaine, la collectivité locale n'est cependant pas la seule instance responsable de l'offre en services urbains, laquelle provient aussi de directions ministérielles et surtout d'établissements publics dont nous avons souligné qu'ils avaient, ces dernières années, conforté leur rôle dans la capitale au détriment de la province. Le rapport de force ainsi établi est un des paramètres essentiels des modalités actuelles de la production et de l'organisation des services publics.

Chapitre III : Le fonctionnement urbain : la gestion sectorielle et ses acteurs institutionnels

Nous ne retiendrons ici des "démembrements" de l'Etat que les services qui se sont trouvés, successivement ou conjointement, chargés de l'urbanisme ouagalais et des services publics urbains. Le poids de ce dispositif institutionnel confirme la relative marginalité des services municipaux et son ampleur justifie que nous nous y attardions.

I. L'administration de la croissance urbaine et la maîtrise foncière : des enjeux stratégiques disputés

L'histoire "cahotique" des institutions chargées de la mise en œuvre et du financement d'un projet urbain au Burkina Faso témoigne, autant que de l'insuffisance des ressources disponibles, des conflits de compétence entre les acteurs qui se disputent la prééminence sur la ville. L'aménagement physique et la gestion fiscale du territoire urbain dépendent ainsi de deux ministères, l'Equipement et les Finances, dont les objectifs et les intentions se sont révélés partiellement contradictoires. Loin de résoudre les divergences entre les filières sectorielles d'intervention, l'immixtion permanente du pouvoir politique dans les décisions s'est souvent traduite par des choix arbitraires, qui ajoutent au malaise des techniciens, et par une instabilité administrative, soulignée par l'"itinérance" de certains services clefs, qui a nui au suivi des mesures urbanistiques. Théâtre de ces luttes et concurrences feutrées, la cité a rarement bénéficié d'un projet clairement énoncé : si, depuis 1983, elle semble plus que jamais être l'objet des sollicitudes étatiques, l'inflation corrélative 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 spécificités opérationnelles souvent confuses.

A. Les 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 dans ce balancement des responsabilités les enjeux sous-jacents de l'époque, à savoir équipement de la ville, mise en place des infrastructures (impliquant de gros investissements) 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. Si la maîtrise de ces enjeux n'est pas sans intérêt, on s'en doute, le rapport de force qui conduit à donner en gage aux uns et aux autres alternativement les responsabilités de l'urbanisme ne facilite pas le développement d'une réflexion urbaine proprement dite et la constitution d'un organisme en charge de ces problèmes.

En janvier 1966 pourtant, un service rattaché au ministère des Travaux publics et des Postes et Télécommunications rassemble enfin l'Urbanisme, l'Architecture et le Cadastre ². En 1971, ce dernier est à nouveau confié au ministère des Finances et du Commerce alors qu'une Direction de l'Urbanisme et de l'Architecture est créée au sein du Ministère des Travaux publics, des Transports et de l'Urbanisme ³. Elle a alors en charge non seulement toutes les questions relatives à l'urbanisme et l'habitat (plans, permis de construire et lotissements), mais également la conception et l'entretien des bâtiments administratifs ; ces dernières fonctions ne lui seront retirées qu'en 1977 ⁴, date à laquelle on peut dire que l'urbanisme a enfin acquis une respectabilité dans l'administration burkinabè.

C'est ainsi qu'au Directeur général de la toute nouvelle DGUAH (Direction générale de l'Urbanisme, de l'Architecture et de l'Habitat, créée par un décret du 22 mai 1981), est confiée la direction du Projet urbain de la Banque mondiale. La DGUAH est ainsi reconnue comme partenaire privilégié des opérateurs de l'urbanisme ouagalais, mais a-t-elle les moyens de ses ambitions ? L'Habitat ayant été transféré à la Direction générale de l'Architecture en 1983 lors d'un nouveau remaniement du ministère, la redistribution

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° 71-34 PRES. PL. TP. du 2 février 1971 (JORHV. - n° 9 du 4 mars 1971. - p. 176)

⁴ Décret n° 77-268 PRES. MTP. du 22 juillet 1977 (JORHV. - n° 30 du 28 juillet 1977. - p. 620)

des tâches réaffirme la mission d'étude de la DGUT, qui succède à la DGUAH⁵, au sein de laquelle sont renforcées deux fonctions prépondérantes : la réalisation des schémas directeurs ; la conception puis la mise en œuvre des lotissements qui vont bientôt devenir la priorité du projet urbain national. Son organigramme comprend alors aux côtés de la Direction de la Topographie, celle de l'Urbanisme, de l'Aménagement et des Lotissements. La Direction de l'Urbanisme semble alors au faîte de sa "gloire", du moins si l'on en croit la brutale inflation de sa charge de travail. Soucieux d'efficacité et de rapidité d'exécution, le gouvernement a en effet besoin d'un maître d'œuvre vélocé pour concrétiser son projet urbain. Dans un premier temps, ce maître d'œuvre sera la DGUT que ses fonctions, reprécisées en détail en 1984, semblent placer au centre du dispositif de programmation et de gestion de tous les documents d'urbanisme comme, à un niveau plus général, de l'élaboration d'une politique générale de l'urbanisme sur le territoire national (article 2)⁶. Dans l'accord de coopération signé avec les Pays-Bas portant sur une vaste opération de restructuration des quartiers d'habitat spontané à Ouagadougou, la DGUT apparaît ainsi comme la cheville ouvrière du programme : elle crée en son sein un bureau de projet qui administre dans un premier temps le registre d'attribution des parcelles et gère le fonds de roulement alimenté par l'apport initial de 25 000 FCFA (elle supprime en cela le bureau municipal de l'Habitat qui, jusqu'au projet Cissin, avait assumé ces tâches). Elle porte en outre la responsabilité de la première phase d'aménagement (de l'établissement du plan de lotissement au nivellement des voies), la province n'intervenant qu'ultérieurement pour prendre en charge la seconde phase (l'amélioration progressive des infrastructures et des équipements)⁷. La DGUT s'adjoint en outre en 1986 la Direction du Cadastre qui lui donne en principe la possibilité de contrôler de bout en bout la chaîne technique et financière des lotissements⁸.

Pourtant, ce dispositif institutionnel se révèle vite pervers pour la DGUTC. Certes elle est pendant quelques années encore assaillie de travail, mais cette "diversion" ne peut longtemps masquer le fait que la multiplication des structures chargées des problèmes urbains conduit irrémédiablement à la déposséder de sa mission de maître d'œuvre principal de l'urbanisme ouagalais. Ainsi dès 1984 est créée une Commission des Lotissements, dont la présidence lui échappe puisqu'elle est confiée au Ministre de l'Intérieur (qui deviendra celui de l'Administration territoriale), chargée de "conduire et

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 C. BEEKER. - *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 (*JOBE*, - n° 12 du 20 mars 1986, - p. 195).

superviser" tous les travaux de lotissement à Ouagadougou ⁹ ; de même en 1985 la constitution d'une Commission nationale d'Aménagement, d'Urbanisme et des Lotissements, présidée par le ministère de l'Administration territoriale, lui ravit son pouvoir de décision et sa fonction de conception dans ce domaine pour lequel elle n'intervient plus que comme atelier de réalisation des plans ¹⁰. Par ailleurs, le Fonds de l'Habitat créé en 1986 est placé directement sous les tutelles ministérielles de l'Équipement et du Budget, son administrateur étant le ministre chargé de l'Habitat (articles 1 et 5) ¹¹.

Puis en 1988, la DGUT perd le Cadastre qui est à nouveau rattaché au ministère des Ressources financières. Enfin le recensement des ménages attributaires et la gestion des acomptes sont également confiés aux Domaines, la DGUT n'ayant ainsi plus aucun instrument de contrôle sur la distribution des parcelles. Parallèlement, les autres grands projets urbains (les "Cités révolutionnaires" notamment) sont du ressort immédiat de la présidence dont le Département des Infrastructures, fonctionnel à partir d'octobre 1985 ¹², gère tous les chantiers importants. La DGUT perd ainsi en quelques années l'essentiel du contrôle sur les lieux d'initiative, les organes de décision et les instruments de gestion des opérations urbaines pour se spécialiser dans le "rôle strictement technique du montage des dossiers" ¹³. Le dispositif législatif sur l'urbain, considérablement renforcé entre 1983 et 1985, portait en réalité en lui les germes de cette "récession" puisque, tout en s'appuyant sur la DGUT, il n'a cessé de lui juxtaposer des structures concurrentes et que, plus grave encore, il a permis à des services extérieurs de confisquer certaines composantes ou certains segments des opérations d'urbanisme afin de les gérer à leur profit (ce fut manifestement le cas à propos du fonds de roulement du lotissement passé de la DGUT aux Domaines). Cette relative "décadence" de la DGUT est matérialisée aujourd'hui par une forte compression de personnel et une réduction sensible de la charge de travail des agents restants. Cette évolution n'est pas seulement due aux changements intervenus dans la politique gouvernementale, elle est symptomatique des rapports entre trois administrations : les Domaines, l'Urbanisme et la province.

⁹ Décret n° 84-203 CNR/PRES/ISMEC du 1^{er} 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 A. OSMONT. - "Les enjeux urbanistiques : la tentation du modernisme et les contraintes de la gestion". - in E. LE BRIS et alii. - Les enjeux des extensions urbaines à Ouagadougou : rapport final. - Paris : ORSTOM ; Ouagadougou : CNRST, à paraître. - p. 22.

Dans la deuxième moitié des années 80 le paysage institutionnel de l'urbanisme entérine donc l'effacement de la DGUT, confirme le renforcement de la direction des Domaines et place le Haut-commissariat en position de super-intendant des lotissements puisque c'est lui qui, en contrôlant les commissions d'attribution, gère en dernière analyse les forces sociales et économiques engagées dans la course aux parcelles. Un expert hollandais confirme : "De 1985 à 1988, le rôle central de la DGUT concernant le programme de lotissement s'est sans cesse réduit. Elle s'est de plus en plus restreinte à la préparation technique et à l'exécution des activités planifiées. La province est devenue la première responsable de l'attribution des parcelles [...] La Direction des Domaines était la première responsable de la délivrance de certificats pour la parcelle attribuée et de la perception de l'acompte obligatoire." ¹⁴ De façon très symptomatique, cette nouvelle donne scelle le confinement de la Direction de l'Urbanisme dans un rôle subalterne d'exécution qui ne prend tout son sens que replacé par rapport au mouvement parallèle manifestant le règne ascendant des "financiers".

2/ Une pratique "conservatrice"

Ces fréquents remaniements entraînant des changements de tutelle ont évidemment eu des répercussions perturbatrices sur le fonctionnement des services concernés et sur la clarté de l'attribution des compétences respectives. Ce brouillage, outre qu'il est souvent contre-productif, a favorisé les situations de concurrence et de conflits latents, peu favorables aux prises d'initiative. Insuffisamment dotées en hommes et en moyens, les Directions qui se sont succédé depuis 1971 ont largement contribué à perpétuer l'urbanisme de lotissement et les plans de type colonial à grille orthogonale. Les raisons de ce "conservatisme" technique sont cependant diverses suivant les périodes.

Dans un premier temps, la DGUAH a été paralysée par l'absence de schéma de structure de la ville de Ouagadougou, et celle de schéma d'aménagement du territoire la privait d'un cadre global d'action. Le pouvoir politique ayant fait l'économie durant toute la période d'une réflexion générale sur le rôle des villes dans le pays, il ne pouvait fournir aucune directive précise à la DGUAH quant à son programme d'action. La seule instruction, donnée tardivement puis rapidement érigée en précepte de l'urbanisme du pauvre fut, 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 était

¹⁴ C. BEEKER. - op. cit. - p. 27.

évidemment séduisante, mais le PNUD ayant mis 5 ans à aménager 300 parcelles selon cette méthode, la DGUAH pouvait-elle raisonnablement escompter résoudre ainsi les problèmes ouagalais en l'absence d'assistance technique et surtout financière ? Confinée dans ce genre d'utopie ou réduite aux tâches techniques de réalisation des lotissements, la DGUAH ne pouvait que se sentir déresponsabilisée et éprouver des difficultés à situer son domaine de compétence dans le domaine de l'aménagement du territoire et du développement des villes. Rien d'étonnant à ce que toutes les missions d'expertise au début des années 80 aient noté que la planification urbaine burkinabè restait aléatoire, pour ne pas dire inexistante, et que les ambitions des institutions responsables se désagrégeaient dans une inertie fataliste ¹⁵.

Des tentatives ont cependant été faites pour remédier à cette situation. Des initiatives comme la mission confiée à Jean-François Tribillon de reformuler un code de l'urbanisme ¹⁶ ou la commission chargée d'examiner les problèmes d'habitat en Haute-Volta mise sur pied en 1981 par le Ministère des Travaux publics, montrent à l'évidence que le sentiment d'une inadaptation croissante des outils et procédures disponibles était profondément ressenti par les urbanistes burkinabè. Ces efforts cependant n'ont pas été appuyés par une volonté politique capable de les faire aboutir. La conclusion d'un document de travail destiné à la Commission de réflexion sur les problèmes urbains est à cet égard significative : " 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" ¹⁷.

Par la suite, les handicaps de la DGUTC et de la DGUT ont été d'une autre nature. De 1983 à 1986, la Direction de l'Urbanisme a été littéralement submergée de travail dans des conditions frisant la frénésie. Les délais d'exécution étant réduits au maximum (parfois une semaine pour réaliser le plan d'un lotissement !), les études préalables ont été simplifiées, voire parfois purement abandonnées. Les incidences techniques de ces pratiques sont à l'origine de parcelles aberrantes, conçus sur la table à dessin et superbement ignorants des contraintes naturelles des sites sur lesquels ils ont été

¹⁵ Voir par exemple F. AMIOT. - Eléments d'un diagnostic sur les problèmes urbains en Haute-Volta : mission du 24 au 29 mai 1982. - Paris : s.n., 1982 ; C. BESSAT. - 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.

¹⁶ J.-F. TRIBILLON. - Législation de l'urbanisme en Haute-Volta : principes directeurs, matériaux juridiques et avant-projet sommaire. - Paris : SMUH, 1973.

¹⁷ DGUAH. - Aménagement urbain et droits coutumier : document de travail destiné à la CNRPU. - Ouagadougou : DGUAH, 1982. - multigr., p. 6.

implantés, plaçant notamment des parcelles dans les bas-fonds ou barrant ceux-ci par des voies transversales : en l'absence de dispositif d'évacuation des eaux pluviales, de tels aménagements allaient rapidement s'avérer très préjudiciables pour les habitants et pour l'environnement urbain dans son ensemble. C'est donc ici la précipitation et l'absence de suivi des opérations qui ont disqualifié une partie du travail de la DGUT, engluée dans des tâches ingrates qui ne lui permettaient plus ni de prendre du recul par rapport à sa pratique, ni d'innover, ni même de traiter correctement les travaux.

La pratique de l'exécution des lotissements sans viabilisation ne l'a par ailleurs pas incitée à se préoccuper de l'équipement des terrains, la MAP ayant institutionnalisé la pratique du "parcellement" simple, tandis que l'évolution politique se chargeait de la déposséder de la gestion financière des opérations de lotissement. Son champ de compétence a ainsi été progressivement dépouillé jusqu'à ne plus conserver que la réalisation des épures des documents d'urbanisme et l'implantation des lotissements, fonctions passablement réductrices de l'urbanisme. Cette dispersion à l'extrême des tâches concourant à la maîtrise de la croissance urbaine comme à la gestion urbaine n'a pas favorisé l'émergence d'une réelle "politique urbaine" ¹⁸, encore moins d'une pratique gestionnaire de la ville dont la DGUT, concurrencée par d'autres administrations et paralysée par l'interventionnisme étatique, ne pouvait devenir le maître d'œuvre.

Il n'en demeure pas moins, au sein de la DGUT, une permanence : ses urbanistes partagent le rêve commun d'une ville bien ordonnée, à l'aménagement et au fonctionnalisme irréprochables. Cette conception urbanistique, récurrente dans tous les projets qui se sont succédés ces quinze dernières années, a pour fondement celui de l'ordonnancement interne de la ville et celui de la maîtrise totale de la croissance urbaine.

Ces deux "obsessions", au-delà des soubresauts institutionnels précédemment décrits, avoir continûment fondé la philosophie des interventions urbanistiques au travers desquelles elles s'expriment plus ou moins explicitement. Le lotissement total de la ville visait ainsi, entre autres, à stopper la croissance démographique de la ville en deçà d'un seuil considéré comme acceptable : cet objectif-là était théoriquement atteint dès 1988 puisque la mise à disposition à Ouagadougou d'environ 100 000 lots, avec un taux moyen d'occupation par parcelle de 7 personnes, permettait dès lors d'accommoder la totalité de la population urbaine existante et devait désormais constituer le cadre strict,

¹⁸ Nous discuterons ultérieurement l'existence d'une "politique urbaine révolutionnaire" : cf troisième partie, chapitre I.

inextensible, de l'urbanisation ouagalaise. Le projet a cependant été disqualifié par la réalité de l'expansion continue des établissements "spontanés" à la périphérie des espaces lotis. Par ailleurs, les nouvelles normes de superficie des parcelles étaient destinées à limiter et contrôler l'expansion spatiale du territoire urbain. Enfin le SABO (schéma d'aménagement de la banlieue de Ouagadougou) devait freiner les flux migratoires en fixant les candidats à la citadinisation dans des villages périphériques, scénario qui semble cependant avoir eu un effet inverse, ces villages n'ayant pour ambition que d'être intégrés dans la ville...

Il était logique que la DGUT adoptât la philosophie de ces opérations qui, pour avoir été édictées par un pouvoir politique soucieux de "cadenasser" la capitale, coïncidaient, dans leur fondement idéologique sinon toujours dans leurs options techniques, avec son aspiration à une ville totalement domestiquée. Les autres composantes des projets semblent en revanche lui avoir totalement échappé, du moins n'en a-t-elle pas maîtrisé les enjeux : la gestion foncière, le suivi de l'équipement des terrains lotis, la mise en cohérence des réseaux et infrastructures, la réappropriation et la critique des outils et techniques urbanistiques.

La gestion urbaine n'aurait-elle donc jamais été au centre des préoccupations, compétences ou enjeux de la Direction de l'urbanisme ? N'est-ce pas plutôt que celle-ci n'a été qu'indirectement pensée comme un des contenus de l'"urbanisme idéal" hérité de la colonisation, référence toujours patente de la pratique juridique, technique, et idéologique des urbanistes comme des décideurs. Faut-il aller jusqu'à affirmer que les urbanistes ont stérilisé leur action en nourrissant pendant 20 ans une illusion anachronique, celle que Gustave Massiah et Jean-François Tribillon appellent le "paradigme perdu" des héritiers de l'urbanisme colonial, ce "moment de la merveilleuse cohérence, plus même, de la fusion réalisée entre gestion urbaine, gestion foncière et gestion sociale" ¹⁹ ? Ou bien la faiblesse des moyens octroyés à l'urbanisme a-t-elle enrayé le processus de renouvellement de la pensée urbanistique en l'absence d'enjeux importants pour des urbanistes réduits à gérer techniquement le quadrillage du sol ?

Un agent de la DGUT nous disait ainsi encore en 1987 que l'important était d'organiser l'espace (par l'implantation d'un parcellaire) et que l'équipement viendrait plus tard... Discours de la démission face à la marginalisation de la DGUT dans la gestion urbaine ou réappropriation dans un discours technique d'une option à l'origine

¹⁹ G. MASSIAH, J.-F. TRIBILLON. - Villes en développement. - Paris : Eds. La Découverte, 1987. - p. 40. - (coll. Cahiers libres).

fondamentalement politique dont le contenu idéologique est ainsi subrepticement évacué ? Car enfin, l'organisation de l'espace passe aussi par d'autres voies que le parcellement : les infrastructures et les équipements ne sont-ils pas aussi d'excellents moyens de hiérarchiser l'espace ? Les réseaux notamment ne peuvent-ils être aussi des points d'ancrage d'une planification spatiale ? Il semble en réalité que les impératifs financiers et les contraintes politiques aient effectivement imposé leur propre logique urbaine et masqué, jusques et y compris au sein de la DGUT, les autres dimensions de la gestion urbaine : le lotissement "nu", prioritaire parce que bon marché, permet en dernière analyse à une profession en mal de reconnaissance de conserver à peu de frais l'illusion de dompter l'espace urbain en l'assujettissant à sa règle et de justifier a posteriori la permanence de son modèle d'ordre urbain.

On retrouve donc de façon caricaturale dans la pensée urbanistique ouagalaise l'objectif fondamental d'un ordonnancement de la ville, lui-même reflet de l'ordre social établi ²⁰. L'urbaniste, principal ouvrier de la mise en œuvre de cet agencement méthodique, manque pourtant singulièrement de moyens pour une telle ambition ; aussi, à défaut d'être préventive et globale, son action est-elle le plus souvent curative et partielle. De ce fait, au lieu d'apparaître comme un "grand prêtre", fondateur de l'urbanisme moderne dont la vocation et la fonction seraient de préparer l'accueil des nouveaux citadins, il n'est guère au contraire qu'un apprenti sorcier, destructeur de formes citadines déjà établies, dans un certain désordre il est vrai au regard des objectifs posés. N'ayant pu prévenir l'urbanisation, il est aujourd'hui contraint d'intervenir après l'installation des habitants en substituant autoritairement à un patrimoine urbain existant, un ordre imposé dont la légitimité apparaît contestable.

Le manque de moyens, les aléas historiques du dispositif institutionnel ainsi que la permanente ingérence du pouvoir politique, non seulement dans l'élaboration du projet urbain mais aussi dans sa mise en œuvre instrumentale et dans le choix des options techniques, expliquent largement que les urbanistes ouagalais n'aient guère eu l'opportunité de remettre en cause des méthodes d'aménagement (rénovation bulldozer du centre-ville et parcellement orthogonal des quartiers populaires) reproduites dans une certaine précipitation et dans un contexte qui ne pouvaient apporter que distorsions et inadaptations. Ainsi le lotissement orthogonal indifférencié et indifférent aux courbes de niveau ne se comprend qu'accompagné de la création d'un réseau de caniveaux protégeant les terrains bâtis des effets de la perturbation des trajets naturels de la

²⁰ Ibid. - p. 106 et sq.

circulation de surface des eaux. Or le lotissement commando a réalisé le premier sans le second faute de temps et de moyens, peut-être aussi en raison d'une certaine indifférence au "produit fini", l'essentiel étant d'affirmer sur le sol un contrôle matérialisé par le parcellement. De même, la rénovation du centre-ville ne se "justifie" éventuellement que dans le cadre d'un réaménagement des circulations afin d'en améliorer la fluidité et d'aérer un vieux cœur urbain saturé - à la manière d'un Haussmann par exemple. Or les opérations bulldozer à Ouagadougou ont radicalement détruit le tissu bâti mais sans modifier l'organisation des réseaux, reconstruisant un marché sans dessertes routières et laissant la zone commerciale toujours plus mal irriguée par des rues encombrées de véhicules dont le nombre croissant excède la capacité.

L'originalité de l'urbanisme ouagalais n'est donc issue de la pratique opérationnelle des urbanistes, elle réside dans l'ampleur des échelles adoptées pour ces opérations et dans l'accélération qui leur a été brutalement imposée. Cette rupture artificiellement créée entre des techniques et procédures relativement "conservatrices" et les conditions de leur mise en œuvre ne pouvait que placer la DGUT en porte-à-faux en la faisant apparaître comme un "frein" au progrès supposé, d'où les fréquents désaccords entre celle-ci et d'autres acteurs institutionnels, moins confrontés aux limites mêmes des techniques et donc moins sensibles à l'hérésie de leur galvaudage, d'où surtout le profond malaise de la DGUT.

De ce malaise résulte surtout l'apparent entêtement de la DGUT dans les voies d'un dogmatisme désuet et d'un urbanisme doctrinal qui, dans une certaine mesure, la protègent d'un désarroi total. Mais comment ne pas voir aussi que cette méfiance érigée en stratégie la coupe radicalement du "train de l'histoire" urbaine et la disqualifie chaque jour davantage pour en assumer le rôle de leader ? Retranchée derrière son ultra-juridisme, campée sur les bastions de son savoir technique, la DGUT est sur la défensive et manque de recul et d'autorité pour oser transgresser les dogmes. Tâcheron d'un projet politique autoritaire, elle ne peut, en marge de la contrainte légale et institutionnelle, assumer les innovations nécessaires à un urbanisme de périphérie peu doté. Sa "raideur" explique sa maladresse dans le dialogue avec les autres protagonistes institutionnels mais surtout avec les populations, la mettant ainsi en mauvaise position pour pouvoir s'appuyer sur les acteurs de la nébuleuse "informelle" que d'aucuns décrivent comme les désormais nécessaires "relais" des pouvoirs publics ²¹. Elle

²¹ A. DURAND-LASSERVE. - "Le logement des pauvres dans les villes du Tiers-monde : crise actuelle et réponses". - in *Le logement des pauvres dans les grandes villes du Tiers-monde*. - in *Revue Tiers-monde*. - t. XXIX, n° 116, octobre-décembre 1988. - p. 1211.

explique également sa relative méconnaissance du terrain, au moins en ce qui concerne ses responsables que la conscience des déficiences de leur pratique paralyse. L'un d'eux nous confiait ainsi avec un sourire contraint : "Je ne t'accompagne pas, il vaut mieux que je ne m'aventure pas dans ce quartier !" Cette boutade en dit long sur l'isolement des urbanistes et donne la mesure de l'incompréhension régnant actuellement entre eux et les populations. Pourtant, c'est précisément sur ces dernières que porte le pari du pouvoir. S'appuyer sur les habitants pour partager le coût de la "gestion sociale" de l'urbain, là réside la nouveauté de la pratique urbaine du pouvoir burkinabè, là aussi réside sa chance de réhabiliter physiquement la ville et de recréer une urbanité dans les quartiers oubliés de la périphérie, de "citadiniser" leurs habitants, d'éviter la "panne urbaine". Incapable d'accompagner le passage d'une urbanistique de plan à un urbanisme gestionnaire, insuffisamment réceptive aux voix de la ville, la DGUT laisse les changements se faire sans elle.

B. les Domaines

Le service des Domaines, rattaché au ministère des Ressources financières, n'a pas à proprement parler une influence directe sur la gestion de la ville, mais il a cependant joué un rôle important dans sa réorganisation territoriale dans la mesure où la constitution d'une assiette fiscale a de toute évidence été un des objectifs de la réforme. L'étude de la gestion urbaine ne peut donc laisser dans l'ombre les Domaines, partie prenante dans le mécanisme actuel d'accroissement de la pression fiscale sur les citoyens. Ainsi, la relocalisation du Cadastre aux Domaines en 1988, après son rattachement à la DGUTC de 1986 à cette date, constitue le dernier avatar du rapport de force engagé entre les différents ministères chargés de l'aménagement urbain - Equipement, Administration territoriale et Ressources financières - au profit, pour l'instant, de ce dernier ²² ; ce conflit de compétence n'est d'ailleurs pas nouveau puisqu'il était déjà dénoncé par la Commission nationale de réflexion sur les problèmes d'urbanisme en 1982 ²³.

Rappelons que la loi 77/60/AN prévoyait que l'élaboration des plans de lotissement revenait au Service de l'Urbanisme (qui n'est resté dans les années 60 qu'un bureau au sein du Cadastre) et que leur exécution relevait du Cadastre (relevés, bornage), la Direction des Domaines se chargeant de l'immatriculation des terrains, de leur évaluation et des éventuels dédommagements. La domiciliation du Cadastre à la DGUTC en 1986

²² Voir aussi A. OSMONT. - op. cit. - p. 17 et p. 22.

²³ DGUAH. - op. cit. - p. 6

marquait la montée en puissance, sinon des urbanistes, du moins de l'urbanisme en tant que véhicule d'une volonté politique de résoudre un certain nombre de problèmes par l'aménagement de l'espace urbain. A l'inverse, la décision de 1988 entérine l'effacement des enjeux proprement urbanistiques au profit de considérations politiques et économiques : plus qu'un outil d'aménagement urbain, le cadastre est aujourd'hui conçu avant tout comme un instrument de gestion fiscale. Le volet financier a supplanté celui de l'organisation spatiale dans le projet urbain étatique.

Ce glissement des priorités a été illustré par le conflit qui a opposé la DGUT et les Domaines pour la réalisation d'un cadastre, ou à tout le moins d'un adressage, dans les quartiers récemment lotis : ce projet, vieux de plus de quinze ans puisque les premières études datent de 1973 ²⁴, semblait enfin avoir trouvé un contexte politique favorable, relançant ainsi la polémique entre les différentes autorités de tutelle potentielles.

La coopération hollandaise était favorable à un cadastre simplifié comportant essentiellement l'identification des occupants de lots urbains : son but était de permettre le contrôle administratif des attributions et, par l'enregistrement systématique de toutes les terres disponibles et distribuées, de gérer plus rationnellement l'espace, notamment par le respect du non-cumul des parcelles à Ouagadougou, principe inscrit dans le décret d'application de la Réforme agraire et foncière (RAF : article 105). La responsabilité de ce document et de sa gestion aurait été attribuée à la DGUT. Le projet n'a cependant pas vu le jour, les Domaines, dotés d'un projet concurrent, s'y étant opposés.

En vertu de la RAF en effet, le ministère chargé des Domaines se trouvait investi de la responsabilité de la "gestion du DFN" (article 11), devenant par là-même titulaire de la charge du Cadastre à mettre en place (article 12) ²⁵. Jusqu'alors les Domaines ne géraient que les registres fonciers des zones commerciales, industrielles, administratives et résidentielles modernes tandis que la Mairie avait en charge ceux des zones d'habitat traditionnel : les premiers voyaient ainsi leurs compétences élargies, ces dispositions étant précisément censées mettre un terme à la multiplicité des institutions œuvrant dans la gestion de l'espace ²⁶. Ils étaient par conséquent fondés à réclamer pour leur propre compte un cadastre plus sophistiqué à vocation fiscale puisque l'élaboration et

²⁴ M. BOLY, B. ZOUNGRANA. - "Etude sur les aménagements urbains et la gestion foncière urbaine 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, 1987. - pp. 229-256. - (Notes et documents ; série "Synthèse de sessions" n° 11).

²⁵ Ordonnance n° 84-50 CNR.PRES. du 4 août 1984 (JOBE. - n° 33 du 16 août 1984. - p. 807).

²⁶ M. BOLY, B. ZOUNGRANA. - op. cit. - pp. 229-256 et pp. 429-440.

l'utilisation du futur fichier révélait dans ce contexte des objectifs énoncés plus spécifiquement financiers : asseoir l'assiette des impôts immobiliers et maîtriser les transactions sur les biens immobiliers, faciliter le recouvrement des redevances foncières versées aux Domaines.

En outre, tandis que la DGUT conservait la direction technique des opérations de lotissement, les Domaines en acquéraient bientôt la responsabilité juridique avec la délivrance des titres fonciers ²⁷. Enfin, il faut noter qu'ils bénéficiaient d'un support de poids dans cette rivalité puisque la Banque mondiale appuyait leur démarche, complémentaire de son propre projet de renforcement des finances locales. Le Second projet de développement urbain prévoit ainsi un budget de 133 millions de FCFA pour la mise en place d'un système d'adressage des parcelles avec son panneautage et pour la "création d'un fichier informatisé des parcelles récemment attribuées permettant notamment d'assurer le suivi de la perception des droits d'attribution" ²⁸. La perspective de remporter ce marché ne pouvait que motiver les Domaines dans leur volonté. Ce différend a pendant plusieurs années bloqué le démarrage de l'opération, rendant même caduc le travail de recensement des "propriétaires" initialement réalisé par la DGUT qui, arrêté, n'a été repris ni par les Domaines ni par la province. Resté inutilisé, il est rapidement devenu obsolète puisque par définition un tel document nécessite de fréquentes mises à jour pour présenter une quelconque fiabilité opérationnelle.

L'importance des Domaines dans le nouveau dispositif de gestion urbaine a depuis été confirmée par l'installation dans leurs locaux de l'Inspection populaire du contrôle immobilier (IPCI), créée en Conseil des ministres le 1^{er} juin 1988 pour "aider les Domaines à assurer les recouvrements des impôts et à gérer les parcelles conformément aux dispositions en vigueur" ²⁹. L'idée était ainsi de créer un nouveau service en appui permanent des structures chargées de l'établissement de l'assiette des taxes urbaines pour "accroître les recettes au profit de l'Etat révolutionnaire" : ces recettes sont essentiellement celles 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), des redevances sur les parcelles. Afin d'améliorer cette dernière, l'IPCI a lancé en novembre 1988 l'opération gestion informatique des

²⁷ R. OUEDRAOGO. - L'occupation spontanée du sol à Ouagadougou : le cas des abords du barrage n° 2. - Lomé : EAMAU, 1990. - p. 11. - (Diplôme de fin d'études).

²⁸ 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.

²⁹ Carrefour africain. - n° 1041 du 3 juin 1988. - p. 29

parcelles (OGIP) qui a débuté 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 ³⁰. Si, encore une fois, le rattachement de l'IPCI aux Domaines est techniquement logique dans la mesure où ces derniers ont en charge le recouvrement des prélèvements fonciers et immobiliers, on ne peut toutefois que constater qu'il dépossède la DGUT d'un extraordinaire outil de gestion et confirme l'hypothèse d'une influence croissante des "financiers" sur les récents développements du projet urbain ³¹. L'implantation de cet instrument aux Domaines, outre qu'il leur apporte un élément de modernisation et donc d'indéniable prestige (l'informatique, avec son langage, ses techniques, son outillage, constitue à l'évidence un enjeu et une source de pouvoir dans un service administratif), témoigne du renforcement de leur position dans la sphère des acteurs urbains au cours des dernières années, et au delà, de celle du ministère de l'Administration territoriale (en liaison avec celui des Ressources financières), sur celui de l'Équipement dans l'élaboration et la gestion du projet urbain.

En conclusion, les agents des Domaines ont donc joué un rôle actif dans l'évolution de la pratique urbanistique en insistant particulièrement sur les retombées financières de la nouvelle législation : la philosophie de cette administration est que la ville a un coût, et qu'il convient d'assurer que ceux qui en profitent participent à son financement. Dans cette perspective, les opérations de lotissement sont considérées avant tout comme un moyen d'engendrer de nouvelles recettes publiques : 50% des taxes prélevées sur les tributaires reviennent en effet à l'État, 25% à la province et 25% au fonds de roulement des lotissements. En misant à court terme sur l'adhésion populaire aux opérations de lotissement et donc sur la discipline des habitants face au mode de redevance foncière désormais lié à la jouissance des terrains nouvellement lotis et, à plus long terme, sur les retombées de la rationalisation de l'occupation urbaine par le lotissement (recensement et localisation des propriétaires plus aisés, multiplication des démarches administratives pour obtenir les documents et autorisations désormais nécessaires ³²), les Domaines ont accentué les enjeux fiscaux de l'urbanisme ³³.

³⁰ Sidwaya. - n° 1285 du 1^{er} juin 1989. - p. 4

³¹ A. OSMONT. - op. cit. - p. 23

³² 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)

³³ Notons que Monique Bertrand fait état d'un phénomène comparable au Mali : M. BERTRAND. - "Des politiques nationales aux pratiques locales : la question foncière à Sikasso (Mali)". - in L'Espace géographique. - n° 2, 1988. - p. 83

A l'affirmation du champ urbain comme priorité nationale depuis 1983 a donc paradoxalement correspondu une relative perte d'influence des urbanistes. Ce phénomène s'explique à la fois par la volonté de l'Etat de faire de ce champ son "domaine réservé", confiant à des instances ad hoc les projets clefs, et par le fait que la réflexion en cours dans les instances supérieures de l'administration, faute de réelles structures de délibération, n'a réussi qu'à engendrer des conceptions concurrentes de l'aménagement urbain, sans parvenir à coaliser les différents partenaires au sein d'une collaboration opérationnelle. Ordonnancement de l'espace pour les uns, outil de fiscalisation pour les autres, les différentes versions instrumentales de l'urbanisme n'étaient pourtant pas a priori incompatibles : leur rivalité s'est imposée à travers le jeu des acteurs et leur influence réciproque auprès du pouvoir central, celui-ci ayant été incapable de promouvoir une unité d'action et une vision globale de la ville qu'il n'avait sans doute pas lui-même.

Aux incohérences de la période précédente où les services de l'urbanisme, à l'ombre du laisser-faire ambiant, avaient privilégié la "clientèle d'Etat", ont donc succédé les contradictions d'une excessive primauté de la "raison d'Etat". Les hésitations de celle-ci, la sur-valorisation politique des remaniements institutionnels au détriment des problèmes pratiques de management et de suivi des dossiers, ainsi que le rôle perturbateur des bailleurs de fonds internationaux, dont la seule présence a suscité la rivalité des administrations potentiellement récipiendaires de leurs financements, ont été passablement préjudiciables à l'univocité du discours sur la ville, à la clarté de la définition des responsabilités et enfin à l'attribution sans équivoque des attributions. Les modalités de l'éclatement de la gestion de la terre et de son occupation n'ont ainsi pas seulement impliqué la permanence du "désordre" physique de la ville que déplorent les urbanistes, elles ont aussi compromis la capacité des différents partenaires à trouver un mode de collaboration et desservi la rigueur du projet urbain.

Les modalités d'application de ce projet, apanage d'un pouvoir politique omniprésent, gestionnaire prédominant de l'"intérêt public", ont surtout provoqué une surpolitisation de l'administration, reproduisant au sein de la sphère bureaucratique les luttes d'influence des groupes partisans. Les services gestionnaires de la terre et de la croissance urbaine, entravés par les impératifs de la production accélérée de parcelles constructibles et de la rentabilité financière, ont ainsi parfois cherché dans l'appropriation de tel ou tel projet, le moyen d'échapper à la marginalisation en gagnant, ou regagnant, une parcelle du contrôle institutionnel sur la société urbaine, au mépris parfois des considérations proprement urbanistiques. C'est donc sur cet arrière-fond

parfois confus, toujours complexe, de substitution d'un "urbanisme idéologique", légitimé par un programme étatique en faveur d'une refonte totale de la société, à un "urbanisme politique", appuyé sur une conception sélectivement redistributive du partage de la rente urbaine au profit d'un nombre relativement limité de citoyens influents, et donc en tenant compte du repositionnement consécutif des acteurs dépositaires des fonctions afférentes, qu'il faut replacer les interventions des autres partenaires institutionnels dont le rôle est resté, nous semble-t-il, amplement sous-estimé.

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

Aux côtés de la province, mais sans réelle concertation avec elle, des établissements publics gèrent les grands services urbains ouagalais. Précisons tout d'abord que nous n'évoquerons pas le service des transports en commun. Cette omission tient à la fois de l'arbitraire et du respect d'une situation concrète. Le bus en effet n'est pas encore véritablement entré dans les mœurs ouagalaises en dépit de la création en 1984 de la Régie nationale des transports en commun du Burkina, dénommée "X9"³⁴ : Ouagadougou demeure le terrain de prédilection des deux-roues (vélos et mobylettes)³⁵. La mobilité citadine, auquel les Ouagalais ont apporté de longue date une réponse individuelle adaptée, quoique coûteuse puisque les transports représentaient le deuxième poste de dépenses des budgets familiaux en 1985³⁶, procède ainsi de pratiques spécifiques qui confèrent à la question des transports une place à part dans la cohorte des services urbains.

Par ailleurs, l'étude de ce service aurait nécessité des méthodes d'enquêtes qui s'éloignaient par trop de nos préoccupations. Tandis que nous pouvions observer la gestion des autres services dans les quartiers eux-mêmes auprès des populations, l'étude des transports nous aurait obligée à reporter notre terrain d'enquête sur les lieux de

³⁴ Décret n° 84-467 CNR.PRES.TRANS. du 28 novembre 1984 (JOBÉ. - n° 49 du 6 décembre 1984. - pp. 1209-1211). "X9" exploite aujourd'hui 6 lignes de transport urbain avec des bus de la marque indienne Tata.

³⁵ De façon significative, les citoyens 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. Commencant 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.

³⁶ GROUPE HUIT, BCEOM, BANQUE MONDIALE. - op. cit. - p. 707.

circulation des bus, les arrêts et les stations, qui ne s'intègrent que marginalement à la périphérie de la ville et aux soucis immédiats de ses habitants. Nous avons donc choisi de ne pas pousser plus avant nos investigations dans ce champ encore vierge ³⁷. En revanche, nous nous sommes penchée sur la desserte en eau et en électricité, l'assainissement, l'éclairage public ainsi que le ramassage des ordures ménagères, assurés par des organismes centralisés nationaux.

Parmi ceux-ci, deux ont eu un rôle important dans la ville avant 1983 : l'ONE (Office national de l'eau) et la VOLTELEC (Société nationale d'électricité). Les deux services ont d'abord été unis au sein de Energie AOF en 1954, puis de la SAFELEC (Société africaine d'électricité) dont le siège était à Dakar et à qui la France confia la concession des distributions d'eau et d'électricité en Haute-Volta. Ce mode de gestion, au moment où les villes voltaïques et notamment Ouagadougou connaissaient une phase massive d'équipement, permettait entre autre de répondre aux importants besoins en investissements que nécessitait la réalisation des infrastructures urbaines ³⁸. Avec le problème de la nationalisation des capitaux de cette société, celui du nouvel organigramme institutionnel s'est posé à l'indépendance : choisissant de dissocier les services d'eau et d'électricité, la Haute-Volta opta à la fin des années 60 pour la création de deux sociétés privées, situation relativement originale dans le contexte africain où dominaient les sociétés publiques nationales (c'est encore vrai aujourd'hui). A la fin de la décennie suivante toutefois, elle les transforma en établissements publics, ce que rendait possible la publication en 1974 d'un décret définissant le statut général des établissements publics de l'Etat ³⁹.

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

Ancêtre de la SONABEL (Société nationale d'électricité du Burkina), la VOLTELEC est née le 6 septembre 1968, du désir du gouvernement voltaïque de disposer d'un organisme propre chargé de la gestion du service public d'électricité. A cette époque, la VOLTELEC est certes voltaïque, mais son capital est encore entièrement détenu par les

³⁷ A notre connaissance, il n'existe aucune étude synthétique sur le thème des transports urbains à Ouagadougou.

³⁸ Voir à ce propos : I. MONTANO, H. COING. - Le service d'eau potable dans les villes du Tiers-monde : modes de gestion et d'organisation. - Paris : MULT - Plan urbain, 1985. - p. 18.

³⁹ 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 sv.).

actionnaires de la SAFELEC : ce n'est qu'à la fin de 1969 que le rachat de toutes les actions est achevé. La société privée concessionnaire est cependant dissoute en 1976 et remplacée par un établissement public à caractère industriel et commercial, qui conserve le nom de VOLTELEC ⁴⁰. Placé sous la tutelle technique du ministre des Travaux publics et financière du ministre des Finances, il a le monopole de toutes les opérations de production, transport et distribution de l'électricité sur le territoire national. En 1984, avec le changement de nom du pays, l'établissement est rebaptisé SONABEL et de nouveaux statuts sont adoptés en 1986 qui le placent sous la triple tutelle des ministères de l'Équipement, des Ressources financières et de la Promotion économique ⁴¹. Il avait en 1987 un chiffre d'affaires de 10 milliards de FCFA, un personnel de près de 800 agents et desservait quelque 42 000 clients.

L'électricité est une énergie encore relativement peu développée au Burkina. Après plus de trois décennies de développement du réseau électrique, la Société nationale n'exploite toujours que 18 centres dont seuls ceux de Ouagadougou et Bobo-Dioulasso sont bénéficiaires. C'est surtout une énergie très coûteuse. Exclusivement thermique jusqu'en 1989 elle est produite à des coûts très variables dans le pays : 26,57 FCFA le kw/h à Ouagadougou mais 96,3 FCFA à Gaoua en 1988. La SONABEL rentabilise en réalité son activité dans les deux centres de Ouagadougou et Bobo-Dioulasso grâce aux industriels qui consomment globalement 60% de l'énergie produite ⁴². Afin de limiter la dépendance pétrolière de la Société (qui absorbe le tiers des importations d'hydrocarbures du Burkina en 1988 ⁴³), le schéma directeur d'électrification du Burkina (SDEB) approuvé en conseil des ministres le 25 novembre 1987 prévoit la réalisation de deux grands projets hydroélectriques ⁴⁴. Le premier barrage dit de la Kompienga est aujourd'hui achevé et, avec une puissance installée de 15 MW, a une productibilité de 45 Gwh/an. Les travaux du second, le barrage de Bagré sur la Nakamba (ex-Volta blanche) d'une puissance comparable au précédent, ont débuté en 1990. Ces réalisations, auxquels s'ajoutent deux projets d'interconnexion avec la Côte d'Ivoire et le Ghana, permettront à terme de renforcer considérablement la capacité du centre ouagalais, passé d'une production de 3,9 millions de kwh en 1960 à 31,7 millions en 1975 et 74,5 millions en 1984 à partir de ses deux centrales thermiques (Ouaga I et II) ⁴⁵. Dans ce cadre, une subvention danoise permettra en outre de réaliser

⁴⁰ Décret n° 76-344 du 15 septembre 1976 (JORHV. - n° 40 du 30 septembre 1976. - pp. 710-713).

⁴¹ Kiti n° AN IV-239 CNR/EQUIP du 31 décembre 1986 (JOBE. - n° 2 du 8 janvier 1987. - pp. 29-32).

⁴² Carrefour africain. - n° 1097 du 22 septembre 1989. - p. 22.

⁴³ Afrique-Industrie. - n° 652 du 5 janvier 1988. - p. 8.

⁴⁴ Volume global d'investissement prévu par le schéma directeur : 206 milliards de FCFA.

⁴⁵ Bulletin de l'Afrique noire. - n° 1290 du 17 octobre 1985. - p. 12.

l'extension de l'électrification dans les secteurs périphériques de la capitale ⁴⁶. La principale innovation de ce SDEB réside cependant dans l'adoption d'une réelle 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. Cette nouvelle politique constitue, aux dires du directeur général de la SONABEL, "un refus de naviguer à vue dans ce secteur sensible" ⁴⁷.

En attendant les effets de cette nouvelle politique, la difficile gestion de la SONABEL provient essentiellement de ce qu'elle doit sans cesse tenter de concilier deux impératifs contradictoires : assurer sa rentabilité financière et répondre aux exigences sociales de la politique étatique. Les statuts adoptés en 1986 rappellent ainsi opportunément que "le ministre chargé de la tutelle technique veille essentiellement à ce que l'activité de l'Etablissement s'insère dans le cadre des objectifs fixés par le gouvernement." ⁴⁸ Par ailleurs, la Société ne peut augmenter ses tarifs sans l'accord de l'Etat, le ministre chargé de la tutelle financière s'assurant de la conformité des politiques financières respectives de l'Etablissement public et du gouvernement. Rien d'étonnant donc à ce que les résistances de ce dernier freine les hausses de tarif souhaitées par la SONABEL : ce fut notamment le cas en juillet 1986 lorsque la Société, au bord de la faillite, en fit la demande expresse et se la vit refuser ⁴⁹.

L'Etat a cependant consenti en 1987 une réévaluation de 4,5% des tarifs datant de 1983, en attendant les résultats d'une étude sur la restructuration tarifaire. Le tarif social passe alors de 61 FCFA le kw/h à 68 FCFA le kw/h et les deux premières tranches de consommation domestique respectivement de 92 et 90 FCFA le kw/h à 102 et 100 FCFA le kw/h. Pourtant, en dépit de ces prix élevés, le déficit commercial cumulé de la Société atteint alors 5 milliards de FCFA... Ses difficultés budgétaires sont telles qu'elle se résout alors à supprimer certains des avantages qui, hérités de la SAFELEC, étaient encore octroyés à ses employés : disparaissent ainsi les primes de productivité, le tarif préférentiel à 20 FCFA le kw/h et la participation de la Société aux frais de branchement de ses agents, le remboursement des frais médicaux à 80%... ⁵⁰

Ces mesures sont toutefois partielles et insuffisantes, aussi le Conseil des ministres adopte-t'il en juillet 1989 le nouveau système de tarification que lui propose la

⁴⁶ Bulletin de l'Afrique noire. - n° 1442 du 23 février 1989. - pp. 11-12.

⁴⁷ Ibid. - p. 11.

⁴⁸ Ibid. - p. 30.

⁴⁹ Carrefour africain. - n° 972 du 30 janvier 1987. - p. 12.

⁵⁰ Carrefour africain. - n° 972 du 30 janvier 1987. - p. 13.

SONABEL, à la faveur d'une redéfinition globale de sa politique. Appliqués au 1^{er} janvier 1990, les nouveaux tarifs suppriment les tranches de consommation et fixent un prix du kw/h unique pour les usages domestiques auquel ils adjoignent une redevance forfaitaire. Constatant en effet que les abonnés particuliers souscrivent généralement des puissances supérieures à leurs besoins réels, ce qui favorise des effets de surproduction, la SONABEL dissocie désormais et vend séparément le kw/h, 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 pour les industriels devrait inciter ces derniers à mieux réguler leur consommation. Intelligente, la tarification adoptée impose donc une discipline aux clients de la SONABEL, tout en ménageant pour les plus petits d'entre eux une tranche bon marché exemptée de la prime fixe. Une deuxième phase d'application de cette tarification prévue pour 1991 accentue la réduction du prix unitaire du kw/h consommé mais majore considérablement la prime fixe. De la sorte, la SONABEL diminue dans ses recettes la part des revenus aléatoires et s'assure une stabilité des rentrées financières qui, dans l'esprit des concepteurs de la réforme tarifaire, devraient lui permettre d'asseoir sa gestion sur des bases plus saines et plus régulières.

Tableau n° 62

Tarification de l'énergie électrique : particuliers et administrations

Basse tension usages domestiques	Tarif 1987	En FCFA		
		Tarif 1990		Tarif 1991 (2ème phase)
		kw/h	+ Prime fixe*	
Tarif social**	68	68	-	68
1ère tranche : 0 à 30 h	102	Tranche > unique 95	+ > fixe 2 600	kw/h
2ème tranche : 30 à 60 h	100			72
3ème tranche : 61 h et plus	95			+ Prime fixe 11 234
Force motrice : monôme	95	80	+ 3 000	
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° 63

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

Puissance du disjoncteur	Localisation	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 *IOBE* - n° 39 du 24 septembre 1987. - p. 928).

En dépit de ces efforts, l'énergie électrique reste encore inaccessible à bon nombre de ménages ouagalais. Ceux-ci, pour qui elle est moins prioritaire que d'autres éléments de confort, comme l'eau par exemple, estiment souvent excessive la facture mensuelle qui descend rarement en-dessous de 10 000 FCFA soit, pour un revenu mensuel moyen de 60 000 FCFA, une dépense égale à 1/6ème du total ! Aux tarifs de vente en effet, il faut encore ajouter la redevance mensuelle pour entretien et location du compteur : de 265 FCFA pour les compteurs avec disjoncteur de 5 à 15 ampères et jusqu'à 797 FCFA pour les disjoncteurs réglés sur plus de 20 ampères. La prudence semble donc dominer chez les Ouagalais qui prennent peu le risque de s'abonner s'ils craignent de ne pouvoir acquitter mensuellement leur facture. 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). Toutefois, cette relative circonspection n'empêche pas les "astuces" pour ne pas payer ou payer partiellement les factures : l'abonné conserve alors généralement une "façade" légale et règle le prix de son éclairage simple mais réalise un repiquage avant le compteur ou modifie ce dernier pour le reste de sa consommation. 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 en nombre limité (60 en 1982, 53 en 1984, 101 en 1985) et portent plus sur les branchements que sur la consommation ⁵¹.

⁵¹ Entretien au service des Fraudes de la SONABEL : 28 août 1986.

C'est en effet surtout le prix initial du branchement qui constitue le principal facteur dissuasif. Intégralement facturé au client, il représente en effet une charge difficilement supportable pour la majorité des citoyens : le raccordement direct du support à la maison à partir d'une ligne d'immédiate proximité revient à un peu plus de 40 000 FCFA en 1989, mais s'il faut "tirer" le fil sur une longue distance, il en coûte à la même date environ 70 000 FCFA par poteau supplémentaire au candidat ! En outre il faut encore acquitter les frais d'établissement de la police et frais de pose d'un compteur monophasé (578 FCFA), les frais de timbre (400 FCFA) et l'avance sur consommation : de 7 650 à 45 900 FCFA pour les compteurs monophasés en fonction de la puissance du disjoncteur (5 à 30 Ampères). Au total, pour le plus petit branchement (2 fils 5 Ampères), l'addition minimale s'élève à 40 000 FCFA de travaux et 8 628 FCFA de frais d'abonnement soit près de 50 000 FCFA ⁵². Représentant près d'un mois de salaire pour beaucoup de Ouagalais, le branchement reste exorbitant.

Il est vrai que la SONABEL offre aussi un "branchement location", dont le caractère social est 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. Cette "gratuité" du branchement est en revanche compensée par une redevance mensuelle supérieure de 881 FCFA qui fonctionne donc effectivement comme un "loyer". Le kw/h est alors facturé 61 FCFA pour une puissance maximale de 0,7 kw et un réglage du disjoncteur sur 3 Ampères. Ce branchement social n'est cependant réalisable que dans les zones dont l'électrification est déjà relativement dense et où la quantité de nouveaux câbles à installer pour raccorder les logements est faible. Or cette situation caractérise essentiellement les quartiers populaires déjà équipés du centre-ville. En revanche, les résidents des secteurs périphériques, mal viabilisés et mal reliés aux systèmes réticulaires, ne peuvent guère prétendre bénéficier de cette mesure, à moins d'être établis en bordure d'une voie nouvellement électrifiée. 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 s'y trouvant pouvaient être branchées à prix "raisonnables" ⁵³. Il reconnaissait ainsi que la SONABEL privait de son service 40% de la ville, laissés aux bons soins de la lampe à pétrole, ce que traduisait une note du service Etudes et Travaux de la SONABEL constatant en 1986 la

⁵² Pour indication : 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.

⁵³ Entretien avec le directeur général du service d'exploitation : 25 août 1986.

difficulté de "mettre 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" ⁵⁴.

Toutes ces données expliquent que le nombre d'abonnés reste très modeste : 16 866 abonnés (basse tension) à Ouagadougou en 1985 parmi lesquels 391 administrations et 16 475 particuliers, pour une population d'environ 450 000 habitants. Un ménage sur quatre environ bénéficie donc d'un branchement. La proportion des logements disposant d'un branchement était à la même époque estimée à 33% ⁵⁵, regroupés pour l'essentiel dans le centre-ville et le long des principaux axes routiers.

Tableau n° 64

Evolution de la consommation d'énergie électrique et des abonnements BT et MT : centre de Ouagadougou*

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.

⁵⁴ SONABEL. - Note de présentation de la Société par le Service études et travaux. - Ouagadougou : SONABEL, 26 mars 1986. - dactylographié, p. 5.

⁵⁵ GROUPE HUTT, BCEOM, BANQUE MONDIALE. - op. cit. - p. 714.

La logique dominante de fonctionnement de la SONABEL reste donc fondamentalement industrielle et commerciale. Bien que relevant du service public, la distribution d'électricité appartient en effet au domaine de la production, ce qui n'est pas sans poser à la Société des conflits d'intérêts complexes entre ses différents objectifs. Si un schéma directeur d'électrification de Ouagadougou guide les grandes options de l'équipement de la ville, dans le détail, les réalisations répondent à une stricte logique de rentabilité. Deux critères sont en effet retenus : 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 peuvent être électrifiés). Cette logique de gestion de son réseau, plus économique que spatiale, conduit la société à réaliser la plus grande partie de ses investissements dans les anciens quartiers électrifiés. Ainsi en 1984 le programme de travaux comprenait essentiellement la restructuration, le renforcement ou le remplacement des réseaux BT de Larlé, la zone commerciale, la Cité des fonctionnaires, Bilbalogho, Mission et Gandhin, tous quartiers du centre-ville, les extensions du réseau BT portant pour leur part sur 28 km ⁵⁶... Intervenant a posteriori dans les aires loties, la SONABEL n'anticipe pas le développement urbain 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 ne peut échapper aux "priorités" étatiques. Outre qu'elle n'est pas consultée, elle doit alors obtempérer dans des délais souvent très courts : "L'Etat rejette bien souvent les propositions de la SONABEL à élever le coût du kw/h ; et l'Etat oblige la SONABEL à effectuer d'énormes travaux sur ses fonds. Avec la construction des cités dans plusieurs villes, la SONABEL a dû engager des dépenses imprévues en attendant que l'Etat règle par la suite" ⁵⁷. Le malentendu demeure donc, traduit ainsi par un journaliste de Carrefour africain : tandis que "l'Etat lance le mot d'ordre de la vulgarisation de l'électricité, la SONABEL sonne la cloche de la politique juste des prix" ⁵⁸. De l'aveu même des responsables de la SONABEL, il y a une dichotomie difficilement conciliable entre le "souci commercial" de l'établissement et "l'Etat qui souhaite mettre l'accent sur le côté politique et social de l'électricité" ⁵⁹.

⁵⁶ SONABEL. - Rapport d'activité : Comptes de gestion. Exercice 1984. - Ouagadougou : SONABEL, 1984. - p. 7 et p. 34.

⁵⁷ Carrefour africain. - n° 972 du 30 janvier 1987. - pp. 12-13.

⁵⁸ Ibid. - p. 12.

⁵⁹ Ibid.

Ces arguments proclamés bien fort relèvent, semble-t-il, d'une stratégie de "réhabilitation" de la Société qui refuse ainsi de porter seule la responsabilité des déficiences du service offert : baisses de tension, brusques coupures qui endommagent les appareils et discréditent l'établissement. Se souvenant d'une clause figurant à l'article 1^{er} des conditions générales de la police d'abonnement de la défunte VOLTELEC, stipulant que la Société "s'engage à fournir l'énergie électrique nécessaire à l'alimentation de l'installation de l'abonné, à un prix et à des conditions conformes à l'emploi de l'énergie pour l'utilisation des appareils déclarés comme devant être alimentés" ⁶⁰ et bien que celle-ci n'ait prudemment pas été reconduite dans ses propres statuts, la SONABEL tient à affirmer auprès de ses clients que ses garanties ne s'entendent que replacées dans le cadre de la tutelle étatique. Dans ce contexte, et dans celui-ci seulement, elle accepte de reconnaître ses "difficultés objectives rendant aléatoire la garantie de la fourniture d'électricité dans la ville de Ouagadougou" ⁶¹.

Pourtant, non content de peser sur la gestion de son service aux particuliers, l'Etat lui impose en outre en 1984 la charge supplémentaire d'accueillir en son sein le nouveau Fonds d'éclairage public. Domicilié à la SONABEL mais administré par un comité de gestion composé de représentants des ministères de l'Equipement, des Finances, de l'Administration territoriale et de la Société elle-même, il est destiné au financement des travaux de construction ou extension des réseaux électriques d'éclairage public, d'entretien de ces réseaux (maintenance et consommation) et des feux de circulation ⁶². Pour assumer ces charges, la SONABEL est autorisée à prélever une "redevance" de 3 FCFA sur chaque kilowatt-heure vendu. De nombreuses difficultés pratiques de fonctionnement sont cependant très vite apparues. Une nouvelle décision ministérielle de février 1989 en confie alors la gestion au conseil d'administration de la SONABEL, ne laissant à un comité technique de gestion que la charge d'élaborer les différents programmes d'extension et de restructuration des réseaux ⁶³. Ce dernier est à nouveau modifié en mai 1990 pour accueillir des représentants des ministères de la Défense et des Transports ⁶⁴.

⁶⁰ Arrêté n° 53 CNR.MEC.VOLTELEC du 17 avril 1984 (JORHV. - n° 19 du 10 mai 1984. - p. 370).

⁶¹ SONABEL. - Note de présentation de la Société par le Service études et travaux. - op. cit. - p. 5.

⁶² Décret n° 84-525 CNR.PRES.EQUIP du 14 décembre 1984 (JOBF. - n° 51 du 20 décembre 1984).

⁶³ Compte rendu du Conseil des ministres du 22 février 1989 : in Carrefour africain. - n° 1067 du 24 février 1989. - p. 12.

⁶⁴ Compte rendu du Conseil des ministres du 23 mai 1990 : in Carrefour africain. - n° spécial CEDEAO, mai 1990. - p. 5.

La difficile stabilisation institutionnelle du service d'éclairage public, d'abord pris en charge par la ville puis confié à un établissement public, témoigne des difficultés du pouvoir à définir les différentes échelles de responsabilité du "service public" dans la capitale. Devant la faillite municipale, les autorités se sont tournées vers l'établissement public, qui n'est pas nécessairement bien outillé pour s'y substituer dans ce domaine, partagé qu'il est entre sa logique de rentabilité et les impératifs d'un service, public par essence, le "pure public good" des auteurs anglo-saxons, qui même dans les sociétés capitalistes les plus libérales, est reconnu comme devant a priori être confié au secteur public ⁶⁵. Outre qu'il est indivisible en effet, il est impossible d'en priver ceux qui ne peuvent pas payer : ainsi les étudiants de tous les quartiers obscurs de la capitale burkinabè se rassemblent le soir sous les réverbères de l'avenue Charles de Gaulle pour travailler.

Essentielle, la question du mode de financement de ce fonds est imparfaitement résolue par le mécanisme adopté. En premier lieu, il ne garantit pas l'extension de l'éclairage public dans les secteurs de la périphérie : les quartiers desservis étant les quartiers "payeurs", un mécanisme de reproduction géographique de l'équipement se perpétue. Les habitants des aires desservies comprendraient mal en effet que le service se dégrade chez eux tandis qu'augmentent leurs factures et la SONABEL, société commerciale, ne peut qu'être sensible aux exigences de ses clients. Le mode de financement est donc mal adapté au développement du service public comme élément moteur et structurant d'une politique sociale en ville, philosophie dont pourtant le pouvoir se réclame. Mesure-t-on par exemple les effets économiques et sociaux de la cessation de tout travail et de toute lecture à 18 heures dans de nombreux foyers faute de lumière ? Il n'est que d'observer les élèves et les étudiants massés sous les lampes de l'avenue du Général De Gaulle pour apprécier la fonction sociale d'un réverbère dans ces secteurs. Nous pouvons témoigner, pour les avoir parcourus le soir en mobylette et avoir failli maintes fois finir au fond d'une ravine surcreusée par les ruissellements d'hivernage, que dans ces vastes quartiers plongés dans l'obscurité dès la tombée de la nuit, l'absence d'éclairage public constitue une entrave considérable à la vie quotidienne, en dépit de l'habileté des Ouagalais à circuler dans le noir, guidés par une longue pratique des pistes défoncées. Dès lors, les efforts consacrés à l'éclairage public devraient porter en priorité sur les aires d'habitat où la majorité des habitants ne peut accéder au branchement privé. Avec le mode de financement adopté toutefois, ceci n'est possible que si la SONABEL "subventionne" l'équipement des secteurs mal desservis grâce aux revenus procurés par les ménages

⁶⁵ G. ROTH. - The Private Provision of Public Services in Developing Countries. - New York ; Oxford ; London : Oxford University Press, 1987. - p. 10. - (EDI Series in Economic Development).

consommateurs des autres quartiers urbains : ce mécanisme de péréquation, s'il correspond bien à la vocation de service public de la SONABEL, demeure difficilement compatible avec sa stratégie commerciale.

Par ailleurs, la SONABEL se prive de ressources potentielles en excluant les contributions financières des habitants des périphéries non abonnés : nombre d'entre eux seraient en effet prêts à payer des "redevances" forfaitaires modiques mais suffisantes pour assurer l'éclairage de leur quartier ou à tout le moins de certaines de ses 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 conduit en réalité à écarter du service public des catégories de population qui, en raison de leurs bas revenus ou de leur éloignement géographique, n'ont cependant pas d'autres possibilités d'accéder à l'éclairage électrique mais pourraient contribuer à la gestion d'un service public de proximité. Ainsi, les familles les plus aisées de ces quartiers disposent souvent de groupes électrogènes personnels qui leur assurent un confort relatif : le coût d'achat d'un tel appareil, ses frais de fonctionnement et les habitudes de consommation de leurs propriétaires permettent d'affirmer que de tels ménages se brancheraient sur le réseau si la possibilité leur en était donnée. Pour permettre ce branchement, elles seraient prêtes à participer sans trop de réticences, bien que sur le mode du partage, à l'amenée des lignes dans leur secteur pour un double usage public et privé et deviendraient en outre de nouveaux "supports" financiers du Fonds d'éclairage. Préciser le montage financier demanderait évidemment des études attentives pour lesquelles nous manquons des éléments d'appréciation, mais il nous paraît raisonnable de suggérer que le réseau d'éclairage à Ouagadougou pourrait être largement étendu en même temps que serait élargie la base de ses contributeurs et bénéficiaires. Faire payer ceux-ci plutôt que fonctionner préférentiellement à partir d'une taxation des gros consommateurs d'électricité est en apparence seulement une solution régressive : dans ce cas, et à condition que la "redevance" soit judicieusement calculée, ce mécanisme pourrait constituer un notable progrès de l'équité et du caractère social de ce service. C'est d'ailleurs une constatation de plus en plus fréquemment faite à propos des services publics dans les villes des pays en développement ⁶⁶.

Pour conclure, il convient de préciser pourquoi nous n'aurons plus guère l'occasion de reparler de la SONABEL dans la suite de notre propos. Les raisons tiennent à la fois à la

⁶⁶ R. PRUD'HOMME. - "Internal Mobilization of Resources at the Local Level : Taxes and User Fees". - in BANQUE MONDIALE. - Séminaire sur le renforcement des administrations locales en Afrique sub-saharienne. Bologne (Italie) : 5 - 10 mars 1982. - multigr., p. 15.

représentation que se fait de l'électricité la majorité des citoyens et à l'absence d'alternative à la logique commerciale actuellement mise en œuvre par l'Établissement, qui ne favorise ni les actions collectives ni les innovations. Quant au premier point, il n'est pas utile de s'attarder sur le fait que les ménages modestes considèrent l'électricité comme un luxe relatif, dont le coût apparaît quelque peu disproportionné par rapport à celui des solutions de remplacement comme la lampe tempête. Quant au second point, il faut retenir qu'en l'absence d'une politique d'aide ou de "subvention" à l'éclairage public, la SONABEL n'a pas encouragé les initiatives des résidents. Aucune formule originale de tarification de quelques "lampes publiques" par référence aux "fontaines publiques" n'a été proposée aux secteurs demandeurs pour améliorer par exemple la lisibilité des cheminements autour des marchés ou des écoles. On a vu ainsi des secteurs excentrés devoir renoncer à l'alimentation électrique de certains de leurs équipements après avoir reçu de la Société des devis prohibitifs (cas du centre communautaire du secteur 28) : la SONABEL maintient sa logique de tarification uniforme et de facturation au prix coûtant des installations.

Ce comportement commercial et "technocratique" favorise en revanche les stratégies individuelles des habitants de la périphérie qui, saisissant les opportunités qu'offre le passage d'une ligne devant chez eux - phénomène souvent aléatoire commandé par la présence ou non de voisins aisés capables de réaliser l'investissement initial de "tirage du fil" - branchent leur parcelle. D'autres pratiques de "débrouillardise" se développent également. Si les branchements pirates directs sur le réseau sont rares, 5 seulement ont été recensés en 1986 par le service des Fraudes après une vaste opération d'inventaire et de contrôle à travers toute la ville, le branchement chez un voisin se pratique plus fréquemment, soit par accord contractuel, dans ce cas le fraudeur indemnise d'une façon ou d'une autre le propriétaire du compteur, soit à l'insu de ce dernier ⁶⁷.

Certes, la SONABEL n'a qu'une liberté de gestion bien illusoire 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 d'une situation institutionnelle de départ apparemment comparable, peuvent relever de comportements très dissemblables.

⁶⁷ Entretien au service des Fraudes de la SONABEL : 28 août 1986.

B. L'eau potable : un service public prioritaire

Le statut du service d'eau potable à Ouagadougou apparaît paradoxal : la priorité qui lui est accordée dans les discours est sans cesse répétée, mais les Ouagalais ont pu constater ces dernières années une dégradation du service traditionnellement offert par le réseau de l'ONEA (Office national de l'Eau et de l'Assainissement). A s'en tenir aux sources "classiques", branchements particuliers et bornes-fontaines, la situation apparaît en effet préoccupante : outre la multiplication des défaillances ponctuelles de la desserte (coupures d'eau, baisses de pression), l'évolution négative d'un certain nombre d'indicateurs généraux de la qualité des prestations confirme la détérioration des conditions de fonctionnement de l'ONEA. Une mesure en est par exemple l'inexorable diminution des consommations spécifiques ces dernières années. Ainsi, moins élevées qu'en 1978, elles s'établissent en 1986 à 39 l/h/j, ratio nettement inférieur à ceux proposés par les rapports techniques de l'ONEA, qui reposent sur des effectifs de population très sous-estimés. Dans les deux cas pourtant, la tendance générale reste la même et montre sans conteste les difficultés croissantes de l'Office national de l'Eau et de l'Assainissement à s'adapter à la demande.

Tableau n° 65

Evolution des consommations spécifiques d'eau potable et des taux de couverture de l'AEP à Ouagadougou*

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	484 959
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 %) :

$(BF \times 500) + (BP \times 10) \times 100$ 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) :

$\frac{\text{Consommation totale (en m}^3\text{)} \times 1\,000}{\text{Population totale}}$

Population totale 365

Sources partielles : ONEA. - Rapports techniques, exercices 1982, 1983, 1984.

Tableau n° 66

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 : K. L. ATIVON. - Etude des consommations en eau en milieu urbain. - Ouagadougou : CIEH, 1984. - p. 8. - (Série hydraulique urbaine).

Autre manifestation de ce phénomène, l'enregistrement de nouveaux abonnements fléchit également à partir de 1985. Cette année-là, l'évolution est même négative (-1%), ce qui s'explique certes par les nombreuses résiliations ayant fait suite à la destruction du vieux quartier de Bilibambili, mais aussi par le repli de certains abonnés sur les bornes-

fontaines, hypothèse que confirme l'ONEA ⁶⁸. Il demeure difficile, en l'absence d'études précises, d'analyser les causes de ce retour aux installations collectives : l'indéniable baisse du niveau de vie des fonctionnaires et salariés en milieu urbain, provoquées par les mesures d'austérité du CNR, en est probablement en partie responsable, mais l'érosion de la qualité du service a aussi découragé un certain nombre de citoyens. La baisse régulière des consommations spécifiques indique l'incontestable saturation du réseau de distribution et exprime l'incapacité de l'ONEA à maintenir ne serait-ce que les niveaux de service antérieurs. Enfin, il faut ajouter qu'il est aujourd'hui de plus en plus difficile pour nombre de citoyens d'accéder au branchement tant les coûts de raccordement sont élevés : l'extension spatiale des aires loties en périphérie n'a pas engendré un effort d'investissement suffisant pour réaliser les infrastructures nécessaires, les devis de raccordement des parcelles à partir de conduites principales souvent très éloignées en sont ainsi grandement majorés.

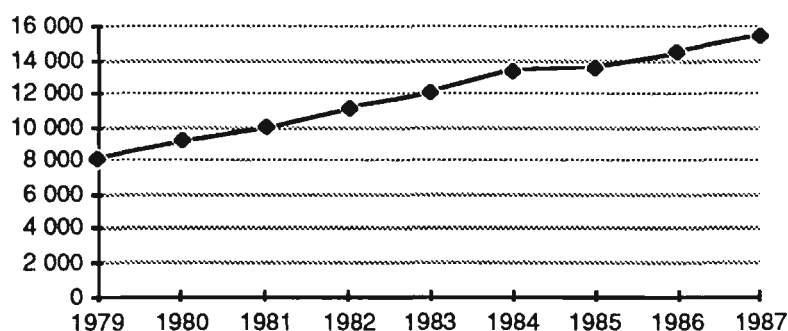
Tableau n° 67
Evolution du nombre d'abonnés : 1980-1987

	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).

Figure n° 36

Eau potable
Evolution du nombre d'abonnés
Ouagadougou : 1979-1987



⁶⁸ ONEA. - Rapport - Bilan annuel (septembre 1985 - juillet 1986). - Ouagadougou : ONEA, 1986. - p. 2.

La raison principale des difficultés de l'ONEA réside dans la surcharge de ses installations de production et de distribution, lesquelles ne lui permettent plus d'augmenter la capacité du dispositif réticulaire, alors que la demande potentielle en eau potable, tant aux branchements privés qu'aux bornes-fontaines, ne cesse de croître. La production d'eau qui avait augmenté de 14,1% entre 1957 et 1970, ne connaît qu'une progression de 11,4% entre 1970 et 1983 et diminue de -4% en 1983-84, -6% en 1984-85 et -8% en 1985-86. Au regard de ces seules chiffres, on serait fondé à affirmer que le service d'eau potable à Ouagadougou est en totale déroute et que du décalage croissant entre la demande et l'offre de l'Office résulte une dégradation globale du service par rapport au début de la décennie 80.

L'analyse ne peut cependant en rester là car à défaut d'avoir crû, les taux de couverture de l'AEP ont stagné sur la période considérée : l'Office national de l'Eau a réussi à maintenir un pourcentage de desserte moyen sur la période de 45,6% en dépit de la croissance démographique et spatiale très rapide de la ville et d'une production d'eau en perte de vitesse. Confronté au difficile dilemme de devoir choisir entre le maintien de la qualité de son service aux particuliers ou l'extension de la desserte au plus grand nombre, l'ONEA a opté pour le partage. Rien d'étonnant donc à ce que les consommations spécifiques aient baissé : c'est le prix payé par l'ensemble des clients de l'ONEA pour permettre à une "petite" moitié des effectifs urbains de continuer à accéder à l'eau potable. En outre, des mesures d'accompagnement récentes ont complété ces efforts permettant, par le recours exceptionnel en milieu urbain aux techniques d'hydraulique villageoise, d'inverser de façon très significative à la fin de la décennie 80 l'évolution négative qui avait prévalu à ses débuts. Cette stratégie ne s'est toutefois pas imposée facilement et sa mise en œuvre est très clairement enracinée dans le contexte politique du Burkina Faso depuis 1983. Fruit de l'histoire autant que des difficultés techniques objectives de production et de distribution d'eau, la récente évolution mérite d'autant plus d'attention que, si l'on reconnaît volontiers que le partage peut aussi être, et est souvent en Afrique, une forme de gestion de la pénurie, il est très rare en revanche qu'il soit officiellement reconnu au point d'être érigé en principe institutionnalisé de la gestion. L'expérience ouagalaise est à ce titre largement inédite : il n'en est que plus opportun de l'analyser scrupuleusement au-delà des apparences parfois trompeuses de quelques standards de la statistique.

1/ De la SAFELEC à l'ONE

De 1964 à 1970, la gestion de l'eau en Haute-Volta fut assurée par un comité de gérance installé au sein de la SAFELEC, dont la viabilité financière s'est révélée chancelante dès 1965, année à partir de laquelle son budget est constamment déficitaire. C'est la raison pour laquelle l'Etat décida, en 1970, de créer une Société nationale des Eaux (SNE) autonome et privée dont il détenait un tiers du capital, les deux-tiers restants revenant à des nationaux. La Société ayant été créée pour tenter de redresser les comptes de la gestion de l'eau, ses principes de fonctionnement furent fondés sur la rigueur financière et la rentabilité du réseau. Une campagne systématique de recouvrement des factures impayées et de coupures d'eau pour les débiteurs impénitents fut ainsi immédiatement lancée et le réseau fut exploité en fonction de critères économiques, au détriment de considérations plus sociales. C'est ainsi qu'en 1975, la Société décida d'une politique en faveur des branchements privés : elle multiplia ses conduites dans le centre-ville (ce qui eut pour effet de diminuer sensiblement le coût moyen du branchement qui, de 55 000 FCFA en 1975 passa l'année suivante à 30 000 FCFA), et proposa aux ménages désireux d'obtenir un branchement de ne payer immédiatement que 50% du prix, le reliquat étant réglé progressivement jusqu'à la mise en service effective du branchement ⁶⁹.

Cette politique eut un certain succès puisque la Société put rapidement raccorder quelque 1 300 nouveaux abonnés. La logique de fonctionnement et d'intervention de la Société privée posait cependant un problème de fond : elle avait prouvé, par une gestion efficace, que l'exploitation du réseau d'eau pouvait être bénéficiaire, mais elle avait aussi montré que cette politique désavantageait les populations démunies ou éloignées du centre-ville. Durant ses sept années d'existence en effet, la SNE a privilégié les branchements particuliers aux dépens des bornes-fontaines et la densification du réseau du centre-ville au détriment des extensions dans les quartiers périphériques. L'équilibre budgétaire devait-il donc nécessairement passer par un abandon de toute politique sociale ? Le gouvernement voltaïque décida de répondre par la négative à ce dilemme et tenta de corriger l'orientation de sa politique de distribution d'eau potable en créant en 1977 un Office national de l'Eau (ONE) pour remplacer la précédente SNE. Il espérait ainsi, par la création d'un établissement public, résoudre la contradiction entre les contraintes de rentabilité de la société privée et les exigences politiques de la desserte en eau potable.

⁶⁹ K. ATIVON. - "Alimentation en eau des centres urbains en Haute-Volta". - in Bulletin du CIEH. - n° 39-40, décembre 1979-mars 1980. - p. 53-54.

a/ La desserte : 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. On notera aussi que l'article 2 prévoit que l'Office sera chargé "éventuellement de l'épuration des eaux usées" ⁷⁰. La création de l'ONE ne se fait pas dans un vacuum politique et d'autres mesures d'accompagnement témoignent d'une réelle volonté de repenser une politique nationale de l'eau. Ainsi l'année suivante, la création du Comité technique de l'eau (CTE) qui remplace deux précédentes structures, offre un cadre de réflexion, notamment en ce qui concerne l'alimentation en eau potable des populations citadines ⁷¹.

Le système de distribution de l'ONE est alors constitué d'un réseau canalisé desservant des branchements particuliers et des bornes-fontaines. Les branchements à domicile concernent encore une minorité de citoyens puisqu'en 1978, les abonnés sont au nombre de 7 742, ce qui représente la desserte d'environ 70 000 habitants si l'on convient qu'un branchement dessert en moyenne 9 personnes, c'est-à-dire l'effectif moyen d'un ménage résidant en aire lotie dans les années 70 ⁷², pour une population totale d'environ 200 000 habitants. L'ONE hésite cependant à satisfaire plus amplement la demande potentielle en branchement des résidents, car l'augmentation des consommations spécifiques qu'entraînerait inévitablement une desserte individuelle plus dense risquerait d'excéder rapidement des capacités de production dont on commence à craindre qu'elles ne deviennent insuffisantes pour le réseau existant dès avant 1980 ⁷³. En outre, en 1978 déjà, 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 ⁷⁴. Cette prudente gestion de la

⁷⁰ 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). Souligné par nous.

⁷¹ Décret n° 78-133 du 13 avril 1978 (JORHV. - n° 18 du 4 mai 1978. - pp. 323-324).

⁷² 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.

⁷³ J. DIEKUMPUNA SITA. - Approvisionnement en eau des quartiers d'habitat spontané à Ouagadougou. - Paris : SMUH, 1978. - p. 19.

⁷⁴ C. BEEKER. - Ouagadougou 1980-'90. Perspectives de l'aménagement du territoire. Document de travail n° 2. - Ouagadougou : DGUAH, 1979. - p. 8.

demande par le "rationnement" n'a cependant pas été correctement expliquée au public, chez qui elle a suscité nombre d'interrogations indignées dont Oumarou Dao se faisait l'écho en 1972 : "le profane se demande souvent si la SNE souhaite réellement une extension du réseau de distribution. En effet, lorsque l'on a les canalisations passant à quelque 50 mètres de chez soi, on aura à payer des sommes très élevées si on éprouve le désir d'avoir l'eau courante" ⁷⁵.

Tableau n° 68
Evolution des branchements à Ouagadougou de 1964 à 1978

Année	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) : O. DAO. - Ouagadougou : étude urbaine. - Montpellier : Université de Montpellier III, 1972. - Tome 2, p. 287. - (Thèse de 3ème cycle).

Le réseau en 1978 comporte quelque 195 km de canalisation et cinq châteaux d'eau : Koulouba (1 000 m³), Gounghin (3 000 m³), Mogho Naba (1 500 m³), Camp militaire (500 m³) et Cissin (500 m³) dont la capacité maximale est déjà atteinte. Le coût moyen d'un branchement est alors d'environ 40 000 FCFA, auquel s'ajoutent les frais du contrat d'abonnement décomposé comme suit en 1975 :

- avance sur consommation : 3 576 à 23 846 FCFA suivant le diamètre du compteur (de 15 à 100 mm)
- frais de police et de pose de compteur : 690 FCFA
- frais de timbre : 400 FCFA ⁷⁶.

Soit au total un investissement initial minimum de 44 666 FCFA. Sachant que le revenu annuel moyen des ménages des quartiers populaires est estimé à 100 000 FCFA au milieu des années 70 ⁷⁷, ce branchement reste inaccessible à la grande majorité d'entre eux. La faible extension du réseau et le coût du branchement ont ainsi contribué à limiter

⁷⁵ O. DAO. - Ouagadougou : étude urbaine. - Montpellier : Université de Montpellier III, 1972. - Tome 2, p. 285. - (Thèse de 3ème cycle).

⁷⁶ Décret n° 75-238 PRES.PL.DR.ET. du 23 juin 1975 (JORHV. - n° 29 du 17 juillet 1975. - p. 535).

⁷⁷ SCET-INTERNATIONAL. - op. cit. - p. 65.

le développement des branchements dans une aire géographique relativement restreinte qui se confond quasiment avec le vieux centre loti jusqu'à la fin des années 70 : 65% des branchements s'y trouvent encore rassemblés alors que les quartiers péri-centraux (Ipelsé, Gounghin, Ouidi, Kologh Naba) en rassemblent 30% et que les quartiers périphériques, à l'exception de quelques équipements, en sont presque totalement dépourvus. Restent les installations collectives.

L'ONE en effet a aussi hérité de 67 bornes-fontaines (63 en fonctionnement en 1978), mais celles-ci sont aussi concentrées dans le centre-ville puisque 6 seulement se trouvent disséminées dans les aires d'habitat spontané : cette répartition des installations, léguée par la SNE, résulte en premier lieu du refus "politique" de cette dernière d'équiper des quartiers "illégaux" en cautionnant par des investissements publics un phénomène rejeté par les autorités ; elle provient ensuite de la faiblesse relative des capitaux disponibles pour les extensions du réseau, dont la configuration ne permet donc pas une dispersion suffisante des bornes-fontaines sur le territoire urbain ⁷⁸. Le volume distribué à ces installations reste faible et, au nombre de 83 en 1982, elles ne desservent toujours guère plus de 40 000 habitants "théoriques" ⁷⁹. Cependant, il convient d'ajouter aux consommations d'eau du réseau celles qui proviennent de sources non recensées comme les puits ou les marigots. En effet, si les citoyens utilisent dans leur majorité l'eau du service public pour la boisson, la plupart continuent de s'approvisionner aux puits, lorsque ceux-ci sont productifs (de juillet à janvier), pour les autres usages domestiques. Compte tenu de ces autres sources, l'ONE estimait alors à 14 litres/jour/habitant la consommation spécifique des utilisateurs des bornes-fontaines (celle des abonnés étant de 70 litres/jour/habitant) et décidait, au début des années 80, de faire dès lors porter ses efforts sur la multiplication de ces dernières, objectif en accord avec la mission qui lui avait été assignée de développer une politique sociale de l'eau.

Ainsi, le parc des bornes-fontaines, qui avait augmenté de 6% par an sous la SAFELEC, mais de seulement 5,3% par an pendant la période de gestion de la SNE connaît avec l'ONE une progression légèrement plus soutenue (7,8% par an) qui lui permet de doubler au cours des huit années suivantes. En réalité, ce dernier taux de croissance annuel, dont la variation par rapport aux précédents est relativement faible, gomme une indiscutable rupture survenue en 1984 à la suite d'une décision politique, dont on pouvait alors penser qu'elle inaugurerait une modification en profondeur de la philosophie

⁷⁸ C. BEEKER. - op. cit. - p. 25.

⁷⁹ Calcul basé sur une moyenne de 500 habitants par borne-fontaine : ONE. - Rapport technique. Exercice 1982. - Ouagadougou : ONE, 1982. - annexe.

d'action de l'ONE : alors que les efforts d'équipement en installations collectives avaient été alignés sur ceux des périodes antérieures, ils connaissent une soudaine amplification en 1984, et, par la création de 38 nouveaux points d'eau en quelques mois, permettent d'augmenter le parc de bornes-fontaines de 45%.

Tableau n° 69

Evolution du nombre de bornes-fontaines à Ouagadougou : gestions de la SAFELEC, de la SNE puis 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 : J. DIEKUMPUNA SITA. - Approvisionnement en eau des quartiers d'habitat spontané à Ouagadougou. - Paris : SMUH, 1978. - p. 13 ; Rapports techniques de l'ONEA, exercices 1982 à 1984.

Dans le système hérité de la colonisation, les bornes-fontaines mises en service en 1957 étaient confiées en gestion à la municipalité qui y facturait l'eau 2 FCFA la calebasse (environ 20 litres), un jeune garçon étant généralement chargé de percevoir cette redevance⁸⁰. Ce système de gestion municipale, classique en Afrique, ayant conduit ici comme ailleurs⁸¹ à faire reporter sur la société productrice la charge des nombreuses factures impayées par la ville et favorisé des phénomènes de gaspillage, fraudes et autres déficiences de fonctionnement dues principalement à un mauvais contrôle des gérants des bornes-fontaines par les instances communales, ainsi qu'à des irrégularités du préposé municipal chargé de vendre les carnets de tickets à la mairie⁸², l'intermédiaire qu'est la municipalité disparaît en 1975. La SNE sélectionne désormais des particuliers à qui elle confie en affermage la gestion des bornes-fontaines et avec qui elle traite directement. Ces gérants sont responsables du fonctionnement de la fontaine et assurent la vente de l'eau qui leur procure une rémunération. Ils doivent en effet payer la facture de la borne-fontaine à l'ONE mais sont autorisés à majorer le prix de l'eau au robinet afin de rétribuer le service qu'ils rendent à la communauté. Par exemple à partir de 1977, l'ONE facture l'eau 70 FCFA/m³ aux bornes-fontaines et les fontainiers sont autorisés à revendre le fût de 200 litres 25 FCFA (soit 125 FCFA le m³) et 2 FCFA le seau de 20 litres (soit 100 FCFA le m³). Ils réalisent donc entre 55 et 30 FCFA de bénéfice sur

⁸⁰ Chroniques d'Outre-mer. - n° 38, septembre - octobre 1957. - p. 35.

⁸¹ Voir par exemple, à propos d'Abidjan : J. SAINT-VIL : "L'eau chez soi et l'eau au coin de la rue : les systèmes de distribution de l'eau à Abidjan". - in Cah. ORSTOM, ser. Sc. Hum. - vol. XIX, n° 4, 1983. - p. 483.

⁸² O. DAO. - op. cit. - p. 289.

chaque mètre cube vendu. Toute eau perdue en aval du compteur, notamment en raison de la négligence des utilisateurs, leur est néanmoins facturée, ce qui a pour effet de limiter considérablement le gaspillage. Ces gérants sont des habitants du quartier volontaires pour assumer cette responsabilité. En raison de la nature stratégique de ce "commerce" dans les quartiers éloignés du centre en particulier, les notables traditionnels et les chefs ont souvent gardé la haute main sur les bornes-fontaines, ainsi que ce fut longtemps le cas à Tampouy. De façon générale cependant, le système a donné satisfaction tant à l'ONE qu'aux habitants. Les études réalisées à la fin des années 1970 ont ainsi toutes insisté sur le bon fonctionnement de ce système d'affermage et prônaient son développement. : c'était l'avis de la SCET-International en 1976, partagé en 1978 par José Diekumpuna Sita ⁸³.

Il faut noter, pour comprendre le succès de cette formule, que depuis longtemps l'eau est, à Ouagadougou, une denrée commerciale. Tradition ancienne, l'achat de l'eau potable et la notion de profit sur laquelle repose la gestion des bornes-fontaines par les particuliers ne suscitent pas d'objection fondamentale au sein de la population, dans la mesure évidemment où ce profit reste maîtrisé et dans des limites tolérables. En réalité, il n'y a guère d'alternative. La situation est ici très différente de celle que l'on peut trouver dans des villes où l'eau, en relative abondance même si sa qualité est parfois contestable, fait l'objet de stratégies d'appropriation individuelles : à Kinshasa par exemple, où Marc Pain remarque que "les citoyens s'approvisionnent directement dans la nappe phréatique à partir de puits sommaires, ou dans les cours d'eau qui traversent la ville" ⁸⁴, ou encore à Buenos Aires, où le bombeador (pompe améliorée installée sur une perforation) est à l'origine d'un système privatif généralisé d'alimentation en eau ⁸⁵. Dans ces deux cas, la défaillance du service public conjuguée à l'apparente abondance de l'eau ont encouragé le développement de solutions individuelles qui concurrencent durement les sociétés nationales, la REGIDESO au Zaïre et l'OSN en Argentine, dont elles menacent l'hégémonie et surtout la capacité à gérer la ressource et à maîtriser l'environnement écologique de son exploitation.

Sans doute la différence majeure avec Ouagadougou est-elle que ces pratiques individualistes sont développées dans ces deux pays par les citoyens les moins fortunés. Le bombeador, donnant accès aux eaux de la nappe phréatique en quantités illimitées, est

⁸³ J. DIEKUMPUNA SITA. - op. cit. - p. 11 ; SCET-INTERNATIONAL. - op. cit. - p. 76.

⁸⁴ M. PAIN. - *Kinshasa : la ville et la Cité*. - Paris : ORSTOM, 1984. - p. 78.

⁸⁵ T. BODARD. - "Du réseau au bombeador : l'alternative critique pour l'eau potable". - in G. DUPUY (dir.). - *La crise des réseaux d'infrastructure : le cas de Buenos Aires*. - Paris : LATTIS, [c. 1987]. - p. 66.

ainsi la solution des "pauvres" à Buenos Aires, de ceux qui accèdent à la ville par l'auto-promotion et la marginalisation géographique en périphérie. Pour ceux-là, l'autonomie que confère le bombeador est "une excellente solution de substitution à l'absence d'un réseau public" ⁸⁶. A Ouagadougou au contraire, les seules solutions individuelles connues sont le puits, mais leur production est souvent limitée à quelques mois et la qualité de l'eau est jugée très insatisfaisante, et les forages privés. Ceux-ci cependant sont réservés à une riche clientèle. Il n'y a guère eu qu'un exemple de réalisations en série de forages privés : ce fut dans le quartier de Pissy (secteur 17), à l'ouest de la ville, à l'origine prévu pour devenir une zone d'élevage. Ce projet n'ayant pu voir le jour, les terrains réservés à cet effet ont été lotis à l'initiative de ceux que l'on appelait déjà les "Barons". Ils se trouvaient cependant très éloignés du centre-ville et de ses infrastructures : le moyen imaginé par ces "Barons" pour approvisionner en eau potable les parcelles et les rendre ainsi viables fut d'encourager l'exécution de forages individuels. Ceux-ci étant toutefois d'un coût élevé, ils ont joué comme critère de sélection socio-économique des acquéreurs de parcelles et de fait, le quartier fut à l'origine et reste largement un quartier aisé de villas. Cette forme de substitution au réseau public, outre qu'elle est restée exceptionnelle, est donc un moyen permettant aux plus nantis des citoyens de pouvoir choisir leur lieu de résidence, en se libérant des contraintes du réseau. En aucun cas ce ne peut être une solution de remplacement pour les ménages à bas revenus exclus des quartiers desservis.

Le relatif consensus établi à Ouagadougou autour de la nécessité d'un recours aux solutions collectives laisse cependant entier, jusqu'au début des années 80, le problème des tarifs pratiqués par les revendeurs, lesquels se partagent en deux catégories d'inégale importance. Ce sont ainsi parfois des abonnés mettant leur robinet privé à la disposition des voisins contre rémunération. La SCET-International estimait leur nombre en 1976 à 550 environ (13% des abonnés) et le phénomène semble bien alors avoir connu une certaine ampleur dans les vieux quartiers du centre, mais nous verrons qu'il devient par la suite statistiquement négligeable. Le plus souvent en effet, 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 éloignés d'une installation publique ⁸⁷. Les prix moyens de revente pratiqués par les charretiers sont établis en fonction de la distance et de la saison mais ils atteignent fréquemment des sommes exorbitantes dès que les premiers signes de pénurie se font sentir. Au début des années 80, il n'était pas rare que des fûts soient revendus 400 voire 800 ou 1 000 FCFA

⁸⁶ Ibid. - p. 73.

⁸⁷ Cf. infra : deuxième partie, chapitre IV (IV. A et B).

dans les aires périphériques nouvellement urbanisées comme à Cissin, où ce colportage échappait alors à tout contrôle. Les habitants n'ayant guère les moyens de marchander leur eau auprès des charretiers, parfaitement conscients de leur monopole de fait sinon de droit sur un bien d'usage indispensable à la vie domestique, une intense spéculation s'est développée, exacerbée au fil des années par l'extension urbaine continue des périphéries, laissant de plus en plus éloignées les infrastructures de la ville officielle. Un nombre croissant de citadins est ainsi progressivement exclu des aires de desserte du service public d'eau potable et à la merci des circuits spéculatifs de revente.

Jusqu'en 1984, le nombre insuffisant des bornes-fontaines, la médiocrité du service (faibles pressions, coupures) et la distorsion croissante entre leur distribution spatiale dans la ville et la configuration réelle de l'agglomération ont ainsi conduit à une détérioration des conditions de desserte, à la fois pour les habitants traditionnellement utilisateurs des bornes-fontaines, qui assistent impuissants à un allongement considérable des files d'attente aux points d'eau collectifs, et pour les nouveaux résidents de la périphérie qui, particulièrement en saison chaude (avril-mai), doivent supporter une surenchère sur les prix pratiqués par des revendeurs très sollicités. On peut légitimement s'étonner de ce que cette desserte collective n'ait pas fait de plus amples progrès après la naissance de l'ONE, dont l'objectif affiché était pourtant précisément de démocratiser l'accès à l'eau potable et de renoncer aux critères de stricte rentabilité revendiqués par la défunte SNE.

Remarquons toutefois que les pratiques de l'ONE restent subordonnées à des normes extérieures. La consommation spécifique moyenne des abonnés était alors de 70 litres/jour/habitant et celle des utilisateurs des bornes-fontaines atteignait probablement à peine 14 litres/jour/habitant : ces ratios lui paraissant inacceptables, l'ONE se fixait pour objectif, dans un Plan directeur rédigé en 1978, de permettre aux citadins de consommer en moyenne 117 litres/jour en 1990⁸⁸. Cette dernière norme est en réalité fort élevée par rapport aux conditions objectives d'exploitation et de distribution de l'eau à Ouagadougou, et elle ne pouvait qu'infléchir inévitablement les investissements au profit de la clientèle d'abonnés, oblitérant par là même d'autres options possibles comme une meilleure répartition de la desserte collective au profit des quartiers non-desservis. En d'autres termes, entre une politique protectrice des avantages acquis de la clientèle des abonnés et une stabilisation des consommations spécifiques au profit d'une meilleure répartition de la desserte entre les différentes couches sociales et les différents quartiers

⁸⁸ 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 C. BEEKER. - op. cit. - p. 25.

urbains, l'ONE a choisi la voie la plus "conservatrice" et la moins subversive, entraînant, avec le maintien d'une qualité de service très acceptable pour une minorité de citadins, une dégradation du service pour la majorité. Seul l'Etat d'ailleurs aurait pu lui imposer l'autre alternative ; il ne l'a pas fait jusqu'en 1984, confronté lui-même à un difficile dilemme : ménager ses intérêts politiques ou "sacrifier" sa clientèle à la cause du "petit peuple".

La rupture de 1984 correspond non 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 stratégie inédite en donnant la priorité aux équipements collectifs. Parallèlement, en lançant son opération de lotissement commando, il encourage l'extension des services dans ces lointaines périphéries désormais réhabilitées. Cette charnière marque donc l'amorce d'une autre politique, dont l'ONEA sera le véritable dépositaire, sans toutefois que les moyens accordés soient toujours à la hauteur des objectifs.

b/ La tarification : timides réformes

Parallèlement, l'ONE s'est efforcé de redéfinir sa politique de tarification qui, dans ce domaine aussi, est marquée par les options antérieures de la SNE en faveur de la consommation privée. Le système tarifaire instauré le 1^{er} août 1968 est en effet à la fois simple et totalement paradoxal, ou plus exactement il se révèle tel rapidement. Au moment où il est mis en place, la situation est celle d'une abondance relative de la ressource : les installations de production ont une capacité nettement supérieure à la demande effective. Le modèle adopté est donc simplement dégressif et favorise par conséquent les gros consommateurs :

Tableau n° 70

Tarifs de l'eau potable : 1968

Moins de 2 000 m ³ /mois	69 FCFA/m ³
2 à 4 000 m ³ /mois	62 FCFA/m ³
Plus de 4 000 m ³ /mois	35 FCFA/m ³
BF	69 FCFA/m³

Source : J. DIEKUMPUNA SITA. - op. cit. - p. 20.

Très vite cependant la demande a du mal à être satisfaite en fin de saison sèche et la structure de la consommation, artificiellement biaisée au profit des gros utilisateurs, s'avère incompatible avec les objectifs politiques et économiques de desserte en eau de la ville. En 1975, la situation est devenue insupportable et, en vertu du contrat de gérance passé entre l'Etat et la SNE, le Conseil des ministres adopte le décret n° 75-238 définissant une nouvelle tarification, qui ne sera cependant appliquée qu'au 1^{er} mars 1977⁸⁹. C'est donc de cette nouvelle tarification qu'hérite l'ONE à sa création.

Le système adopté 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. Il 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 m³ par mois.

Tableau n° 71

Tarifs de vente de l'eau potable : 1^{er} 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
BF	70 FCFA/m ³

Redevance et avances sur consommations : 1^{er} mars 1977

Diamètre du compteur	Location	Entretien	En FCFA
			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).

⁸⁹ Décret n° 75-238 PRES.PL.DR.ET. du 23 juin 1975. - op. cit.

Cet effort pour prendre en compte les réalités environnementales a aussi pour objectif de promouvoir une certaine justice sociale en faisant payer aux plus gros abonnés le surcoût des fortes consommations de saison chaude. En ne reportant pas plus nettement sur ces mêmes consommateurs, par une tarification progressive annuelle, la charge financière du surdimensionnement des installations, la mesure semble toutefois bien timide. En effet, la structure des ventes pour l'ensemble du Burkina Faso, qui reflète partiellement celle de la capitale, montre qu'en 1983 par exemple, 15% des abonnés (tranches supérieures à 50 m³/mois) consommaient 65% du volume total d'eau vendu ⁹⁰. C'est par conséquent sur ces derniers qu'aurait dû porter plus directement le poids de la restructuration tarifaire, faute de quoi le caractère social de la mesure apparaît dérisoire, tandis que ses répercussions sur la structure de la consommation sont insuffisantes pour permettre à l'ONE et d'adapter l'offre à la croissance de la demande et d'auto-financer de nouvelles installations.

Aussi, dès 1979, une autre tarification est-elle à nouveau adoptée sur proposition du Conseil d'administration de l'ONE ⁹¹. La différenciation saisonnière disparaît au profit d'une progression des tarifs péjorant les gros consommateurs toute l'année. En outre, une tranche inférieure supplémentaire est créée afin de prendre en compte les plus petits consommateurs et favoriser par cette "tranche sociale" le branchement des populations à bas revenus en leur permettant de payer une facture mensuelle correspondant à leurs besoins effectifs. En effet, applicable aux abonnés utilisant moins de 10 m³ par mois, elle tient compte des études réalisées à la fin des années 70 qui ont démontré que les petits abonnés des quartiers populaires, maintenant des stratégies ancestrales d'économie d'eau, restent des consommateurs parcimonieux : le cubage retenu permet ainsi à un "ménage élargi" moyen de 9 personnes en quartier loti ⁹² de consommer un peu plus de 30 litres par habitant et par jour. En outre l'apparition de cette nouvelle tranche permet à l'ONE de gagner 4 FCFA sur les consommations intermédiaires (11 à 50 m³/mois) sans pénaliser les plus petits abonnés pour qui le tarif antérieur est maintenu.

⁹⁰ Ph. BEDEK. - 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. 37. - (Mémoire de DEA).

⁹¹ Décret n° 11 MDR.MCODIM du 20 juillet 1979 (JORHV. - n° 30 du 26 juillet 1979. - pp. 592-593).

⁹² SCET-INTERNATIONAL. - op. cit. - p. 9.

Tableau n° 72
Tarifs de vente de l'eau potable : 20 juillet 1979

BF	: 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).

Les frais d'établissement de la police et les redevances pour entretien et location du compteur ne changent pas. En revanche, les avances sur consommations augmentent et s'échelonnent de 5 400 à 36 000 FCFA.

Le problème majeur de l'ONE n'en est pas résolu pour autant : la production d'eau ne suit pas la progression de la demande et l'Office craint une situation de pénurie à court terme, ses capacités de distribution sont en outre insuffisantes pour exploiter totalement les quantités produites. Une commission technique mise en place par le ministère du Développement rural et chargée d'analyser les conditions de restauration d'un approvisionnement en eau satisfaisant de la ville de Ouagadougou évoquait ainsi, dans un rapport de 1983, une "situation catastrophique" ⁹³.

Ouagadougou est en effet 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 kilomètres au nord-est de la capitale). Le volume maximal de stockage de ces réserves, strictement lié au régime des pluies, est de 13,06 millions de m³/an dont 11,7 millions de m³ exploitables alors que les besoins en eau de Ouagadougou sont d'environ 10,5 millions en 1983 et estimés à 15 millions dès 1986/1987. Mais plus encore que les ressources, ce sont les insuffisantes capacités de production et de distribution de l'ONE qui limitent dans l'immédiat la desserte et constituent le principal goulot d'étranglement, cause dans de nombreux quartiers de pénuries temporaires répétées. L'Office a ainsi quasiment atteint le rendement maximal de ses deux stations dès 1983, avec une capacité nominale de production de 1 200 m³/heure qui ne lui permet déjà plus satisfaire les

⁹³ 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.

besoins en eau de la ville aux périodes de pointe. En outre, la capacité maximale de refoulement de ses installations est plafonnée à 713 000 m³/mois alors que les besoins de pointe dépassent 890 000 m³/mois fin 1983. Enfin, la capacité de transport de ses canalisations est saturée à l'exception du seul axe Paspanga - Gounghin. Toutefois, la nouvelle tarification établie en 1979 n'ayant pas permis de généraliser des comportements d'économie, le poids des difficultés résultant de cette saturation des installations continue de reposer presque uniquement sur les non abonnés clients des bornes-fontaines, où la baisse de la consommation spécifique est beaucoup plus forte (- 4% entre 1982 et 1983) qu'aux branchements privés (- 1% entre ces deux mêmes dates) ⁹⁴.

La situation est très préoccupante et la commission propose dès 1983 une série de mesures d'urgence : augmenter la capacité de stockage des barrages en rehaussant leurs seuils ; reconduire l'opération "pluies provoquées" de 1983 pour remplir les barrages ; exécuter des forages dans les quartiers non lotis pour soulager le réseau. Le coût total de ces trois projets est évalué à 545 millions de FCFA. Des mesures à plus long terme préconisent en outre un barrage sur la Volta blanche à Ziga (coût prévisible : 10 700 millions de FCFA) et la complétion d'une étude en cours sur l'approvisionnement en eau potable de Ouagadougou, financée et réalisée par la République fédérale d'Allemagne ⁹⁵. La question cependant demeure de savoir où et à quelles conditions trouver les financements nécessaires.

2/ Deux établissements publics pour 60 litres d'eau par habitant et par jour : l'ONEA et L'ONPF

La naissance de l'ONEA (Office national de l'Eau et de l'Assainissement) en 1985 a moins de signification pour la distribution d'eau potable que pour l'assainissement urbain, qui devient alors une préoccupation importante à laquelle elle est censée apporter une réponse. L'ONEA est donc le descendant direct de l'ONE, auquel il se substitue sans que soient changés fondamentalement les objectifs, les politiques ou le fonctionnement de l'Office dans ce domaine. Il hérite par conséquent de la nouvelle philosophie du pouvoir, prépondérant dans la définition des objectifs de ses établissements publics, comme le montre le soudain revirement des priorités de l'ex-

⁹⁴ ONE. - Rapport technique. Exercice 1983. - Ouagadougou : ONE, 1983. - p. 26.

⁹⁵ COMMISSION TECHNIQUE "APPROVISIONNEMENT EN EAU POTABLE DE LA VILLE DE OUAGADOUGOU". - op. cit. - p. 8.

ONE en faveur des installations collectives. Notons cependant que la création de l'ONEA intervient aussi à un moment d'intense activité législative dans le domaine de l'eau : en 1983 a été institué un Code de l'Eau, qui stipule notamment que les ressources en eau superficielles, souterraines ou atmosphériques appartiennent au domaine naturel de l'Etat, régleme le régime de leurs utilisations "astreintes à déclaration ou autorisation sauf si elles sont destinées à des fins domestiques" et rappelle enfin que "toute utilisation d'eau du domaine public peut donner lieu à perception de redevances" ⁹⁶ ; en 1985 la réforme agraire et foncière redéfinit les conditions d'exploitation des eaux domaniales précisées à leur tour deux ans plus tard par trois *raabos* ⁹⁷. Le corpus des textes s'enrichit ainsi progressivement et délimite avec plus de netteté le régime d'exploitation des eaux nationales.

L'établissement public à caractère industriel et commercial créé par un décret du 22 juillet 1985 reproduit ainsi les mêmes contradictions que son prédécesseur (contrôle de l'Etat et impératifs de rentabilité financière), dans des conditions de fonctionnement tout aussi contraignantes (incapacité d'auto-financement des investissements, dépendance des capitaux étrangers, dépendance vis-à-vis de l'arbitraire étatique) mais avec une menace grandissante pesant sur la production d'eau, de plus en plus déficiente face à la progression de la demande, les recommandations de la Commission technique pour l'approvisionnement en eau de Ouagadougou n'ayant pas été suivies d'effets.

Les sécheresses du début des années 80 ayant douloureusement rappelé que la quête de l'eau était une priorité dans ce pays sahélien, le gouvernement a jugé nécessaire de créer un ministère de l'Eau en octobre 1984, chargé exclusivement de la maîtrise de l'eau sur l'ensemble du territoire national ⁹⁸. L'ONEA est ainsi sous la tutelle technique de ce ministère, mais dépend financièrement du ministère des Ressources financières et est sous la tutelle de gestion du ministère de la Promotion économique. Toutefois il ne tire pas de cette triple tutelle ce dont il a le plus besoin : des financements pour réaliser les nouvelles installations nécessaires et les extensions du réseau. Le secteur de l'eau reste extrêmement dépendant des capitaux extérieurs (sous forme de prêts ou de dons comme ce fut le cas pour les subventions danoises à Ouagadougou). A titre d'exemple, notons ainsi qu'au chapitre "Eau" du Plan quinquennal 1986-1990 (hydraulique urbaine et

⁹⁶ 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).

⁹⁷ 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.

⁹⁸ Décret n° 84-394 CNR.PRES.EAU du 18 octobre 1984 (*JORHV*. - n° 43 du 25 octobre 1984. - pp. 1056-1058).

villageoise ainsi qu'aménagements hydro-agricoles), 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. L'analyse des investissements réalisés dans ce domaine en milieu urbain ces dernières années confirme l'extrême dépendance de l'ONEA et sa faible marge de manœuvre.

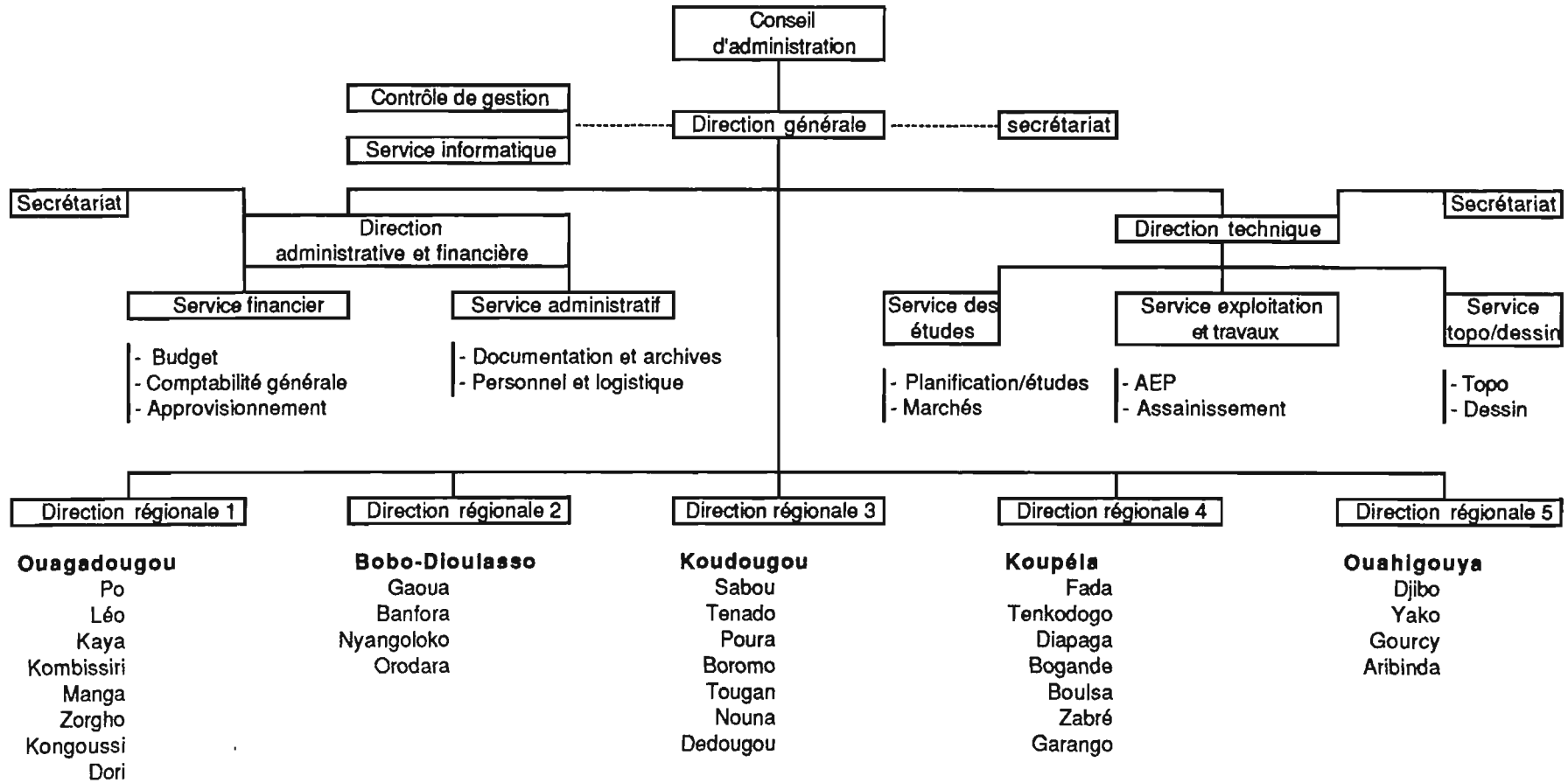
Tableau n° 73

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 : à l'étude, un projet d'hydraulique urbaine de la Banque mondiale.

Figure n° 37

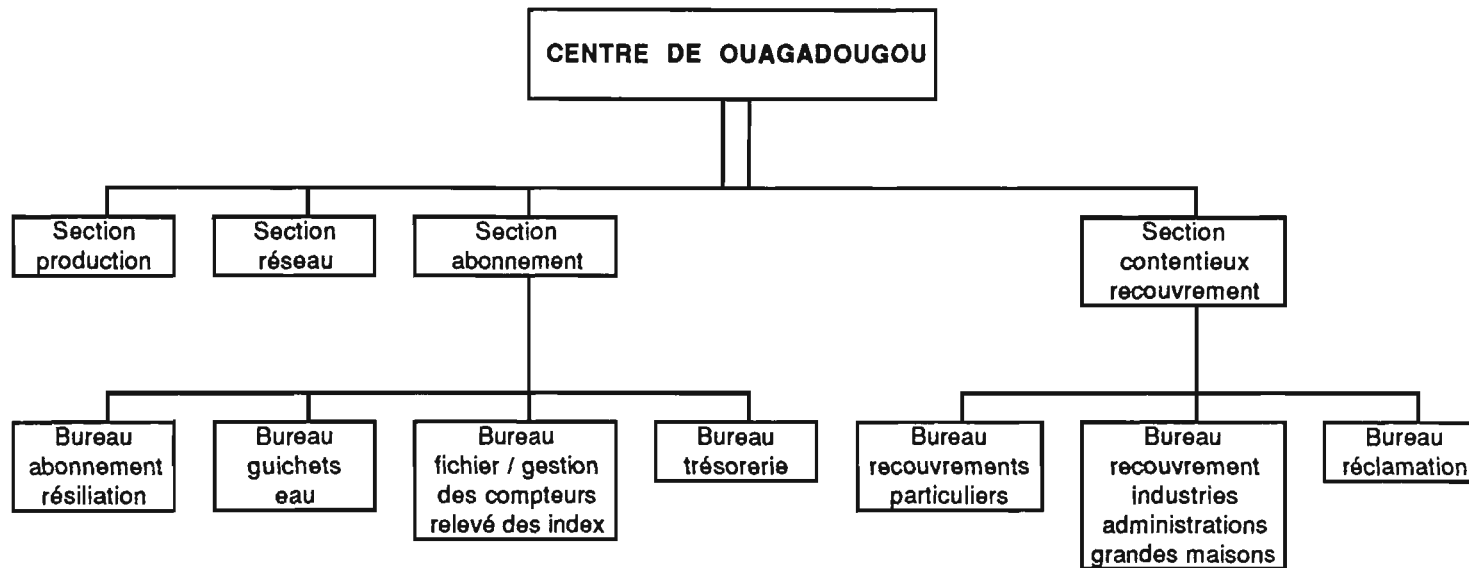
ORGANIGRAMME DE L'ONEA : 1985



Source : ONEA. - Organisation et fonctionnement de l'Office national de l'eau et de l'assainissement. - Ouagadougou : ONEA, 1985.

Figure n° 38

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° 74

Investissements prévisionnels de l'ONEA en 1986 et 1987 : centre de Ouagadougou

Projets	En millions de FCFA			
	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.

L'étude de ces tableaux montre que si l'ONEA assure généralement sur fonds propres les travaux de routine (remplacement des conduites, branchements, extensions à la marge du réseau), il doit faire appel à des financeurs étrangers pour tous ses grands projets d'investissement, y compris lorsqu'il s'agit de projets d'initiative strictement burkinabè et en contradiction avec les recommandations des coopérations bi- ou multi-latérales présentes sur la place (cas de l'adduction d'eau de la Cité An IV). Cet état de fait constitue une contrainte permanente qu'il convient de prendre systématiquement en considération dans la recherche des facteurs explicatifs des comportements de l'ONEA depuis sa création, ce dernier s'efforçant tout à la fois de se soustraire au mécontentement des populations et à la dictature des bailleurs de fonds. Il est cause en particulier de sa lenteur de "réaction" face aux constats d'insuffisance réitérés à plusieurs reprises depuis 1983. En dépit des propos alarmistes des documents publiés à cette époque en effet, l'Office n'a toujours pas pu améliorer sensiblement ses conditions de

fonctionnement quatre ans plus tard : la production d'eau n'a cessé de diminuer, entraînant un ajustement à la baisse des consommations, et la décrépidité 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" ⁹⁹.

Tableau n° 75

Evolution de la production et de la 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	7 693*	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 à ce propos qu'en cas de coupure par exemple, l'air passant dans les tuyaux peut faire tourner ce dernier). Mais cette situation, exceptionnelle en 1984, se prolonge les années suivantes et est difficilement explicable : elle montre cependant avec "emphase" l'insuffisance de la production.

Sources :

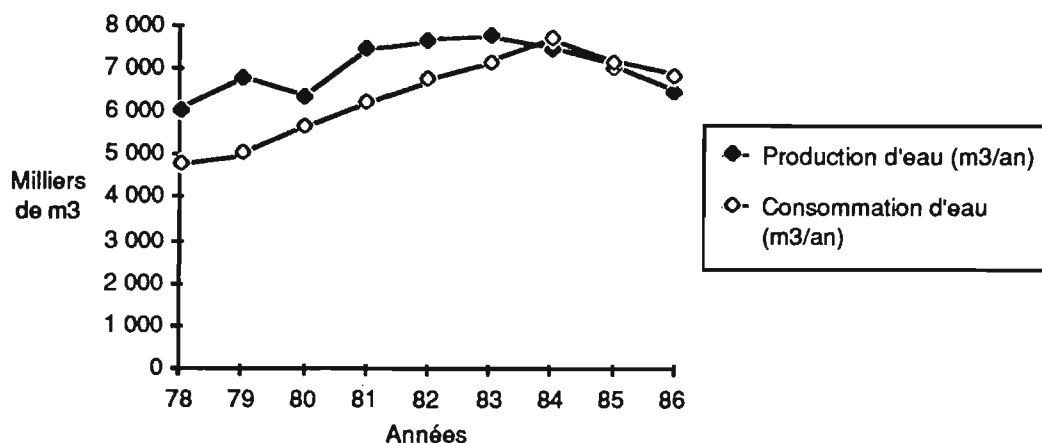
- ONEA. - Rapport technique. Exercice 1984. - Ouagadougou : ONEA, 1984. - Annexe.

- Pour 1985 et 1986 : chiffres du Rapport technique de 1986 cités par F. BRICOUT. - 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).

⁹⁹ ONEA. - Rapport - Bilan annuel (septembre 1985 - juillet 1986). - Ouagadougou : Ministère de l'Eau, 1986. - p. 10.

Figure n° 39

**Evolution de la production et la consommation d'eau à
Ouagadougou : 1978 - 1986**



Il faut en fait attendre 1990 pour qu'arrivent enfin les "bonnes nouvelles" en faveur du système d'adduction d'eau de la capitale : "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 francs 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 m³ à 12 500 m³, 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" ¹⁰⁰. Nous avons intégralement cité ce passage du compte rendu du Conseil des ministres du 16 mai 1990 car il définit clairement le cadre de notre étude. En effet, la politique de l'ONEA que nous nous proposons d'analyser a été mise en œuvre très précisément entre la prise de conscience, en 1983, des graves difficultés à venir pour le réseau et l'annonce, en 1990, des premières mesures visant à les lever, avec des espoirs d'en voir les conséquences se manifester en 1992. Elle se situe par conséquent dans un contexte de grande contrainte économique et de liberté institutionnelle étreinte qui ne permettait guère à l'Office de révolutionner sa pratique.

¹⁰⁰ Compte rendu du Conseil des ministres du 16 mai 1990. - in Carrefour africain. - n° 1122 du 25 mai 1990. - p. 8.

Pourtant, sa "philosophie" d'action se démarque notablement de celles mises en œuvre par les précédents organismes. Le fondement de cette nouvelle orientation repose sur le souci, affirmé désormais sans ambiguïté ni clauses de style, de généraliser et banaliser l'eau potable pour l'ensemble des citoyens, notamment en accompagnant les opérations de lotissement massif par l'équipement des périphéries en points d'eau collectifs. Accepter ce principe impose pourtant un choix douloureux à l'ONEA, dans l'incapacité d'assumer à la fois la multiplication des branchements privés et l'étoffement du parc de bornes-fontaines. La production d'eau reste en effet insuffisante pour satisfaire les besoins nouveaux de ces deux catégories de consommateurs, et les financements sont trop faibles pour à la fois permettre d'étendre les canalisations en périphérie, afin de disperser les fontaines publiques, et densifier le maillage pour favoriser les raccordements privés. L'ONEA n'a donc d'autres choix, pour réaliser ce programme, que de détourner, au moins provisoirement, une partie des moyens auparavant destinés aux branchements privés en faveur des bornes-fontaines. Ce mouvement de transfert porte certes sur de faibles quantités monétaires et n'a par conséquent, sur le terrain, que de faibles et lentes répercussions. La concordance entre différents paramètres, que nous nous efforcerons de démontrer, nous incite cependant à penser qu'il y a plus que coïncidence dans les tendances décelables ces toutes dernières années et confirme l'existence d'une stratégie de "petits pas", soutenue par un projet politique déterminé, mais faiblement épaulée par des moyens financiers modiques.

a/ Le raccordement au réseau : une chimère encore pour 80% de la population

Conséquences de sa dépendance déjà évoquée, l'ONEA est contraint à une extrême prudence dans la programmation de ses investissements et à une grande parcimonie dans ses projets d'extension d'infrastructure dans les nouveaux quartiers périphériques : aussi, pour l'essentiel, la ville réticulée correspond-elle toujours à la ville lotie avant 1980. Quelques données suffisent à camper une situation caractérisée par une dualité urbaine persistante : en 1985, sur les 10 263 ha de l'aire urbaine totale, seulement 3 655 ha (soit 35,6%) étaient desservis par les 267 km de conduites d'eau ¹⁰¹, tandis qu'avec

¹⁰¹ 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.

13 583 abonnés l'ONEA desservait alors par branchement moins du quart des ménages (22%).

Tableau n° 76

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° 77

Equipped des logements à Ouagadougou : 1985

13%	Eau	+	Electricité	+	WC
15%	Eau	ou	Electricité	+	WC
25%	Rarement		-	+	WC
47%	-		-		WC

Source : D'après 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, p. 714.

Il convient cependant de préciser qu'un tiers seulement des ménages habitant les aires desservies est effectivement branché sur le réseau ¹⁰². Ce faible taux de raccordement rappelle que les difficultés d'accès à l'eau potable ne résultent pas seulement de la défaillance des infrastructures mais aussi du bas niveau de vie des populations. Ce constat banal ne vaut d'être rappelé que pour conjurer l'approche "techniciste" des "faiseurs de réseau" et pour inciter à réfléchir aux moyens d'adapter les modes de desserte en eau potable à la faiblesse et à l'irrégularité des revenus de ces populations. "Il est aussi important d'amener les infrastructures de base dans les quartiers populaires [...] que de les concevoir en fonction des impératifs socio-économiques de la population afin que l'amélioration devienne une réalité", observe Annie Manou-Savina à propos des réseaux d'eau et d'assainissement réalisés dans des quartiers d'habitat populaire abidjanais restructurés où les taux de raccordement ont été décevants ¹⁰³. Cette réserve

¹⁰² Le calcul effectué en 1987 à partir d'estimations de population donne 32% tandis que celui effectué par Ph. BEDEK en 1985 donne 34% (in Ph. BEDEK. - op. cit. - p. 32).

¹⁰³ A. MANOU-SAVINA. - "Sur l'amélioration des services dans quatre quartiers populaires d'Abidjan". - in Cités africaines. - n° 2, janvier - mars 1985. - p. 44.

s'applique pareillement à Ouagadougou où l'investissement initial que représente le branchement, puis le paiement mensuel des factures, correspondent en effet mal aux disponibilités financières du plus grand nombre des ménages. En 1987 par exemple, le devis d'un raccordement au réseau portant sur cinq mètres de canalisation, c'est-à-dire la plus courte distance qui soit, s'élève au minimum à 70 000 FCFA pour un compteur de faible diamètre. Aux 60 000 FCFA de travaux s'ajoutent en effet les frais d'établissement de la police, réévalués par un arrêté de 1983.

Tableau n° 78

Frais d'établissement de la police (nouveau branchement) : Ouagadougou 1983

Diamètre du compteur	Avance sur consommation	Frais de pose de compteur	Frais de timbre	En FCFA
				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).

Tableau n° 79

Comparaison du coût d'un branchement et des salaires mensuels moyens et médians (Ouagadougou, 1985)

Salaires mensuels médians (1) : 48 000 FCFA
 Salaires mensuels moyens (1) : 65 000 FCFA

Coût minimal d'un
 raccordement au réseau : 70 000 FCFA

Source : GROUPE HUIT, BCEOM, BANQUE MONDIALE. - op. cit. - tome 2, appendices, pp. 701-703.

Le coût initial du branchement, s'il est déterminant dans le choix réalisé par les ménages pour garantir leur approvisionnement en eau potable, n'est cependant pas le seul élément à prendre en compte. La capacité de ceux-ci à s'acquitter d'une facture mensuelle est aussi un facteur décisif. A ce titre, il convient de remarquer que la tarification entrée en vigueur au 1^{er} juillet 1983 instaure de façon plus radicale que ne l'avaient fait les précédentes réformes tarifaires une séparation nette entre les petits consommateurs (de 0

à 25 FCFA/m³) et les autres : outre que l'augmentation est beaucoup plus sensible pour ces derniers, la structure même de l'échelle des prix affirme désormais le souci du gouvernement de préserver l'accès à l'eau potable des ménages modestes et de reporter sur les abonnés plus fortunés une partie du manque à gagner. On note ainsi que, par rapport à 1979, l'augmentation du prix du mètre cube est particulièrement sensible pour les tranches intermédiaires (186% de supplément pour la tranche nouvellement créée des 25 à 50 m³/mois et 112,5% d'augmentation pour la tranche de 50 à 100 m³/mois !), essentiellement constituées de petits commerçants, tenanciers de bars et buvettes et particuliers gros consommateurs (propriétaires de jardins et piscines). Cette tarification, qui tente donc d'épargner à la fois les populations à bas revenus et les industriels, s'appuie sur les moyens et gros consommateurs privés pour réaliser ses deux principaux objectifs : rééquilibrer les comptes de l'Office par un réajustement des prix et promouvoir des comportements plus économes en eau potable, afin de préserver entre production et consommation une adéquation singulièrement menacée à partir de 1983.

Tableau n° 80
Tarif de vente de l'eau potable au 1er juillet 1983

BF	90 FCFA/m ³
0 à 10 m ³ /mois	90 FCFA/m ³
10 à 25 m ³ /mois	95 FCFA/m ³
25 à 50 m ³ /mois	200 FCFA/m ³
50 à 100 m ³ /mois	255 FCFA/m ³
Plus de 100 m ³ /mois	280 FCFA/m ³
Eau brute*	108 FCFA/m³

* Sans limitation de plafond.

**Redevance mensuelle pour entretien et location de compteurs
 Ouagadougou 1983**

Diamètre du compteur	Location	En FCFA	
		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

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

Toutefois, pour prendre la pleine mesure de l'option politique sous-tendue par cette tarification, il est aussi d'un grand intérêt de comparer les nouveaux prix avec le SMIG horaire et de replacer ceux-ci dans leurs évolutions respectives. Rappelons que les salariés représentent 56,6% des actifs ouagalais en 1985 d'après les enquêtes du Groupe Huit ¹⁰⁴ : le SMIG horaire constitue par conséquent une référence possible du pouvoir d'achat des ménages et permet d'apprécier le poids du prix de l'eau dans leurs dépenses.

¹⁰⁴ GROUPE HUIT, BCEOM, BANQUE MONDIALE. - op. cit. - p. 700.

Tableau n° 81

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

Année (au 1er janvier)	SMIG horaire* (1)	Prix du m3 d'eau (2)		
		Première tranche	Deuxième tranche	Troisième tranche
1972	31,00	69 ≤2 000 m3/mois		
1973	34,00	69 "		
1974	34,00	69 "		
1975	47,00	69 "		
1976	53,00	69 "		
1977	72,00	70 ≤ 50 m3/mois		
1978	72,00	70 "		
1979	90,00	70 ≤ 10 m3/mois	74 ≤50 m3/mois	
1980	90,00	70 "	74	
1981	90,00	70 "	74	
1982	114,00	70 "	74	
1983	114,00	90 ≤10 m3/mois	95 ≤25 m3/mois	200 ≤50 m3/mois
1984	114,00	90 "	95 "	200 "
1985	114,00	95 ** "	100 "	230 "
1986	114,00	95 "	100 "	230 "
1987	114,00	95 "	100 "	230 "
1988	130,69	95 "	100 "	230 "
1989	130,69	95 "	100 "	230 "

* 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 :

- (1) : BCEAO. - Statistiques économiques et monétaires. - n° 366, octobre 1989. - p. 17.

- (2) : 1968 : J. DIEKUMPUNA SITA. - op. cit. - p. 20 ; 1975 : JORHV. - n° 29 du 17 juillet 1975. - p. 535 ; 1979 : JORHV. - n° 30 du 26 juillet 1979. - p. 593 ; 1983 : JORHV. - n° 24 du 16 juin 1983. - pp. 611-612.

Figure n° 40

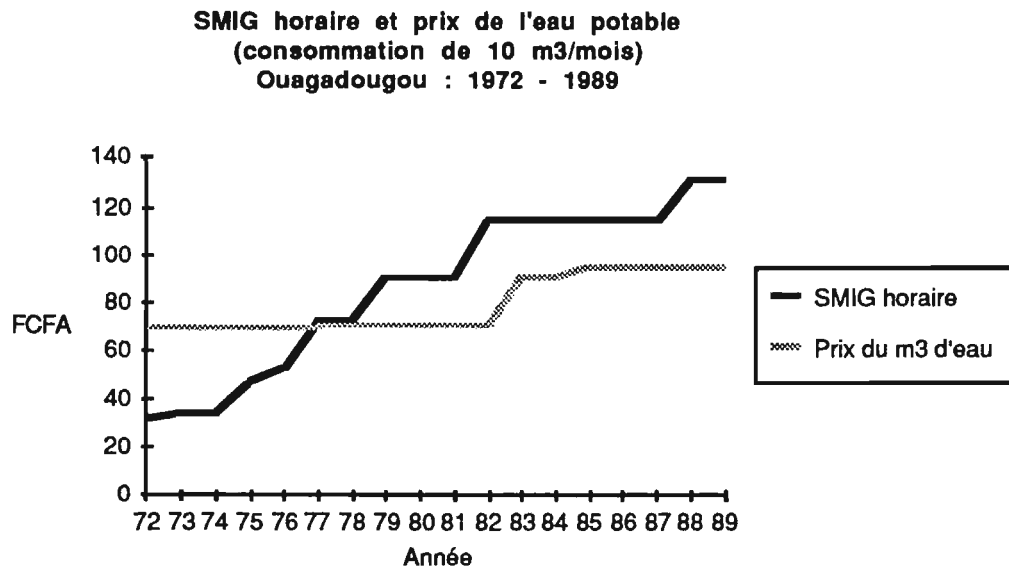
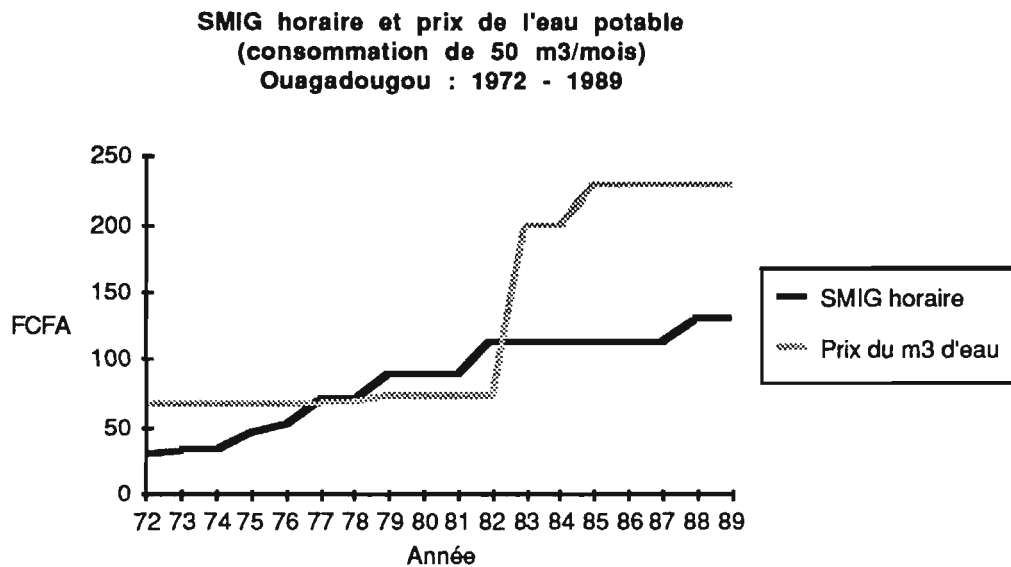


Figure n° 41



Sources :

- SMIG : BCEAO. - *Statistiques économiques et monétaires*. - n° 366, octobre 1989. - p. 17.
- Eau : 1968 : J. DIEKUMPUNA SITA. - op. cit. - p. 20 ; 1975 : *JORHV*. - n° 29 du 17 juillet 1975. - p. 535 ;
- 1979 : *JORHV*. - n° 30 du 26 juillet 1979. - p. 593 ; 1983 : *JORHV*. - n° 24 du 16 juin 1983. - pp. 611-612 ;
- 1985 : Raabo n° 69 CNR/REFI/Eau du 17 octobre 1985.

Ces graphiques illustrent de façon éloquentes les orientations préférentielles des tarifications successives et désignent les groupes socio-économiques préservés par les politiques qui en sont à l'origine. Ainsi 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 très nettement supérieur au SMIG, la différence ayant toutefois tendance à s'effacer au cours de la décennie 70. A partir de 1977, en dépit d'une réévaluation des tarifs de vente, ceux-ci progressent moins vite que le SMIG horaire : ils lui sont à peu près égaux en 77 et 78 puis lui deviennent franchement inférieurs à partir de 1979. Le prix du mètre cube dans la première tranche n'est ainsi alors plus que de 78% du SMIG horaire et passe à 61% en 1982 (respectivement 82% et 65% pour la tranche suivante). Il conserve cette parité jusqu'en 1983.

Cette longue période, qui correspond à la gestion de l'ONE, reflète l'indécision de l'Etablissement public : soucieux de respecter les objectifs qui ont présidé à sa fondation, il s'efforce de maintenir des prix accessibles pour les ménages à bas revenus, et bon marché pour tous. Bien que cette situation soit proprement intenable dans les conditions réelles d'exploitation de l'eau à Ouagadougou, l'Office ne peut cependant se résoudre à faire le seul choix qui s'impose : "taxer" les tranches supérieures pour maintenir les tarifs des petits consommateurs sinon les subventionner. En voulant ménager tous ces clients, l'ONE se condamne : il met en danger à la fois sa trésorerie et ses installations, saturées et incapables de répondre à une demande dont les bas tarifs encouragent l'augmentation. Ces comportements contradictoires amènent le gouvernement à imposer de nouvelles règles en 1983.

Le changement est alors flagrant : si l'objectif de protection des petits abonnés est maintenu grâce à une "indexation" du prix du mètre cube de la première tranche sur le SMIG horaire (il répercute ainsi l'importante augmentation de ce dernier survenue au 1^{er} janvier 1982 avec un an de retard et, s'établissant à 79% de celui-ci, conserve un niveau comparable à celui de 1979 pour des ménages consommant moins de 10 m³/mois, soit environ 50 l/h/j dans un ménage moyen de 6 à 7 personnes) il se traduit à l'opposé par une augmentation très marquée des prix pour les tranches intermédiaires (à partir de 25 m³/mois). Celles-ci supportent donc le coût économique du choix social retenu et le prix du mètre cube y enregistre une brusque envolée, repassant au-dessus du SMIG auquel il devient plus d'une fois et demie supérieur.

Indéniablement, cette nouvelle structure des prix manifeste plus qu'un simple ajustement technique aux difficultés comptables de l'ONE : c'est le premier moyen que se donne le gouvernement pour imposer au service de desserte en eau potable une fonction de redistribution en milieu urbain. Paradoxalement toutefois, celle-ci ne se fait pas en

faveur des plus pauvres mais privilégie les petits consommateurs urbains, au premier rang desquels figurent les propriétaires des vieux quartiers populaires du centre-ville. Le déplacement des objectifs de l'ONE reste donc de faible amplitude : entre 1977 et 1983 ses efforts ont essentiellement porté sur le maintien des prix, tout d'abord au profit de l'ensemble de ses abonnés, puis plus nettement en faveur des couches moyennes inférieures dont les revenus, puisqu'ils ont pu supporter le coût d'un branchement, restent encore supérieurs au revenu médian.

La politique de l'ONE ne se démarque ainsi pas fondamentalement des stratégies antérieures dirigées vers la minorité urbaine susceptible de se brancher sur le réseau. Notamment elle ne résout pas le problème des quelque 80% de citoyens qui ne peuvent accéder au branchement privé. Outre qu'il faut attendre 1984 pour que soient prises des mesures d'accompagnement comme la réalisation de l'important programme d'édification des bornes-fontaines dont nous avons déjà parlé, le prix de vente de l'eau aux bornes-fontaines reste aligné sur celui de la première tranche de consommation. Ce faisant, l'ONE favorise les branchements, qui permettent de se procurer une eau potable, dans des conditions de confort bien supérieures, au même prix que celle fournie par les installations collectives. Refusant de préciser les conditions d'une éventuelle subvention aux consommations des bornes-fontaines, l'ONE a donc à peine amorcé le débat sur une réelle stratégie de redistribution sociale et de résorption des inégalités citadines. Les efforts réalisés en direction des petits abonnés, qui traduisent un infléchissement "social" de sa politique plus apparent que réel, ont ainsi voilé l'absence de redéfinition du rôle de ce service, primordial en ville, dans la satisfaction des besoins élémentaires des citoyens quels que soient leurs revenus. L'ONE n'a donc pas su réinterpréter les consignes de socialisation du service en fonction des conditions socio-économiques objectives de sa clientèle potentielle : cherchant appui auprès des abonnés, il a contribué à renforcer les distorsions géographiques entre un centre-ville loti et une périphérie "spontanée", de même qu'il a accentué les inégalités entre les couches moyennes et les ménages à bas revenus, conférant ainsi à ses tentatives de réforme un caractère inachevé.

L'ONEA hérite donc de cette situation en 1985 et son grand mérite est d'avoir admis rapidement que la desserte à domicile restait inaccessible, au moins dans l'immédiat, à une majorité de citoyens. Certes le parti pris en faveur du maintien des prix de l'eau est réaffirmé à partir de 1988, lorsque le gouvernement du Front populaire, augmentant le SMIG pour compenser la longue période d'austérité du CNR marquée par une forte baisse du pouvoir d'achat des salariés urbains, refuse une semblable augmentation du prix de l'eau. Toutefois, conscient que ce n'est pas tant le coût du mètre cube, qui

retombe alors à 73% du SMIG horaire en dépit des frais d'assainissement ajoutés à la facture d'eau, que les contraintes, techniques et financières, du raccordement et les modalités de paiement mensuelles qui disqualifient nombre de citoyens, l'ONEA s'intéresse davantage aux diverses formes de distribution de l'eau qui s'épanouissent en ville à partir des installations collectives. En effet, ces considérations somme toute banales sur les faibles niveaux de vie de nombreux ménages ouagalais ne doivent pas dissimuler que la quasi-totalité des citoyens paie son eau de toutes façons. Cette tradition d'achat de l'eau est confirmée par des chiffres de 1985 qui indiquent que seuls 9% des ménages ouagalais n'utilisent que des sources d'eau gratuites. 20% ont toutefois recours au puits ou au marigot pour des usages divers, mais achètent aussi de l'eau pour la boisson et la cuisine.

Tableau n° 82

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.

La périphérie, où les installations de l'ONEA sont le plus clairsemées, abrite logiquement les plus fortes proportions d'habitants n'ayant accès qu'à une eau gratuite (puits ou marigot) potentiellement polluée ; toutefois, même dans ces secteurs urbains mal desservis, le pourcentage d'habitants achetant leur eau reste prépondérant. Dans cette catégorie des sources payantes, les modes d'approvisionnement sont essentiellement au nombre de trois : le branchement privé, la borne-fontaine et les charretiers ambulants. En revanche en 1985, et 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 fort peu répandue (2% des ménages achetant leur eau ¹⁰⁵). La faible extension de ce phénomène sur l'ensemble de la ville est par ailleurs confirmée par nos enquêtes en périphérie où, à quelques notables exceptions près, ce mode de distribution est, plus encore que dans les anciens quartiers lotis, très marginal.

¹⁰⁵ LAHMEYER INTERNATIONAL. - Document de référence. - op. cit.

La situation a ainsi connu une évolution tangible en dix ans car, en 1975, la SCET-International croyait déceler dans la redistribution d'eau par les abonnés un phénomène "d'envergure" suffisamment important pour provoquer une hausse anarchique des prix de revente ¹⁰⁶. L'effacement du phénomène résulte probablement d'au moins deux facteurs. Le premier renvoie, notamment en périphérie, au nombre restreint de branchements et parallèlement à la densité relativement forte, par rapport à bien des cités africaines, de points d'eau collectifs : la situation est à cet égard opposée à celle d'Abidjan, où les abonnés sont proportionnellement plus nombreux suite à la politique de branchement social mise en œuvre et pratiquent abondamment la revente, mais où les bornes-fontaines sont désormais exceptionnelles (une douzaine pour l'ensemble de l'agglomération en 1983) ¹⁰⁷. Le deuxième facteur pourrait avoir été l'adoption du nouveau système de tarification en 1983 imposant une "surtaxe" sur les grosses consommations et désavantageant ainsi les éventuels "détaillants".

L'eau demeure un bien de première nécessité au coût élevé, notamment pour les résidents non raccordés au réseau qui paient leur eau au revendeur en moyenne 5 à 6 fois plus cher que les abonnés de la première tranche à l'ONEA. Ces derniers en effet, s'ils consomment 5 m³/mois, paient une facture de 733 FCFA (475 FCFA d'eau plus 258 FCFA de redevance) tandis qu'un ménage dépendant d'un charretier auquel il est acheté un fût de 200 litres tous les trois jours, consacrera au minimum 1 500 FCFA par mois à ses achats d'eau pour une consommation totale dérisoire de 2 000 litres mensuels ¹⁰⁸. Ces chiffres permettent ainsi de relativiser l'importance du coût de l'eau au robinet tant est grande la majoration imposée aux non abonnés. Ils permettent aussi d'expliquer que l'achat d'eau, qui vient juste après le loyer dans les dépenses consacrées au logement - ce dernier constituant généralement le troisième poste de dépenses des ménages ouagalais (11,2%) après l'alimentation (50,1%) et les transports (16,4%) - pèse proportionnellement beaucoup plus sur les petits budgets familiaux. Il représente ainsi 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.

¹⁰⁶ SCET-INTERNATIONAL. - op. cit. - p. 79.

¹⁰⁷ J. SAINT-VIL. - op. cit. - p. 483.

¹⁰⁸ Ces moyennes de 1 fût/3 jours et de 150 FCFA/fûts sont issues de nos enquêtes en périphérie, que nous détaillerons dans la deuxième partie.

Tableau n° 83

Dépenses moyennes annuelles pour le logement par tranche de revenu et par ménage

Tranche de revenus annuels	Loyer	Eau	Electricité et pétrole	En milliers de FCFA	
				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. - Second projet de développement urbain : mobilisation des ressources et renforcement des infrastructures municipales. - Paris : Groupe huit, 1989. - tome 2, appendices, p. 712.

Des précédentes observations - l'impossibilité technique et financière de l'ONEA d'étendre ses infrastructures à courte échéance, l'incapacité de nombreux ménages à supporter les charges financières du raccordement au réseau et leur propension à acheter leur eau au détail très cher - peut être inférée l'hypothèse que les progrès de la desserte en eau potable passent avant tout, pour plus de la moitié des citoyens, par l'expérimentation de dispositifs gestionnaires nouveaux permettant d'adapter l'offre à la diversité de la demande, plutôt que par un effort exclusif d'équipement "standard" de la ville.

Pour la première fois dans l'histoire de ce service, l'ONEA semble avoir également souscrit à ce constat et accepté l'idée que l'amélioration générale du service ne pourrait procéder d'une sophistication croissante des technologies employées aussi longtemps que prévaudrait la pénurie des ressources en eau et que la majorité des effectifs citoyens ne pourrait accéder au stade le plus élémentaire du système de desserte individuel (branchement simple dans la cour). Les fondements de sa nouvelle politique s'inspirent ainsi des précédentes analyses, auxquelles s'ajoute la constatation suivante : la borne-fontaine offre aujourd'hui à Ouagadougou l'eau la moins chère à tous ceux qui n'ont pas de robinet dans leur parcelle et reste fréquentée par la majorité des ménages non abonnés. Cette prépondérance reconnue et vérifiée du service public dans la distribution d'eau potable constitue une originalité prégnante et décisive de la capitale burkinabè.

Relisons à cet égard les analyses de Fidèle Dianzinga à propos du service public de l'eau à Brazzaville ¹⁰⁹. Après une expérience de desserte gratuite aux bornes-fontaines, laquelle s'est soldée par un lourd déficit de la SNDE (Société nationale de distribution d'eau) en raison notamment des impayés de la municipalité, la société s'est efforcée de rationner la consommation des non abonnés, en limitant les conditions d'accès aux fontaines publiques par la stagnation du nombre des installations et l'instauration d'horaires d'ouverture contraignants. Parallèlement, elle lançait une campagne de branchement, qui échouait. Cherchant alors à revenir à un système public payant de distribution, elle dut affronter les résistances des Brazzavillois, qui considérèrent que "la distribution de l'eau est un service public donc gratuit et accessible à tous" ¹¹⁰ et celles du "lobby" des revendeurs qui, enrichis par la pénurie artificielle de l'eau dans les quartiers non desservis, se défendirent contre l'émergence d'une concurrence publique : de fait, ayant constaté que le négoce de l'eau pouvait être rentable, la SNDE espérait bien ainsi récupérer une partie des flux monétaires qui y transitaient. Menée avec discrétion toutefois, l'opération "Eau potable pour tous" n'obtenait en 1984, selon fidèle Dianzinga, que des résultats très mitigés ¹¹¹.

Ce détour par Brazzaville n'a pour but que de préciser l'originalité de la situation ouagalaise : l'on comprend mieux, nous semble-t-il, à la lumière de cet exemple, pourquoi l'ONEA a plutôt mieux réussi que d'autres sa politique de distribution d'eau aux bornes-fontaines : la tradition d'achat, le dialogue établi de longue date avec les fontainiers, la tolérance de l'Office à l'égard des charretiers ont préparé la société citadine à la pratique "consommatoire" collective et à la cohabitation de plusieurs modes d'approvisionnement, publics et privés. Significativement pourtant, c'est en étant plus que jamais désireux de promouvoir au sein du service d'eau les caractéristiques généralement attribuées au "service public" - en généralisant son accessibilité à tous, en réduisant les inégalités de traitement des usagers, en améliorant la continuité du service, en tendant enfin à en assurer le financement à travers la redevance - que l'ONEA s'est rendu à une évidence : ce processus ne pouvait émaner que du développement du dispositif collectif de desserte. Il a donc renforcé ses interventions dans ce secteur en multipliant les bornes-fontaines et en s'efforçant de contrôler plus efficacement les pratiques et tarifs des revendeurs. Loin de condamner ces intermédiaires en effet, l'ONEA, reconnaissant son incapacité à mettre l'eau à domicile à portée d'une majorité

¹⁰⁹ F. DIANZINGA. - 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).

¹¹⁰ Ibid. - p. 146.

¹¹¹ Ibid. - pp. 255-274.

des citoyens, a accepté l'inéluctabilité de ce mode de desserte semi-individuelle, à mi-chemin du service particulier et du système collectif de distribution, dont il a en revanche cherché à normaliser les activités. Il n'y a donc pas ici opposition, en dépit du monopole théorique de l'ONEA sur l'exploitation et la distribution de l'eau, mais accord contractuel, encore plus tacite que formel, qui établit un *modus vivendi* entre l'établissement public et l'armada des charretiers. Alors que la revente à Abidjan est "illégal, mais tolérée" nous rappelle Jean Saint-Vil ¹¹², elle est, à Ouagadougou, acceptée bien que non officiellement agréée : la nuance est de taille, elle justifie ce qui sépare la concurrence "sauvage" de la complémentarité consentie.

Toutefois, 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 citoyens les plus pauvres n'allait pas de soi car cette structure, soumise au fonctionnement bureaucratique de l'administration d'Etat et dotée d'un personnel de 146 personnes seulement en 1987 (139 en 1986), n'était pas a priori la mieux placée pour concevoir et administrer ces innovations. Sa marge de manœuvre est fort étroite en effet et ses contraintes gestionnaires pèsent considérablement sur sa réceptivité aux doléances de la population. Pourtant, son pragmatisme lui a permis d'influencer sensiblement les comportements des différents partenaires intervenant dans la vente et la redistribution de l'eau ces dernières années ainsi que nous le verrons. Pour ce faire, il s'est donc appuyé d'une part sur les points d'eau collectifs et d'autre part sur des formes existantes de revente semi-légalisées qui se développent aux marges du service officiel et ont déjà à Ouagadougou une longue histoire, donnant ainsi par l'exemple un élément de réponse à la question de M. Tetart : "On peut d'ailleurs se demander s'il n'est pas possible d'intégrer le système "porteur d'eau" aux rouages officiels de la distribution d'eau institutionnelle : pourquoi les sociétés distributrices d'eau n'emploieraient-elles pas des porteurs d'eau à partir de leurs bornes-fontaines ?" ¹¹³. L'ONEA ne les emploie pas, il les "assimile" partiellement dans son système.

Ces dernières années ont ainsi montré que l'ONEA pouvait céder une partie de ses prérogatives, sans en perdre totalement le contrôle, pour optimiser le rendement de ses propres prestations et en garantir, en dernière analyse, un fonctionnement globalement plus satisfaisant sur l'ensemble de la ville. Ce partage des responsabilités, qui n'a

¹¹² J. SAINT-VIL. - "La revente au détail de l'eau potable à Abidjan". - in *Cahiers d'Outre-Mer*. - n° 40(158), avril - mai 1987. - p. 152.

¹¹³ M. TETART. - "Eau potable et assainissement dans les grandes villes des pays en voie de développement". - in *Bulletin de liaison du CIEH*. - n° 61, juillet 1985. - p. 26.

cependant pas été réalisé sans résistances, résulte dans sa forme actuelle de tendances contradictoires reposant à la fois sur des contraintes objectives de rareté de la ressource, de capacités de production et distribution limitées et d'une politique volontariste. Nous passerons en revue ces trois composantes du "paysage hydraulique" de la ville, qui constitue le cadre fixe, depuis quelques années, des stratégies de multiples acteurs centrées sur l'accès à l'eau potable, unanimement considéré comme enjeu citoyen capital. On ne comprendrait pas cependant leurs modalités sans un rappel des conditions spécifiques de l'exploitation de l'eau à Ouagadougou et une analyse de la position institutionnelle particulière de l'ONEA au sein des grandes administrations en charge de services publics urbains.

b/ Les mesures d'urgence

Afin de renforcer l'emprise du service public sur un secteur clé de la gestion urbaine, les autorités ont encouragé depuis 1984, la diversification du système de distribution d'eau potable, en favorisant deux nouveaux types d'installation à Ouagadougou. La perspective d'une saturation du réseau et les alarmantes sécheresses du début de la décennie 80 ont en effet incité les dirigeants burkinabè et les bailleurs de fonds extérieurs à mettre en place des mesures d'urgence. Parmi celles-ci figurait un programme de forages dans la périphérie de la capitale. Fait original, ce sont les techniques de l'hydraulique villageoise, traditionnellement utilisée pour l'approvisionnement en eau potable des campagnes, qui sont ici venues seconder un système typiquement urbain, le réseau, alors déficient et incapable de répondre aux besoins des citoyens.

L'avantage de ce programme de forages tient au fait qu'il n'hypothèque en rien le développement futur du réseau tout en le soulageant, dans l'immédiat, par l'exploitation de nouvelles ressources indépendantes : les eaux souterraines. Il est ici nécessaire de préciser le statut et la place de ces réalisations dans le dispositif plus général de distribution d'eau potable à Ouagadougou. En effet ce programme d'urgence, conçu dans une certaine précipitation, ne repose sur aucune étude prospective sérieuse, aussi les techniciens de l'ONEA insistent-ils sur son caractère fondamentalement circonstanciel et complémentaire du système réseau existant. Les recherches effectuées sur le site de Ouagadougou ont montré l'inexistence de nappes aquifères continues et contenant de grandes réserves d'eau souterraine. Seules les zones d'altération et de fissuration ou fracturation du substratum cristallin granité peuvent permettre une exploitation d'eau souterraine. Encore ces ressources sont-elles discontinues et le débit

des forages rarement très élevés (sur 205 inventoriés en 1986, seuls 37 avaient un débit supérieur à 10 m³/heure) ¹¹⁴. En outre, les conditions de recharge des réserves sont incertaines et mal connues : une étude du niveau piézométrique semble toutefois indiquer une tendance à la baisse de la nappe souterraine depuis quelques années, que les ingénieurs attribuent en partie à une surexploitation de celle-ci. Ils prédisent en conséquence un tarissement progressif des puits, si l'hypothèse de la surexploitation se révèle exacte, et des conditions d'exploitation des ressources souterraines de plus en plus difficiles et coûteuses.

En tout état de cause, ils ne semblent pas envisager la solution des forages comme autre chose qu'une mesure à court terme permettant, dans le meilleur des cas, d'assurer 5 600 m³ d'eau par jour supplémentaires ¹¹⁵. Cet apport n'est certes pas négligeable et constitue un complément d'approvisionnement indispensable dans la situation actuelle. Avant 1984, l'exploitation de ces 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 m³/jour. A partir de cette date, s'y ajoutent entre 1 000 et 2 000 m³ d'eau quotidiens supplémentaires, délivrés par les 150 forages publics réalisés et équipés de pompes manuelles entre 1984 et 1985 dans le cadre des mesures d'urgence, en tant que remèdes temporaires à la pénurie. L'eau à ces pompes est payante (5 FCFA les deux seaux de 20 litres) mais les bénéfices de la vente restent théoriquement au gérant et doivent servir à l'entretien et la réparation de l'installation ; l'ONPF ne tire par conséquent aucun revenu de cette activité.

Un pas supplémentaire a ensuite été franchi grâce à la conversion d'un certain nombre de ces pompes manuelles en poste d'eau autonome (PEA). Afin d'augmenter la productivité des plus puissants des forages (leur débit doit être supérieur à 5 m³/h), 20 d'entre eux ont été dotés d'une électropompe immergée qui alimente une cuve métallique de stockage d'un volume utile d'environ 6 m³, à partir de laquelle l'eau est redistribuée par 4 robinets ¹¹⁶. Les 10 premiers de ces PEA ont produit 138 727 m³ en 1986/87.

L'étude et l'exploitation des ressources en eau souterraine dans le pays, ainsi que l'exécution et la gestion des programmes d'hydraulique villageoise, relèvent

¹¹⁴ 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.

¹¹⁵ *ibid.* - pp. 45-50.

¹¹⁶ Pour la description technique de ces PEA, voir Y. OUIBIGA. - Gestion des postes d'eau autonomes. - Ouagadougou : EIER, 1988. - 51 p. - (Mémoire de fin d'études).

institutionnellement de l'Office national des Puits et Forages (ONPF), rattaché au ministère de l'Eau, dont le budget assume généralement le coût des travaux de réalisation et équipement des forages (le coût unitaire d'un forage équipé dans la région de la capitale varie de 2,5 à 3 millions de FCFA). Simple service technique du ministère de l'Eau jusqu'en 1986, l'ONPF devient un établissement public à caractère industriel et commercial à cette date.

En raison de ses compétences qui le prédisposaient mieux à cette charge, l'ONPF s'est donc vu confier la gestion des nouvelles pompes manuelles ouagalaises, financées notamment par le Canada-Québec (50) et la CCCE (90), bien que celles-ci, situées en zone urbaine, eussent dû théoriquement revenir à l'ONEA. Remarquons à ce propos que l'ONPF intervient ainsi en tant qu'acteur autonome dans le domaine de l'approvisionnement en eau de Ouagadougou où l'ONEA avait régné en maître jusqu'alors, au moins officiellement. L'indifférence et l'ignorance ("mépris" voilé ?), des ingénieurs de l'ONEA pour les forages et leur volonté insistante de prouver le caractère transitoire des formes d'exploitation autonomes de l'eau souterraine, ne participent-elles pas d'une sourde lutte d'influence entre ces deux organismes ? L'absence de coordination et de concertation entre eux, le manque d'effort pour concentrer les informations concernant les deux types d'approvisionnement en eau pourtant complémentaires (l'ONEA n'a ainsi aucune carte des forages à l'exception des PEA, et n'en connaît d'ailleurs même pas le nombre) nuisent déjà à la nécessaire coalition des énergies, que ne favorise d'ailleurs pas l'interposition des bailleurs de fonds. L'intérêt croissant de ces derniers, organismes gouvernementaux de coopération bilatérale ou ONG, pour les forages renforce en effet les attributions de l'ONPF sur la place ouagalaise, dans la mesure où il devient un interlocuteur privilégié des financeurs (ce fut le cas par exemple du financement canado-québécois des 50 forages de la périphérie) et bénéficie des avantages inhérents à cette situation dont, même s'ils ne sont que temporaires, l'intérêt ne peut échapper à l'ONEA. S'il n'y a pas encore de clair conflit de compétence ou de lutte ouverte entre ces deux offices nationaux, leur intervention simultanée dans le domaine de l'eau potable à Ouagadougou est potentiellement source d'une rivalité dont les éléments de règlement risquent fort d'échapper aux principaux intéressés.

La gestion administrative et technique des PEA en revanche revient à l'ONEA. C'est en effet la direction technique de ce dernier qui, dans le cadre des travaux de réflexion sur les mesures d'urgence, a étudié et proposé ces équipements légers et rapidement opérationnels. C'est également l'ONEA qui les a financés, grâce à un prêt de la CCCE,

qu'il doit aujourd'hui rembourser : l'autorisation de prêt parue au Journal officiel précise ainsi que les fonds du crédit accordés par la CCCE au gouvernement burkinabè "seront rétrocédés [par ce dernier] à l'ONEA chargé de l'exécution du projet à des conditions aussi favorables que celles fixées par les termes de la présente convention" ¹¹⁷. Chaque PEA suppose un investissement moyen de 15 millions de FCFA, la durée de vie prévisionnelle des installations est de dix ans et la durée d'amortissement du matériel de cinq ans. Le prix de l'eau vendu aux PEA a donc été calculé en fonction de ces différents éléments : l'ONEA facture le mètre cube 46 FCFA au gérant de l'installation.

Ces PEA, comme les bornes-fontaines, continuent de fonctionner sur le mode de l'affermage confié à des particuliers, que ceux-ci le fassent à titre "privé", ainsi que ce fut le cas jusqu'en 1985, ou en tant que mandataire d'une collectivité, à l'image des systèmes de gestion adoptés par les CR dans la plupart des secteurs depuis lors : le gérant est alors un "salarié" de la permanence et celle-ci assume les responsabilités contenues dans le contrat qui lie l'ONEA à tout fontainier. Quelles que soient les caractéristiques précises de l'affermage, l'objectif, identique à celui qui prévaut aussi en milieu rural, est partout de "transférer aux usagers la responsabilité et la charge financière de l'entretien des points d'eau" ¹¹⁸. En effet, prélevé sur le prix de l'eau au robinet public par le fontainier privé ou par la permanence, le coût de cette maintenance repose sur la clientèle. C'est aussi une des conditions de la nouvelle politique de l'ONEA en faveur des installations collectives : que les bénéficiaires partagent avec lui les charges économiques de leur gestion.

Enfin, il faut ajouter à cette description des installations de l'ONEA, la station autonome de Pissy, financée par les Danois. Celle-ci a été réalisée à partir de quatre forages (d'un débit de 9 à 12 m³/heure) équipés de pompes électriques. Les eaux, après chloration dans la station de pompage, sont envoyées dans un château d'eau de 500 m³ puis redistribuées dans le périmètre urbain environnant à des bornes-fontaines et des branchements privés répartis sur 18 km de canalisations. Lors de la mise en service de la station en 1987, le coût du branchement était d'environ 100 000 FCFA, mais en 1988 déjà le prix commençait à baisser en raison de la densification du maillage du réseau. Le quartier ancien de Pissy est en effet une zone résidentielle relativement aisée, construite de villas dont les propriétaires ont vite compris l'avantage qu'ils pouvaient tirer de ces nouvelles infrastructures : les branchements particuliers ont donc connu un succès

¹¹⁷ Décret n° 85-421 CNR.PRES.REFI du 29 août 1985 (JOBF. - n° 38 du 19 septembre 1985).

¹¹⁸ J.-M. BELLOT, F. GIOVANETTI. - "Burkina Faso : quand la stratégie d'une société commerciale concourt au développement rural". - in *Economie et humanisme*. - n° 314, juillet-septembre 1990. - p. 42.

considérable. A tel point cependant que dès 1988, les techniciens de l'ONEA s'inquiétaient de savoir si la station, qui peut produire au maximum 800 m³ d'eau par jour, pourrait satisfaire toute la demande : elle en débitait alors près de 600 m³ par jour qui desservait directement près de 600 ménages, dont la consommation moyenne était de 1 m³ par jour et par ménage ¹¹⁹, et 15 bornes-fontaines.

Deux autres réseaux autonomes semblables sont prévus à Tampouy (nord-ouest de la ville) et Dassasgo (à l'est) ¹²⁰. Comme pour les autres forages de la ville, la durée de vie de ceux-ci est aléatoire et mal connue. Ces systèmes autonomes sont cependant destinés à terme, lorsque le réseau classique aura atteint ces aires urbaines, à être réintégrés dans le système réticulaire centralisé de la ville : l'ONEA semble tenir particulièrement à cette idée que l'objectif final est de renouer avec une logique d'extension de son réseau central et non de multiplier les systèmes autonomes dont une gestion décentralisée rendrait peut-être sa propre maîtrise de l'eau pour l'ensemble de la ville plus complexe.

Au total, le parc d'installations du service public d'eau géré par l'ONEA à Ouagadougou est le suivant en 1987 : un système réticulaire de 253 km, desservant 15 490 abonnés et 135 bornes-fontaines ; une station autonome alimentant un réseau de 18 km, 15 bornes-fontaines et environ 600 abonnés en 1988 ; 20 PEA. Sa diversification, plus encore que son développement quantitatif, est significative. Il convient en effet de remarquer que l'exploitation des ressources souterraines a constitué un ballon d'oxygène pour l'ONEA. Alors que la production d'eau stagnait depuis 1984, elle connaît grâce à ce nouvel apport une sensible progression : le bénéfice est indirect pour l'ONEA car la gestion des forages (à l'exception des PEA) lui échappe, mais les nouvelles installations, en détournant une partie de la clientèle du réseau, ont permis de soulager les infrastructures de l'ONEA et donc de lui accorder un bref répit mis à profit pour engager des démarches et tenter de mobiliser les bailleurs de fonds autour de nouveaux travaux de grande ampleur.

c/ La revalorisation des installations collectives

L'ONEA a tiré parti de l'allègement de la pression exercée sur lui pour concrétiser, bien qu'encore très modestement, la réorientation de la politique de l'Etablissement public

¹¹⁹ Estimation de l'ONEA : entretien du 18 mars 1988.

¹²⁰ 6 forages ont été réalisés à Kossodo (secteur 26) en 1991, produisant 2 000 m³/jour. Un autre complexe était alors en cours de réalisation à Nioko II pour desservir les secteurs 27 et 28 : in Sidwaya. - n° 1712 du 20 février 1991. - p. 7.

Fig. n° 42

Aires urbaines ouagalaises desservies par le réseau d'eau potable en 1988

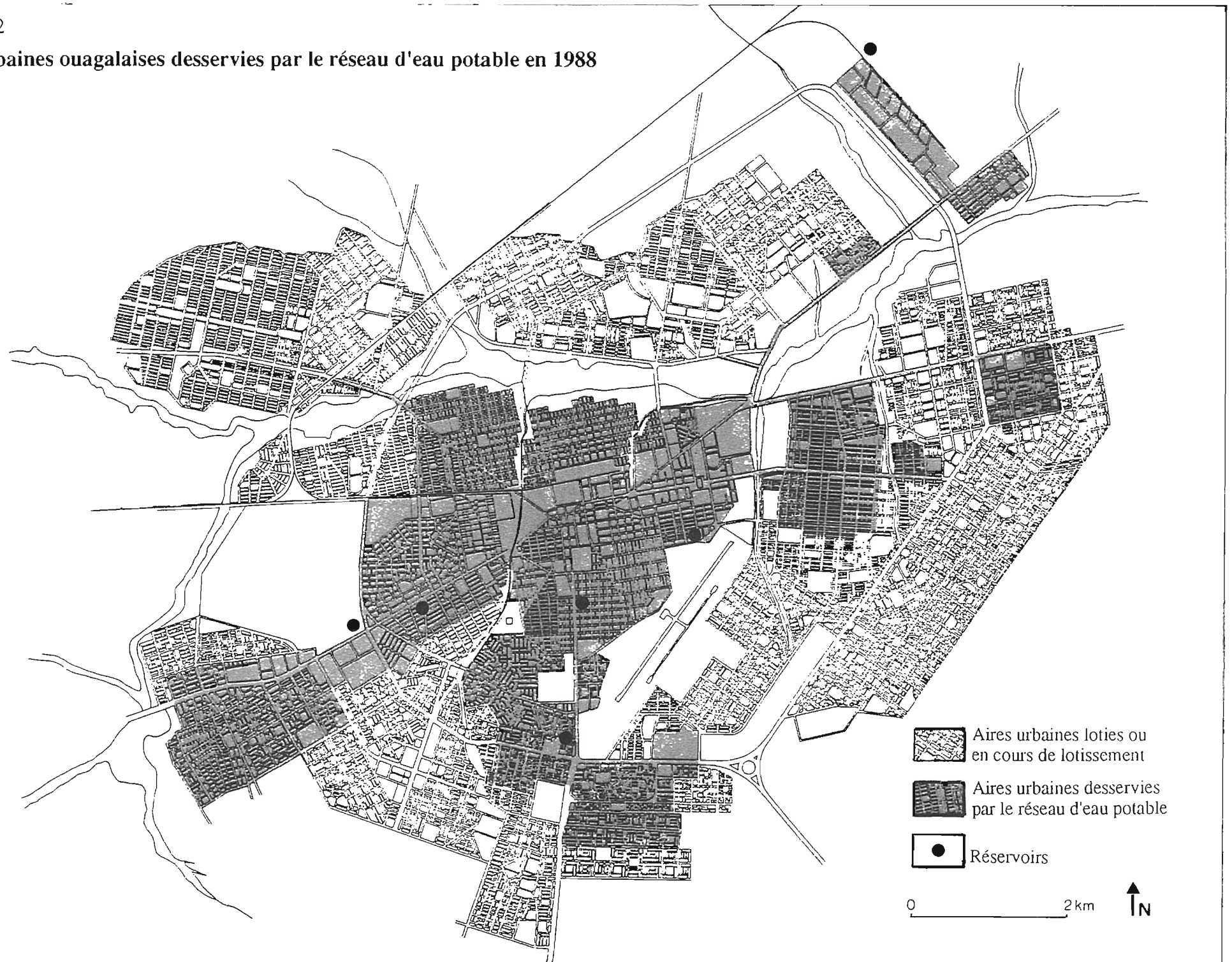
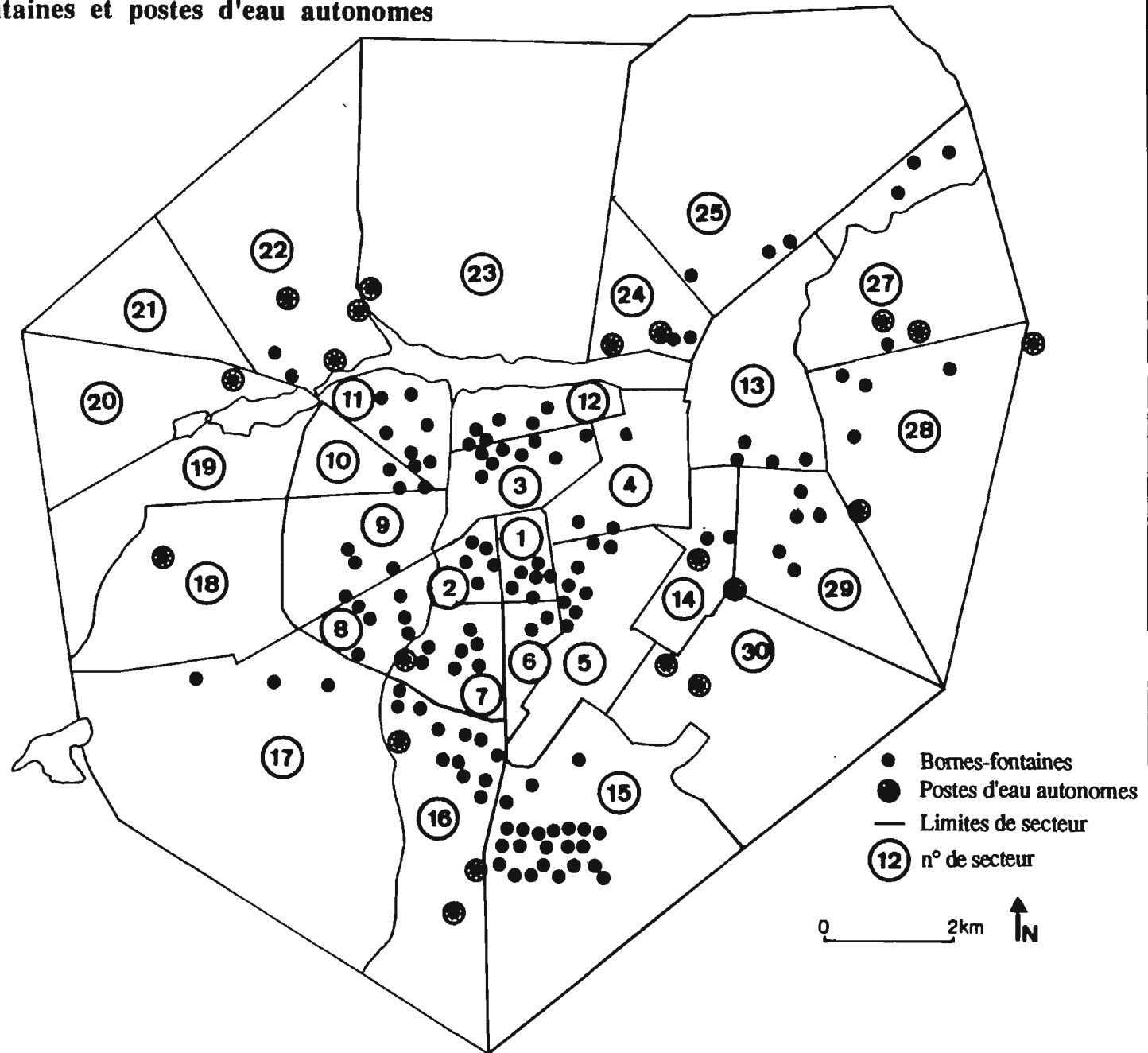


Fig. n° 43

**Les installations collectives de l'ONEA en 1988 :
bornes-fontaines et postes d'eau autonomes**



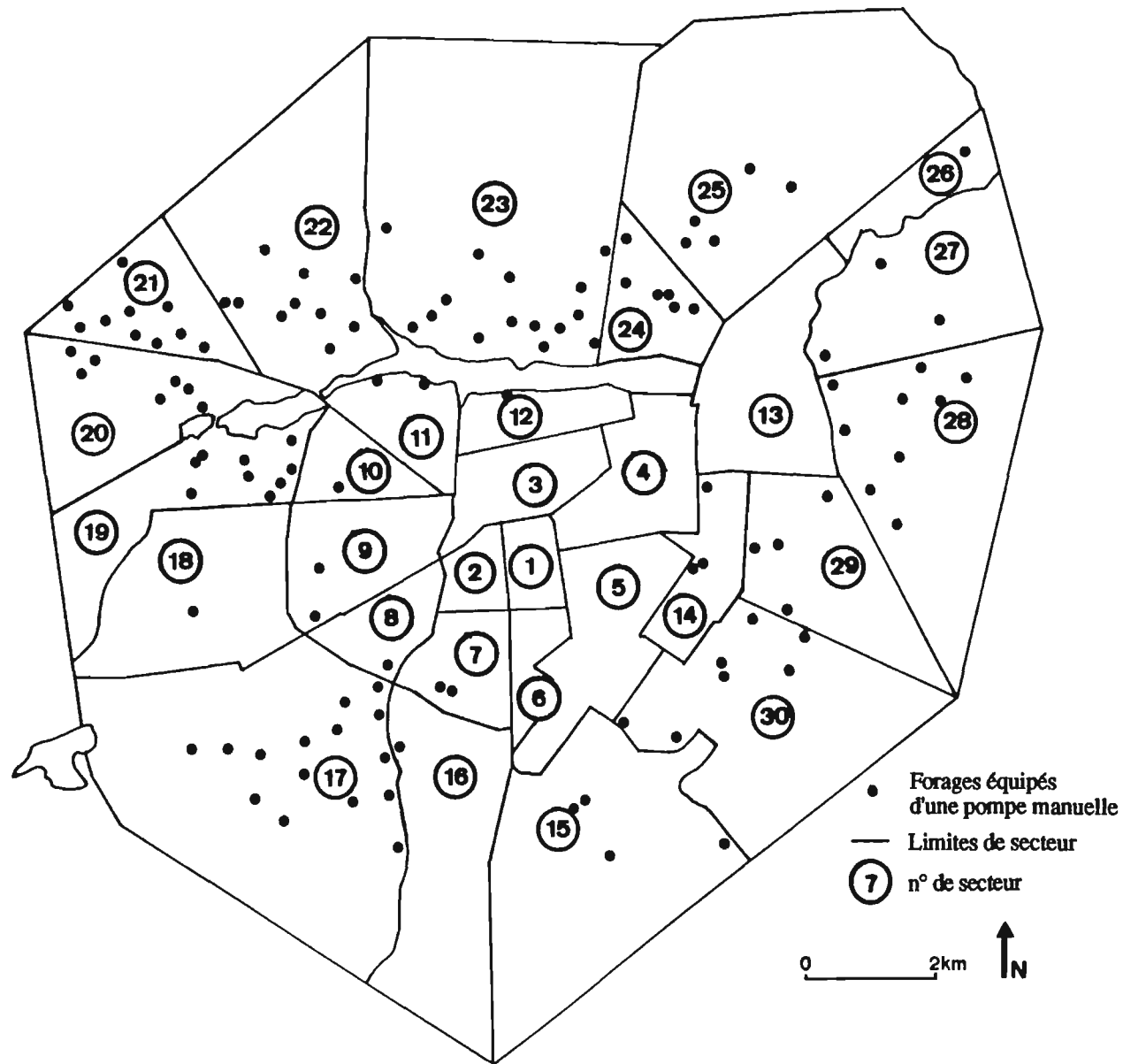
Sources :

- Pour le centre-ville : F. BRICOUT, 1988.

- Pour la périphérie : d'après nos enquêtes avec l'aide d'Antoine DJIGMA.

Fig. n° 44

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).

amorcée sous l'ONE en direction d'une plus large clientèle. L'analyse de ces changements est difficile à ce jour tant les variations chiffrées restent ténues : les ressources disponibles pour les investissements étant maigres, la modification de leur répartition est peu décelable et n'a d'impact sur la desserte effective que marginal. Il faudra probablement attendre quelques années encore, si toutefois cette option reste d'actualité, pour en appréhender véritablement les effets. Outre le "ton" indéniablement nouveau des discours accompagnateurs de cette politique, une conséquence est toutefois immédiatement appréciable : l'apparition de points d'eau dans une périphérie où il n'y en avait jamais eu. Alors que ses manifestations sur la répartition de la consommation sont faibles en terme de redistribution des cubages, les effets sur la "qualité" de vie des citoyens de ces secteurs sont immenses : la réalisation des PEA notamment, bien que leur production ait été modeste, 58 919 m³ la première année de leur mise en service et 138 727 m³ la seconde, constitue un indéniable progrès pour des populations qui n'avaient jusqu'à présent le choix qu'entre l'eau polluée du puits et l'"usure" du revendeur. Si les consommations spécifiques de leurs usagers restent faibles, ces installations garantissent un apport en eau potable qui, même en modique quantité, vaut toujours mieux que l'eau contaminée des marigots.

Contentons-nous donc de souligner un certain nombre de "frémissements" dans les séries statistiques et de variations de tendance qui portent sur de faibles amplitudes mais qui, dans le contexte extrêmement contraignant de la gestion de ce service et compte tenu de la marge de manœuvre très étroite de l'ONEA, renvoient en amont à un déplacement réel et réfléchi des priorités.

Les installations privilégiées par l'Office ces dernières années ont été essentiellement les bornes-fontaines et les PEA, lesquels s'adressent essentiellement aux populations non abonnées des périphéries, où a été réalisée la quasi totalité des forages d'une part mais aussi des nouvelles bornes-fontaines et des PEA : l'effet recherché réside donc essentiellement dans un élargissement de la base des utilisateurs d'eau potable au détriment relatif, et là réside la nouveauté par rapport aux choix qui avaient prédominé presque continûment depuis la SNE, des abonnés. La part de ceux-ci fléchit ainsi légèrement mais régulièrement depuis 1984 dans un taux de desserte établi pour l'ensemble de la ville, à 45,1% en 1987, en légère baisse par rapport à la moyenne de la précédente décennie (46%). La différence est apportée par les points d'eau collectifs qui, BF et PEA confondus, totalisent en 1987 16% de la desserte, 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 pourtant, en 1987, d'une réelle politique

de diversification de l'offre à partir de nouvelles ressources et d'un effort particulier en direction des installations collectives. Sans doute la part de celles-ci est-elle en outre sous-estimée car l'utilisation des normes de la DIEPA (500 habitants pour une borne-fontaine) ne donne qu'une idée approximative de leur fréquentation réelle : faute d'enquêtes et comptages sur l'ensemble de la ville et par souci d'homogénéité avec les chiffres donnés par 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 citoyens, mais avec des consommations spécifiques très basses (entre 12 et 15 l/h/j).

Tableau n° 84

Evolution de la part respective des BP, des BF et des 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%

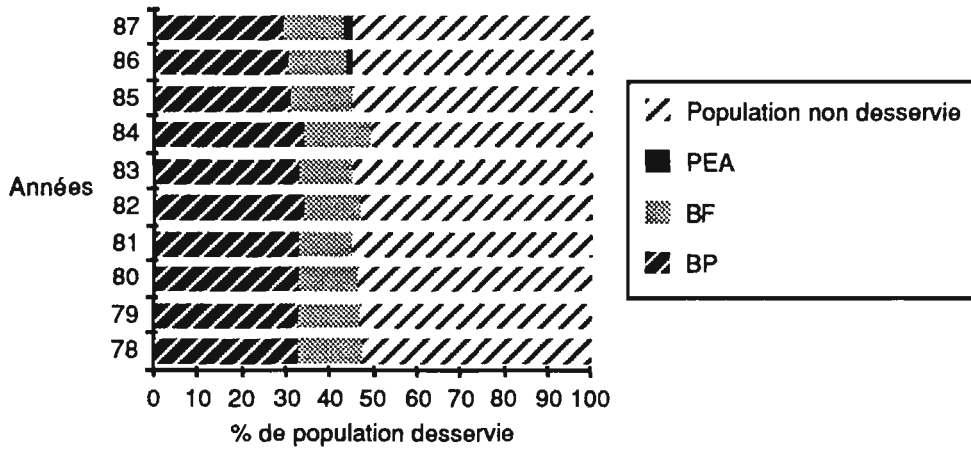
Sources :

- 1978 - 1984 : d'après les rapports techniques annuels de l'ONEA.

- 1985 - 1987 : sources diverses (entretiens).

Figure n° 45

Structure de la desserte en eau potable à Ouagadougou



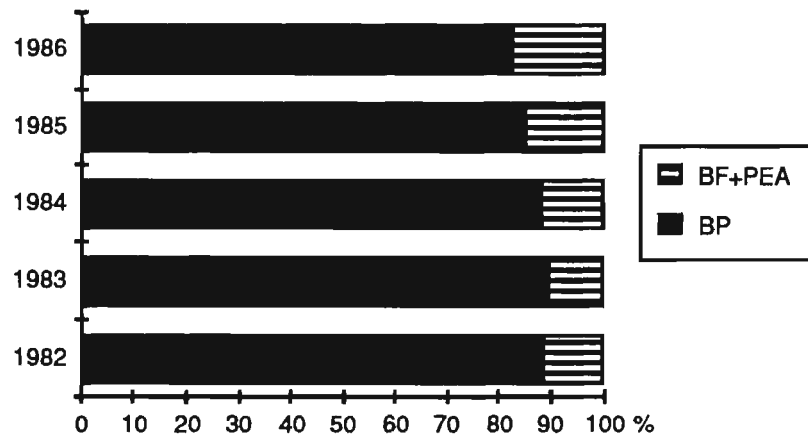
Sources :

- 1978 - 1984 : d'après les rapports techniques annuels de l'ONEA.
- 1985 - 1987 : sources diverses (entretiens).

Le précédent graphique montre que la part des branchements privés dans la desserte totale recule légèrement depuis 1982, à l'exception de 1984, et que le déficit ainsi provoqué est comblé par les bornes-fontaines et les PEA. Cette présence croissante des points d'eau collectifs dans l'offre en eau potable est aussi sensible en termes de consommation : bien que les quantités consommées individuellement aux bornes-fontaines restent beaucoup plus faibles que celles des abonnés, la part des premières augmente depuis 1983 dans la consommation totale de la ville.

Figure n° 46

**Parts respectives des BP et BF dans la
consommation d'eau potable à Ouagadougou :
1982 - 1986**

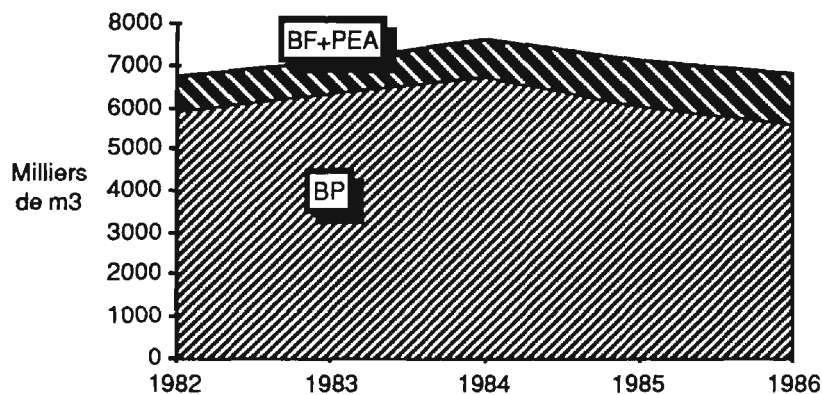


Sources :

- 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).

Figure n° 47

**Structure de la consommation d'eau potable à
Ouagadougou : 1982 - 1986**



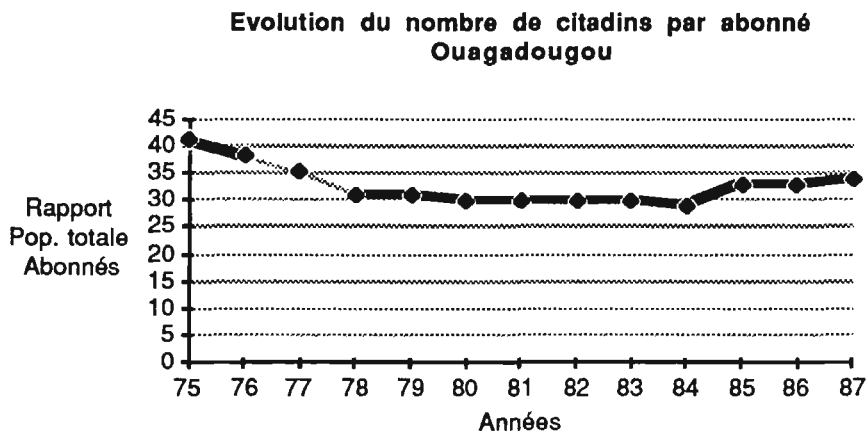
Sources :

- 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).

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 s'est traduit par une acceptation du "recul" de deux indicateurs : la diminution des consommations spécifiques et l'augmentation du ratio citadins/abonné. Celui-ci, qui s'était stabilisé à 30 sous le règne de l'ONE est en effet passé à 32 en 1985 et 34 citadins par abonné en 1987.

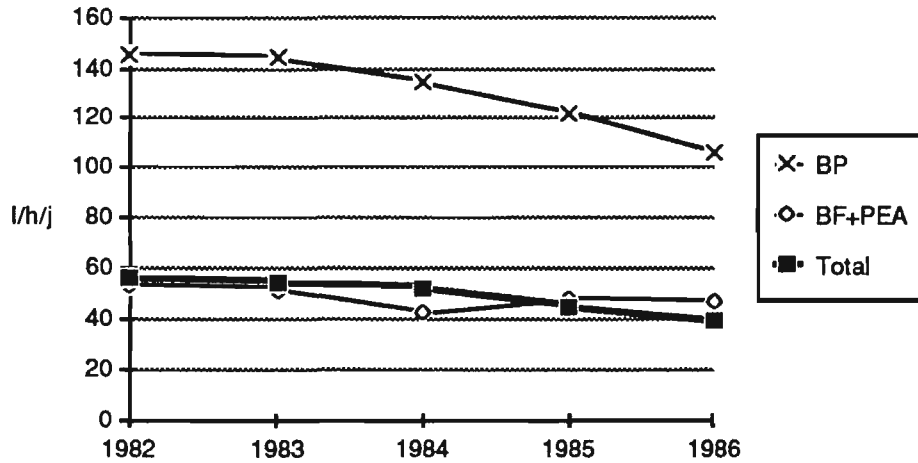
Figure n° 48



Quant aux consommations spécifiques, elles enregistrent une baisse générale sensible qui apparaît cependant beaucoup plus marquée, après 1983, aux branchements privés qu'aux bornes-fontaines. Bien que la prudence soit là encore de rigueur tant les modes de calcul sont arbitraires (la consommation spécifique aux BF est très inférieure à 40 l/h/j mais l'adoption de la norme de 500 habitants par BF sur l'ensemble de la période permet de conserver la logique globale de l'évolution), cette différenciation des consommations sur quatre ans nous paraît être une traduction partielle mais très expressive du phénomène majeur de la période : les citadins accèdent à l'eau potable en nombre croissant, en contrepartie de quoi les conditions de desserte des catégories traditionnellement privilégiées se dégradent, alors que, rappelons-le, les consommations spécifiques des abonnés avaient toujours connu jusqu'en 1983 une progression plus favorable que celle des résidents non desservis.

Figure n° 49

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).

En conclusion, 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, mais elle ne l'est qu'en apparence si l'on veut bien considérer 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, dont les premiers effets ne devraient pas se faire sentir avant 1992. Ce calcul apparaît à la fois raisonnable et pragmatique car les nouveaux lotissements de la périphérie ont eu pour conséquence de "citadiniser" près de 50% de la population ouagalaise effective, 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. L'ONEA pouvait-il dans ces conditions refuser de faire un geste ?

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 minimum souhaitable pour tout Ouagalais ¹²¹.

¹²¹ 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 ¹²², reprenant ainsi les objectifs définis par le SDAU 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 ¹²³. Faut-il voir dans ce pragmatisme lucide une "démission" de l'ONEA renonçant à sa mission d'industriel avisé de la distribution d'eau ou au contraire une manifestation de l'assimilation mûrie de sa vocation de service public ? Le "choc" de 1983 pourrait bien avoir été capable de faire en effet émerger cette dernière et de lui donner une chance.

Notons enfin que cette politique en faveur des bornes-fontaines repose sur la mise à contribution des populations pour l'entretien et la gestion des installations collectives. Limitant l'effort consenti par l'ONEA, ce partage est à l'origine des modes de gestion originaux que nous étudierons dans la deuxième partie. Au-delà de la réhabilitation fonctionnelle des fontaines publiques, cette politique a en effet aussi suscité une nouvelle approche de la notion de service public en redéfinissant les frontières du privé et du public, en repositionnant les "consommateurs" et les "fournisseurs" de prestation, en renouvelant le discours sur le service urbain non pas seulement comme "bien" individuel mais aussi comme élément de structuration de la vie des secteurs et de consolidation des patrimoines communautaires infra-communaux. L'adoption préférentielle des systèmes collectifs, outre qu'elle a engendré une redistribution structurelle de l'offre, a ainsi favorisé l'éclosion de nouveaux rapports entre les habitants et leurs services publics en encourageant des formes de sociabilité et de solidarités qui, si elles ne sont ni révolutionnaires ni inédites, n'avaient guère pu jusqu'alors se développer au sein des logiques commerciales et individualisantes qui ont dominé l'histoire du service. Elle a enfin permis la restauration des points d'eau collectifs comme éléments centraux de la vie publique des quartiers : équipements aujourd'hui valorisés, ce n'est pas un hasard s'ils sont depuis 1984 au cœur des stratégies des secteurs de la périphérie.

d/ Mission et statut : les contradictions de l'établissement public

L'on aurait tort toutefois de croire que s'imposait d'emblée la nouvelle politique de l'ONEA, ni même qu'elle soit encore aujourd'hui dénuée de contradictions ou exempte

¹²² ONEA. - Evaluation de la consommation d'eau à partir des bornes-fontaines et des PEA. - Ouagadougou : ONEA, 1987. - doc. multigr., p. 2.

¹²³ HASKONING. Ingénieurs conseils et architectes. - Ouagadougou 2 000 : schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme. - Ouagadougou : DGUTC, 1984. - chapitre 4.

de tensions. La première des antinomies entre la politique annoncée et les mesures concrètes résulte des interférences de l'Etat dans la gestion de l'organisme. Paradoxalement en effet, alors que son monopole sur l'approvisionnement en eau de la capitale, à l'exception nous l'avons vu de l'exploitation des forages simples, désigne naturellement l'ONEA comme partenaire privilégié de la ville, dont le rôle devrait même se renforcer si les modes individuels d'approvisionnement (les puits et forages privés) devaient se raréfier en raison de l'abaissement de la nappe ainsi que le prédisent les experts, son pouvoir réel de contrôle n'est guère à la hauteur de cette primauté.

La tutelle étatique, qui impulse les politiques sectorielles, définit les objectifs généraux et en contrôle les impacts financiers, conserve une prééminence qui ne laisse à l'Office qu'une bien faible marge de manœuvre. C'est ainsi le gouvernement qui est à l'origine de la récente redéfinition de la politique de l'eau, beaucoup plus que l'ONEA lui-même qui en a surtout conçu les modalités pratiques, mais, plus encore que par cette fonction d'initiateur et de mentor, c'est à travers son rôle déterminant dans la fixation des tarifs que le pouvoir intervient le plus directement sur les options, voire même le fonctionnement interne de l'Office.

La mission de service public de ce dernier lui attribue la charge de fournir de l'eau potable à un maximum de citoyens au plus bas coût possible, tandis que son statut d'établissement public le contraint à la rentabilité financière. En vertu de la première, l'ONEA s'est ainsi attelé à la lourde tâche de réaliser l'adduction d'eau de plusieurs villes secondaires. Outre que ces projets répondaient au souci de "démocratisation" des services souhaitée par le pouvoir, il allait dans le sens d'une réorientation des efforts nationaux en direction de la province. Pourtant, imposer cette charge à l'ONEA était un choix désastreux. Le coût de production de l'eau dans la plupart de ces petites villes est tel en effet - 2 250 FCFA le mètre cube à Niangoloko ¹²⁴ ! - qu'il grève irrémédiablement son budget. Contraint par le gouvernement de proposer des tarifs homogènes sur l'ensemble du territoire, l'ONEA subventionne donc le fonctionnement des réseaux provinciaux grâce principalement aux deux centres bénéficiaires de Ouagadougou et Bobo-Dioulasso. Rappelons, pour comparaison, que d'autres solutions ont été adoptées ailleurs et auraient pu aussi inspirer la définition des responsabilités au Burkina. En Côte-d'Ivoire par exemple il y a, hors Abidjan, dissociation entre la construction des installations, qui revient à l'Etat, et leur gestion, prise en affermage par

¹²⁴ Carrefour africain. - n° 1021 du 15 janvier 1988. - p. 26.

la SODECI (Société de distribution d'eau de Côte-d'Ivoire) ¹²⁵. Le Maroc a pour sa part choisi une autre répartition des charges entre un office national (l'ONEP : Office national de l'eau potable) responsable de la production, "société à forte croissance, tournée vers l'investissement et les grands projets, que l'ampleur des besoins amène à recourir à des financements extérieurs" et des régies, "sociétés locales de distribution disposant de l'autonomie de gestion et ne recevant aucune subvention d'aucune sorte" ¹²⁶. Dans la situation burkinabè actuelle, un des moyens possibles pour rétablir l'équilibre serait de jouer sur les tarifs ; toutefois, deuxième contradiction, l'ONEA a hérité d'une tarification fixée en 1983 et n'a pu obtenir du gouvernement l'autorisation de la réévaluer avant 1991 ¹²⁷.

Ainsi, les tarifs de la première tranche (0 à 10 m³/mois) et des ventes aux bornes-fontaines et PEA, établis en fonction d'un choix intermédiaire entre la tarification dite au coût marginal et la tarification sociale supposant un mécanisme de subvention, ont été théoriquement calculés de sorte que soient juste couverts les coûts du service. En réalité, même ce strict recouvrement n'est plus respecté aujourd'hui. En effet, le coût d'exploitation de l'eau à Ouagadougou était estimé à environ 200 FCFA le mètre cube par un ingénieur du ministère de l'Eau en 1987, et à approximativement 250 FCFA le mètre cube pour l'ensemble du pays ¹²⁸. Les deux premières tranches de tarification (jusqu'à 25 m³/mois) sont donc en réalité des tranches sociales, même si telle n'est pas leur vocation officielle, puisque le prix du mètre cube y est inférieur au coût moyen d'exploitation. La règle cependant dans ce modèle de tarification est que les tranches supérieures de consommation subventionnent celle des petits abonnés. Or, l'analyse des prix à Ouagadougou montre qu'ils sont aussi trop peu élevés en haut de l'échelle, par comparaison avec le coût réel de l'eau, pour jouer ce rôle : l'équilibre budgétaire en est ainsi rendu problématique. Pourtant, les gros consommateurs représentaient 4% des abonnés mais 32% des ventes en 1988 ¹²⁹ : une augmentation modérée de leurs tarifs

¹²⁵ I. MONTANO, H. COING. - Le service d'eau potable dans les villes du Tiers-monde : modes de gestion et d'organisation. - Paris : MULT/Plan urbain, 1985. - p. 33.

¹²⁶ X. LACOSTE, A. RAFIK. - "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.

¹²⁷ Signalons en effet qu'une révision des tarifs de vente de l'eau a été adoptée en Conseil des ministres le 16 janvier 1991, "visant à permettre à l'Office de corriger à court terme les déséquilibres financiers et d'exploitation" : le prix du mètre cube de la première tranche passe ainsi de 95 à 113 FCFA. Néanmoins, les tarifs de vente aux bornes-fontaines ne sont pas modifiés : la révision "prend en compte non seulement le niveau de revenus des couches défavorisées, mais également la rareté de la ressource "eau". Ce qui explique qu'aucune variation n'interviendra sur les prix à la fontaine et au poste d'eau autonome". in Sidwaya. - n° 1689 du 17 janvier 1991. - p. 3.

¹²⁸ Entretien avec M. Dubus : 1^{er} février 1989.

¹²⁹ Carrefour africain. - n° 1021 du 15 janvier 1988. - p. 26.

aurait donc des répercussions sensibles sur les ressources de l'ONEA. Ne disposant pas de la structure des ventes par tranche de consommation pour Ouagadougou, nous donnons ci-après à titre indicatif celle de l'ensemble des centres gérés par l'ONEA en 1983 : elle confirme l'importance des gros consommateurs dans la répartition des volumes consommés et dans les recettes.

Tableau n° 85
Structure des ventes par tranche de consommation (Burkina Faso, 1983)

Tranches de consommation (m3)	Tarifs (FCFA)	Répartition des abonnés (%)	Volumes consommés (%)	Répartition des recettes (%)
≤10	90	23	2	0,8
11 - 25	95	37	14	5,4
26 - 50	200	25	19	16,8
51 - 100	255	10	14	15,1
≥ 100	280	5	51	61,9

Source : D'après un extrait du rapport d'activité de l'ONEA de 1983 cité dans Ph. BEDEK. - Le service urbain de l'eau à Ouagadougou : approche économique et territoriale. - Créteil : Institut d'Urbanisme de Paris, 1987. - p. 37. - (Mémoire de DEA).

Deux écueils fondent ainsi les difficultés de gestion de l'ONEA : l'insuffisante taxation des gros consommateurs pour subventionner les tranches sociales ; le frein politique à une augmentation des tarifs dans les deux grandes villes afin de faire partiellement supporter aux citoyens ouagalais et bobolais les coûts d'exploitation du service dans les centres secondaires. Une saine gestion, respectant les trois principes de base suivants : recouvrement global des dépenses, abaissement des prix à un niveau acceptable pour tous les citoyens et péréquation¹³⁰, demanderait certainement que soient augmentés, à Ouagadougou, les tarifs des tranches supérieures, lesquels permettent encore actuellement à un propriétaire aisé de remplir sa piscine pour un prix presque dérisoire... En ce sens, il paraît un peu illusoire de se réfugier derrière la "vocation sociale" de l'Office pour refuser de négocier cette augmentation dans les tranches supérieures : "Relever chaque fois le tarif du mètre cube c'est briser le caractère social de l'Office" affirmait le Directeur général de l'ONEA à la presse en 1988¹³¹, mais est-il besoin d'étendre ce dernier aux couches sociales aisées de la capitale ? Sans doute d'ailleurs cette assertion était-elle avant tout destinée à rassurer la population plutôt qu'à faire état

¹³⁰ Ces trois principes sont notamment proposés par J. DEBOUVERIE. - "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. - Volume 1 : p. 137.

¹³¹ Carrefour africain. - n° 1021 du 15 janvier 1988. - p. 26.

d'une conviction profonde car ce même Directeur, moins de deux ans auparavant, concluait un rapport interne, confidentiel celui-là, par cette observation : "L'Office ne bénéficie d'aucune exonération fiscale ou douanière, d'aucune subvention. Si cette situation demeure, il est urgemment souhaitable que les tarifs de vente d'eau soient révisés pour permettre à l'ONEA d'accomplir sa tâche" ¹³². L'avertissement était alors sans ambiguïté.

La situation de l'ONEA est par conséquent de plus en plus délicate car à sa forte dépendance vis-à-vis de l'extérieur pour réaliser les investissements s'ajoute depuis 1983 une détérioration constante de ses résultats d'exploitation ¹³³. L'amélioration de l'efficacité gestionnaire de l'Office par l'utilisation d'outils plus performants, ainsi que le suggérait son Directeur général en 1988 ¹³⁴, peut certes apporter plus de rentabilité et de productivité à son fonctionnement, elle ne peut cependant renverser la tendance à elle seule : les instruments de régulation de cette trésorerie de plus en plus précaire dépendent presque exclusivement de l'Etat.

Tableau n° 86

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.

Ce dernier peut seul en effet prendre la décision d'augmenter les prix de vente de l'eau, mais majorer ces derniers ne constitue cependant pas sa seule possibilité : il peut aussi

¹³² ONEA (1986). - op. cit. - p. 12.

¹³³ ONEA. - Comptes d'exploitation et prévisionnel d'investissements, Exercice 1987. - Ouagadougou : ONEA, 1987. - p. 3.

¹³⁴ Carrefour africain. - n° 1021 du 15 janvier 1988. - p. 26.

aider l'ONEA par le biais d'exonérations fiscales ou douanières sur les achats de matériels et produits effectués à l'étranger que revendiquait la Direction générale dès 1986 dans un rapport déjà mentionné ¹³⁵. Il peut aussi revoir en hausse les prix des travaux et prestations en nature de l'ONEA. Un responsable de la Direction régionale de l'ONEA à Ouagadougou nous affirmait ainsi en 1987 que les devis de raccordement établis par ses services l'étaient sur la base d'un bordereau de prix datant de 1977 ¹³⁶ ! C'est pourquoi les 940 nouveaux branchements effectués en 1987 dans la capitale pour 78 millions de FCFA ont représenté, toujours aux dires de ce responsable, un manque à gagner de 67 millions de FCFA pour l'Office, contraint lui d'acheter les matériaux à leur coût réel cette année-là. L'établissement public a donc demandé à plusieurs reprises que soient révisés ces prix, ce que le gouvernement lui a refusé. Ainsi que le faisait justement remarquer notre interlocuteur, l'ONEA pratique ainsi une forme bien involontaire de subvention au branchement.

La stagnation des tarifs, si elle procède d'une volonté politique très compréhensible de la part du gouvernement, est donc loin de prendre en considération la logique de fonctionnement de l'ONEA, reposant sur la recherche d'une rentabilité commerciale. Cette négation des impératifs gestionnaires de l'ONEA est ainsi l'une des manifestations de l'incompatibilité des objectifs et des logiques que supposent, chacune séparément, et son appartenance théorique au monde industriel et son articulation de fait avec l'administration étatique ou, pour reprendre les termes de l'analyse d'Iraïda Montano et Henri Coing dont l'exemple burkinabè est une flagrante illustration, de la "contradiction permanente entre leur statut d'entreprise autonome et leur réalité de rouage au sein de l'appareil d'Etat" à laquelle sont confrontées les sociétés nationales africaines ¹³⁷.

Les difficultés de l'ONEA à s'émanciper d'un modèle ordinaire d'administration ont ainsi de regrettables répercussions sur son efficacité, bridée par les mots d'ordre du pouvoir, dont il ne peut que déplorer les conséquences lorsqu'elles deviennent manifestement incompatibles avec son propre fonctionnement, en dépit de leur pertinence sociale ou politique. C'est évidemment le cas du contrôle de l'Etat sur l'évolution des prix, qui répond moins aux impératifs économiques de la formation des coûts qu'à la nécessité politique de maintenir cette denrée à portée du plus grand nombre de citoyens, ce qui signifie, dans ce contexte, à la fois permettre la satisfaction des besoins vitaux des populations à bas revenu et celle des consommations dispendieuses

¹³⁵ ONEA (1986). - op. cit. - p. 12.

¹³⁶ Entretien du 26 août 1987.

¹³⁷ I. MONTANO, H. COING. - op. cit. - p. 24.

des plus nantis. Mais l'arbitraire étatique se manifeste aussi d'autres façons, également dénoncées par l'ONEA. Ainsi le bilan annuel de 1986 déjà cité faisant allusion à "la demande improvisée de certains travaux par certains ministères et services" ¹³⁸, laisse entrevoir toute une série de contraintes supportées par l'Office au nom des "priorités nationales" et qui, au mépris de sa propre gestion interne, perturbent sa programmation et ses calendriers de travaux. Dans une situation de pénurie financière et d'indigence budgétaire, ce genre d'imprévus est particulièrement difficile à régir. A titre d'exemple, on peut retenir qu'en 1986 était prévue une extension du réseau de 5 km, mais 1986 est aussi l'année de la construction en plein centre-ville de la Cité An III. Le gouvernement a donc exigé que soit réalisée l'adduction d'eau des immeubles et villas de la Cité, qui a coûté 30 millions de FCFA à l'ONEA. L'Office a dû de ce fait renoncer aux extensions programmées dans la périphérie de la ville... Cet exemple rappelle opportunément que la gestion de la ville se fait souvent moins en fonction de critères rationnels d'organisation et d'aménagement de l'espace urbain que d'impulsions politiques, dont les enjeux échappent même au principal acteur technique, privé de libre-arbitre dès lors que s'impose la primauté des projets gouvernementaux via le ministère de l'Eau.

Enfin, force est de constater qu'en sus de ces "incompréhensions" qui surviennent à l'intérieur de la hiérarchie technico-politique dont le fonctionnement expose l'ONEA aux risques de l'arbitraire "régalien", les tensions ne sont pas moindres dans les relations horizontales que l'Office entretient avec d'autres administrations d'Etat. En effet, l'ONEA étant un acteur incontournable de la gestion urbaine dans une ville où l'alimentation en eau potable est devenue un enjeu majeur de l'urbanisation des franges pionnières et des quartiers périphériques mais aussi, et de plus en plus en raison de la distorsion croissante entre l'offre et la demande, des quartiers déjà équipés en infrastructures de distribution, il est confondant de découvrir qu'urbanistes et hydrauliciens ne travaillent guère sur le mode de la concertation. Souvent contraint d'intervenir a posteriori et sans avoir été réellement consulté sur l'opportunité des projets, l'ONEA s'efforce de rattraper l'urbanisation avec plusieurs années de retard plutôt que de l'accompagner ou la préparer : en conséquence, ses moyens ne lui permettent pas toujours de répondre correctement à la demande et le fonctionnement des équipements mis à disposition de la population s'en trouve ainsi perturbé.

Des effets négatifs de ces pratiques sont illustrés par l'exemple de la restructuration du quartier Patte d'Oie (secteur 15), au sud de la ville, de 1980 à 1986. Le financement de

¹³⁸ ONEA. - op. cit. - p. 12.

la Banque mondiale prévoyait que serait réalisé un réseau d'eau autonome, à l'image de celui ultérieurement construit à Pissy, car le système réticulaire urbain ne pouvait supporter cette nouvelle charge sans dommages pour les services existants et futurs. Les recherches hydro-géologiques effectuées dans un rayon de 2 à 3 kilomètres n'auraient cependant rien donné, et c'est alors que les urbanistes auraient décidé de poursuivre le projet en préconisant, en dépit des avertissements des hydrauliciens, l'extension pure et simple du réseau. Le conditionnel demeure ici de rigueur car les versions de l'historique de ce projet varient sensiblement en fonction des interlocuteurs : celle que nous transmettons nous a été communiquée lors d'un entretien au ministère de l'Eau ¹³⁹. Il reste une certitude : le fonctionnement de ce réseau est aujourd'hui gravement déficient. 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 a bien pris soin de nous expliquer que cette mauvaise conception des installations et les problèmes techniques afférents résultaient principalement des conditions dans lesquelles avait été décidé le projet et que la responsabilité propre des techniciens de l'eau s'en trouvait par conséquent limitée ¹⁴⁰.

L'ONEA n'en a pas fini avec ce genre de difficultés car d'autres problèmes se poseront dans l'avenir, comme par exemple dans le quartier de Kalgondé (secteur 30), en raison de décisions imprudentes prises sans tenir compte des contraintes propres de l'exploitation et la distribution d'eau. Ce périmètre urbain, en effet, est localisé au sud-est de la ville, derrière l'aéroport, et est de ce fait totalement coupé du reste de la ville. Le schéma directeur adopté en 1986 avait écarté cette zone des opérations de lotissement en raison précisément des coûts prohibitifs de son éventuel équipement. Or les lotissements commandos de 1986 et 1987 ont inclus ce secteur dans les opérations : qui paiera la facture des infrastructures ?

Face à ces incohérences, auxquelles s'ajoute bien entendu la permanence des contraintes financières, le sentiment d'impuissance de l'ONEA est tel qu'il en est aujourd'hui parfois réduit à prôner la politique du pire. Un technicien, excédé sans doute de voir son organisme devoir seul supporter la rancœur des citoyens mécontents, nous confiait ainsi un jour que la stratégie de l'ONEA devrait être d'étendre au maximum le réseau, sans se soucier des conditions de son alimentation en eau. Quand le service des abonnés du

¹³⁹ Entretien à la Direction des Etudes et Projets du ministère de l'Eau : 18 mars 1988.

¹⁴⁰ Entretien du 11 avril 1988.

Tableau n° 87

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.

centre-ville sera devenu trop défectueux en raison de l'incapacité du réseau à satisfaire l'ampleur de la nouvelle demande des quartiers périphériques, l'Etat, potentiellement menacé par la contestation des citoyens influents du centre, ne pourra pas faire autrement, selon ce technicien, que de prendre les mesures susceptibles de remédier à la situation ¹⁴¹. Le moins que l'on puisse dire est que cette argumentation, même proférée sous le coup de l'exaspération, témoigne d'un sérieux malaise auquel seule une vision plus globale de la gestion urbaine de la capitale et la prise en compte plus systématique de tous ses acteurs, notamment des techniciens responsables des politiques sectorielles, peut aider à remédier.

En conclusion, rappelons que, contraint par la rareté des ressources et la crise des investissements publics à choisir entre deux termes exclusifs, privilégier le service des ménages relativement aisés en insistant sur la densification du réseau et l'aide au branchement, ou améliorer le taux de desserte global en acceptant de fournir moins d'eau à chacun, l'ONEA a très récemment opté pour le principe du partage.

Sans doute la pénurie s'est-elle ainsi, provisoirement et paradoxalement, révélée être aussi une chance. Elle a en effet très clairement favorisé le dialogue et permis d'établir un relatif consensus entre les acteurs de l'eau en ville. Les solutions de repli individuelles étant coûteuses et inaccessibles à la majorité des citoyens, des formules collectives de gestion de la distribution, auxquelles s'ajoutent des tentatives, moins fréquentes, d'organisation collective de la production d'eau, ont été expérimentées. Tandis que l'abondance relative de l'eau et la possibilité d'accéder facilement à un système autonome de puisage ont pu encourager ailleurs les solutions individuelles, la rareté et la cherté de ce bien ont a contrario favorisé les choix collectifs d'intervention à Ouagadougou et sont un facteur explicatif essentiel des formes actuelles de gestion "partagée" dans les secteurs de la périphérie.

C. Pléthore d'acteurs pour l'assainissement : un service tardivement reconnu et encore indigent

Si l'eau apparaît d'emblée comme un enjeu urbain capital, tel n'est point le cas de l'assainissement, longtemps relégué au rang des accessoires de la ville riche. Il est vrai

¹⁴¹ Ibid.

que dans tous les quartiers non reliés au réseau, les quantités d'eau consommées sont très faibles et leur évacuation ne pose guère de problèmes. Par ailleurs, les précipitations étant modestes (800 mm/an à Ouagadougou) et surtout limitées dans le temps (juin à septembre), le drainage est, à quelques exceptions près, rarement problématique en périphérie. Enfin, de vastes espaces péri-urbains aux faibles densités offrent encore des espaces collectifs réservés, dès que tombe le jour, à la défécation. Tous ces facteurs ont retardé l'émergence de la nécessité de formes complémentaires d'assainissement.

La situation est toutefois différente dans les quartiers populaires du centre-ville où la densification de l'habitat, la présence de commerces, notamment de marchés, et la promiscuité ont beaucoup plus tôt provoqué la détérioration du cadre de vie et entraîné un sentiment de rejet envers certains secteurs (Bilibambili par exemple, de fort mauvaise réputation en raison de sa "sauté physique et morale" (sic) âprement dénoncée ces dernières années par la presse et la classe politique).

La faiblesse institutionnelle du service d'assainissement est longtemps restée à l'image du désintérêt public pour une approche globale et "écologique" du problème. Un premier effort avait pourtant été fait en 1977 avec la création du FONASEN (Fonds national d'Assainissement et d'Entretien) ¹⁴². Cet établissement public à caractère administratif avait pour but de "concevoir et de mettre en œuvre avec la collaboration des services techniques intéressés, des projets approuvés par le Gouvernement ou les collectivités publiques, relatifs à l'assainissement des centres urbains, à l'entretien des ouvrages d'assainissement existants et plus généralement tous projets et travaux concourant à la salubrité publique" (article 2). Ce Fonds se voyait en outre déléguer la responsabilité de négocier les emprunts nécessaires aux travaux qu'il entreprendrait et d'assurer le recouvrement des sommes indispensables à leur remboursement. Pourtant, l'ONASEN ne survit pas une année et dès janvier 1978 ses attributions sont confiées à l'HER (Direction de l'Hydraulique et de l'Équipement rural) ¹⁴³, avant de disparaître totalement, oubliées dans une direction qui n'a que faire de ces nouvelles responsabilités.

Il était singulièrement paradoxal de confier au ministère du Développement rural la tutelle d'un organisme dont l'essentiel des activités devaient se dérouler en milieu urbain. En fait, c'est ici la logique sectorielle plus que la rationalité fonctionnelle qui a présidé à ce choix. En effet, le ministère du Développement rural avait alors la charge de gestion du

¹⁴² Décret n° 77-369 PRES.MF du 26 septembre 1977 (*JORHV*. - n° 42 du 20 octobre 1977. - pp. 869-871).

¹⁴³ Décret n° 78-17 PRES.DR. du 17 janvier 1978 (*JORHV*. - n° 4 du 26 janvier 1978. - pp. 50-51).

secteur "Eau" sur l'ensemble du territoire national. C'est sous sa tutelle que fut également placé l'ONE en 1977. Il était toutefois dès lors prévisible, sinon inéluctable, que face à l'ampleur et la gravité immédiate des problèmes d'eau en milieu rural, les préoccupations sanitaires de l'ONASEN apparaissent marginales au sein de ce ministère ; ce que l'éphémère existence de cet établissement a démontré.

1/ Le "A" de l'ONEA

Nous avons souligné qu'en cette même année 1977, l'ONE avait été reconnu partiellement compétent en matière d'assainissement. L'attribution de cette responsabilité semble cependant être controversée : en mars 1977, l'ordonnance de création de l'Office ne lui imputait cette charge qu'à titre éventuel, en mai cependant, le décret portant définition de ses statuts lui conféra un caractère définitif. Ses compétences ainsi définies se limitaient cependant au traitement des eaux usées en vue de leur recyclage dans les circuits de distribution.

Pendant toute cette période, l'assainissement de la ville revient en principe au service des Voiries de la mairie qui, entre autres charges, est responsable de l'évacuation des ordures et eaux usées, de la création et l'entretien des voies de circulation, du réseau d'éclairage public, de la réparation des bâtiments administratifs, du mobilier de la province... Tout cela avec peu de moyens et de personnel.

Il faut donc attendre la création de l'ONEA en 1985 pour que l'assainissement soit véritablement reconnu comme un problème urbain à part entière. La définition des responsabilités est dès lors beaucoup plus large, bien qu'encore très floue et finalement peu opératoire : "création et gestion de toutes infrastructures concernant directement ou indirectement l'assainissement urbain et semi-urbain" ¹⁴⁴. Pour financer cette nouvelle prestation, des frais pour "services rendus assainissement", progressifs et proportionnels aux tranches de consommation mensuelles utilisées pour la tarification de l'eau, ont été créés en octobre 1985 au bénéfice de l'ONEA ¹⁴⁵.

¹⁴⁴ Décret n° 85-387 CNR.PRES.EAU du 22 juillet 1985 article n° 3 (JORHV. - n° 31 du 1er août 1985. - p. 787.

¹⁴⁵ Raabo interministériel n° 69 CNR.REFL.EAU du 17 octobre 1985.

Tableau n° 88
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.REFLÉAU du 17 octobre 1985.

Que l'assainissement ait été rattaché à l'ONEA plutôt qu'à tout autre organisme a deux conséquences immédiates. En premier lieu, cela a permis que les taxes prélevées à cet effet soient ajoutées au prix de l'eau et ne soient donc pas individualisées aux yeux du consommateur. Ce faisant, si elles sont certes moins susceptibles de provoquer le mécontentement, elles perdent aussi beaucoup de leur signification et de leur potentiel de responsabilisation (de l'ONEA comme des citoyens). En second lieu, les efforts pour remédier aux problèmes d'assainissement sont ainsi artificiellement subordonnés au cycle de l'eau potable, le seul à entrer réellement dans le champ des activités de l'ONEA. Un choix a été fait, dont il reste encore à prouver la validité.

Il n'était pas évident en effet que les problèmes liés au drainage et à l'évacuation des eaux pluviales, étrangers à ses aires de compétence, dussent lui revenir plutôt qu'à d'autres organismes comme les Voiries municipales, traditionnellement en charge de la construction et de l'entretien des voies. En 1985, l'Office n'avait ni les compétences ni le matériel pour gérer ces nouvelles responsabilités. Jusqu'alors, les caniveaux avaient été conçus et réalisés, dans le cadre des lotissements, par les services chargés de la construction des voies urbaines, sur les financements destinés à la viabilisation du quartier loti. La direction de l'Urbanisme garde d'ailleurs théoriquement un rôle dans ce cadre puisqu'elle est chargée, lors de l'élaboration des schémas directeurs d'aménagement et des plans de lotissement, de produire les données nécessaires à la conception des dispositifs d'assainissement, mais ses analyses sommaires et ses esquisses sans dimensionnement satisfaisant n'ont, semble-t-il, guère convaincu les ingénieurs ¹⁴⁶. Comment l'ONEA peut-il s'intégrer dans ce circuit et la taxe pour assainissement lui donne-t-elle les moyens d'y jouer un rôle actif ?

¹⁴⁶ LAHMEYER INTERNATIONAL. - Approvisionnement en eau de la ville de Ouagadougou. Document de référence. - op. cit.

En revanche, en matière d'eaux usées, la filiation est plus immédiate : la logique du cycle de l'eau, domestique ou industriel, permet de trouver une logique à l'ensemble de la chaîne gestionnaire. Mais le problème se pose ici en des termes différents. Les systèmes de traitement des eaux usées sont encore majoritairement individuels à Ouagadougou (fosses septiques et latrines plus ou moins améliorées) ; ils s'insèrent donc mal dans la tradition technique de l'ONEA, dont la mission est principalement de gérer un système réticulaire centralisé. Son savoir-faire, son personnel et son mode même de fonctionnement sont mal adaptés pour assumer, sur simple décret, ces nouvelles charges. Aussi, paradoxalement, c'est dans ce dernier champ de l'assainissement qu'il s'est le moins engagé.

Ces apparentes contradictions, ou du moins les risques que comporte ce rattachement de l'assainissement au sens large à l'ONEA, ne sont cependant pas spécifiques au Burkina Faso : la gestion commune de l'eau potable et de l'assainissement par le même organisme est plutôt la règle dans les pays en développement ¹⁴⁷. Iraïda Montano et Henri Coing avancent l'hypothèse que ce mariage de raison répond à une logique de financement : les investissements sont réalisés le plus souvent sur crédits extérieurs dans le cadre de programmes conjoints d'eau et d'assainissement (par exemple dans le cadre de la décennie de l'eau depuis 1980). Cette logique, adaptée à la situation des pays occidentaux dans lesquels la complexité de l'enchevêtrement des réseaux et la sophistication du cycle de l'eau justifient un tel amalgame, explique en partie le souci de lier les fonctions eau et assainissement dans les villes des PED, où pourtant son existence est loin de s'imposer avec autant d'évidence.

A Ouagadougou, la faiblesse de la collectivité locale, le manque de moyens du service des Voiries et sa disparition à partir de 1986, la difficulté de trouver des financements à l'échelle provinciale et, au contraire, les opportunités réelles de pouvoir mobiliser la communauté internationale, sensibilisée au problème de l'eau dans ce pays sahélien, au chevet d'un organisme sectoriel qui lui est tout entier consacré, sont autant d'arguments qui ont joué en faveur de la réunion des services d'eau et d'assainissement au sein d'un même établissement.

Il est difficile cependant de préjuger de ce que seront l'engagement et l'efficacité réels de l'ONEA dans ce domaine lorsqu'il aura affermi ses compétences et ses moyens. Pour l'heure le bilan reste mince : la priorité absolue restant le secteur de l'alimentation en eau

¹⁴⁷ I. MONTANO, H. COING. - op. cit. - pp. 21-22.

potable, ses interventions en matière d'assainissement se sont jusqu'à présent limitées à l'entretien des ouvrages existants de drainage des eaux pluviales. Le rapport d'activité de 1985-1986 faisait ainsi état du démarrage des actions en faveur de l'assainissement et énumérait les travaux suivants pour la période :

- reconstruction de 19 dalles de fond, 12 dalles de paroi et deux ponceaux du canal d'assainissement du Mogho Naba ;
- curage du canal central (sur environ 600 mètres) et de plusieurs caniveaux sur une longueur totale de 2 800 mètres ¹⁴⁸.

Au chapitre des prévisions, ce même rapport affirmait la volonté de l'Office de participer à l'avenir de manière effective à la construction de canaux et caniveaux ainsi qu'à l'entretien des infrastructures existantes de drainage. Et de fait, les comptes financiers de l'ONEA font apparaître pour la première fois une rubrique "assainissement" individualisée en 1987, avec des dépenses prévues de 25 millions de FCFA dans ce secteur ¹⁴⁹. Ces dernières, qui conservent un caractère embryonnaire, posent de nombreux problèmes : parce qu'elles ont été réalisées de façon ponctuelle au gré des opérations d'urbanisme, elles ne forment pas un système cohérent sur l'ensemble de la ville. Le réseau de caniveaux, long d'environ 133,8 km, est articulé autour de deux collecteurs principaux implantés dans deux des trois thalwegs du site. Le canal central est le plus ancien et a été aménagé en 1966. Long de 5 000 mètres il court de l'aéroport à la Zone du Bois, en passant par le quartier de la CEAO et l'hôpital. Très encombré, il constitue une véritable plaie en plein cœur de la ville où ses eaux stagnantes présentent un réel danger sanitaire, sans compter les nuisances olfactives. En outre, les mauvaises conditions d'assainissement de l'hôpital Yalgado ont conduit ce dernier à un usage très abusif du canal ¹⁵⁰. Le canal du Mogho Naba, réalisé de 1978 à 1980, est long de 4 300 mètres 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. Il est cependant mal conçu et son implantation topographique trop basse provoque parfois des retours d'eau à partir du barrage qui entraînent des inondations en amont. Il traverse des quartiers populaires densément peuplés et est généralement encombré de débris, qui nuisent considérablement à son fonctionnement. Fustigeant les mauvaises habitudes sanitaires des Ouagalais, l'hebdomadaire national Carrefour africain accusait aussi en 1985 les populations riveraines du canal de l'utiliser comme une vaste latrine ¹⁵¹. La zone

¹⁴⁸ ONEA. - op. cit. - p. 10.

¹⁴⁹ ONEA. - Comptes d'exploitation et prévisionnel d'investissements. Exercice 1987. - op. cit.

¹⁵⁰ H. AOUBA. - "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.

¹⁵¹ Carrefour africain. - n° 901 du 20 septembre 1985. - p. 28.

industrielle de Kossodo dispose quant à elle d'un système séparatif d'assainissement qui draine ses 125 hectares. Enfin, un canal d'assainissement de grande dimension était en construction au secteur 15 en 1989. Réalisé par la province, il est destiné à l'assainissement de la zone d'activités de Ouagarinter.

Pour le reste, le dispositif de drainage des eaux pluviales est constitué de caniveaux cimentés, parfois dallés, le long des voies goudronnées du centre-ville (centre commercial et aires résidentielles), et le plus souvent de caniveaux ouverts, simples fossés en terre creusés le long des pistes des quartiers lotis. L'ensemble de ce système fonctionne mal en raison des erreurs techniques de conception (débit insuffisant, absence d'exutoires ou tronçons non raccordés) et surtout du manque d'entretien des ouvrages : dégradés, progressivement ensablés, encombrés par les éboulis des parois et les détritrus, ils sont souvent cause d'inondations lorsqu'arrive une grosse pluie d'hivernage. En outre, en raison d'une mauvaise définition des modalités d'occupation des voies et d'un phasage aléatoire des différents travaux d'infrastructure, certains fossés sont traversés par les conduites de l'ONEA ou les installations électriques de la SONABEL et de l'OPT (Office national des Télécommunications) : ces obstacles, outre des dangers physiques pour les habitants, provoquent l'accumulation des détritrus, bloquent l'écoulement et entraînent ainsi la stagnation d'eaux saumâtres et des inondations ¹⁵². Le bureau d'études Lahmeyer International estimait en 1986 que 80% des collecteurs étaient bouchés ¹⁵³.

Privilèges du centre-ville, ces caniveaux n'existent quasiment pas dans la périphérie de la ville, à l'exception des quartiers anciennement lotis (secteurs 15, 16) ou ayant bénéficié d'une opération immobilière (25). Les opérations de curage du réseau de caniveaux de Ouagadougou en mars 1987 ont ainsi porté sur 133,8 km, essentiellement localisés dans les secteurs centraux de la ville.

¹⁵² H. AOUBA. - op. cit. - p. 10.

¹⁵³ LAHMEYER INTERNATIONAL. - Approvisionnement en eau de la ville de Ouagadougou. Document de référence. - op. cit.

Tableau n° 89

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 : H. AOUBA. - "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.

L'ONEA a par conséquent hérité d'un secteur peu développé et mal géré : tout ou presque reste à faire dans le domaine de l'assainissement pluvial et des eaux usées. Jusqu'à présent la formulation très vague des responsabilités qui lui ont été attribuées par le décret de 1985 a conduit l'Office à une redéfinition très restrictive de celles-ci, qui se sont limitées à quelques interventions ponctuelles d'entretien des infrastructures existantes de drainage. L'ONEA pourra-t'il prendre ensuite à sa charge les travaux neufs et compléter le réseau de collecteurs ? A qui revient la responsabilité de surveillance et d'encadrement des systèmes individuels d'évacuation des eaux usées ? Autant de questions institutionnelles qui sont loin d'être résolues et expliquent que ce secteur d'activité soit encore relativement marginal à Ouagadougou. Les principaux interlocuteurs du Burkina Faso dans ces domaines font d'ailleurs état d'une certaine confusion et semblent encore peu certains de la répartition exacte des responsabilités. Un représentant de la Banque mondiale, travaillant sur le Second projet urbain, nous avouait ainsi en 1988 n'avoir pas encore compris à qui revenait exactement la charge financière, technique et administrative de l'assainissement, alors que le projet, rappelons-le, consacre 77% de son financement à la voirie urbaine, près du tiers étant destiné à la réfection ou la construction des seuls caniveaux !

2/ Assainissement individuel et salubrité publique : le combat de la DESA

En dépit de ces incertitudes, on peut cependant dire que l'ONEA semble avoir, avec une prudente économie, à peu près intégré ses nouvelles fonctions en matière d'assainissement pluvial. En revanche, le problème demeure entier de savoir à qui revient la responsabilité pratique sinon institutionnelle de l'évacuation et du traitement des eaux usées. Ouagadougou ne dispose pas de réseau d'égout et les dispositifs d'assainissement sont individuels : de la fosse septique pour les villas et immeubles de la ville "moderne" à la rue pour les parcelles les plus démunies, en passant par les latrines à fosse sèche et les puits perdus, les installations sont diverses.

En 1985, 75% des citoyens évacuaient encore leurs eaux usées dans la rue ou la cour. En revanche presque tous les logements disposaient d'une installation sanitaire plus ou moins rudimentaire. Réservée à l'hygiène du corps, la "douche" traditionnelle, constituée d'une plate-forme cimentée et d'une paroi protectrice (mur ou cloison en secco), est quasi-générale, elle n'est absente que dans 3% des parcelles de la périphérie. Elle est souvent adjointe à une latrine qui en recueille les eaux usées ; dans les autres cas, les eaux de la douche s'écoulent dans la cour ou dans la rue, par une petite rigole aménagée sous le mur de la parcelle. Les toilettes en revanche sont plus variées. Plus de 6% des ménages n'ont encore que les terrains vagues comme espaces de défécation, et c'est une pratique courante chez les enfants. Dans les zones d'habitat spontané, le dispositif le plus courant est la latrine à fosse sèche : elle sert de toilette et de réceptacle pour les eaux usées domestiques.

Tableau n° 90

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.

Compte tenu de cette particularité de l'assainissement ouagalais qui laisse à chaque ménage le soin de pourvoir à l'équipement de sa parcelle, l'action des services publics

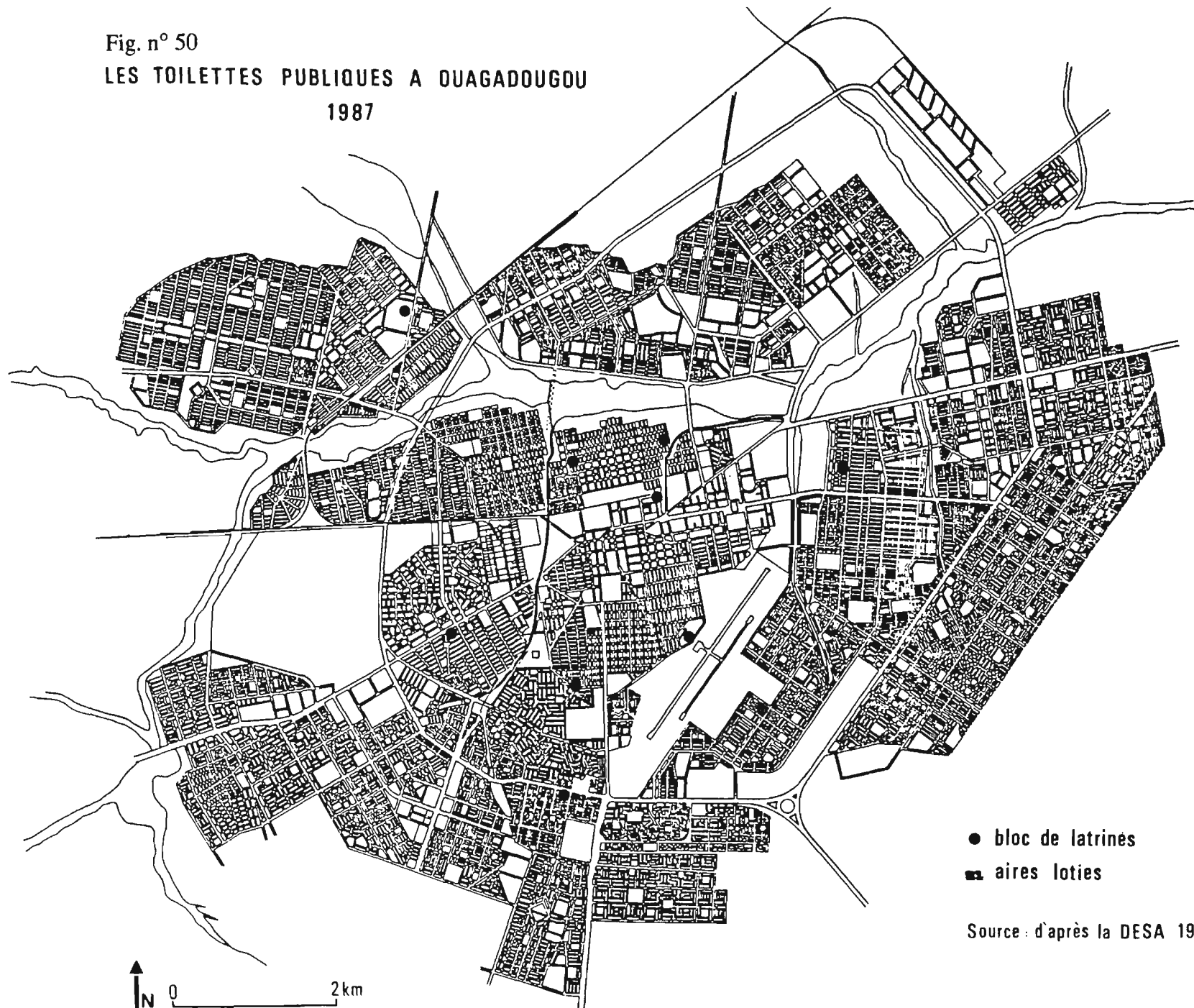
porte essentiellement sur la sensibilisation, le conseil, l'encadrement à la réalisation et enfin le contrôle sanitaire des installations.

Les principales structures traditionnellement concernées par ces problèmes sont les services de santé. Aussi à Ouagadougou est-ce la Direction de l'éducation pour la santé et l'assainissement (DESA), relevant du ministère de la Santé qui est la plus activement engagée dans cette tâche. Outre ses fonctions de sensibilisation et d'éducation, son rôle est surtout de concevoir et de contrôler la réalisation des latrines dans les équipements publics de proximité (écoles, dispensaires, marchés) et chez les particuliers. Elle a par exemple été pressentie pour assister l'exécution du programme de 12 blocs de latrines publiques en 1985 (au total 104 postes). Il n'en existait jusqu'alors que 2 dans toute la ville, situées au marché central.

Elle dispose malheureusement de moyens financiers, techniques et humains (notamment en personnel d'exécution) limités qui ne lui permettent pas de relever sensiblement la qualité de l'équipement sanitaire, sommaire dans une majorité de ménages dont les latrines, quand ils en ont une, sont rudimentaires, souvent mal conçues, et parfois mal entretenues. Elle est secondée dans ses tâches par la Direction provinciale de la Santé dont les agents du service d'Hygiène effectuent des tournées de contrôle des latrines et les désinfectent ainsi que les caniveaux. Les vidanges des latrines privées sont laissées à l'initiative des habitants qui peuvent s'adresser à une entreprise privée ou aux SENE du Kadiogo (Services d'entretien, nettoyage et embellissement qui remplacent le service des Voiries de la mairie depuis 1987). Ces derniers disposent de trois véhicules spiros de 6000 litres : initialement prévus pour la seule vidange des bâtiments administratifs, ces véhicules sont aujourd'hui utilisés aussi pour les services aux particuliers, qui procurent quelques ressources supplémentaires aux SENE. Le voyage est facturé 5 000 FCFA en 1988. Les concurrents privés, il en existe deux à Ouagadougou (Welcome Bar et Faso Sania), sont un peu plus chers (la vidange coûte de 6 000 à 10 000 FCFA). En principe, les fosses septiques standards nécessitent une vidange par an pour une utilisation quotidienne par six personnes. Elles sont cependant souvent mal conçues par des artisans ignorant les normes en vigueur. De ce fait, le rythme des vidanges nécessaires est parfois supérieur. Un nombre non négligeable de ménages, ne pouvant alors payer ces vidanges successives, cassent la paroi cimentée de la latrine pour la vider, délaissent leur latrine rebouchée pour celle du voisin ou retournent à la brousse...

On notera également que les constructeurs de maisons (des villas pour l'essentiel) peuvent trouver auprès de la Direction générale de l'Architecture et de l'Habitat

Fig. n° 50
LES TOILETTES PUBLIQUES A DUAGADOUGOU
1987



● bloc de latrines
■ aires loties

Source : d'après la DESA 1987

(DGAH), qui dépend du ministère de l'Équipement et est notamment chargée de donner son avis sur des demandes de permis de construire, des plans types de fosse septique. Mais peu d'entre eux effectuent la démarche, préférant généralement faire "confiance" à un artisan, ce qui conduit parfois à de curieux dispositifs. Ainsi au secteur 15, la nature du sous-sol gêne le creusement des fosses, la technique généralement adoptée consiste donc en une réalisation d'excavations peu profondes mais de vaste superficie avec un déversoir dans... le caniveau passant devant le terrain. Dans ce quartier de moyen standing, il est ainsi surprenant, pour atteindre le portail d'entrée de propriétés par ailleurs souvent agréables, de devoir emprunter un ponceau surplombant un cloaque puant en été et infesté de moustiques en hivernage. Ces raccordements "clandestins" se font aussi parfois à partir de puisards dans des quartiers plus populaires et aboutissent tous à un détournement de fonction du caniveau ¹⁵⁴. Notons toutefois que le ministère de l'Eau, dans le cadre d'un projet PNUD-Banque mondiale, travaille actuellement à la mise au point d'un texte concernant les normes d'assainissement autonome et les modèles standards de fosses septiques et latrines ventilées à double fosse.

Les particuliers ne sont cependant pas les seuls à enfreindre les règlements d'hygiène, ils ne sont surtout pas les plus gros "pollueurs" : le problème d'assainissement des industries ou des grands équipements est lui aussi loin d'être résolu. L'Abattoir frigorifique, la SOBEBRA (brasserie), l'hôtel Silmandé, l'hôpital Yalgado, la Société burkinabè de manufacture du cuir ou encore la centrale électrique Ouaga II rejettent leurs eaux usées, sans traitement ou insuffisamment traitées, en direction de la "mare", du cloaque devrait-on dire, du Bois de Boulogne ¹⁵⁵. Sur leur parcours, ces eaux sont utilisées pour l'irrigation de périmètres maraîchers, la fabrication de briques en banco, la pêche ou les jeux aquatiques des enfants... Le contrôle de l'évacuation des eaux usées domestiques et industrielles s'impose donc avec urgence. Il faut reconnaître que la puissance publique et les industriels ne constituent guère, à l'heure actuelle, des exemples édifiants. Or une discipline dans ce domaine ne pourra être imposée à la population et devenir effective si les plus gros pollueurs urbains ne respectent pas eux-mêmes un minimum de règles élémentaires d'assainissement.

Le drainage et l'évacuation des eaux domestiques (vannes et usées) demeurent ainsi mal contrôlés à Ouagadougou : il faut attendre la Révolution de 1983 et l'apparition d'un discours hygiéniste, pour que la propreté urbaine et l'assainissement deviennent des

¹⁵⁴ DESA. - Projet d'amélioration de la salubrité de la ville de Ouagadougou. - Ouagadougou : DESA, 1983. - multigr., p. 2.

¹⁵⁵ H. AOUBA. - op. cit. - p. 12.

priorités d'un pouvoir soucieux d'inscrire dans l'espace le dogme d'une moralisation générale de la vie publique. A ce jour pourtant, la multiplicité des acteurs traduit les difficultés qu'éprouvent les autorités municipales et gouvernementales à concevoir une politique cohérente d'assainissement urbain, bien que celle-ci soit aujourd'hui ressentie comme une priorité.

Et de fait, ce champ d'activité a fait l'objet dans le passé d'un tel laxisme en matière législative et normative et il recouvre aujourd'hui une telle variété de dispositifs individuels, que sa rationalisation nécessite un important travail d'inventaire et de réorganisation. De plus, la réintroduction de la puissance publique dans un domaine où elle avait toujours été discrète suppose une sensibilisation préalable de l'administration comme de la population : la notion même de service public pose problème et mérite réflexion. La mise en cohérence des pratiques désordonnées qui ont prévalu jusqu'à présent n'est pas sans comporter des écueils, parmi lesquels la résistance des industriels et grands équipements privés (comme l'hôtel Silmandé) face à l'imposition de normes d'assainissement n'est pas le moindre. Par ailleurs, la généralisation des équipements de base, tels les latrines améliorées et les puisards, dans les quartiers populaires nécessiterait à la fois des contrôles de conformité, pour lesquels manque actuellement le personnel, et un abaissement des coûts par la mise à disposition sur le marché des matériaux nécessaires.

La volonté publique d'œuvrer à la définition d'une politique d'assainissement étant désormais affirmée, les difficultés actuelles tiennent essentiellement au manque de moyens, mais aussi aux conflits de compétence dus à la trop grande dispersion des responsabilités et des ressources, ainsi qu'à l'absence de délimitation claire des attributions. Cette multiplicité des parties prenantes, leur mauvaise coordination et par dessus tout l'inexistence d'un cadre de réflexion global proposant une programmation précise des travaux à réaliser, entretiennent un sentiment d'inefficacité peu compatible avec l'énormité de la tâche. Ce climat d'abdication est également nourri par l'absence de propositions concrètes : les projets sont restés ponctuels et souvent velléitaires tel celui de la construction d'un réseau d'égouts dans le centre-ville, prévu dans le plan quinquennal 1972-1976, et qui n'a jamais été engagé ¹⁵⁶. L'absence d'un schéma directeur d'assainissement pour l'agglomération ouagalaise, symptôme du désintérêt longtemps marqué pour ce secteur d'activité, constitue un handicap certain pour la mobilisation des compétences et éventuellement des financements.

¹⁵⁶ B. BAZIE. - "Quelques aspects de l'urbanisation et de l'assainissement à Ouagadougou". - in L'eau, la ville et le développement. - op. cit. - p. 36.

En définitive, l'absence d'une politique gestionnaire méthodique et rationnelle de ce service explique, autant que la rareté des financements, la situation présente. Les hésitations sur la désignation d'un maître d'œuvre responsable de tâches clairement définies ont probablement été très préjudiciables à la définition et la reconnaissance de ce secteur de l'assainissement urbain, tout comme elles ont gêné la mobilisation de fonds, à l'intérieur comme à l'extérieur du pays, pour le soutenir. Dans le domaine du fonctionnement, c'est encore la carence de la gestion qui est en cause : l'extension du dispositif d'assainissement sur l'ensemble du territoire urbain a été réalisée sans cohérence au coup par coup, la maintenance et l'entretien réguliers des ouvrages existants ont été négligés, favorisant les détournements d'usage de ceux-ci voire leur disqualification fonctionnelle totale. Tardivement considéré comme un service urbain à part entière, l'assainissement est encore loin de représenter un enjeu important pour les citoyens : il ne prend de l'importance que dans des circonstances exceptionnelles, comme les inondations ou les épidémies, sans toutefois que le traitement de ces problèmes soit nettement corrélé dans la pensée populaire avec la nécessité d'une gestion quotidienne de l'assainissement urbain.

D. Les ordures ménagères s'amoncellent : les tâtonnements institutionnels mènent à l'ONASEN

Les SENE (Services d'entretien, de nettoyage et d'embellissement) sont de création récente (décembre 1986) et ont connu des débuts laborieux. La plus grande partie des données que nous développons dans le présent chapitre sont donc celles du service des Voiries de la municipalité de Ouagadougou, ancêtre des SENE de la province du Kadiogo, mais les remarques concernant l'organisation du service et la nature des prestations offertes restent valables pour les années plus récentes puisqu'en dépit de la réforme institutionnelle les SENE n'ont fait que prolonger la situation antérieure et, de notre avis comme de celui d'autres observateurs, présentent une efficacité opérationnelle au moins aussi mauvaise que celle des ex-Voiries mais dans un contexte institutionnel plus confus ¹⁵⁷.

A l'instar de la majorité des pays en développement, dans lesquels le service de collecte des déchets revient aux autorités municipales dont il grève les budgets d'exploitation - en

¹⁵⁷ 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. 647.

absorbant 30 à 50% de ces derniers ¹⁵⁸ - l'enlèvement des ordures ménagères est donc longtemps resté à Ouagadougou une prérogative de la collectivité locale, municipale puis provinciale, qui l'assurait en régie directe au sein du service des Voiries, créé en 1953 par le premier conseil municipal. Rappelons à cet égard que l'instauration d'une taxe de ramassage des déchets a figuré au premier rang des préoccupations de ce dernier lors des débats qui ont marqué les débuts de son fonctionnement.

Néanmoins, l'histoire de ce service a connu une parenthèse à Ouagadougou : constatant que la municipalité manquait de moyens pour en assurer correctement la gestion, les responsables locaux décidèrent de le confier à une société privée qui ne devait toutefois fonctionner que quelques années (3-4 ans), son coût trop élevé et ses prestations peu satisfaisantes ayant finalement convaincu la municipalité de reprendre à sa charge la collecte des ordures, qu'elle a assumée, bon an mal an, jusqu'en 1986. A cette date, un nouveau transfert a été opéré en faveur d'un établissement public créé à cette intention. Selon un scénario banal, à chaque crise du service, caractérisée par une déficience insupportable de la prestation, il a été répondu par un refaçonnement du montage institutionnel. Cette remise en cause du mode de gestion antérieur n'a cependant jamais à elle seule constitué une solution, comme en témoigne la permanence des problèmes sur la période. En fait, ces substitutions successives d'autorités responsables ont au contraire entravé l'émergence d'une réflexion sur les causes réelles du dysfonctionnement du service. L'intérêt exclusif porté aux aspects organisationnels n'a-t-il pas en effet masqué des a priori fonctionnels et des choix techniques qui n'ont en réalité jamais été reconsidérés et dont la validité mériterait à tout le moins d'être questionnée ?

1/ La collecte des déchets : un service local en roue libre

Le service local des déchets ouagalais est, au début de la décennie 80, paralysé par une structuration interne défailante, marquée par une insuffisante visibilité institutionnelle au sein d'un organigramme municipal aux ramifications multiples, et de trop faibles dotations en personnel, matériels et moyens. Comme en de nombreuses autres villes du Tiers-monde, ce service était mal individualisé au sein du vaste ensemble de compétences ici confiées au service des Voiries qui, outre ses charges d'enlèvement des déchets dans les espaces publics et les zones loties, était aussi responsable des vidanges

¹⁵⁸ Villes-Horizons 2000. - vol. 11, n° 7, août-septembre 1987. - p. 1.

des équipements publics (marchés, écoles, hôpitaux, administration...), de l'entretien de la voirie et des espaces publics (marchés, places, 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 ¹⁵⁹.

L'exécution de ces multiples fonctions reposait en outre sur des moyens très modestes. Le service des déchets comptait ainsi en 1985 45 agents ¹⁶⁰. Parmi ceux-ci, deux cadres seulement, pour de nombreux manœuvres et chauffeurs. Cette situation de sous-encadrement est une autre caractéristique commune à de nombreux services urbains de déchets à travers le continent : "le service de collecte et de nettoyage était traditionnellement une activité simple, nécessitant une main-d'œuvre abondante et peu qualifiée, ce qui explique son rôle d'accueil de la main-d'œuvre surnuméraire et de formation de clientèle" ¹⁶¹. Par ailleurs, son parc de véhicules se révélait à l'examen mal adapté aux compétences des agents plus encore qu'aux contraintes techniques de la collecte. Il était composé comme suit au début de 1987 :

- 3 bennes tasseuses dont une en panne, pour le service des zones résidentielles et administratives ;
- 5 camions multibennes, servant à la manipulation des 48 bacs à ordures de 5 m³ de la ville (dont 40 en bon état) et éventuellement des bacs de sociétés privées ;
- 5 camions bennes simples et une tractopelle destinés au ramassage des ordures dans les quartiers traditionnels ;
- 1 tracteur agricole et sa remorque normalement affectés à la zone commerciale et notamment au nettoyage du marché central mais en panne.

Ces engins peuvent certes être éventuellement complétés par ceux du génie militaire, d'autres ministères, voire de particuliers, lors des grandes opérations de nettoyage de la ville. Mais inversement, les véhicules des Voiries servent aussi à de multiples tâches, notamment sur les chantiers du service des Travaux publics, en concurrence avec les attributions propres du service des déchets. Il est donc fréquent que le matériel, affecté à d'autres activités, fasse défaut quand il n'est pas en panne.

¹⁵⁹ Voir notamment ce que disent à ce propos H. COING et I. MONTANO : Villes et déchets dans le Tiers-monde. - Paris : CERTES, 1985. - p. 52.

¹⁶⁰ Estimation donnée dans Carrefour africain n° 901 du 20 septembre 1985. En 1986, V. GALTIER donnait le nombre de 49 agents affectés à la collecte des ordures (21), le nettoyage des marchés (17) et l'entretien des parcs et jardins (11) dans La gestion partagée des ordures ménagères, une solution pour Ouagadougou ?. - Créteil : IUP (Université de Paris XII), 1987. - p. 22. - (Mémoire de fin d'études).

¹⁶¹ H. COING, I. MONTANO. - op. cit. - p. 54.

Le parc est pourtant relativement récent puisque les engins datent, pour la plupart, du début de la décennie. Plus précisément, les problèmes majeurs semblent provenir des bennes tasseuses qui, de l'aveu d'un de nos interlocuteurs au Haut-commissariat, "causent beaucoup de soucis" ¹⁶². Ce dernier nous confiait en effet en 1987 que ces machines, qui tombent souvent en panne, étaient trop sophistiquées pour ses ouvriers : il faut donc à chaque fois recourir à la maison Mercedes ; les délais de réparation sont longs et imposent fréquemment un délai d'immobilisation des véhicules de trois semaines. En revanche, les multibennes, tractopelles, camions bennes et simples tracteurs sont des engins plus rustiques, qui résistent mieux aux conditions d'exploitation en vigueur à Ouagadougou et peuvent en outre, avantage inestimable, être réparés dans les ateliers du service des Voiries. Cette deuxième catégorie de véhicules est donc insuffisante : que le tracteur ou la tractopelle tombe en panne et c'est la desserte de la zone commerciale toute entière, quartier stratégique s'il en est pour ce service, qui se trouve suspendue.

Enfin un dernier indice de la relative marginalisation de ce service, longtemps négligé, nous est fourni par la constatation que la taxe de balayage et d'enlèvement des ordures, votée en 1973, est restée depuis non affectée. Bien que versée au budget municipal en effet, et en dépit de sa dénomination pourtant sans équivoque, elle n'a jamais servi au financement du service de collecte des déchets qui a fonctionné en pratique sur dotation votée par la délégation spéciale de la ville. Les maigres montants de celle-ci ne lui ont ainsi pas permis de renouveler le matériel déficient, pas plus que d'acheter de nouveaux bacs, pourtant prévus depuis 1984 (coût unitaire en 1987 : environ 850 000 FCFA fabriqué sur place ou plus d'un million de FCFA importé).

Passant souvent après d'autres priorités, le service de ramassage des ordures est donc longtemps resté un parent pauvre de la collectivité locale. Il n'est guère surprenant qu'il ait été chroniquement débordé par l'ampleur de la tâche et ait éprouvé des difficultés à programmer ses activités : ses engins pouvaient lui être brusquement retirés pour d'autres travaux ou son personnel être affecté à d'autres tâches sans préavis, alors que le parc complet de véhicules et l'ensemble des agents responsables du service ne suffisaient déjà pas à assumer la couverture de la ville "officielle", sans parler des quartiers d'habitat spontané. C'est pourquoi, pour la majorité des citoyens il n'y a jamais eu de service de collecte et d'enlèvement des ordures : les pratiques individuelles dominent encore largement, mais la rancune est tenace vis-à-vis des Voiries, en faveur

¹⁶² Entretien au service des ex-Voiries : 17 août 1987.

de qui fut payée une des premières taxes locales pour un service dont beaucoup n'ont jamais profité. La presse écrite se fait d'ailleurs largement l'écho de 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" ¹⁶³.

Seule la ville lotie a bénéficié, de façon plus ou moins régulière, d'un service qui se décompose en quatre types de collecte, adaptés aux caractéristiques des quartiers. Les bennes tasseuses, exclusivement affectées au service des aires résidentielles et administratives, passent théoriquement chaque jour, et en pratique au moins une fois par semaine dans chacune d'elles. Les véhiculent, circulant 5 jours par semaine de 7 à 15 heures, visitent ainsi successivement les quartiers, de Gandin à la Rotonde, où ils assurent une desserte au porte-à-porte. Pratiquement, le service est organisé comme suit : 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 normalement desservis par un tracteur chaque matin dans lequel des manœuvres chargent à la fourche les déchets, essentiellement organiques, de la veille.

Dans les quartiers traditionnels centraux, le principe de collecte retenu est celui de l'enlèvement à partir de points de regroupement fixes matérialisés par des bacs déposés à des endroits stratégiques (choisis en fonction des habitudes de dépôt des citadins, des contraintes de circulation et de manœuvre des camions multibennes et enfin de la commodité du service). Les camions passent "de temps en temps" pour les vider : en réalité il n'y a pas de collecte régulière et une simple visite dans les quartiers populaires centraux suffit à montrer que le rythme de remplissage des bacs excède très largement le rythme des tournées de collecte, phénomène qui encourage les dépôts anarchiques et décourage l'organisation familiale ou de voisinage de circuits de pré-collectes. Enfin, des bacs ou des dépôts aménagés ont été mis à disposition des habitants des quartiers lotis périphériques, qui sont sensés venir y déposer leurs déchets. Une pelle chargeuse et un camion benne viennent normalement les y ramasser tous les 2 ou 3 mois : ce service n'assure, épisodiquement, que la desserte des lieux de dépôt officiels et se désintéresse des "poubelles" sauvages formées dans les lots vides et les interstices du

¹⁶³ Carrefour africain. - n° 901 du 20 septembre 1985. - p. 29.

tissu urbain. Là encore, le nombre insuffisant des conteneurs et l'absence de pré-collecte organisée diminuent considérablement l'efficacité de ce service.

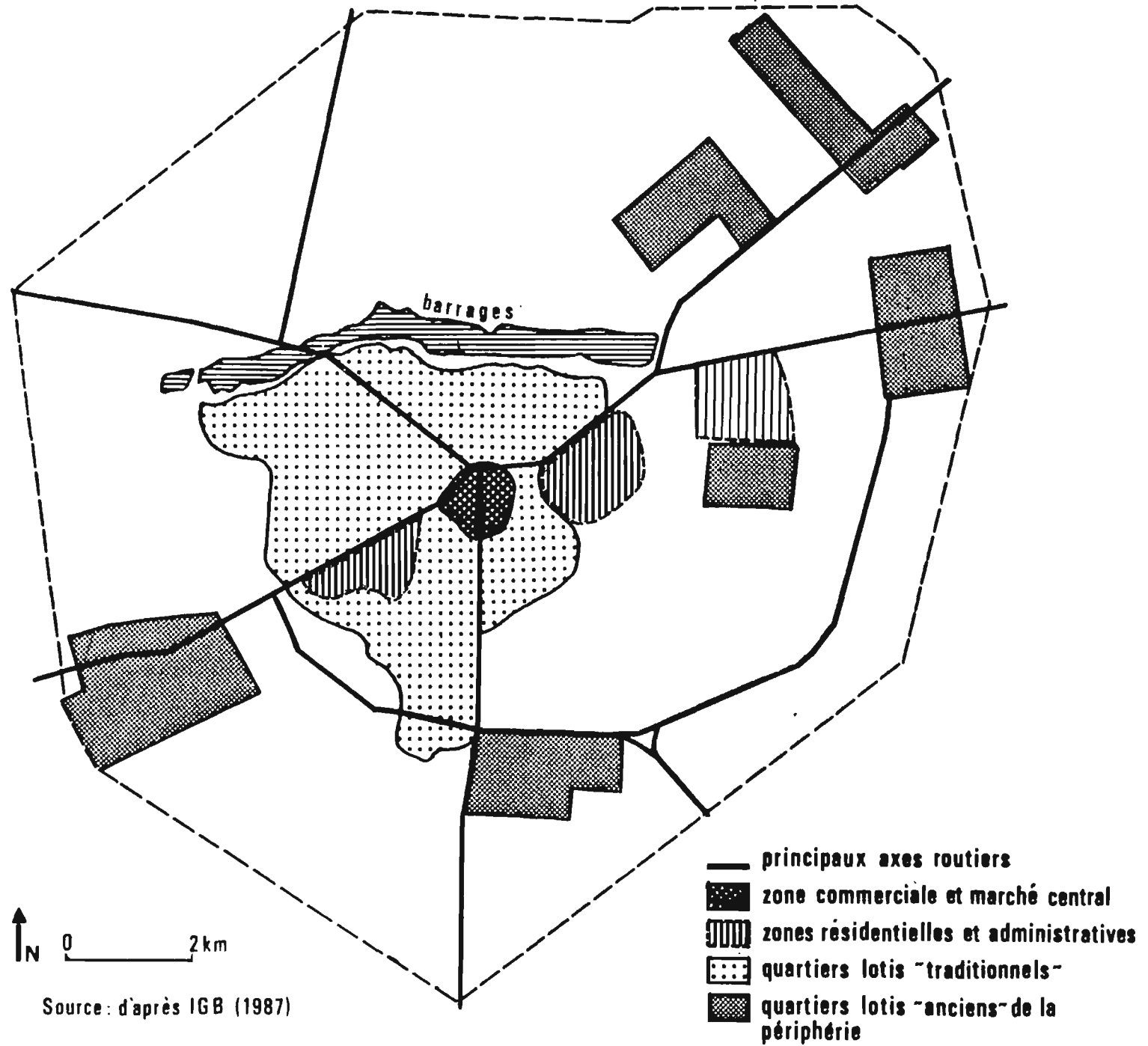
La défaillance du service public a par ailleurs favorisé l'émergence de services privés de pré-collecte dans certains quartiers de moyen et haut standing. Les Cités, la Zone du Bois et le quartier des ambassades, habitat des cadres moyens et supérieurs de la ville, ne sont ainsi pas desservis par le service des Voiries et bénéficient de systèmes autonomes. Par exemple, dans la Zone du Bois, ainsi que dans certains quartiers résidentiels du centre-ville (secteurs 4 et 5), des charretiers privés, des adolescents pour la plupart, effectuent un service de porte-à-porte, avec des charrettes à traction asinienne : ils vident les poubelles des ménages contre une modique rémunération (50 à 100 FCFA par voyage en général, 300 FCFA/mois à la Zone du Bois pour un passage hebdomadaire). La généralisation d'un tel système avait d'ailleurs été envisagée par le Haut-commissaire Alain Ilboudo en 1985. Une étude, puis la fabrication de prototypes de charrettes, avaient été confiées à une entreprise locale installée dans la zone industrielle de Kossodo. Le projet n'a cependant pas abouti, Alain Ilboudo n'ayant pas eu le temps de le mener à bien et son successeur n'ayant pas jugé bon de poursuivre cette idée, montrant par là combien le ramassage des ordures ménagères, malgré de virulentes déclarations d'intention, reste une préoccupation mineure des autorités locales. Les administrateurs des Cités ont quant à eux opté pour un service privé, seul moyen actuellement d'assurer à une clientèle aisée la fiabilité d'un service. A la Cité An III par exemple, chaque ménage a dû se doter d'une poubelle standard (bidon recyclé et numéroté) et paie 1000 FCFA/mois les trois passages mensuels d'un entrepreneur privé (les 1^{er}, 10 et 30 du mois). A la Cité An II, le système est sensiblement le même, mais pour un ramassage bi-hebdomadaire.

On pourrait envisager la généralisation de ces systèmes de pré-collecte adaptés à la configuration de chaque quartier : c'est ainsi la proposition du Second projet urbain que de maintenir l'articulation de 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 ¹⁶⁴. Une telle organisation supposerait cependant que soit étudiée la possibilité d'en étendre les dispositifs aux quartiers populaires où elle n'existe pas afin d'estimer notamment dans quelle mesure les habitants y seraient disposés à rémunérer le service. Elle nécessiterait en outre qu'un effort soit fait pour multiplier le nombre des dépôts primaires contrôlés (les conteneurs)

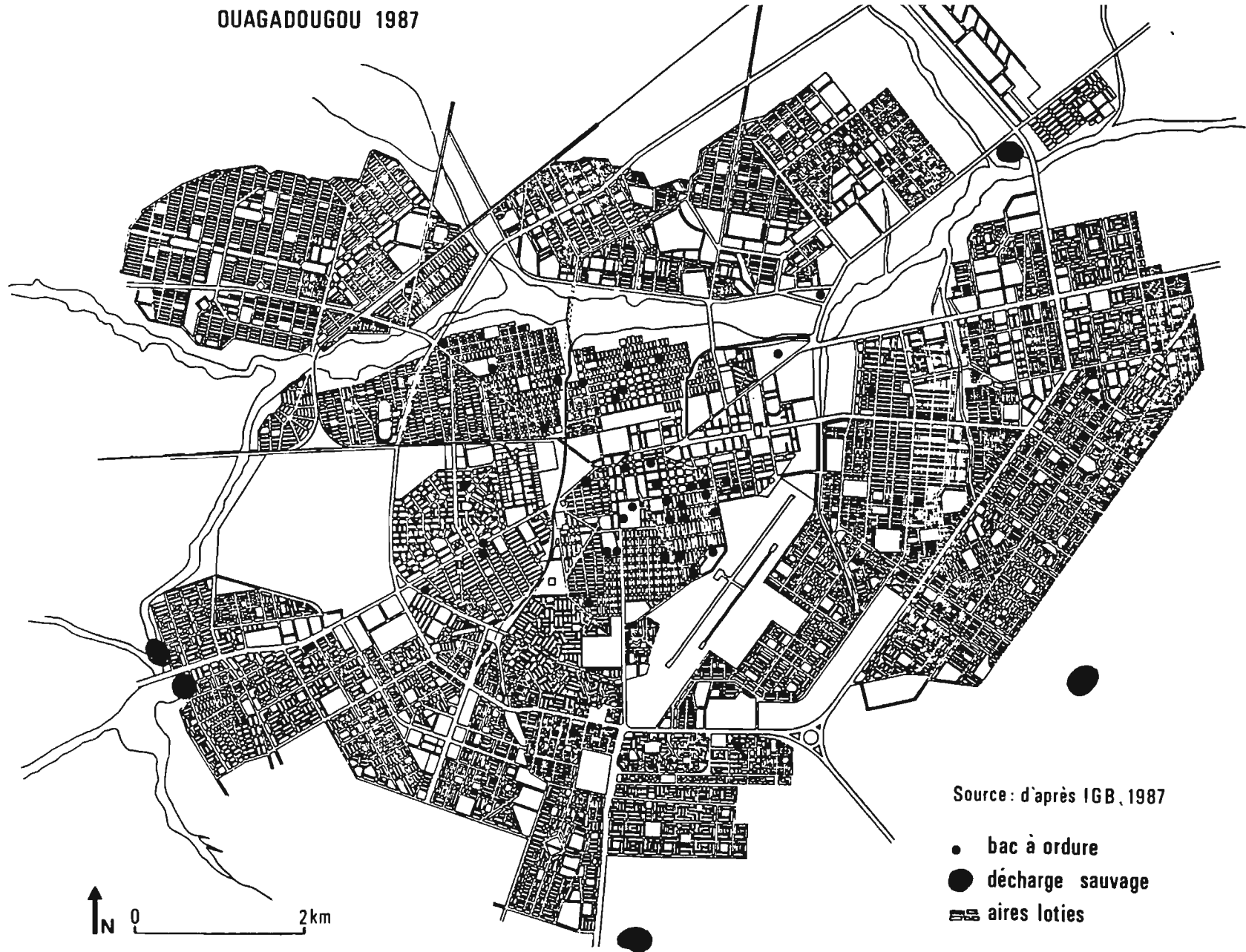
¹⁶⁴ GROUPE HUIT, BCEOM, BANQUE MONDIALE. - op. cit. - p. 654.

Fig. n° 51

ZONES D'INTERVENTION DES SENE DU KADIOGO (1987)



OUAGADOUGOU 1987



Source: d'après IGB, 1987

- bac à ordure
- décharge sauvage
- ▨ aires loties

dont la dispersion et la faible quantité contrarient actuellement la rigueur des pratiques des charretiers et que soit enfin accéléré le rythme de rotation des camions multibennes qui assurent l'évacuation des déchets vers la décharge.

Les déchets collectés sont ensuite évacués dans l'une des 4 décharges de la ville : à Pissy (secteur 17 sur la route de Bobo-Dioulasso), au sud (sur la route de Saponé), au sud-est (sur la route de Yamtenga) et au nord-est (sur la route de Kaya après la zone industrielle de Kossodo). Simples lieux de dépôt et d'entassement, ces décharges reçoivent les déchets solides comme les chargements des camions vidangeurs, sans contrôle sanitaire ni traitement permettant d'en neutraliser les effets indésirables : ni le régalage ni le recouvrement ne sont pratiqués et on peut à peine les qualifier de "décharges contrôlées". La situation exige pourtant aujourd'hui de nouvelles pratiques : l'extension de la ville jusque sur les marges de ces décharges pose à l'évidence des problèmes environnementaux, d'autant que la contenance de celles-ci est désormais insuffisante. Le terrain dit "de l'ONEA" par exemple, situé au sud de la ville, avait été proposé comme aire de dépôt afin d'être comblé, il est aujourd'hui saturé, de même que celui de Pissy. Quant à la décharge de Kossodo, de faible superficie, elle devrait prochainement atteindre les limites de sa capacité.

Ouvrir de nouvelles décharges ne peut s'improviser cependant et suppose des études prospectives, des analyses bio-géologiques des régions proches de la capitale. Une réflexion serait ainsi nécessaire pour éviter de reproduire les erreurs actuelles (accès difficile aux camions, proximité des zones habitées, traitement inexistant sur le site de la décharge entraînant odeurs nauséabondes et saturation rapide). La proximité des habitations, notamment à Kossodo, pose un réel problème sanitaire : plusieurs maisons et un marché sont désormais quasiment ouverts sur la décharge. Les résidants ont porté plainte, en vain. La décharge sera fermée certes, mais que deviendra-t-elle après son abandon ? L'absence de gestion suivie de ce service et surtout le manque de vision d'ensemble de la chaîne des déchets recouvrent ici des enjeux écologiques et sanitaires qui vont bien au-delà du simple inconfort immédiat provoqué par la présence des tas de déchets dans les rues du centre. En dépit de l'imminence du danger et des risques réels qu'entraînerait des décisions précipitées sans analyses préalables, les autorités ne semblent pas avoir pris la mesure des efforts nécessaires. Le SDAU ne préconisait rien dans ce domaine et il faut attendre, pour que la question émerge, le Second projet urbain, lequel prévoit l'établissement de deux nouvelles décharges contrôlées.

Une solution partielle au traitement des déchets urbains est parfois celle du tri et de la récupération des produits recyclables. A Ouagadougou, bien qu'aucune politique de valorisation des déchets ne soit officiellement mise en œuvre, que ce soit en amont des décharges ou sur leur site, des pratiques encore embryonnaires existent à deux niveaux. Les ménages tout d'abord procèdent "spontanément" à un premier tri : les déchets alimentaires servent souvent à nourrir un petit élevage (chèvres, volailles), les papiers sont réutilisés pour le petit commerce des femmes qui y enveloppent condiments et beignets (qui n'a acheté une galette de mil suintant son huile sur les pages couvertes de l'écriture malhabile d'un écolier studieux dont le cahier, soigneusement conservé, a échoué pour "réorientation" sur un étal de bord de rue ?), les récipients divers, bouteilles, boîtes de conserve, sont recyclés et les métaux réutilisés...

Sur le site des décharges, des tolérances et arrangements divers permettent à de petites activités individuelles de récupérer de fonctionner au sein de circuits marchands et témoignent d'une certaine reconnaissance des pratiques de valorisation effectives. L'agent voyer nous a ainsi affirmé en 1987 que son service ne brûle pas les ordures dans les décharges, malgré les problèmes et nuisances engendrés, pour laisser le temps aux habitants de venir récupérer ce que bon leur semble. Bien qu'il nous ait été impossible de vérifier une telle assertion, nous avons pu constater que des paysans viennent effectivement y chercher des déchets organiques et des cendres pour amender leurs terres. Nombreux également sont les "ferrailleurs", qui récupèrent les vieux ustensiles, les boîtes de conserve et tout objet en fer pour les revendre, tels quels ou transformés, en ville. On notera enfin une spécificité artisanale de Ouagadougou, la réutilisation particulièrement valorisante du cuivre et des métaux : en effet les bronziers de la ville, qui fabriquent des objets décoratifs (figurines, cendriers, etc...) avec la technique de la cire perdue, fondent avec le bronze des déchets métalliques, du cuivre, des pièces de vieux carburateurs... qui gardent ainsi sur le marché ouagalais une valeur particulière. Toutefois ces activités demeurent dans l'ensemble marginales et ne constituent pas à proprement parler une filière organisée de valorisation des déchets ; nous sommes loin ici de l'"affairesme" des habitants de "la planète Kianja" à Tananarive et de l'extraordinaire occupation-exploitation qu'ils développent sur le site même de la décharge urbaine ¹⁶⁵.

Néanmoins quelques tentatives, sur initiatives étrangères, ont vu le jour récemment avec pour objectif de fournir des engrais au maraîchage péri-urbain qui couvre quelque 600

¹⁶⁵ M. CAMACHO. - Les poubelles de la survie : la décharge municipale de Tananarive. - Paris : L'Harmattan, 1986. - 206 p. - (Villes et entreprises).

hectares du territoire urbain (cette superficie varie en fonction des saisons) : la principale raison en effet de ne pas brûler les ordures sur les décharges semble bien être que leur coefficient d'incinération et leur pouvoir calorifique sont faibles. En revanche, leur nature et leur composition permettent d'envisager la fabrication d'engrais et se prêteraient donc bien à un recyclage par le compostage, à condition que la collecte des matières fermentescibles se fasse au niveau des parcelles car des observations sur la décharge ont montré qu'à ce stade, leur quantité est insuffisante ¹⁶⁶.

Tableau n° 91

Composition moyenne des déchets produits dans les quartiers "traditionnels" de Ouagadougou en 1985

Matières organiques	:	0,5 %
Bois et branchages	:	11,0%
Chiffons et tissus	:	1,0%
Déchets 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.

L'analyse des déchets montre que plus de 60% sont "compostables" et seulement moins de 10% irrécupérables à des fins agricoles. Or, ainsi que le note le CAPENE (Centre d'application et de promotion des énergies nouvelles écologiques) : "l'usage du compost d'ordures et de sa valeur fertilisante n'est pas nouvelle au Burkina : traditionnellement, dans les villages mossi, c'était derrière la case du chef que les habitants allaient jeter leurs déchets. Le chef avait ainsi le privilège d'utiliser pour son champ ou son jardin, le "compost" qui se formait là naturellement, en tas" ¹⁶⁷. En outre des pratiques, marginales mais réelles, témoignent qu'existent des formes urbaines de réinterprétation de ces techniques sommaires de compostage en ville : dans les secteurs périphériques où la proportion d'agriculteurs est importante, certains ménages vident eux-mêmes leurs latrines et en font sécher les boues devant chez eux. Ils les utilisent ensuite dans leurs champs ou les donnent à des maraîchers. Il ne semble donc pas y avoir au Burkina, comme dans d'autres pays plus musulmans, d'obstacle psychologique et culturel à une

¹⁶⁶ GROUPE HUIT, BCEOM, BANQUE MONDIALE. - op. cit. - p. 652.

¹⁶⁷ *ibid.* - p. 12.

utilisation des matières organiques (notamment humaines) pour le compostage. Une étude plus approfondie reste évidemment nécessaire dans ce domaine, tant il est vrai que les comportements peuvent être nuancés et subtils, l'agent voyer interrogé sur ce point nous a cependant confirmé que ces pratiques ne lui semblaient pas devoir être considérées comme rebutantes dans la société mossi.

Dans ce contexte, le CAPENE s'est efforcé de promouvoir la fabrication de compost en mobilisant les écoles de la périphérie. L'expérience pilote de 1986 a touché dix écoles primaires, produit avec les déchets fermentescibles des quartiers environ sept tonnes de compost, aménagé 11 000 m² de périmètres maraîchers et obtenu des légumes et condiments écoulés sur les marchés de la ville ou utilisés dans les cantines des écoles. Bien que cette expérience ait bénéficié de l'encouragement et du soutien "moral" des pouvoirs publics, qui ont manifesté leur intérêt et leur détermination pour favoriser le recyclage maximal des déchets, elle reste cependant encore isolée et ne modifie pas, même si elle est prometteuse, les inquiétudes qui pèsent actuellement sur l'organisation du service de ramassage des ordures et l'avenir des décharges ¹⁶⁸. Son développement à une échelle significative nécessiterait encore beaucoup de temps et d'efforts. Elle a toutefois le mérite de mettre l'accent sur la spécificité des quartiers périphériques et de s'intéresser aux modalités propres de collecte et valorisation des déchets dans ces aires urbaines restées à l'écart du service local de ramassage des déchets.

2/ L'inégalité des niveaux de desserte en quelques chiffres

Le contexte général est donc celui d'une grande disparité du service sur le territoire urbain notamment caractérisé par une "démission" aux deux extrêmes limites de sa compétence : un retrait devant l'efficacité tarifée de sociétés privées dans les quartiers les plus nantis et un désistement volontaire dans les proches et plus lointaines périphéries laissées aux bons soins des alternatives populaires. Regardons à présent comment se traduisent ces inégalités de desserte à travers quelques chiffres produits par le service des Voiries.

¹⁶⁸ P. BURGER, P. RHABI. - "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. Actes du colloque international, Paris 9-11 septembre 1987. - Paris : Rexcoop-Plan Urbain, 1987. - p. 40.

Tableau n° 92
Volumes mensuels totaux d'ordures enlevés à Ouagadougou en 1985

Mois	Volumes (en m3)	Remarques
Janvier	3901	
Février	4541	
Mars	930	Panne de 3 camions multibennes et d'une des 2 bennes tasseuses.
Avril	2297	
Mai	1807	
Juin	4290	
Juillet	16197	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	2533	
Septembre	2758	
Octobre	3435	Les 3 multibennes et les 2 bennes tasseuses fonctionnent normalement.
Novembre	3670	
Décembre	3721	
Total	50080	

Source : entretien avec l'agent voyer du Haut-commissariat (14 août 1987).

Sur ce volume total, les données des Voiries pour 1985 sont plus précises pour les circuits effectués par la pelle-chargeuse et les camions-bennes, c'est-à-dire les engins qui desservent les quartiers lotis traditionnels du centre-ville, et assurent quelques "incursions" très ponctuelles dans certains quartiers lotis de la périphérie. Le tableau suivant donne ainsi la répartition géographique des tournées et des volumes de déchets enlevés pour ces quartiers chaque mois. La différence de total avec le tableau précédent indique donc le volume d'ordures enlevées par les bennes tasseuses dans la zone administrative, la Rotonde, la Zone du Bois, Petit Paris et le Camp fonctionnaire, ainsi que par le tracteur et sa remorque dans la zone commerciale, pour lesquels les données sont globalisées en 1985 et ne fournissent pas de plus amples précisions.

Tableau n° 93

Répartition géographique des volumes d'ordures enlevés en 1985 à Ouagadougou par les camions-bennes et les camions multibennes du Haut-commissariat (service des quartiers lotis traditionnels)

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).

Tableau n° 94

Volumes d'ordures enlevés à Ouagadougou en 1986 par l'ensemble du personnel et des engins du service des déchets du Haut-commissariat

Mois	Volume total	En mètres cubes		
		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 (1 à 6, 8 à 13, 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° 53

Répartition géographique des volumes de déchets enlevés à Ouagadougou en 1986

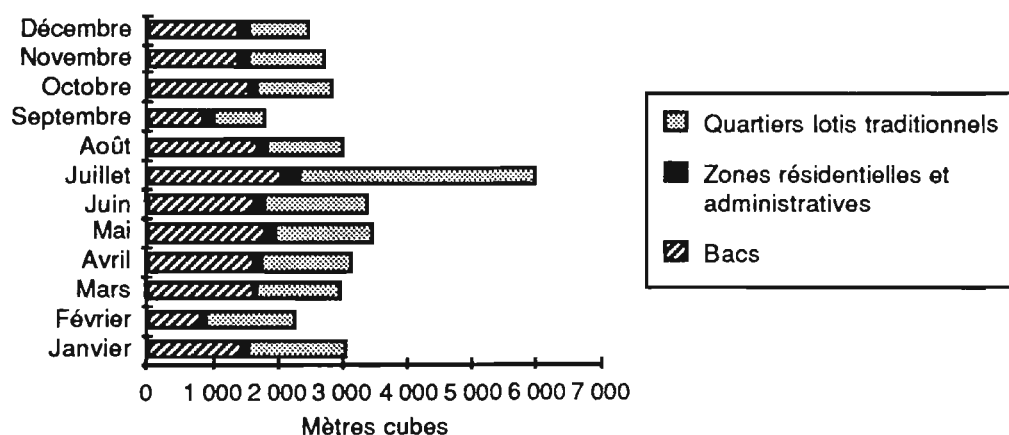


Tableau n° 95
Volumes de déchets enlevés à Ouagadougou de janvier à avril 1987*

Janvier	: 1 690 m ³
Février	: 2 045 m ³
Mars	: 2 205 m ³
Avril	: 2 340 m ³ **

* Données disponibles au moment de l'enquête.

** Durant ces quatre mois, les camions bennes n'ont pas fonctionné : seuls sont en service les camions multibennes et les bennes tasseuses.

Source : entretiens avec l'agent voyer du Haut-commissariat (17 août 1987).

La lecture de ces tableaux permet d'affiner les données générales décrites précédemment. Constatons tout d'abord qu'entre 1985 et 1986, le volume d'ordures enlevées a connu une chute spectaculaire. Le déficit enregistré provient des zones résidentielles et administratives : 30 000 m³ collectés en 1985 et seulement 1240 en 1986, tandis que les zones traditionnelles voient au contraire une forte progression des volumes de déchet évacués. Les raisons de cette évolution sont diverses. La première est que le service des bennes tasseuses a été fortement perturbé par la panne chronique d'un véhicule toute l'année. De ce fait, les zones résidentielles et le centre administratif n'ont été desservis que par un seul véhicule. La cause essentielle toutefois de cette brutale diminution de la quantité d'ordures collectées dans le centre-ville ne doit rien au service des Voiries : elle est une conséquence de la destruction du marché central et de la disparition de la zone commerciale adjacente transférée en périphérie au secteur 16. Le service assuré par le tracteur agricole dans ce quartier n'a donc quasiment pas fonctionné cette année-là.

Cette distorsion entre les deux années mise à part, les deux tableaux présentent une structure de l'offre de service similaire : seuls les secteurs 1 à 13, soit le centre-ville, ont été régulièrement desservis. Parmi les secteurs périphériques, seules les zones loties des quartiers aménagés avant 1983 (15, 16, 17 et 29) ont bénéficié d'une forme, partielle et épisodique, de service avec 2 à 3 passages par an. Tous les autres quartiers, à l'exception des opérations exceptionnelles de "toiletage" de la ville en juillet, n'ont bénéficié d'aucun ramassage. Les volumes très variables de déchets collectés dans les bacs en 1985 montrent également que leur enlèvement est encore irrégulier. Si certains, sur les trajets habituels de ramassage et proches du centre-ville sont assez correctement vidés, d'autres semblent être systématiquement "oubliés" et laissent déborder leur contenu sur la voie où les habitants finissent par entasser leurs rebuts. Dès 1986 cependant ce service s'est considérablement amélioré : les quantités d'ordures collectées par ce moyen sont beaucoup plus importantes et plus régulières. 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 prometteuse pour résoudre le problème de la collecte des ordures dans les quartiers populaires du centre-ville comme de la périphérie. La ville en dispose cependant de 48 en bon état en 1987, il en faudrait 400 au moins...

Tableau n° 96
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.

Par ailleurs, on note que les tournées ont été plus fréquentes en 1986 et sensiblement plus régulières. La discrimination introduite en 1985 dans les quartiers centraux, entre des zones bien desservies (secteurs 8 et 13 adjacents aux zones résidentielles de standing, secteur 2 autour du palais du Mogho Naba ou 1, dans les ex-quartiers Saints) et des quartiers traditionnels populaires (secteurs 3 - Bilibambili -, 12 - Dapoya -, 9/10 - Nonsin et Larlé -, ou encore le 7 - Samandin et Bang'rin), qui n'ont pas vu plus de deux fois dans l'année le passage des engins des Voiries, s'atténue considérablement en 1986. Cette année-là, tous les secteurs centraux ont généralement été desservis entre 5 et 7 fois, soit environ tous les deux mois. Ainsi, alors qu'en 1985 trois cinquièmes du volume des ordures enlevées (environ 30 000 m³) provenaient des quartiers résidentiels et administratifs et de la zone commerciale, qui regroupent à peine 10% de la population, et que deux cinquièmes seulement (20 000 m³) étaient collectés dans les quartiers traditionnels du centre, en 1986, les efforts du gouvernement pour promouvoir une ville

propre ont principalement profité aux quartiers populaires du centre-ville, qui ont ainsi bénéficié d'une collecte portant sur 36 000 m³ de déchets. On remarque toutefois que toujours rien, ou presque, n'a été entrepris dans les secteurs périphériques regroupant pourtant plus de 50% de la population.

Si la collecte des ordures a porté sur 50 080 m³ en 1985 et 37 320 m³ en 1986, il est évident que ces volumes ne représentent qu'une partie de la production totale de déchets urbains dont il reste difficile d'estimer l'ampleur en l'absence d'études précises. Toutefois en retenant des indicateurs de production journalière de 0,3 kg/habitant et de densité de 0,6 tonne/m³ ¹⁶⁹, on peut évaluer la quantité annuelle d'ordures produite par la ville à 80 576 m³ : dans cette hypothèse, la proportion du volume collecté par le service public est de 62%. D'autres bases de calcul conduiraient à des estimations sensiblement différentes : on notera à cet effet que diverses enquêtes ont évalué à 0,4 tonne/m³ la densité des déchets à Ouagadougou ¹⁷⁰ et dans ce cas les "performances" du service public apparaissent plus médiocres encore. Enfin il convient de préciser que les quantités de déchets produits par individu sont plus sans doute plus importantes dans le centre-ville que dans les quartiers populaires de la périphérie car elles varient en fonction du niveau de vie ¹⁷¹ : les ratios généraux rendent ainsi mal compte du pourcentage réel de citoyens desservis.

A partir de 1986 toutefois, le service des Voiries organise une expérience de desserte restreinte et à la demande dans les quartiers périphériques non lotis ou nouvellement lotis. Les responsables de quartier choisissent, en accord avec la population, un ou deux dépotoirs où sont rassemblées les ordures. Lorsque la mini-décharge est saturée, un "préposé" désigné par le CR le signale aux Voiries et y prend rendez-vous avec un chauffeur qu'il guidera au jour fixé vers le dépôt. Les Voiries comptaient à l'origine, par ce mécanisme, pouvoir effectuer une tournée tous les 2 ou 3 mois dans chaque secteur périphérique.

¹⁶⁹ Normes retenues pour le Second projet de développement urbain : GROUPE HUIT, BCEOM, BANQUE MONDIALE. - op. cit. - p. 648.

¹⁷⁰ V. GALTIER. - 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 citoyen d'une ville du Tiers-Monde : S. COINTREAU. - Environmental Management of Urban Solid Wastes in Developing Countries : a Project Guide. - Washington : The World Bank, 1982. - (Urban Development Paper ; n° 5).

¹⁷¹ H. COING, I. MONTANO. - op. cit. - pp. 11 - 15.

De fait, des systèmes similaires fonctionnent correctement dans les quartiers populaires d'autres villes africaines, par exemple à Kinshasa ¹⁷². Jusqu'à présent cependant, la formule n'a pas eu de succès à Ouagadougou. Tout d'abord, la superficie des secteurs étant généralement vaste en périphérie, l'effort que représente pour chaque ménage l'acheminement de ses déchets jusqu'à l'unique dépôt de la zone est disproportionné par rapport aux compensations en terme de confort de vie et d'hygiène qui en sont attendues : les populations n'ont donc généralement pas respecté les dépôts parce qu'elles trouvent dans leurs pratiques traditionnelles des solutions plus simples et globalement plus satisfaisantes. Il n'y a pas (encore ?) ici, comme à Kinshasa par exemple, de "pousseurs" pour pallier cet obstacle de la distance en assurant, contre rémunération, le transport des déchets des parcelles aux dépotoirs. La pré-collecte privée reste donc à Ouagadougou fondamentalement un dispositif réservé aux quartiers de haut et moyen standing puisque pas plus dans les quartiers populaires du centre qu'en périphérie elle n'a jusqu'à présent trouvé de formes durables et adaptées : cette constatation renvoie inévitablement au statut de ce service dans l'habitus populaire et à la relative marginalisation, non pas du problème de l'évacuation des déchets, mais du traitement qui en est fait actuellement par le service public. En effet, ces mêmes populations ont de longue date adopté et accepté des formes de distributions privées et payantes de l'eau qui ne sont ni moins contraignantes ni meilleur marché : leur refus de se plier à la discipline d'une organisation somme toute assez proche pour le service de collecte des déchets reflète donc sans doute beaucoup plus la relation propre des habitants à ce service, que caractérisent un potentiel dramatisant faible et une médiation par de multiples pratiques alternatives simples et peu onéreuses, qu'une hypothétique sous-organisation communautaire qu'il suffirait de stimuler pour soutenir la mise en place d'un service. Ces remarques ne sont pas sans importance sur ce qu'il est possible d'envisager à court terme en matière de collecte des déchets dans ces quartiers où tout effort supplémentaire apparaîtra nécessairement, au moins dans l'immédiat, comme inopportun : ceci ne signifie évidemment pas qu'il faille démissionner, mais que les voies et moyens d'instauration d'une collecte permanente passent probablement d'abord par un travail de persuasion de son urgence, travail sur la psychologie individuelle et de groupe dont la réussite est singulièrement plus lente et difficile que l'organisation technique d'un circuit de pré-collecte ¹⁷³.

¹⁷² L. TREMEA. - "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*. - op. cit. - p. 78.

¹⁷³ Sur les aléas de cet apprentissage, voir notamment E. NDIONE. - *Dynamique d'une société urbaine en grappe : un cas, Dakar*. - Dakar : ENDA, 1987. - p. 72 et p. 90. - (Environnement africain ; 109-110-111).

Par ailleurs, ce système d'opérations ponctuelles à la demande conduisait à faire porter par le responsable de quartier une part importante de l'organisation du service : il lui fallait ainsi, en l'absence de téléphone, se déplacer en centre-ville pour prendre rendez-vous puis pour accompagner le chauffeur (ce qui signifie au minimum deux trajets, à condition que tout marche bien et qu'il trouve les interlocuteurs voulus immédiatement). Or les distances sont longues à Ouagadougou, l'essence est chère (c'est le prétexte le plus souvent invoqué pour expliquer que soient ou ne soient pas faites certaines courses et démarches tant privées que collectives dans les quartiers de la périphérie), le temps est précieux, comme partout ailleurs. Toutes ces raisons ont finalement masqué le souci réel des Voiries d'inclure la périphérie dans son service. Les pratiques les plus courantes restent donc, après une attentive récupération de tous les éléments réutilisables, l'enfouissement dans la parcelle ou la rue (de préférence pour boucher les trous, ornières, puits perdus et puits asséchés, fosses d'exploitation du banco...). L'incinération est également fréquente : les déchets sont entassés au pied du mur à l'extérieur de la parcelle, puis brûlés ; ils sont aussi parfois entreposés dans un fût qui sert alors d'"incinérateur".

Le service de ramassage et d'évacuation des ordures ménagères à Ouagadougou est ainsi, à l'instar de beaucoup d'autres, caractérisé par une desserte inégale et sélective ¹⁷⁴. Bien que des tentatives d'adaptation du matériel aux types de quartiers aient été recherchées (bennes tasseuses pour les secteurs modernes "européanisés" du centre-ville, tracteur et remorque pour les ordures éparpillées, humides et denses du marché, camions-bennes et chargeuses pour les déchets hétérogènes des quartiers traditionnels et enfin mise à disposition de bacs aux points de dépôt officiels dans ces mêmes quartiers et près des grands équipements), la desserte n'atteint, au mieux et irrégulièrement, qu'à peine 50% des citoyens. Cette grande inégalité du service se mesure aussi aux modalités d'affectation du personnel et du matériel (3 bennes tasseuses pour à peine 10% des Ouagalais et 5 camions-bennes pour toutes les autres aires d'habitat regroupant 90% de la population !) et se traduit en conséquence par un nombre contrasté de passages dans les quartiers (1 fois par semaine dans les quartiers résidentiels contre tous les 2 ou 3 mois dans les quartiers traditionnels et 0 fois dans la périphérie).

Pourtant, ce n'est pas dans les aires d'habitat spontané, mais dans les quartiers populaires lotis que la situation est la plus alarmante, les caractéristiques de l'habitat et la

¹⁷⁴ H. COING, I. MONTANO. - op. cit. - p. 6.

concentration des activités n'y permettant plus de solutions de remplacement convenables. En revanche, bien que la desserte y soit inexistante, le règne des pratiques individuelles compense, en périphérie, la déficience du service et maintient des conditions de salubrité acceptables. Les résidants y ont en effet gardé de très fortes habitudes de propreté, dont M. Douglas nous rappelle à propos qu'elles sont fondamentalement d'essence culturelle ¹⁷⁵ : toute société a ses normes de propreté et les pratiques des acteurs dans ce domaine sont le produit de croyances, règles sociales et contraintes socio-économiques. Fidèle Dianzinga nous en fournit une autre illustration en concluant, après avoir détaillé les modes de faire des ménages africains, que "Si la ville noire est sale, elle est sale pour ceux qui la voudraient blanche" ¹⁷⁶. L'excellente étude du bureau d'études allemand Gauff Ingenieure dans la capitale burkinabè montre aussi que la propreté et l'hygiène, produit historique du XXème siècle élaboré au cœur de la société occidentale, ne sont pas nécessairement liés dans l'esprit des femmes ouagalaises, qui apportent cependant un soin particulier à l'entretien de leur habitat ¹⁷⁷. 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 de ces espaces successivement occupés au cours de la journée est ainsi une pratique fondamentale de la mise en ordre de la parcelle (c'est la raison pour laquelle la proportion de terre et sable est tellement 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, où l'ancien habitat a été partiellement détruit, les femmes s'efforcent d'endiguer le cataclysme de la démolition en préservant une hiérarchie des lieux et maintiennent, malgré l'agencement précaire de leur habitat, leurs pratiques de propreté ¹⁷⁸. Il serait vain d'idéaliser ces pratiques, qui n'excluent nullement des proximités paradoxales et résultent moins d'un souci prophylactique que d'une volonté de rejeter des activités perçues comme sales ou impures hors de l'espace vécu, où les ménages éprouvent le besoin impératif de faire régner un ordre, de nature sociale, esthétique ou sacrée. Il serait cependant tout aussi vain de les nier : les efforts ne devraient-ils pas porter à l'avenir sur une valorisation de ces pratiques de propreté, en leur adjoignant une composante "hygiéniste",

¹⁷⁵ M. DOUGLAS. - De la souillure. - Paris : Maspéro, 1981. - 193 p.

¹⁷⁶ Cité par J. DREYFUS. - "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.

¹⁷⁷ 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.

¹⁷⁸ Ibid. - p. 52.

indispensable à l'amélioration de l'état sanitaire des populations, qui leur manque encore ?

Il n'en demeure pas moins que ces habitudes de propreté, alliées au fait que les densités d'habitat sont peu élevées, que les quantités d'ordures sont faibles et, après tri et recyclage familial, essentiellement composées de feuilles, terre et cendres, contribuent à maintenir dans les aires d'habitat périphériques un aspect de relative propreté. En 1976, la SCET-International constatait que dans ces quartiers "les espaces publics sont relativement propres et bien entretenus" ; dix ans plus tard, le CAPENE parle d'un "aspect généralement propre" ¹⁷⁹, Véronique Galtier note en 1986 que "Ouagadougou ne laisse pas une impression de saleté" ¹⁸⁰ et nous avons nous-même constaté, au cours de nos déplacements, que les parcelles et leurs environs immédiats étaient relativement bien entretenus.

En revanche, dans les quartiers lotis anciens du centre, la désresponsabilisation des citoyens, habitués au service offert dans les quartiers de standing adjacents, est plus grande. En outre, les habitudes rurales et néo-rurales ne sont plus d'aucun secours dans un univers urbain où l'espace se raréfie : dans les cours densément bâties, les disponibilités spatiales diminuent, les pratiques changent, 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, en utilisant les moyens offerts à l'imagination. La rue, les lots vacants, les impasses, les terrains vagues résultant de la spéculation immobilière et surtout, les caniveaux, constituent autant de sites "recyclés" par des citoyens à qui l'on tente d'imposer de nouvelles normes de comportement sans pour autant leur fournir les moyens de s'y conformer. On y dépose, on y brûle, au mépris des règles d'hygiène et de confort des voisins... Les agents des Voiries en 1984 stigmatisaient "l'absence de bonnes habitudes de salubrité chez les citoyens" qui jettent "tout n'importe où pourvu que l'intérieur de la cour soit débarrassé" ¹⁸¹ et se plaignaient ainsi de leur manque de civisme. Cette réflexion sur la supposée inaptitude spontanée des urbains à la propreté et l'hygiène est entérinée par le Haut-commissaire du Kadiogo en 1985 qui considère, de façon peu amène, que "la propreté ne constitue pas un besoin exprimé des masses" ¹⁸². Mais leur a-t-on vraiment

¹⁷⁹ SCET-INTERNATIONAL. - op. cit. - p. 9 ; CAPENE. - op. cit. - p. 9.

¹⁸⁰ V. GALTIER. - op. cit. - p. 11.

¹⁸¹ Sidwaya. - 16 mai 1984. - p. 1.

¹⁸² Carrefour africain. - n° 901 du 20 septembre 1985. - p. 28 ; on retiendra aussi le titre d'un article de Carrefour africain : "Une ville sale, des masses sales", n° 901 du 20 septembre 1985. - p. 26.

donné les moyens de respecter à la fois la propreté des lieux publics et celle, primordiale, de leur univers familial ?

Tandis que la périphérie continuait de vivre et de traiter ses déchets dans l'indifférence générale, l'attention a été progressivement portée au contraire, dans les années qui précèdent les mesures prises par le gouvernement révolutionnaire, sur le centre-ville qui était, semble-t-il, devenu passablement nauséabond et encombré de détritits. Des témoignages de résidants l'ayant connu au début de la décennie confirment ce que l'on peut lire par ailleurs dans la presse locale : "Les ordures s'entassent ici et là, les immondices vomies par les fossés et les caniveaux se sont éparpillées. Les fossés eux-mêmes se remplissent" ¹⁸³. La présence du marché central, où n'existait aucun système de nettoyage et d'assainissement adéquat, la densité d'habitat des quartiers centraux et le maintien de pratiques désordonnées et inadéquates d'évacuation des ordures ménagères avaient finalement eu raison du cadre de vie de la cité mossi.

Pas plus que dans les autres pays en développement, l'inégalité du service des déchets ne s'explique ici seulement par des facteurs techniques ou par l'insuffisance des moyens. Lorsque la situation des quartiers populaires a menacé de dérèglement l'ensemble de la ville et suscité de la répugnance jusque dans les quartiers aisés, des mesures ont été décidées, à la faveur d'un nouveau contexte politique plus réceptif aux arguments idéologiques d'une campagne hygiéniste. La concentration effective des moyens et des efforts sur la ville lotie centrale en 1985 puis, comme le montrent les tableaux, surtout en 1986, répondait à une volonté politique de mettre fin à une situation de crise, ressentie comme particulièrement choquante par un gouvernement soucieux de transformer les cadres de vie et convaincu que la "propreté est une vertu révolutionnaire" ¹⁸⁴.

C'est pourquoi diverses solutions ont été envisagées par la Ville pour remédier à cette situation devenue inquiétante (notamment après plusieurs alertes au choléra). En 1985 notamment, devant l'impossibilité de discipliner les pratiques de dépôts sauvages, le Haut-commissariat avait proposé que soient supprimées les poubelles publiques et collectives alors en vigueur, à l'exception de celles situées dans les enceintes des équipements publics (marchés, écoles, dispensaires...). En revanche, chaque ménage devait se munir d'une poubelle individuelle. Interdiction lui était faite de brûler ses ordures dans la rue. Les services provinciaux prévoyaient d'effectuer une levée

¹⁸³ Sidwaya. - 16 mai 1984. - p. 1.

¹⁸⁴ Editorial de Carrefour africain. - n° 971 du 23 janvier 1987. - p. 7.

quotidienne des poubelles publiques avant 7 heures ou après 18 heures et de confier celle des poubelles des particuliers à des travailleurs agréés, moyennant une taxe de 100 FCFA/semaine/logement. Celle-ci devait remplacer l'ancienne taxe de balayage et permettre de rémunérer les agents chargés de la collecte des déchets ¹⁸⁵. Cette mesure devait entrer en vigueur au 1^{er} octobre 1985 ; elle ne vit cependant jamais le jour.

Un autre type de réponse apporté au débordement du service de collecte est la mobilisation de la population pour des opérations ponctuelles de nettoyage. Des opérations coups de poing connues un peu partout aux opérations Augias sénégalaises ¹⁸⁶, ces journées de salubrité appartiennent à l'arsenal "classique" des instruments de dernier recours des services de déchets des pays en développement lorsque l'ampleur des tas d'immondices devient décidément insupportable. Elles ont existé aussi au Burkina de façon sporadique sous le nom d'opération "ville propre". Depuis le 4 août 1983 cependant elles sont devenues plus systématiques et, mieux ancrées dans un programme politique qui valorise la propreté en général, plus efficaces. Instruments d'une "politique urbaine de l'environnement" dont le mot d'ordre scandé par les militants de la première bataille de cette "guerre contre l'insalubrité" est "propreté permanente" ¹⁸⁷, ces opérations de nettoyage ont eu une efficacité plus que symbolique. Tout le monde s'accorde à reconnaître que la ville est aujourd'hui beaucoup plus propre qu'au début de la décennie. Les énergies s'essoufflent cependant et la vigueur du vocabulaire militaire employé lors de ces actions "commando" ne peut rien contre l'absence de suivi et le caractère désordonné des interventions : il faut chaque année repartir à zéro.

Lors de ces opérations sont mobilisés les habitants, mais aussi toutes les personnes et sociétés pouvant apporter un concours matériel : ainsi les entreprises sont obligeamment priées de prêter des véhicules, des pelles, fourches et autres instruments susceptibles de faciliter le travail. Civisme, propreté, fierté nationale et esprit révolutionnaire sont ainsi intimement liés dans le projet politique de l'Etat dont le discours prend parfois des intonations mystiques, ainsi par exemple lors de l'opération "ville blanche" qui "incite" les citoyens à l'usage massif de la chaux blanche. Le communiqué passé dans la presse le 30 août 1985 précise 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

¹⁸⁵ Carrefour africain. n° 901 du 20 septembre 1985. - p. 31.

¹⁸⁶ E. LE ROY. - "Le pluralisme juridique dans le creuset de la démocratie : l'exemple Sénégal". - in Annuaire du Tiers-Monde IX 1985 - 1986. - Paris : Fernand-Nathan, 1987. - p. 262.

¹⁸⁷ Sidwaya. - 16 mai 1984. - p. 3.

netteté et de l'ordre" et doit permettre ainsi de dépasser le mot d'ordre "ville propre", désormais insuffisant... Le communiqué se termine sur une succession rituelle de mots d'ordre adaptés à la circonstance :

*Pour l'édification d'un environnement sain ;
 Pour l'embellissement de notre cadre de vie ;
 Pour la propreté et la blancheur de nos villes ;
 Pour des meilleures conditions de vie du peuple ;
 En avant !* ¹⁸⁸

Par la suite, ces opérations commando ont pris le nom d'opérations "Mana-mana" pour désigner toutes les actions urbaines de salubrité (propreté, blanchissage, ouverture des caniveaux) : la dénomination fut entérinée lors du lancement de la première opération nationale d'assainissement, de nettoyage et d'embellissement des villes et villages en janvier 1987 qui se tint à Ouagadougou les 10 et 11 janvier sous l'égide des SENE de la province, avec "une mobilisation satisfaisante dans l'ensemble" ¹⁸⁹. Afin de motiver les participants à ces opérations et leur conférer un caractère ludique plus attrayant, l'idée d'un concours national de propreté fut également lancée par le Conseil des ministres du 21 janvier 1985. Le premier concours "Mana-mana" se déroula ainsi de juin à septembre 1987 dans l'ensemble du pays. L'objectif de ces diverses opérations : "créer le réflexe du propre" ¹⁹⁰. Parallèlement toutefois, l'amélioration du service dans les quartiers lotis, les tentatives de réformes locales successives et les opérations spectaculaires n'ayant pas apporté satisfaction, la mesure adoptée par le gouvernement fin 1986 pour résoudre le problème est une nouvelle fois une réforme institutionnelle.

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 ¹⁹¹ du 22 août 1986 a ainsi décidé de la dissolution des Voiries et de leur remplacement par les SENE (Services d'Entretien, de Nettoyage et d'Embellissement) ¹⁹². Prenant acte de la faillite des services de la ville, qu'elles attribuent au manque de moyens mais surtout à leur inorganisation et leur laxisme, les nouvelles dispositions extraient les SENE de la lourdeur bureaucratique et

¹⁸⁸ Carrefour africain. - n° 898 du 30 août 1985. - p. 15.

¹⁸⁹ Carrefour africain. - n° 970 du 16 janvier 1987. - p. 5.

¹⁹⁰ Titre d'un article de Carrefour africain. - n° 1018 du 24 décembre 1987. - p. 22.

¹⁹¹ 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).

¹⁹² Sidwaya. - 25 août 1986. - p. 7.

de la marginalisation au sein des services municipaux, et les motivent par une tâche supplémentaire qui se veut valorisante : l'embellissement ¹⁹³. C'est pour cette dernière raison que les SENE sont rattachés au ministère de l'Environnement et du Tourisme. Cette mesure à caractère symbolique et quelque peu folklorique, n'a cependant guère contribué à imposer leur crédibilité, sinon leur légitimité, et traduit avant tout le volontarisme utopique, fondateur d'idées et de structures ad hoc, caractéristique du régime d'alors, dont une des formulations est par exemple fournie ici par la définition des objectifs des SENE : "assurer la propreté quotidienne des villes" et "changer la mentalité, le comportement et les habitudes du peuple burkinabè en développant chez lui le goût et le respect de la propreté" ¹⁹⁴.

Le texte fondateur des SENE, adopté le 31 décembre 1986, postule que la Direction nationale des services d'Entretien, de Nettoyage et d'Embellissement (DINASENE) est un établissement public à caractère administratif et à autonomie de gestion, placé sous la tutelle technique et administrative du ministère de l'Environnement ¹⁹⁵. Trois villes sont alors dotées de SENE, Ouagadougou, Bobo-Dioulasso et Koudougou, mais seuls ceux de la capitale existent vraiment, encore que leur fonctionnement soit passablement erratique. Manquant cruellement de moyens en effet, les SENE du Kadiogo sont rapidement débordés par une tâche que l'inter-règne fait apparaître plus titanesque que jamais. Il ne suffit pas de prendre une succession, encore faut-il pouvoir l'assumer, difficulté que les autorités, abusées par leur campagne de dénigrement envers les Voiries, avaient manifestement sous-estimée en "allégeant" par trop ces nouveaux services : "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 allègement de la structure pour la rendre plus opérationnelle" ¹⁹⁶. Espérant remédier à une inertie qui menaçait de devenir paralysie, une ultime réforme institutionnelle est alors tentée le 13 juillet 1988, date à laquelle la DINASENE est érigée en Office national - qui prend le nom d'ONASENE - sans toutefois résoudre le problème fondamental des moyens.

Lors de leur création, il avait été convenu que les SENE devaient hériter des moyens antérieurs des communes, et donc des ex-Voiries à Ouagadougou. C'était oublier que le matériel des Voiries servait en réalité, ainsi que nous l'avons vu, à de multiples tâches et

¹⁹³ Ibid. - p. 7.

¹⁹⁴ MINISTÈRE 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.

¹⁹⁵ Kiti n° AN IV-246 CNR/ETOUR du 31 décembre 1986 (JOB). - n° 2 du 8 janvier 1987. - p. 29).

¹⁹⁶ MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DU TOURISME. Burkina Faso. - op. cit. - p. 1.

notamment à celles du service des Travaux publics. Les services de la ville ont opposé une forte résistance à cette "spoliation", pour ne pas être dépossédés de ce qu'ils considèrent être leur patrimoine propre. De fait, il est peu probable que l'on résolve les problèmes en dépouillant un service pour en équiper un autre. L'existence des SENE est donc restée purement statutaire pendant six mois, jusqu'à ce qu'une rétrocession partielle de matériel ait enfin lieu en juillet 1987. Un inventaire de l'ONASENE en 1989 montre ainsi que trois seulement des cinq camions bennes, estampillés service de terrassement, ont été cédés aux SENE du Kadiogo. Ce matériel roulant était, rappelons-le, destiné au service des quartiers lotis traditionnels... En outre, l'héritage comportait sept véhicules en panne inutilisables et plusieurs dans un état précaire ! ¹⁹⁷ Enfin les manœuvres des Voiries affectés aux tâches de nettoyage n'ont pas été mis à la disposition des SENE qui, la première année, ont aussi dû se contenter d'un hébergement provisoire dans un bureau du ministère de l'Environnement.

Tableau n° 97
Parc de véhicules des SENE du Kadiogo en 1988

Parc existant	Date d'achat	Etat
Camion mulibenne	5/82	en panne
Camion mulibenne	-	en panne
Camion mulibenne	1/87	bon état
Camion mulibenne	1/87	bon état
Camion mulibenne	1/87	bon état
Camion mulibenne	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 : ONASENE. - Bilan des SENE. - Ouagadougou : ONASENE, (c. 1989). - p. 2 ; complété avec GROUPE HUIT, BCEOM, BANQUE MONDIALE. - op. cit. - p. 650.

¹⁹⁷ ONASENE. - Bilan des SENE. - Ouagadougou : ONASENE, (c. 1989). - p. 2.

L'accumulation de ces carences a accentué le sentiment de "bricolage" que d'aucuns, y compris dans les rangs des SENE, reconnaissaient volontiers et confiaient avec complaisance à l'observateur curieux : créés dans la précipitation et laissés en état de lévitation, sans aide financière ni matérielle, pendant plus d'un an, ces services n'avaient de fondement que comme support à propagande. S'il fut de bon ton de ne pas les dénigrer malgré leur parfaite inefficience durant de longs mois d'existence formelle, à l'occasion de la réorganisation de l'ONASENE en 1988, le directeur national des SENE lui-même, El Hadj Triandé Toumani, admit que tout, jusqu'alors, n'avait été que "«raccolages» (sic) de restants d'argent qui ne couvrent pas pleinement nos besoins en carburant" ¹⁹⁸. En effet, les SENE ne disposaient toujours pas de personnel propre à la fin de 1987 : les salaires des manœuvres et chauffeurs (12 personnes) étaient versés par le Haut-commissariat, le reste du personnel était constitué de 7 agents détachés. Les SENE ne bénéficiaient d'aucun budget d'investissement et seulement d'un maigre budget de fonctionnement : le devis réalisé par les SENE de Ouagadougou estimant les besoins de départ pour assurer la mise en route de la structure portait sur 1 352 340 500 FCFA ¹⁹⁹ : les fonds n'en furent jamais acquis.

¹⁹⁸ Cartefour africain. - n° 1018 du 24 décembre 1987. - p. 23.

¹⁹⁹ MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT ET DU TOURISME. Burkina Faso. - op. cit. - p. 12.

Tableau n° 98
**Estimations concernant les besoins de fonctionnement initiaux des SENE
(Ouagadougou 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 personnel		
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.

Leur financement pour les deux premières années a donc été assuré par des dotations de l'Etat et quelques revenus provenant de leurs prestations (vidanges des fosses septiques essentiellement). A ce jour, l'ONASEN reste donc fondamentalement un établissement subventionné par le pouvoir central.

Tableau n° 99
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.

A partir de janvier 1988, les sommes consenties par l'Etat ont servi à payer les salaires du personnel, auparavant pris en charge par la Mairie, à l'achat de carburant et lubrifiant et à la confection des bacs. Leur montant s'est cependant révélé insuffisant puisque Madame Kaboré, responsable de la Division économique du Haut-commissariat, nous confiait en 1989 qu'il lui arrivait de régler les factures de carburant ou de lubrifiant des SENE et que ceux-ci la sollicitaient aussi fréquemment pour des emprunts de matériel ou des réparations de véhicules dans les ateliers de son service. La Direction provinciale des SENE ayant connu des difficultés pour payer ses agents, elle aurait même demandé à la Division économique de l'aider, ce qui lui a été refusé, sans grande illusion cependant puisque notre interlocutrice, fataliste, semblait convaincue qu'elle devrait probablement s'y résoudre à terme. Son argumentation tendait ainsi à nous montrer que les SENE de Ouagadougou fonctionnaient en réalité comme un sous-service de sa Division... S'il faut faire la part des susceptibilités et des rancœurs envers un établissement dont la création a été perçue comme un désaveu par les autorités locales, et qui les a en outre dépossédées d'une partie de leurs prérogatives et de leurs moyens, il apparaît néanmoins clairement que le partage des responsabilités et des ressources ne semble pas avoir été pertinemment posé et perpétue aujourd'hui un difficile problème de cohabitation.

Le Front populaire aurait toutefois inscrit une subvention de 300 millions de FCFA pour l'ONASENE dans le budget de 1989 : les responsables des SENE du Kadiogo nous exprimaient ainsi leur espoir de voir la situation s'améliorer au cours des mois suivants. En outre, ils avaient alors plusieurs négociations en cours pour passer des contrats de desserte avec de grands équipements, qui pourraient leur procurer des revenus. Ainsi le principe d'un système d'abonnement avec le grand marché semblait acquis : les SENE se proposent d'enlever régulièrement les bacs des quatre dépôts d'ordures extérieures du marché, au prix de 8 000 FCFA par bac (la propreté à l'intérieur du marché est assurée par un service privé, chargé de nettoyer et de vider les poubelles dans de grands bacs, dont la manipulation reviendra donc aux SENE). Ce même système d'abonnement

pourrait être adopté par les grands hôtels ; son fonctionnement suppose cependant que les SENE deviennent réellement crédibles et acquièrent auprès de leurs clients potentiels une confiance qui leur manque encore.

A ce jour, rien n'est donc encore joué en dépit de la mobilisation politique sur ce thème sensible. Le ministre de l'Environnement, Madame Béatrice Damida, reconnaissait aussi au début de l'année 1989, non sans euphémisme, que les SENE avaient connu des "difficultés de fonctionnement", avant de conclure par ce formidable 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" ²⁰⁰. Cette façon élégante de rendre hommage aux SENE ne doit pas cacher leur dénuement. On peut certes admettre avec Madame le ministre qu'il y a eu depuis trois ans une intense campagne de sensibilisation, que les SENE ont tant de fois fait la une des journaux, pour être encensés ou vilipendés, que la population a pu finalement se sentir concernée, que la production d'un discours redondant et permanent sur ce thème de la salubrité et du cadre de vie, notamment autour des opérations Mana-mana ou du concours de propreté, a pu favoriser l'émergence d'un nouveau sens civique en ce domaine. L'organisation de la Rencontre nationale des SENE et des producteurs d'ordures des 22 et 23 janvier 1988, sur le thème : "Les SENE et moi, quelles contributions pour un cadre de vie sain et agréable ?" ²⁰¹, participait également de cette stratégie d'énonciation récurrente des préoccupations centrées sur la salubrité, la propreté et l'embellissement. Un slogan du séminaire déclarait ainsi : "la propreté sans l'embellissement est orpheline". La pratique politique de ce thème est-elle cependant plus qu'une valorisation logomachique ? On pourrait répondre aux organisateurs du séminaire sus-cité qu'une politique sans moyens reste orpheline.

Revenons sur le concours Mana-mana, tenu en 1987. L'événement a été largement médiatisé dans le pays (c'est-à-dire couvert par la presse écrite et surtout par la radio), on en a beaucoup parlé, ses retombées sur la salubrité ont été amplement vantées par l'ensemble de la classe politique : bref, l'opération a été présentée comme une mesure essentielle du programme d'amélioration du cadre de vie des masses au Burkina. En quoi consistait-il ? Les critères ont été minutieusement définis selon les lieux concernés. Ainsi ont été séparés les villages (première phase) et les villes (deuxième phase). Dans ces dernières, deux catégories de concurrents ont été sélectionnées, ayant chacune une

²⁰⁰ Sidwaya. - n° 1215 du 17 février 1989. - p. 3.

²⁰¹ Carrefour africain. - n° 1023 du 29 janvier 1988. - pp. 25-28.

liste de critères spécifiques à respecter dans la compétition (toute note inférieure à 10 est éliminatoire !). Pour le groupe A qui comprend les secteurs, les communes, les chefs lieux de département et de province les critères de notation sont les suivants : netteté des lieux, blancheur du cadre bâti, existence de latrines, verdure, existence de monuments et panneaux de signalisation, présence de fossés et caniveaux fonctionnels. Pour le groupe B (permanences, lieux de travail, bars et restaurants) des conditions supplémentaires sont imposées : présence d'un drapeau, de fleurs et objets décoratifs, de matériel de travail pour les permanences ; organisation du classement des dossiers et documents, rangement du matériel de service, occupation optimale de l'espace, port du tissu national Faso Dan Fani ²⁰² ; enfin qualité de l'accueil, rapidité du service, hygiène du mobilier, des locaux et de la vaisselle, adéquation au mot d'ordre "consommons burkinabè" dans les restaurants et bars.

Il nous a paru intéressant de reporter ici cette longue énumération des critères de notation de la compétition, tant elle est révélatrice des intentions implicites du gouvernement. On reste ainsi surpris de voir combien sont mêlés les critères purement esthétiques et les considérations plus fondamentalement hygiénistes : la volonté de marier l'ordre, le beau, voire le "sacré" par la généralisation du blanc, et les préoccupations relatives à la santé et la salubrité, est frappante. Ce n'est pas seulement une amélioration progressive de l'hygiène publique que cherche le pouvoir, c'est une rupture radicale avec des comportements antérieurs, une transformation fondamentale du rapport des citoyens à leur société et leur environnement. A l'image de la rupture politique décisive de 1983, le pouvoir veut contraindre la société civile à un remodelage qui lui permettra de produire ces hommes nouveaux, ces citoyens responsables qui sont à la base de son projet révolutionnaire. Dans ce contexte, les ex-Voiries et les SENE à partir de 1986 ne sont qu'un instrument du pouvoir. Débordés par un projet et une ambition qui les dépassent largement, ils se trouvent constamment pris dans la situation inconfortable de devoir gérer au quotidien leur pénurie de moyens, tout en adhérant à un dessein émanant directement des instances politiques qui n'est ni simplement une entreprise de nettoyage de la ville, ni un exercice pédagogique d'apprentissage des règles d'hygiène, mais une volonté de transformation idéologique et démiurgique de la société.

Les SENE, pas plus que les ex-Voiries, n'ont donc de liberté de manœuvre. Ils ont été artificiellement portés sur le devant de la scène par le truchement du discours politique,

²⁰² En vertu du mot d'ordre "consommons Burkinabè" lancé en 1987, tous les fonctionnaires et agents de l'Etat ont été invités à porter des vêtements fabriqués dans un tissu local auquel a été donné le nom de Faso Dan Fani (FDF).

mais ils ne sont restés qu'un emblème de la volonté du pouvoir de promouvoir une nouvelle société : ils n'ont bénéficié d'aucune réforme des modes de financement de ce service public susceptible de leur donner une consistance réelle. Leur création est un exemple même de l'exercice technocratique d'un pouvoir, dont on ne discutera pas ici le bien-fondé des objectifs, mais qui néglige précisément ce qui fait l'efficacité d'une gestion urbaine : la maîtrise des moyens et leur exploitation maximale, la coordination des interventions dans la durée, l'organisation de la complémentarité des compétences et des activités.

Que conclure sur ce secteur du ramassage des ordures et de la propreté à Ouagadougou ? L'effervescence a été telle ces dernières années qu'elle risque de tromper. Certes l'attention du pouvoir s'est bruyamment manifestée pour améliorer les services dans ce domaine, certes les réformes ont été nombreuses. Mais plus concrètement, quels ressources lui ont été affectées ? Quelle réflexion de base lui a été consacrée ? Quelles mesures a-t-on prises pour réduire les inégalités flagrantes de la desserte de ce service dans les différents quartiers ? Toute la fragilité des SENE repose sur un malentendu de départ : leur création arbitraire a toujours eu une valeur plus symbolique et politique que pratique. Elle a été faite au mépris des considérations logistiques (une tutelle du ministère de l'Équipement aurait ainsi été plus judicieuse du point de vue des compétences et du matériel nécessaires au fonctionnement des SENE) et devait constituer un outil de "propagande" du pouvoir beaucoup plus qu'un instrument de gestion de la ville. De ce fait, la situation globale des citoyens, et notamment des plus démunis d'entre eux, n'a guère changé : leurs pratiques individuelles de collecte et évacuation des déchets ménagers restent d'actualité.

E. Les services publics et la diversité urbaine : pour une autre analyse de la centralisation

La présentation de ces quatre grands services urbains qui, en dépit de leur identité institutionnelle assez similaire ont adopté des stratégies très différentes, nous paraît poser suffisamment de questions pour suggérer une relecture des catégories d'analyse généralement adoptées dans l'étude des services publics urbains centralisés.

Dans tous les cas, le trait distinctif dominant reste celui d'une extrême centralisation, personnalisée au Burkina Faso par des établissements publics de l'État au siège ouagalais et à peine tempérée par l'existence de directions régionales comme dans le cas

de l'ONEA ²⁰³. A ce type de dispositif institutionnel est généralement attaché un certain nombre de caractéristiques qu'inventorier fréquemment les études ²⁰⁴ : inefficacité bureaucratique, lourdeur administrative, poids excessif des coûts de fonctionnement, inertie face à l'innovation, dépendance financière, gestion aléatoire soumise à l'arbitraire étatique. Face à ce solde négatif de l'intervention étatique, le "nouveau réalisme" ²⁰⁵ préconise l'effacement du pouvoir central, notion qui revient comme un leitmotiv dans de nombreux travaux où elle est conjuguée par les experts et chercheurs à celle de décentralisation, par laquelle ils entendent généralement dans le domaine des services publics la dévolution de responsabilités aux collectivités locales, tout en reconnaissant que les formules les plus couramment adoptées restent la déconcentration et la délégation. Quels que soient sa forme et son degré d'accomplissement, elle est souvent 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" ²⁰⁶. Sur le fonds, l'idée est séduisante, est-il sûr cependant que le diagnostic soit exact d'une part et que la solution préconisée soit toujours praticable de l'autre ? Bien que l'exemple ouagalais n'incite pas à réfuter en bloc ces analyses, il suggère à tout le moins la prudence.

Reprenons les différents attributs souvent associés au "modèle" des sociétés nationales centralisées, que "l'éloignement du terrain, allié à la rigidité des procédures, [rendrait] tout-à-fait inefficaces" ²⁰⁷. Il est un fait indubitable : la centralisation des systèmes de gestion adoptés confère au pouvoir central un poids prépondérant dans les organismes responsables dont la logique de fonctionnement est, ainsi que le constatent Georges Knaebel et d'autres à propos de l'assainissement, "surdéterminée et déformée par celle de l'appareil d'Etat" ²⁰⁸. Dans notre exemple, c'est ainsi par le CNR qu'a surgi sur la scène urbaine une problématique des services urbains qui n'avait jamais jusqu'alors été formulée en tant que telle. A l'exception de quelques projets circonstanciés, voués

²⁰³ Notons toutefois que l'ex-directeur régional du centre ONEA de Ouagadougou a été nommé ministre de l'Eau en 1989, ce qui révèle la prégnance des liens entre le pouvoir central et la Direction régionale ouagalaise.

²⁰⁴ 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 par exemple : I. MONTANO, H. COING. - 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 : G. KNAEBEL, M. CADILLON, M. JOLE, R. RIOUFOL. - Que faire des villes sans égouts ? Pour une alternative à la doctrine et aux politiques d'assainissement urbain. - Paris : SEDES, 1986. - pp. 78 - 82 ; pour les transports : X. Godard. - op. cit. - pp. 43 - 46.

²⁰⁵ BANQUE MONDIALE. - op. cit. - p. 62.

²⁰⁶ BANQUE MONDIALE. - Rapport sur le développement dans le monde 1988. - Washington : Banque mondiale, 1988. - p. 184.

²⁰⁷ J. FLOURIOT. - "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).

²⁰⁸ G. KNAEBEL, M. CADILLON, M. JOLE, R. RIOUFOL. - op. cit. - p. 80.

essentiellement à l'accommodement citoyen des populations aisées, et de quelques actions ponctuelles destinées à pallier les inégalités les plus flagrantes, il n'y avait jusqu'alors jamais eu de politique des services urbains parce que ceux-ci n'étaient pas prioritaires. Si elle apparaît sous une forme embryonnaire à partir de 1983, ce n'est pas à l'initiative des offices nationaux mais en vertu de la volonté étatique d'élargir la clientèle des services urbains à de nouveaux segments de la société citadine : cet objectif étant, avec le lotissement massif de la périphérie, un volet essentiel de son projet urbain, il entend en assumer les grands arbitrages.

Par ailleurs, à l'échelle de chacun des services, une expression de la primauté de l'Etat est aussi révélée par la façon dont se propage l'innovation et se définissent les réorientations des politiques sectorielles. Ainsi c'est l'Etat burkinabè qui a imposé à l'ONEA sa nouvelle politique de l'eau et qui l'a ainsi contraint à modifier ses alliances traditionnelles : parce que l'Etat cherchait lui-même à reconstruire son assise urbaine en direction du "petit peuple" des villes, il s'est appuyé sur l'ONEA, entre autres, pour étayer cette politique en le poussant à renoncer aux liens privilégiés noués avec la clientèle d'abonnés ; de même, c'est l'Etat qui, en décidant de faire de l'hygiène publique et de l'embellissement du cadre de vie une priorité nationale, a conduit à la création d'un établissement spécialisé. Ce faisant, d'une part il déposait la province des responsabilités afférentes à ce service, et affermissait son contrôle sur ses enjeux politiques, d'autre part il faisait du nouvel ONASEN l'instrument ad hoc de sa politique dans ce domaine. L'existence de cet office national n'ayant de sens qu'en tant que dépositaire de la volonté gouvernementale, il lui était par conséquent difficile de s'en émanciper au risque de perdre toute consistance, à la fois en terme d'objectifs et de positionnement institutionnel. La fondation de l'ONASENE, replacée dans cette logique gouvernementale de construction d'une politique sectorielle, n'a donc que peu de signification technique ou gestionnaire. Le choix d'un office relève ici d'une décision politique de "schisme" et non d'un choix raisonné de recherche d'un mode optimal de gestion. Nous rejoignons sur ce point les prudentes analyses d'Henri Coing et Iraïda Montano lorsqu'ils mettent en garde contre la recherche obstinée d'un sens "technique" aux changements institutionnels : "Souvent, l'explication d'un changement dans le mode de gestion n'est pas dans les vertus intrinsèques du nouveau mode choisi, mais dans le fait que le changement permet une rupture, une reconsidération du problème, qui n'était pas possible dans la situation antérieure" ²⁰⁹. Destiné tout autant à désavouer le fonctionnement passé du service des Voiries qu'à imposer une nouvelle rationalité

²⁰⁹ H. COING, I. MONTANO. - Villes et déchets dans le Tiers-monde : technique et société / Tunis et Caracas : la gestion du service. - Paris : CERTES, 1985. - p. 62.

gestionnaire, l'ONASENE a été conçu avant tout comme un symbole de rupture, un étendard de la capacité décisionnelle du nouveau régime : son efficience en tant qu'acteur sectoriel de la gestion urbaine est second par rapport à ce rôle emblématique.

De façon générale, la prééminence des questions institutionnelles au Burkina procède souvent d'un artifice utilisé par les autorités centrales pour instaurer la "rupture" comme mode de règlement des déficiences du fonctionnement administratif public qui a prévalu jusqu'en 1983. Pressées par le temps et soucieuses d'inscrire dans l'espace national et local les résultats concrets de leur politique, elles ont ainsi systématiquement privilégié la réforme institutionnelle plutôt que la redéfinition circonstanciée et détaillée des modes d'insertion sociale des techniques utilisées. Ce faisant, elles ont souvent sous-estimé la quantité d'énergie nécessaire à la régularisation des dispositifs ainsi radicalement modifiés (collecte des déchets ou assainissement) ainsi que le traumatisme parfois provoqué par ces remaniements (ainsi le transfert de la collecte des déchets a été très mal vécu par la province et son personnel qui comprennent d'autant moins cette dépossession que la création de l'ONASENE n'a résolu aucun des problèmes antérieurs). Le principal paradoxe ouagalais n'est peut-être ainsi pas tant d'être allé ces dernières années à "contre courant" de l'histoire en recentralisant des services locaux, que d'avoir voulu à toute force reconformer des dispositifs institutionnels sans toujours remettre en cause les options techniques de base (les forages et surtout les PEA étant, à cet égard, une notable exception). Cette apparente contradiction ne peut être comprise que replacée dans la stratégie globale de redéfinition du rôle de l'Etat qui, redécouvrant le rôle des services publics urbains dans l'organisation de la cité et leur possible fonction redistributive dans une politique sociale à destination des citoyens à bas revenu, s'efforce depuis 1983 d'en maîtriser les enjeux.

En ce sens, il est incontestable que les grands services publics ouagalais sont assujettis à cette logique étatique dont ils sont avant tout destinés à servir les objectifs. Il n'est pas douteux que le choix systématique en faveur d'offices centralisés pour assumer la gestion des services publics a provoqué, par le renforcement progressif d'un puissant pool d'acteurs publics nationaux, l'affaiblissement concomitant des services techniques de la ville. Par ailleurs, il a aussi accentué le caractère sectoriel et cloisonné de la gestion urbaine qui n'a plus aucun maître d'ouvrage fédérateur digne de ce nom aux côtés des organismes spécialisés.

Ceci étant, il reste difficile de généraliser au-delà de ce constat. En effet, si l'innovation et les choix n'ont de sens dans ces dispositifs que par rapport aux projets propres de

l'Etat, qu'en conclure sur la pertinence des modes de desserte et de tarification ou l'adaptation des solutions au contexte ? Le facteur déterminant pour l'efficacité d'un service est-il celui de son mode de gestion (centralisé/décentralisé) ou celui des moyens concédés à l'institution responsable et des efforts réalisés pour la définition d'une politique appropriée ? A Ouagadougou par exemple, les résultats concrets, au sein même de dispositifs institutionnels comparables, sont totalement disparates et les implications réelles sur la vie citadine parfaitement contradictoires. Dans le cas de l'eau potable, la primauté du gouvernement a induit une redéfinition du service dans un sens plus social et, en favorisant une ouverture du service sur la ville et ses habitants, a encouragé une meilleure articulation de la desserte sur les réalités quotidiennes de la vie citadine, tandis que dans le domaine de la collecte des déchets, elle a engendré une succession d'échecs ininterrompue et que, dans celui de l'assainissement, elle n'a eu aucune incidence notable. L'omniprésence de l'Etat n'est donc, a priori, ni un facteur de technocratisation du fonctionnement ni un paramètre d'inefficacité gestionnaire.

La seule évidence demeure celle de la primauté politique du projet étatique. Mais cette dernière n'est-elle pas de toutes façons, dans ce pays comme dans tant d'autres, une donnée incontournable, quelle que soit la formule institutionnelle choisie ? Dans la mesure où les financements, pour des services capitalistiques comme ceux qui s'appuient sur des réseaux (eau, électricité, assainissement) ou ceux qui nécessitent un matériel importé coûteux (collecte des déchets), dépendent fondamentalement de l'extérieur, l'Etat reste le plus souvent l'interlocuteur des bailleurs de fonds puisqu'il garantit les emprunts. De la sorte, il est parfaitement illusoire de nier le poids du pouvoir central dans les choix réalisés, tout comme il serait vain de ne pas reconnaître que ceux-ci sont avant tout d'essence politique, quel que soit le dispositif institutionnel retenu ou le niveau de la prise de décision, ainsi que le rappelle Gabriel Dupuy à propos de Buenos Aires : "dans un contexte économique difficile, avec des capitaux publics rares et des capitaux privés chers, le problème est alors un problème politique"²¹⁰. La question est donc peut-être moins de savoir qui assume ce choix politique que de comprendre comment et selon quels critères il est déterminé.

Revenons sur le "modèle" de la société nationale. La centralisation y est souvent synonyme de lourdeur bureaucratique. On peut ici remarquer que les poncifs sur les effectifs pléthoriques des organismes publics n'ont guère de fondement à Ouagadougou ; en revanche, il n'est pas douteux que persiste une pénurie relative de

²¹⁰ G. DUPUY. - La crise des réseaux d'infrastructure : le cas de Buenos Aires. - Paris : LATTIS, c. 1987. - p. 254.

personnel qualifié et de cadres, mais la situation des offices nationaux est, dans ce domaine, généralement meilleure que celle des services techniques municipaux. La prudence s'impose donc lorsqu'est préconisée la décentralisation d'un service à la collectivité locale : celle-ci est encore moins apte qu'un établissement public à attirer et fidéliser le personnel qualifié.

Ce serait un modèle coûteux pour la société ; mais là encore il convient de remarquer que le mode de financement de l'office est un élément déterminant de son efficacité gestionnaire. Une différence fondamentale nous paraît ainsi devoir être faite 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 à cet égard éclairantes car si le premier ne bénéficie d'aucune subvention étatique et avait maintenu jusqu'à ces dernières années un bilan comptable satisfaisant lui permettant d'assumer ses frais de fonctionnement sinon d'investissement, le second dépend au contraire uniquement des subsides gouvernementaux : le coût social de ces deux offices et leur poids relatif dans les structures de l'Etat sont ainsi totalement distincts. L'engrenage du déficit dans lequel est installé l'ONASENE n'est pourtant pas une fatalité : bien que le principe de la subvention soit sans doute nécessaire en raison des effets externes de la pollution sur la santé et l'environnement, il n'était pas totalement impensable de faire payer une partie des charges d'enlèvement des ordures aux bénéficiaires (divers modes de paiement comme l'ajout à la facture d'eau ou d'électricité ont pu ainsi être proposés ailleurs ²¹¹), mais la dépendance de cet office est avant tout le fait d'un choix politique tandis que le montage institutionnel n'en est qu'une cause résiduelle.

La société nationale est aussi censée être un modèle privilégiant la ville et plus spécifiquement la capitale puisque, note une étude de la Banque mondiale, la croissance du secteur public tend, dans les pays développés comme dans les pays en développement, à perpétuer la suprématie d'"administrations jalouses de leurs prérogatives alliées aux classes dirigeantes" ²¹², dont on sait fort bien qu'elles représentent précisément les couches moyennes et supérieures urbaines dans nombre de pays africains. Si cette tendance au "capitalo-centrisme" est décelable à l'ONASENE dont les services régionaux n'ont toujours pas d'existence concrète, et a longtemps été une caractéristique des sociétés d'eau et d'électricité, il serait injuste de ne pas

²¹¹ BANQUE MONDIALE. - op. cit. - p. 173.

²¹² BANQUE MONDIALE (1983). - op. cit. - p. 132.

reconnaître l'ouverture actuelle de l'ONEA et de la SONABEL sur l'ensemble du pays alors que le régime révolutionnaire leur a imposé d'accentuer leurs 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. Si l'héritage historique confirme partiellement le biais urbain de ces sociétés, les développements plus récents montrent qu'il n'est en rien irrémédiable.

La société nationale est par ailleurs souvent accusée de préférer les opérations de prestige et plus généralement d'accorder une prime systématique à l'investissement tout en délaissant les travaux de maintenance et d'entretien. Ce phénomène est infirmé à Ouagadougou par l'ONEA dont les efforts ont essentiellement porté ces dernières années sur la gestion de la pénurie et l'optimisation des infrastructures existantes, dans un contexte financier il est vrai très difficile qui ne lui laissait guère de choix. Il est aussi 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.

Les modèles centralisés sont enfin souvent accusés d'inertie face à l'innovation et d'indifférence à l'encontre des difficultés quotidiennes des citoyens : préoccupée "d'investissement social" plus que de "consommation sociale", l'administration centrale apparaîtrait souvent "insensible, indûment prodigue et ne s'intéressant pas du tout aux «besoins réels» des petites gens" ²¹³. L'expérience de l'ONEA atteste au contraire 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 directement de la société urbaine et en prise directe avec la réalité des quartiers. Cette capacité cependant n'est jamais acquise une fois pour toutes puisque ce même établissement s'est aussi montré singulièrement inapte à gérer le problème de l'assainissement. Inclure un service de supervision-conseil et de contrôle des systèmes individuels d'assainissement dans son organigramme, en trouvant des modes de collaboration avec la multitude des "fabricants" de fosses septiques et latrines, ou banalement assumer la maintenance des caniveaux semblent ainsi avoir pareillement excédé ses possibilités. L'exemple montre que le fonctionnement des synergies entre les

²¹³ R. STREN. - "Le devoir de rendre compte et les administrations locales en Afrique". - in BANQUE MONDIALE. - Séminaire sur le renforcement des administrations locales en Afrique sub-saharienne. Bologne (Italie) : 5 - 10 mars 1989. - multigr., p. 6.

offices nationaux et la société résulte d'un faisceau de facteurs qui dépendent tout autant de l'environnement global du service que de l'acteur institutionnel lui-même.

A contrario, le service de collecte des déchets incite à revoir deux idées reçues. D'une part, la collectivité locale serait par essence plus susceptible de s'adapter aux pressions locales : la province de Ouagadougou, qui n'a, il est vrai, que quelques-uns des attributs d'un véritable pouvoir local, mais encore faut-il en tenir compte, ne s'en est guère montrée capable. D'autre part, l'innovation serait essentiellement technico-institutionnelle et véhiculée par la recherche de dispositifs adaptés ou "alternatifs". Les vains efforts réalisés par l'ONASENE pour rendre ses services plus conformes à la configuration socio-urbanistique de la ville, en juxtaposant les types de desserte et en diversifiant les modes de collecte, montrent combien la bonne ou mauvaise intégration d'une technique est affaire de contexte, politique, culturel et socio-économique. L'échec de l'ONASENE est moins dû à son inaptitude supposée à analyser la situation et à la traduire en terme de moments techniques - nous avons nous-mêmes participé à des "brain stormings" aux SENE du Kadiogo où le souci de trouver des solutions nouvelles se manifestait avec une rare intensité - qu'à l'impréparation du contexte à tout bouleversement du statu quo et à l'indisponibilité des différents protagonistes envers quelque innovation que ce soit : tant que n'auront pas été redéfinies les fonctions et responsabilités dans ce domaine, en précisant notamment la justification de la taxe provinciale de balayage, toute solution technique "alternative" sera inappropriée. On relira à ce propos avec profit les pertinentes analyses de Georges Knaebel et Maria José Leme sur le statut de l'innovation et son caractère aléatoire dans l'ensemble du dispositif technico-politique qui sert de cadre à la gestion de l'assainissement urbain des favellas de Salvador de Bahia ²¹⁴.

La capacité d'un organisme à déterminer les conditions optimales de fonctionnement de ses services ne dépend donc pas exclusivement de son échelle et de son statut dans l'organigramme institutionnel, mais de ses moyens et de la cohérence du projet politique accompagnateur. Le pragmatisme de l'ONEA face aux gérants de bornes-fontaines et surtout face aux revendeurs prouve qu'un dialogue est possible avec la clientèle au sens large et l'instauration d'une complémentarité gérable entre un office central et des micro-systèmes intermédiaires géographiquement dispersés sur le territoire urbain et socialement émiétés dans la société. En revanche, une municipalité faible, mal équipée, dépourvue de système de représentation démocratique et peu dotée en personnel qualifié

²¹⁴ G. KNAEBEL, M.-J. LEME. - "Les escaliers drainants de Salvador". - in Les Annales de la recherche urbaine. - n° 25, janvier 1985. - pp. 79-81.

est fragile et souvent fort peu réceptive. Les lieux communs sur la décentralisation doivent donc être considérés avec prudence : il est vrai que des mises en garde accompagnent souvent les diatribes en faveur de la déconcentration dont les effets pervers, en l'absence d'une politique globale de décentralisation des hommes et des moyens, sont souvent sous-estimés ²¹⁵. S'il y a donc lieu de s'inquiéter avec Richard Stren de la lenteur des réformes institutionnelles de fond - qui supposent également la formation du personnel et la mobilisation de ressources adéquates - face à la "croissance géométrique" des problèmes urbains ²¹⁶, il y a lieu aussi de rappeler que nombre de dispositifs intermédiaires peuvent offrir des solutions complémentaires : les tentatives d'adaptation fonctionnelle et sociale des services à l'intérieur du cadre institutionnel existant, à l'image de ce que tente l'ONEA, ne constituent-elles pas précisément des prémisses de cette "gestion progressive" que les membres du Groupe de travail français sur la maîtrise du développement urbain dans les pays en développement appelaient de leurs vœux en 1982 déjà ? ²¹⁷ Notre propos n'est évidemment pas de nier l'intérêt d'une approche des services urbains par l'entrée institutionnelle, ni de remettre en question l'identification d'un certain nombre d'"effets" liés à la centralisation ou la décentralisation : nous suggérons seulement, à partir du cas burkinabè dont la représentativité reste limitée, qu'il convient d'en relativiser la généralisation et qu'il est sans doute nécessaire de chercher ailleurs des compléments d'explication sur le fonctionnement ou les dysfonctionnements des services publics urbains dans les villes africaines.

Des constats précédents nous voudrions arguer, de façon un peu provocante, qu'il n'y a peut-être pas à proprement parler de "modèle" de la société nationale centralisée en Afrique francophone, ou plus modestement que, s'il existe, il ne s'applique pas au Burkina Faso. Nous empruntons cette notion à Iraïda Montano et Henri Coing qui l'envisagent, il est vrai, dans le cadre plus restrictif des services d'eau potable ²¹⁸. Toutefois, beaucoup des arguments avancés à l'appui de l'identification de ce modèle sont aussi évoqués dans nombre d'études et nous paraissent pouvoir être généralisés à

²¹⁵ BANQUE MONDIALE, S. OZGEDIZ. - 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).

²¹⁶ R. STREN. - "The Administration of Urban Services". - in R. STREN, R. WHITE (eds.). - African Cities in Crisis : Managing Rapid Urban Growth. - Boulder (Colorado) ; London : Westview Press, 1989. - p. 66. - (African Modernization and Development Series).

²¹⁷ COOPERATION ET AMENAGEMENT. - Groupe de Travail sur la maîtrise du développement urbain dans les PED. Conclusions. - Paris : ACA, 1982. - p. 18.

²¹⁸ I. MONTANO, H. COING. - op. cit. - p. 13.

d'autres services urbains à caractère industriel et commercial ²¹⁹. Notre prétention se limite ici à mettre en garde contre une analyse doctrinaire du rôle des établissements publics dans la gestion des services urbains : la notion de modèle de société nationale, que le discours néo-libéral ambiant a largement contribué à discréditer depuis une dizaine d'années, nous semble abusivement gommer l'extrême hétérogénéité des situations concrètes. Si l'exemple ouagalais a quelque signification, il permet de nuancer notablement les idées généralement véhiculées sur les dispositifs centralisés dont nous retenons surtout, au delà de deux points communs qui nous paraissent être 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. En témoignent les stratégies adoptées respectivement par l'ONEA et la SONABEL - et dans une certaine mesure l'ONASENE bien que son mode de financement le distingue des deux autres. Un premier constat, banal certes, mérite donc d'être rappelé : le dispositif institutionnel est loin d'épuiser l'ensemble des facteurs explicatifs, pas plus en terme d'efficacité, que de rentabilité, ou encore de réceptivité à l'innovation. Pris isolément, il n'a que peu de signification : toutes les explications "mécanicistes" privilégiant le mode de gestion comme facteur déterminant du fonctionnement réel doivent donc être considérées avec prudence tant elles sont réductrices.

Ceci nous amène à revenir sur une deuxième idée souvent avancée : celle de l'homothétie relative entre les dispositifs institutionnels et techniques internes à un organisme donné, qui permettrait d'établir une relation quasi-logique et inéluctable entre l'un et l'autre. S'interrogeant ainsi sur les possibilités de trouver des solutions techniques nouvelles au problème de l'assainissement, les auteurs de Que faire des villes sans égouts ? se demandent quelle forme devraient prendre les dispositifs institutionnels correspondant puis, de façon plus générale, si ces derniers comportent des caractéristiques propres influant sur leur capacité à infléchir leurs approches ou à accepter d'autres modèles d'intervention dans leur secteur ²²⁰. Là encore, il n'est guère contestable que 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. Les auteurs sus-cités en concluent que "la structure institutionnelle figure la condition de la reproductibilité de la technique" ²²¹,

²¹⁹ Voir par exemple l'analyse des difficultés rencontrées par les entreprises publiques de distribution d'électricité : BANQUE MONDIALE. - op. cit. - p. 166 ; ou celles que présentent les sociétés publiques de transport en Afrique noire : X. GODARD. - op. cit. - pp. 41 - 57.

²²⁰ G. KNAEBEL, M. CADILLON, M. JOLE, R. RIOUFOL. - op. cit. - p. 77.

²²¹ Ibid. - p. 82.

déduction qui nous paraît fragmentaire. En effet, si les liens entre ces différents éléments sont fréquents, ils ne sont pas "nécessaires" ou plus exactement, la connexion principale ne nous semble pas se faire entre le cadre institutionnel et administratif de l'organisme et sa culture technique, mais entre le contexte politique général, dont le dispositif institutionnel est un des lieux d'épanouissement et d'expression, et le potentiel technologique des agents des l'établissement d'une part et des citoyens d'autre part. Ce qui signifie en pratique que le dispositif institutionnel est un lieu d'interférence potentiel de ces deux pôles, de sorte qu'il peut n'être que le creuset où se produit une culture technico-institutionnelle originale, mais généralement peu enracinée dans la cité aux influences de laquelle elle reste étanche, mais qu'il peut aussi être un espace de médiation et d'articulation. Rien n'interdit alors qu'un gouvernement veuille y encourager une meilleure adéquation entre les pratiques populaires observées et les options techniques de l'établissement, rien n'assure non plus qu'il puisse remporter le pari, sans toutefois que le dispositif institutionnel soit directement à mettre en cause.

Le déterminisme adopté dans ce domaine nous semble ainsi concourir parfois à masquer les capacités potentielles de tout organisme, dans sa forme existante, à s'adapter. Vouloir faire porter à la centralisation et à l'agencement institutionnel le fait que la SONABEL n'ait pas recherché de solutions alternatives et appropriées aux problèmes de 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, n'aide pas à comprendre pourquoi l'ONEA a récemment opté pour une autre approche. Bien que centralisé, ce dernier a établi un dialogue avec le "secteur artisanal" de la revente d'eau et le "secteur privé" de la gestion des bornes-fontaines ; sa dépendance vis-à-vis des financements internationaux ne l'a pas contraint à l'exclusive du système réseau et l'a même aidé à innover en ayant recours aux techniques légères et adaptées de l'hydraulique villageoise pour soulager la pénurie dans les zones péri-urbaines de la capitale ; enfin son appartenance à la structure étatique traditionnellement "alliée" aux couches moyennes urbaines ne l'a pas non plus empêché de réorienter en partie ses efforts en direction des installations collectives à destination des citoyens à bas revenus.

Cette approche ne permet pas non plus d'isoler les causes de l'enrayement des services d'assainissement et de collecte des déchets en dépit des réformes institutionnelles qui ont précédé leur réorganisation, les résultats paradoxaux de l'ONEA notamment invitant au contraire à relativiser le caractère déterminant de la structure. Aussi, à 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" ²²², nous serions tentée de répondre qu'en tout état de cause l'alternative institutionnelle n'est pas, a priori, un passage obligé, les éléments conjoncturels qui entrent dans la composition de la politique étatique et dans l'état des finances publiques nous semblant à cet égard tout aussi décisifs. Le comportement des dirigeants, l'élaboration de "réformes" ponctuelles et l'établissement d'accords contractuels entre le gouvernement et les établissements publics sur les grandes options à retenir (car on présume beaucoup trop souvent de la compatibilité des objectifs des acteurs "étatiques"), la définition préalable des moyens nécessaires aux projets, sont également déterminants dans la qualité du service rendu à la population.

En conséquence, si tous les grands services se définissent en fonction de deux éléments identitaires principaux : un dispositif institutionnel et une panoplie technique dont dépendent l'organisation des agents et des savoirs à l'intérieur de l'organisme ainsi que les choix de fonctionnement, l'articulation de l'un et de l'autre peut laisser place à de nombreuses variantes et n'exclut nullement, quelles que soient leurs natures respectives, l'introduction d'éléments allogènes : un même établissement public peut ainsi successivement adopter le modèle centralisé classique et par la suite reconnaître et intégrer des éléments de la "culture populaire" du service ainsi que le montre l'expérience de l'ONEA. Autrement dit, le dispositif institutionnel et le dispositif technique, s'ils fonctionnent en symbiose ne constituent pas un couple fonctionnel unique : dès lors que des remaniements à la marge sont envisageables, des "sauts" qualitatifs décisifs restent possibles à l'intérieur du cadre institutionnel donné. Concrètement, les implications d'un tel constat ne sont pas négligeables car elles suggèrent d'une part que la réforme institutionnelle peut n'être qu'un dérivatif, et ce fut parfois le cas à Ouagadougou, mais aussi qu'elle n'est pas toujours un nécessaire préalable, la décentralisation ou la déconcentration n'étant pas indispensables pour mettre en place une réflexion sur l'assouplissement des dispositifs de gestion, la diversification des modalités de service par association de nouveaux partenaires, l'écoute plus attentive aux besoins de la population et l'adaptation de l'offre aux caractéristiques concrètes de la demande. On est ainsi fondé à penser qu'il n'existe pas d'ordre immuable des réformes et que, dans l'exemple ouagalais au moins, le catalyseur essentiel de toute procédure de changement a été d'essence politique plutôt que technique ou institutionnelle, à l'image de la redéfinition des rapports de l'ONEA avec les habitants et parmi eux les gérants et revendeurs.

²²² Ibid. - p. 93.

La prudence s'impose donc face à toute tentative de systématisation . Personne ne se plaindra certes que la suprématie absolue du technique ait cédé le pas dans ces villes en développement dont "plus qu'ailleurs, la seule rationalité technique ne suffit pas à régir l'aménagement et la gestion urbaine" et qui restent "pavées de «cadavres» de bonnes intentions technicistes" ²²³ mais, par un classique effet de balancier, renoncer à l'"illusion techniciste" risque fort 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 niveau de réflexion, stratégique certes, survalorise, par un présumé déterminisme structuraliste, l'impact supposé de l'institutionnel. Dans le cas ouagalais, en dépit de conditions théoriquement peu favorables (accentuation de la centralisation, prépondérance excessive des options gouvernementales, pénurie de finances publiques) la nouveauté et la souplesse sont arrivées là où on ne les attendait pas et ont permis à l'ONEA de négocier un "virage" gestionnaire dont les conséquences sur la qualité du service pour près de 80% des citoyens sont considérables .

Si les contradictions observées dans le fonctionnement des services et leur incapacité à offrir des prestations satisfaisantes pour toute la ville sur le mode du service public au sens le plus traditionnel du terme (équité, égalité, continuité) ne résultent pas fondamentalement des inadéquations institutionnelles, il faut en chercher les origines ailleurs. Sans prétendre à l'exhaustivité, nous voudrions à présent mettre en valeur un dernier paramètre qui nous paraît prépondérant à Ouagadougou dans les modalités de fonctionnement des principaux services urbains et les conditions d'accès à chacun d'eux : leur "statut" dans la pratique et la conscience collective. En effet, selon que le service est considéré comme important ou secondaire, selon qu'il est traditionnellement de consommation collective ou individuelle, selon qu'existent ou non des alternatives, l'impact des logiques institutionnelles est totalement différent. Ainsi, quoique les options commerciales de la SONABEL ne soient guère populaires, elles ne suscitent que peu de réactions : il existe un substitut à son énergie, la lampe à pétrole. De même, malgré sa parfaite inefficience, l'ONASENE n'engendre guère que sarcasmes et plaisanteries : les habitants ont des solutions de rechange individuelles et peu coûteuses. Quant aux bus de la régie "X9", les deux-roues les remplacent avantageusement. Nous verrons également que le manque d'écoles publiques n'a longtemps provoqué en réaction qu'une fuite des familles les moins démunies vers l'enseignement privé, solution de sortie accessible à beaucoup de citoyens. Dans tous ces cas, le manque d'innovation et l'inertie des

²²³ C. MARTINAND. - Le génie urbain. - Paris : La Documentation française, 1986. - p. 273. - (coll. des rapports officiels).

administrations responsables ne résultent pas essentiellement du montage institutionnel, il est favorisé par l'existence d'alternatives accessibles à la majorité des citoyens.

En revanche, et qui ne voit combien fondamentale est la différence, nous avons souligné qu'il n'y a pas d'alternative individuelle immédiate aux défaillances du service d'eau, et de crise potentielle en effet, il n'y en a véritablement que pour celui-ci. Ce facteur, allié à la tradition de "coopération" avec les citoyens instaurée sous la SNE et l'option politique de 1983 décidant d'ouvrir les périphéries à la citoyennisation et donc à l'extension d'une forme de service de distribution d'eau potable dans ces zones urbaines, a engendré un comportement différent de l'établissement public qui n'était pas, de prime abord, plus disposé que les autres à innover dans sa gestion. L'y ont donc incité un environnement complexe dans lequel entrent des données écologiques en rapport avec les techniques et les moyens économiques mis à sa disposition, ainsi qu'un contexte politique et social favorable.

Les opportunités offertes en dehors du service public pour remédier à la profonde inégalité de ce dernier seraient donc déterminantes dans la relation établie entre les organismes qui en ont la charge et la société civile. A Ouagadougou prévaut la diversité des situations et des réponses, qui passent conjointement par la fuite individuelle vers des équipements privés (écoles), l'acceptation socialement intégrée d'une stricte logique du pouvoir d'achat (électricité ou lampe à pétrole), ou des ébauches de partage de coût (tarification de l'eau), de ressource (diminution des normes de desserte pour tous) et de gestion (complémentarité des services offerts par l'ONEA et les revendeurs). Dans cette ville où les réseaux et le service individuel à domicile n'ont jamais été la norme urbaine, il est encore temps, semble-t-il, pour d'autres dispositifs où s'exercent des solidarités nouvelles ou réactualisées.

Ce constat nous remet en mémoire les remarques de Gabriel Dupuy sur la crise des réseaux d'infrastructure dans les villes du Nord comme du Sud, dont nous citons ci-après un passage fort évocateur : "Au-delà des problèmes physiques, des constats technico-économiques, on peut reconnaître ici ou là dans cette crise les signes d'une dissolution des solidarités urbaines qui, en leur temps, avaient permis la réalisation d'un certain niveau d'équipement pour tous les citoyens. La crise économique renforce le phénomène. Lorsque les ressources se font rares, les uns ne veulent plus payer pour les autres, le centre ne subventionnera plus la périphérie ou réciproquement. Le résultat, pour une civilisation urbaine où le raccordement aux réseaux de distribution et de

transport est devenu une norme sociale, est pour le moins inquiétant" ²²⁴. L'histoire ouagalaise s'inscrit en marge de ce scénario puisque de "corps" urbain il n'y en avait jamais eu au-delà des quelques hectares de la ville anciennement lotie et par conséquent de solidarités urbaines à déliter on n'en trouve guère. Mais précisément, quelle signification peut bien avoir une tentative, encore isolée et partielle, de réapprentissage d'une solidarité élémentaire entre les divers espaces urbains ouagalais face aux contraintes de desserte en eau ? Mouvement conjoncturel ou tendance de fond ? Démarche idéologique ou pragmatisme éclairé ? Expression d'une réelle solidarité ou concession masquant d'autres "libéralités" moins équitablement partagées ? Le reste de ce travail s'efforce d'apporter des éléments de réponse à ces questions.

III. Les services généraux de l'administration

Cette dernière catégorie d'acteurs institutionnels concerne les directions provinciales des ministères en charge des services généraux comme la santé publique (ministère de la Santé et de l'Action sociale), l'éducation primaire (ministère de l'Enseignement de base et de l'Alphabétisation de masse), la poste ou encore la police. Nous nous en tiendrons ici à la santé et l'enseignement de base tant leur priorité est évidente au regard des préoccupations de la population. Pour comprendre le relatif effacement des revendications liées à la sécurité urbaine à Ouagadougou, il n'est sans doute pas inutile de préciser que Ouagadougou n'est pas Lagos, ni même Abidjan ou Dakar, et ses habitants n'en sont pas à former leurs propres milices de défense comme dans certaines banlieues abidjanaises ²²⁵. Le mécontentement et l'inquiétude soulevés par la vague de vols à la tire qui s'est développée au lendemain du coup d'Etat du 15 octobre montrent bien le caractère exceptionnel de ce type de délinquance et d'insécurité dans la ville, dont seule la zone du Bois (espace de végétation situé à l'est de la ville) a mauvaise réputation et est généralement considérée comme "dangereuse" pour les promeneurs solitaires. Cette situation explique pourquoi le renforcement des services de police ne constitue pas ici une priorité dans l'ensemble des services urbains, pas plus d'ailleurs que l'éclairage public dont on sait qu'il peut être par exemple une revendication forte dans certains quartiers des villes d'Amérique latine.

Un premier problème concernant l'analyse des services de santé et d'éducation tient à la difficulté du choix des références, selon que l'on considère les besoins en terme de

²²⁴ G. DUPUY. - op. cit. - p. 13.

²²⁵ "Mobilisation contre le banditisme en Côte-d'Ivoire". - in Le Monde. - 17 octobre 1989. - p. 6.

prestation ou d'équipement. Choisisant cette dernière approche dans le cadre de son étude sur les infrastructures municipales, le Groupe Huit réaffirme également l'urgence des interventions nécessaires envers ces deux services publics : "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)* " ²²⁶. En dépit de l'accord sur le diagnostic, nous récusons pour notre part la parfaite validité d'une approche en terme d'équipement qui ne donne que peu d'information sur le niveau réel de la prestation (les mètres carrés de plancher ne "disent" pas si le matériel est suffisant ni surtout si les enseignants sont présents et exercent leur travail dans des conditions satisfaisantes). Les implications de ce choix sont importantes car si les équipements sont de la responsabilité de la collectivité locale, leur gestion relève des Directions provinciales des ministères concernés : les interlocuteurs sont donc différents selon que l'on aborde le problème côté superstructure ou côté fonctionnement. Afin de mettre en évidence les dysfonctionnements qui résultent précisément de cette double autorité et les antagonismes entre les acteurs provinciaux, dont les uns dépendent des ministères et les autres du Haut-commissariat, qui nous semblent devoir être soulignés comme une des caractéristiques essentielles du dispositif institutionnel, il nous a paru plus pertinent d'aborder ces services publics par leur gestion plutôt que par les normes d'équipement.

A. Organisation générale

Le Burkina Faso a hérité d'un système administratif très centralisé, dans lequel les autorités locales ont pour vocation d'appliquer et de gérer les directives ministérielles. Le personnage principal dans ce dispositif est le représentant du pouvoir central, le Haut-commissaire dans le cas de Ouagadougou. Il est chargé de coordonner l'action des différentes administrations dans sa circonscription et supervise le fonctionnement de leurs différents services : il est donc l'élément déterminant dans la mise en œuvre de la déconcentration administrative.

En l'absence d'une décentralisation effective des services locaux, c'est le budget de l'Etat qui finance l'offre des services tels que l'enseignement primaire ou la santé, et ce sont les administrations centrales, par l'intermédiaire de leurs Directions provinciales, qui en assurent la gestion. Cette structure hiérarchique qui conditionne fortement le

²²⁶ GROUPE HUIT, BCEOM, BANQUE MONDIALE. - op. cit. - p. 223.

comportement des fonctionnaires dans les services locaux (faible responsabilisation, capacité de décision limitée, difficultés d'adaptation des directives ministérielles aux réalités du terrain, etc...) n'a en fait guère changé depuis l'indépendance et reproduit, mais avec moins de moyens, le modèle administratif français.

La pyramide administrative est donc essentiellement constituée de trois niveaux : la division technique du ministère, la Direction provinciale, et les locaux du service de proximité lui-même, seul lieu où les agents entrent en contact direct avec les usagers. Pour l'enseignement primaire ou la santé la hiérarchie est la suivante :

Enseignement :

- Division technique ministérielle
- Direction provinciale de l'enseignement du premier degré comprenant à Ouagadougou 5 inspections primaires
- Ecoles primaires

Santé :

- Division technique ministérielle
- Direction provinciale
- Dispensaires et formations sanitaires

L'échelon intermédiaire, celui de la Direction provinciale, est essentiel. C'est à ce niveau que se font le plus souvent l'interprétation et l'adaptation des directives, que s'établissent les liaisons entre les responsables nationaux et les agents locaux, confrontés aux difficultés quotidiennes de gestion ou que sont résolus les conflits éventuels ²²⁷. Pris en étau entre la clientèle et leurs supérieurs hiérarchiques, les personnels locaux de ces services (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 certaine subordination qui ne les encourage ni à la contestation ni à la prise d'initiatives.

Il est donc logique que les habitants de Ouagadougou adressent leurs doléances et revendications directement aux Directions provinciales voire même aux ministères, ignorant les agents avec lesquels ils sont pourtant en contact immédiat. Nous verrons ainsi que, dans l'âpre lutte pour le partage des ressources (essentiellement humaines) que mènent les différents secteurs de la ville pour obtenir des services scolaires et sanitaires de proximité, les rapports de force s'établissent essentiellement à l'échelon

²²⁷ 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.

provincial. Celui-ci est d'autant plus pertinent qu'il permet de jouer les instances politico-administratives (représentées par le Haut-commissaire) contre les institutions technico-administratives (les directions régionales). En effet les habitants, organisés en Comités révolutionnaires, dépendent directement du Haut-commissariat, auquel ils doivent soumettre tous leurs projets (seuls ceux qui en ont reçu l'aval sont officiellement acceptés et donc susceptibles de bénéficier d'une aide ou d'un soutien public) ; 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 ces "autodidactes" de la gestion urbaine que sont les habitants : cherchant les meilleurs points d'appui pour étayer leurs demandes, ils 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 internes, des lignes de fracture évidentes dans la cohésion administrative.

Dans les collectivités territoriales, 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 et peu expérimentés aux postes de responsabilité depuis 1983 l'ait probablement encore davantage alimentée en la doublant d'un conflit entre "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, ceux-ci ayant 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" ²²⁸. 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. En tant que chef de l'administration publique sur l'ensemble de son territoire, "il a droit de regard sur le fonctionnement des services publics" et notamment de tous les services généraux (enseignement, santé, travaux publics, eaux et forêts, postes, police, etc...) : "Il 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.

²²⁸ Circulaire n° 73-19 PM.IGAA (in JORHV. - n° 33 du 9 août 1973. - pp. 467-468).

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" ²²⁹. Cette circulaire nous paraît être très significative du malaise existant entre les représentants de l'exécutif et le personnel technique des services extérieurs, mais aussi de la tendance constante au renforcement de la tutelle étatique : cette réaffirmation du rôle prépondérant du représentant de l'Etat ne s'est en effet jamais démentie et aujourd'hui au moins autant qu'autrefois ce dernier demeure un personnage clef.

Un autre élément important, révélateur des contraintes pesant sur ces services, mérite d'être relevé : ici comme dans les autres domaines de la gestion urbaine, les ressources intérieures servent essentiellement au fonctionnement (les salaires principalement et la maintenance des infrastructures existantes), tandis que la majorité des investissements est financée par des aides extérieures ²³⁰. Toutefois la tendance récente, appuyée par des directives politiques, a été de favoriser la prise en charge de ces investissements, notamment pour ceux qui concernent les équipements de proximité de petite dimension, par la population. Une autre orientation est celle qui tend, dans le contexte de la décentralisation, à confier aux collectivités locales une part croissante des responsabilités en matière de gestion : il n'est pas certain cependant que l'on puisse aller ici au-delà du discours de principe tant les résistances sont fortes et les contradictions, déjà relevées, fréquentes.

B. Le service public de santé

La promotion des soins de santé est un objectif prioritaire du gouvernement ainsi qu'en témoignent notamment les efforts faits pour multiplier les postes de santé primaire (PSP) et ceux, dont l'OMS s'est félicitée, apportés aux campagnes de vaccinations. Deux journées nationales de réflexion consacrées au thème de la "mobilisation sociale en faveur de la santé" en février 1989 ont cependant montré que beaucoup restait à faire. Le président Compaoré y constatait en particulier que beaucoup des PSP étaient restés inopérants, faute d'une "responsabilisation des communautés de base quant à leur fonctionnement permanent" ²³¹. Toutefois il annonçait aussi l'ouverture d'une nouvelle

²²⁹ Ibid. - p. 467.

²³⁰ SYRACUSE UNIVERSITY. - op. cit. - p. 256.

²³¹ Sidwaya. - n° 1221 du 27 février 1989. - p. 10.

ligne budgétaire consacrée à la santé en 1989 et le lancement d'un plan quinquennal de la santé d'un coût total de 22 milliards de FCFA dont le financement acquis représentait environ 15 milliards de FCFA. Des mesures telle l'obligation de présenter un carnet de vaccination pour l'inscription de tout enfant dans une garderie populaire ou une école primaire sont également destinées à soutenir les efforts gouvernementaux dans ce domaine.

Bien qu'infiniment plus avantagés que leurs concitoyens, urbains et surtout ruraux, les Ouagalais n'en connaissent pas moins des difficultés pour se faire soigner correctement. En 1987, la ville disposait de trente trois formations sanitaires provinciales et de trois établissements nationaux autonomes (l'hôpital, l'Office de santé des travailleurs ou Médecine du travail, et le Centre national de lutte contre la cécité) : cet ensemble est à comparer avec la totalité des infrastructures sanitaires disponibles au Burkina Faso qui traduit le dénuement du pays dans ce domaine.

Tableau n° 100

Formations sanitaires 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. Trois maternités disposent également d'un dispensaire (ces établissements sont donc comptés deux fois).

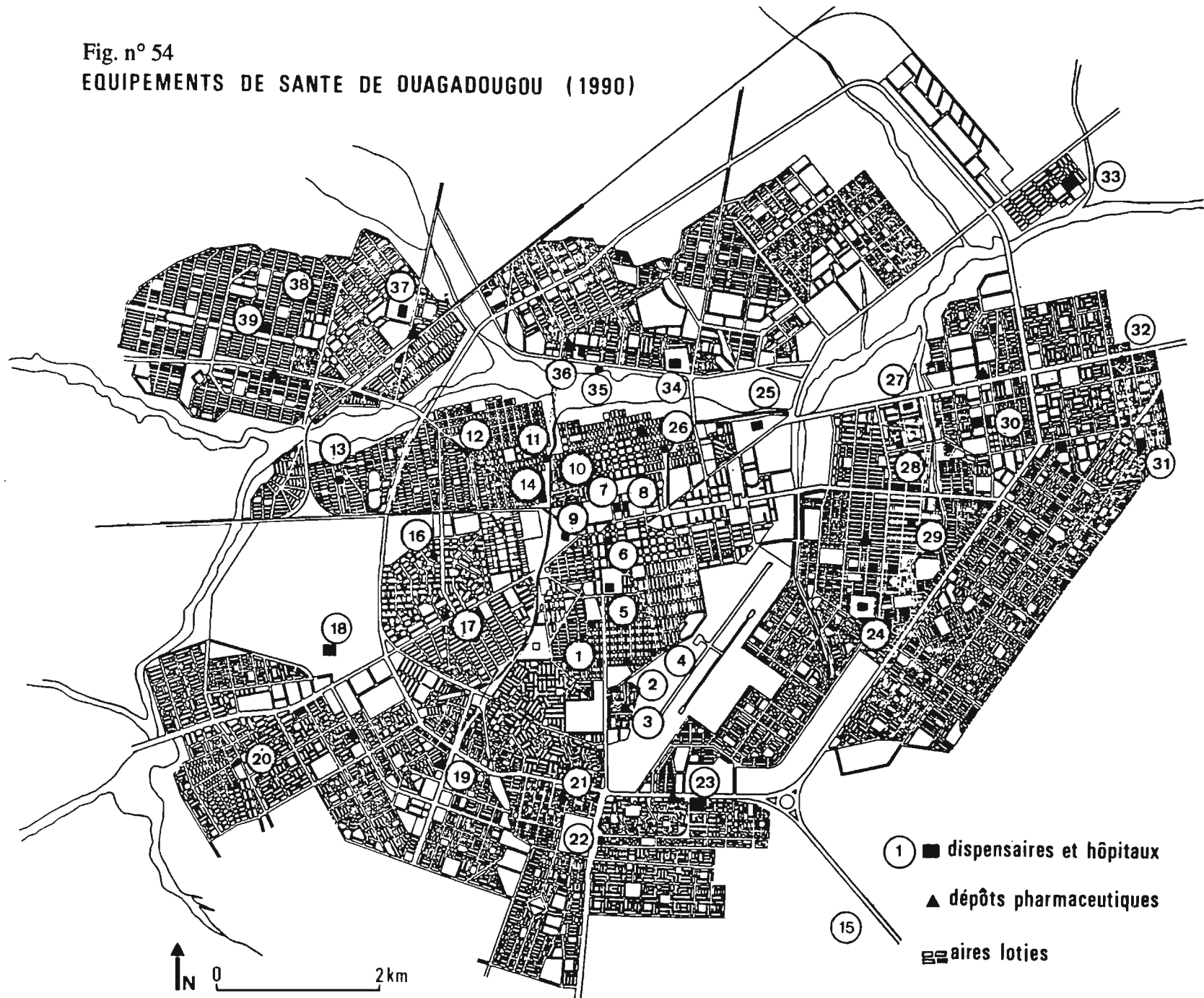
*** Dont 3 étrangers à Ouagadougou et 73 dans l'ensemble du pays.

Sources :

- Pour Ouagadougou : Rapport annuel de l'infrastructure 1987 établi par la Direction provinciale de la santé du Kadiogo.

- Pour l'ensemble du pays : estimations ministérielles de 1987 reproduites dans Marchés tropicaux et méditerranéens (n° 2277 du 30 juin 1989, p. 1946).

Fig. n° 54
EQUIPEMENTS DE SANTE DE OUAGADOUGOU (1990)



Les équipements de santé à Ouagadougou (1990) ¹

- (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) Maison d'arrêt et de correction de Ouagadougou (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

SMI = Santé maternelle et infantile

CSPS = Centre de santé et de promotion sociale

CNSS = Caisse nationale de sécurité sociale

ONSL = Organisation nationale des syndicats libres

¹ Certains de ces établissements ont été ouverts après la fin de nos enquêtes, c'est pourquoi ils ne sont pas mentionnés dans le texte.

Tableau n° 101
Evolution des effectifs du personnel de santé au Burkina Faso

Catégorie	Années					
	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Médecins	107	110	127	138	149	180
Chirurgiens dentistes	8	9	14	16	17	18
Pharmaciens	17	23	46	61	78	74
Préparateurs en pharmacie	-	-	-	-	-	-
Assistants de santé	110	120	146	168	170	210
Infirmiers diplômés d'Etat	353	352	392	410	554	210
Infirmiers brevetés spéciaux	149	157	200	179	212	164
Infirmiers brevetés	760	780	810	854	866	866
Sages femmes	146	172	208	221	250	235
Techniciens de laboratoire	3	4	4	4	6	8
Nutritionnistes	3	3	4	4	5	5
Laborantins	133	154	150	233	-	-
Agents d'hygiène	148	154	150	153	148	193
Agents itinérants de santé	45	50	-	-	92	193
Accoucheuses auxiliaires	5	6	16	-	-	204
Techn. aux. d'assainissement	3	3	3	3	-	-
Techniciens radio	52	88	-	-	-	158

Source : INSD. - Annuaire statistique du Burkina Faso. - Ouagadougou : décembre 1986. - p. 52.

Tableau n° 102
Tarifs de la journée de traitement dans les formations sanitaires publiques du Burkina Faso à partir de 1984

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. - op. cit. - p. 184.

Le premier tableau ne donne qu'une idée incomplète de l'encadrement sanitaire et médical de la capitale puisqu'il ne fournit de données, en sus des établissements nationaux, que sur les formations sanitaires dont la gestion relève de la Direction provinciale. Il convient donc d'y ajouter les médecins et établissements privés. Ainsi dotée, la province du Kadiogo reste incontestablement privilégiée par rapport aux autres régions du pays. Il est toutefois nécessaire de nuancer cet état des lieux car nombre d'installations ainsi comptabilisées ne sont en réalité que de simples dispensaires de quartier, mal équipés et ne disposant pour tout personnel que d'un infirmier et de deux ou trois filles ou garçons de salle. La plupart d'entre elles n'offrent d'ailleurs que des soins puisque seules sept des trente-trois formations sanitaires gérées par la Direction provinciale de la santé disposent de lits. En outre, au moins cinq établissements n'ont pas d'eau courante et doivent avoir recours à un puits ou un forage tandis que quatre n'ont pas d'électricité. Si l'état des bâtiments est généralement bon, il est franchement mauvais dans deux cas et moyen dans deux autres (en 1987). Le problème essentiel toutefois reste l'insuffisante dotation de ces installations en personnel et en moyens. La dotation trimestrielle des dispensaires en médicaments est ainsi généralement minimale (de l'ordre de 2 000 comprimés pour la nivaquine par exemple !) ²³². La marge de manœuvre des agents sanitaires est donc très faible.

Aux côtés de l'Etat et de la province, on trouve à l'origine de ces établissements 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) ou encore la Croix-rouge, et depuis 1983, la population elle-même. Si les "financeurs/constructeurs des bâtiments sont divers, en revanche, l'ensemble du personnel est géré par la Direction provinciale de la Santé, laquelle est ainsi le principal interlocuteur des citoyens, pour lesquels la multiplication des dispensaires et l'ouverture de maternités demeurent des priorités.

Pourtant, en raison de la spécificité de son aire d'intervention, correspondant à la capitale nationale, la Direction provinciale du Kadiogo est privilégiée au sein du ministère en terme d'affectations budgétaires, d'effectifs et de qualité des installations, de ratios d'habitants par médecin. En outre, le ministère gère aussi, sur le même territoire qu'elle les plus grands établissements hospitaliers et médicaux du pays (notamment l'hôpital Yalgado). La Direction provinciale ne dispose ainsi que d'une

²³² Sidwaya. - n° 1206 du 6 février 1989. - p. 8.

marge de revendication très limitée, puisque les Ouagalais sont déjà parmi les mieux desservis du pays, aussi bien dans le domaine des soins spécialisés dispensés dans les établissements les plus modernes que dans celui des soins primaires effectués dans les dispensaires et centres médicaux. Cet avantage est par exemple flagrant en matière de suivi des grossesses et accouchements : si seulement 5% des femmes rurales peuvent bénéficier des conseils d'un personnel qualifié, 30% des citadines se font suivre régulièrement ²³³. Or, le gouvernement ayant signifié sa volonté de rééquilibrer l'offre des services en direction de la campagne et des villes moyennes par la multiplication des postes de santé primaire, l'ouverture d'un hôpital à Koudougou et l'agrandissement de celui de Bobo-Dioulasso, la Direction provinciale de la Santé éprouve quelques réticences à solliciter du ministère le renforcement logistique et financier qui lui permettrait de pourvoir plus abondamment aux besoins en personnel des infrastructures existantes ou prévues de Ouagadougou.

Cette dépendance de l'administration provinciale de la Santé vis-à-vis de son ministère crée une évidente rigidité dans l'adéquation de l'offre à la demande des citoyens. On comprend dès lors son malaise vis-à-vis des revendications de la population : un statisticien de la Direction provinciale nous confiait ainsi en 1989 son mécontentement devant l'insatisfaction chronique des Ouagalais : le personnel est déjà "pléthorique" par rapport aux autres provinces, il ne faut pas nous forcer la main pour en affecter d'autre... ²³⁴ En revanche, la construction des bâtiments, qui est normalement prise en charge par la collectivité locale, n'est pas soumise à la même contrainte. Certes des accords sont théoriquement nécessaires et le service technique de la Direction de la Santé doit se prononcer sur l'opportunité des formations sanitaires nouvelles, mais c'est le Haut-commissariat, en tant que responsable de l'administration de la province, qui initie les projets ou, s'il n'en est pas l'auteur, les trie et les sélectionne : d'où qu'émanent ceux-ci, c'est donc en dernière analyse le pouvoir politique qui décide de leur réalisation. Si, en situation d'abondance, cette dualité des pouvoirs se résout dans la surenchère, dans une conjoncture de pénurie elle accule la Direction provinciale, et au delà le ministère, qui ne veulent pas apparaître comme les "empêcheurs du développement" aux yeux de la population, à de difficiles compromis.

Il convient donc d'insister sur les conséquences de cette bi-polarisation des responsabilités comme facteur essentiel de développement des stratégies de

²³³ "L'organisation sanitaire dans certains pays d'Afrique". - in Marchés tropicaux et méditerranéens. - n° 2277 du 30 juin 1989. - p. 1946.

²³⁴ Entretien du 7 février 1989.

contournement du pouvoir technique au profit du pouvoir politique. Par ailleurs, on retiendra aussi que la centralisation des services de santé est l'une des causes de la désolidarisation des usagers et des agents provinciaux : loin de faire corps contre l'inertie de l'administration centrale, usagers et personnel de santé développent des stratégies différentes. Tandis que les seconds, dont les promotions dépendent des supérieurs hiérarchiques qui y sont établis, prennent partie pour leur ministère, les habitants comptent essentiellement sur la solidarité partisane pour exercer une pression sur l'administration de la Santé, dont le pilotage est malaisé entre les mots d'ordre politiques, les contraintes d'exercice des agences régionales et la pratique gestionnaire du Haut-commissariat.

C. Le service public d'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 comme le Congo par exemple, où l'objectif était de scolariser massivement la quasi-totalité de la jeunesse du pays, sans d'ailleurs pour autant parvenir à l'instruire, pour reprendre l'expression d'Antoine Makonda ²³⁵. Au Burkina Faso l'objectif est, plus prosaïquement, de faire passer le taux de scolarisation dans le primaire de 15% en 1985 à 30% à la fin de la décennie, et celui de l'alphabétisation à 40% ²³⁶.

Pour ce faire, le gouvernement révolutionnaire a pris des mesures dès 1984, certaines symboliques comme l'introduction du port d'un uniforme dans les écoles, d'autres plus concrètes comme la réglementation du prix de vente des manuels scolaires ²³⁷ et la réduction des frais de scolarité de 40 à 50% dans les établissements primaires privés qui ont ainsi été ramenés à 10 000 FCFA par an (puis réévalués à 15 000 FCFA à la rentrée 1989) ou encore la création de garderies populaires pour favoriser la pré-scolarisation des enfants et surtout l'ouverture massive de nouvelles écoles publiques.

²³⁵ A. MAKONDA. - "Une école «pour le Peuple» ?". - in Politique africaine. - n° 31, octobre 1988. - p. 42.

²³⁶ "Journées de réflexion sur l'enseignement au Burkina Faso". - in Carrefour africain. - n° 1079 du 19 mai 1989. - p. 16.

²³⁷ Moins de 900 FCFA l'unité à la rentrée 1989 : Sidwaya. - n° 1371 du 4 octobre 1989. - p. 2.

Tableau n° 103

Montant de la scolarité annuelle dans les établissements privés fixés par le gouvernement pour la 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).

Le leitmotiv depuis 1984 reste l'inadaptation de l'école aux besoins du pays : de la dénonciation des méfaits de la colonisation au constat plus technique de la survalorisation de l'enseignement théorique sur l'apprentissage des techniques, les autorités cherchent le moyen de rendre leur enseignement plus adéquat en s'interrogeant sur la nature de la réforme scolaire souhaitable ²³⁸. Le plan quinquennal 1986-1990 pose les objectifs en ces termes : "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" ²³⁹. Ce développement prioritaire de l'enseignement de base doit se traduire, en terme d'actions concrètes, par une réduction des dépenses d'investissement et de fonctionnement mais, parallèlement, par d'importants efforts de formation et de recyclage des enseignants ²⁴⁰. Bien qu'ait été ainsi proclamé le souci d'améliorer la qualité de l'encadrement, les efforts des dernières années ont cependant essentiellement porté sur la construction de nouveaux établissements primaires dont une part du financement, ainsi que le prévoyait le plan quinquennal, a été progressivement assumée par les populations. Le nombre d'écoles publiques est ainsi passé de 56 en 1980 à 102 en 1989 et 111 en 1990 à Ouagadougou.

²³⁸ Voir par exemple Carrefour africain. - n° 855 du 2 novembre 1984. - p. 20 ; et n° 1079 du 19 mai 1989. - pp. 15 - 18.

²³⁹ MINISTÈRE 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.

²⁴⁰ Ibid. - p. 39.

Tableau n° 104

Enseignement primaire public et privé à Ouagadougou : équipements et effectifs

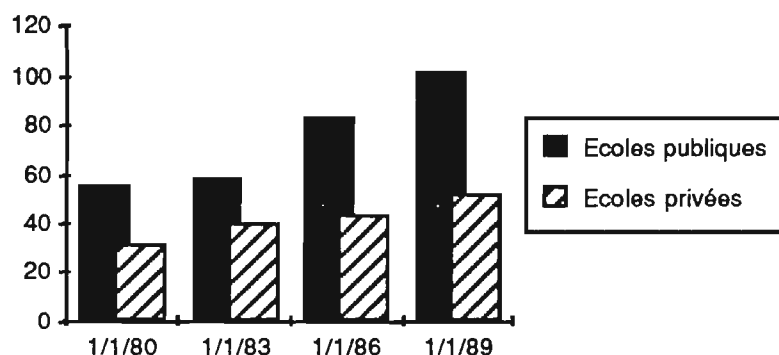
	Public					
	écoles	Croissance en %	classes	Croissance en %	élèves	Croissance en %
1980	56	-	281	-	22 696	-
1983	59	5,36	324	15,30	27 965	23,22
1986	84	42,37	409	26,23	34 514	23,42
1989	102	21,43	510	24,69	43 421	25,81

	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).

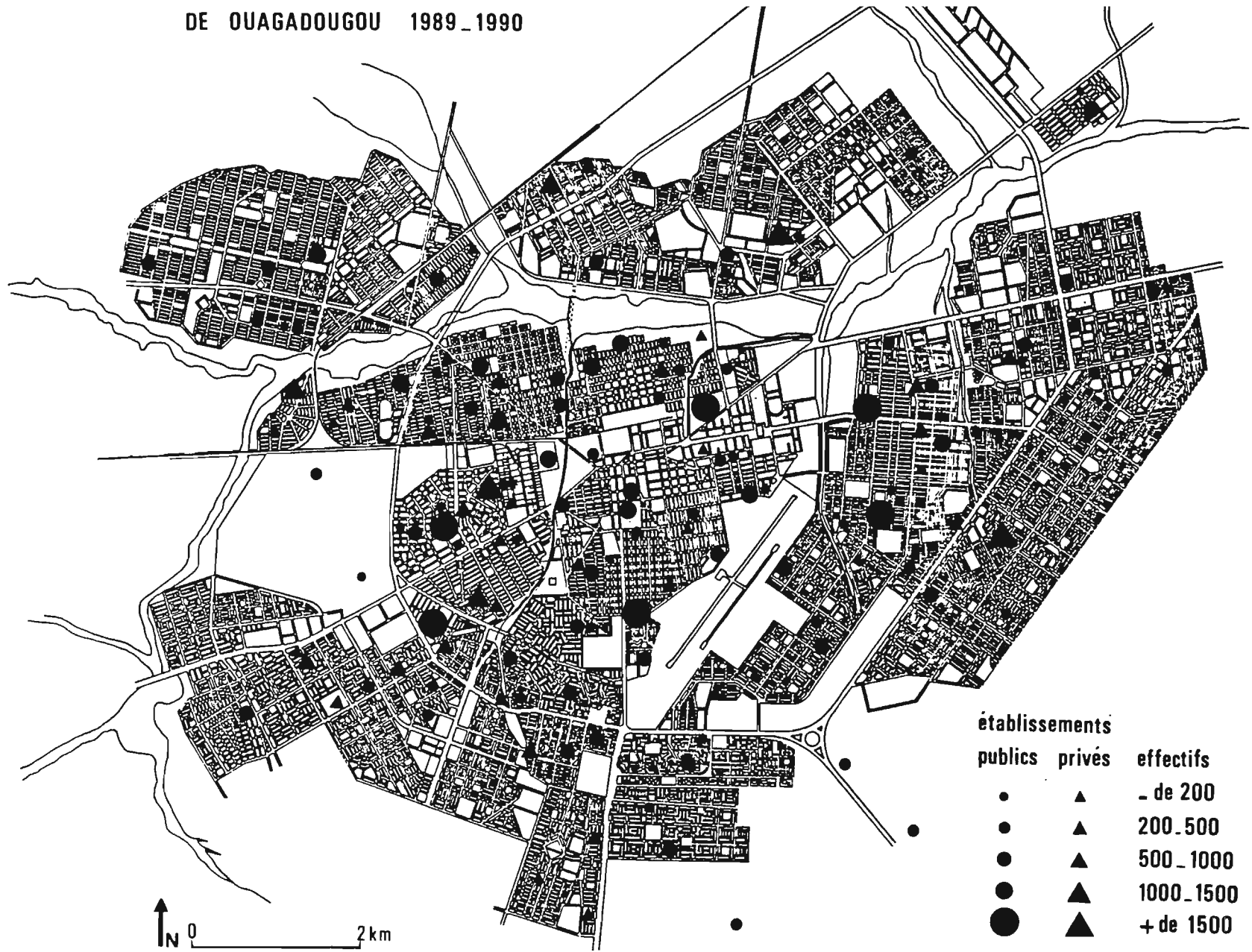
Figure n° 56

Les établissements d'enseignement primaire à Ouagadougou : 1983 à 1989



Il faut noter que les écoles privées ont amplement contribué à la progression de la scolarisation avant 1983, mais leur part dans le total des établissements ouagalais diminue ensuite, en raison des efforts publics de construction. En 1989 toutefois, la ville comptait 52 écoles privées confessionnelles et laïques qui scolarisaient un effectif de plus de 26 000 élèves (sur un total de 125, tous niveaux confondus, sur le territoire burkinabè en 1988 qui accueillait 39 264 élèves, soit 10% des effectifs scolaires totaux du pays). Historiquement, ces écoles privées ont eu une importance décisive dans la scolarisation des enfants à Ouagadougou et il n'est pas inutile de rappeler quelques-

DE OUAGADOUGOU 1989_1990



établissements		effectifs
publics	privés	
●	▲	- de 200
●	▲	200_500
●	▲	500_1000
●	▲	1000_1500
●	▲	+ de 1500

* garderies populaires

uns des épisodes qui ont marqué les relations entretenues entre le public et le privé, faites à la fois de complémentarité, de concurrence et de tentatives de contrôle successives. Les premières écoles privées remontent à la colonisation : ce sont d'abord des écoles confessionnelles, catholiques et protestantes, puis à l'indépendance, des écoles privées laïques. En 1969 toutefois, l'Etat nationalise les écoles confessionnelles, ce qui a pour conséquence de stopper leur développement et pour effet indirect de favoriser, dans les villes surtout, le développement des écoles privées laïques qui profitent des créneaux laissés vacants par l'instruction publique ²⁴¹. Ainsi à Ouagadougou 24 écoles privées, la plupart non confessionnelles, ont été fondées entre 1970 et 1974, dont 8 pour cette seule dernière année ²⁴². Les frais de scolarisation et le contrôle de la qualité des enseignants étant alors laissés à l'initiative du fondateur, les établissements présentaient une grande hétérogénéité et, malgré un texte de 1974 tentant de réorganiser l'ensemble du privé, la situation est restée confuse et surtout très inégale jusqu'aux mesures prises en 1984 (réduction et uniformisation des frais de scolarité, obligation d'un niveau de diplôme minimum pour le recrutement des enseignants). Prenant acte de l'importance de ce secteur de l'enseignement, le gouvernement décide en 1983 de créer, pour le superviser, un service national spécial, rebaptisé "Direction des écoles privées laïques et confessionnelles" en 1988. Rattachée à la Direction du Premier degré elle gère en particulier les autorisations d'ouverture d'écoles et veille à l'application des textes en matière de recrutement de personnel.

Un exemple désormais célèbre de "success story" à Ouagadougou est celui du Groupe scolaire Avenir Kiswend Sida. Son fondateur, ancien instituteur prénommé Alidou Soré, crée en 1983 une première 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 scolaire scolarise alors à lui seul 16% des effectifs du privé à Ouagadougou ²⁴³. Ce succès foudroyant a des causes multiples. Il résulte en premier lieu des capacités d'accueil limitées des écoles publiques, mais plus encore de la réputation de qualité des enseignements dispensés, et des exceptionnels taux de réussite des élèves. Ces derniers surtout incitent les parents à accepter la dépense supplémentaire que constituent les frais de scolarité et de transport (assuré par un ramassage privé dont l'abonnement mensuel est de 5 000 FCFA) prélevés sur chaque enfant. Les parents insistent particulièrement sur la qualité des enseignants de ce groupe scolaire, leur régularité et leur sérieux. Ainsi

²⁴¹ "La ruée vers les écoles privées". - in Carrefour africain. - n° 1065 du 10 février 1989. - p. 31.

²⁴² Décrets d'ouverture d'écoles parus au Journal officiel : 1970 à 1974.

²⁴³ Carrefour africain. - n° 1065 du 10 février 1989. - p. 33.

le père de trois enfants inscrits dans la section primaire nous confiait en 1989 : "Ici les professeurs ne manquent jamais. Il n'y a pas de grève, ils ne s'absentent pas pour un oui ou pour un non, sous prétexte de manifestation politique".

Et de fait, le problème le plus grave à Ouagadougou comme dans le reste du pays reste celui du recrutement des enseignants et de la qualité de leur formation : "La baisse du niveau des élèves tous enseignements confondus est une réalité (...) Les causes, ou plutôt la cause essentielle de ce déclin scolaire que le commun des parents d'élèves relève est le manque de formation des enseignants au niveau primaire principalement" ²⁴⁴. Il ne suffit donc pas de construire des écoles, encore faut-il disposer d'instituteurs en nombre suffisant et solidement formés. Les autorités se sont attelées à ce problème en prenant des mesures telles que le recrutement de nouveaux contingents d'enseignants à la suite d'une formation accélérée (un an au lieu des deux traditionnellement dispensés par les écoles de formation) ou le recours aux appelés du Service national (SNP), solution qui ne donne certes pas entièrement satisfaction mais dont il faut bien reconnaître qu'elle a permis d'ouvrir ou de maintenir un grand nombre de classes sur tout le territoire ²⁴⁵. Dans cet ordre d'idée, un texte adopté en octobre 1989 a favorisé le recrutement de 300 instituteurs supplémentaires pour l'enseignement de base. Ces enseignants temporaires ont été sélectionnés, à la suite de tests, parmi les appelés du SNP ayant moins de 27 ans et étant titulaires du BEPC ou du BAC ; ils sont "embauchés" pour un salaire mensuel de 30 000 FCFA ²⁴⁶. Il convient donc de resituer la "pénurie" d'enseignants à Ouagadougou dans le contexte national tant il est vrai que, la gestion du personnel relevant de l'échelon central du ministère, la pression qu'exercent les Ouagalais pour accélérer le rythme d'ouverture des écoles dans la capitale, contrevient aux objectifs de la politique gouvernementale d'équipement des villages et de "scolarisation des campagnes".

²⁴⁴ Carrefour africain. - n° 1079 du 19 mai 1989. - p. 16.

²⁴⁵ Réflexion désabusée du Directeur de l'ENEP (Ecole de formation des enseignants du primaire) de Loubila in Carrefour africain. - n° 1079 du 19 mai 1989. - p. 17.

²⁴⁶ Raabo n° AN VII 00016 FP/DPS/MESSRS/MEBAM/MTSSFP/SEFB (in Carrefour africain. - n° 1100 du 13 octobre 1989. - p. 9).

Tableau n° 105

Données de base sur l'enseignement primaire au Burkina Faso : 1979 - 1985

Années scolaires		Nombre d'enseignants	Effectifs d'élèves	Nombre d'écoles	Nombre de classes
1979/1980	Public	3 063	170 503		
	Privé	304	14 015		
	Total	3 367	184 498	854	3 095
1980/1981	Public	3 365	184 734		
	Privé	335	16 687		
	Total	3 700	201 221	936	3 292
1981/1982	Public	3 579	203 177		
	Privé	402	20 181		
	Total	3 981	223 358	1 038	3 625
1982/1983	Public	3 787	229 361		
	Privé	459	20 876		
	Total	4 246	250 237	1 154	3 849
1983/1984	Public	4 102	253 927		
	Privé	485	22 805		
	Total	4 587	276 732	1 307	4 365
1984/1985	Public	4 895	287 545		
	Privé	520	25 975		
	Total	5 415 *	313 520	1 537	4 914

* Dont 635 du Service national populaire.

Source : d'après INSD. - *Annuaire statistique du Burkina Faso*. - Ouagadougou : INSD, 1986. - p. 59, 62 et 63.

Le problème auquel se trouvent confrontées les inspections primaires de Ouagadougou est essentiellement celui du personnel et du fonctionnement quotidien, et en cela, leur situation ne diffère guère de celle de la Santé. L'insuffisance des locaux est presque secondaire et l'on peut légitimement s'étonner que certains experts étrangers se contentent, pour mesurer le sous-encadrement scolaire dans la capitale, de rapporter les surfaces construites au nombre d'enfants scolarisables²⁴⁷. Si ce critère est commode, il n'apparaît guère significatif et ne traduit que très imparfaitement la situation réelle. La Banque mondiale rappelle ainsi que "la pénurie de matériaux pédagogiques (livres, crayons, etc...) qui existe dans les salles de classe est le plus gros obstacle qui entrave l'efficacité de l'éducation en Afrique"²⁴⁸, ce que l'on peut chaque jour constater dans les écoles de la périphérie ouagalaise où il n'y a bien souvent qu'un seul manuel par salle... celui du maître. A cela s'ajoute en outre le manque de personnel. Il existe ainsi actuellement à Ouagadougou des classes construites qui ne sont pas utilisées faute

²⁴⁷ Voir par exemple : GROUPE HUIT, BCEOM, BANQUE MONDIALE. - op. cit. - p. 224

²⁴⁸ BANQUE MONDIALE. - op. cit. - p. 158.

d'enseignant : par exemple dans une école de trois classes nouvellement construite, seul le cours préparatoire est ouvert la première année, puis le cours élémentaire 1 la seconde, et le cours élémentaire 2 la troisième, de sorte que, à un moment donné, et surtout dans une période d'intense construction comme ces dernières années, le nombre de mètres carrés de planchers existants n'a pas grande signification pour évaluer l'enseignement réellement dispensé. En second lieu, beaucoup d'écoles peuvent servir deux fois dans la journée, selon le procédé dit de la double vacation, mais là encore, il faut considérer un autre facteur déterminant : celui de la présence ou non d'électricité. En effet, beaucoup d'écoles ont abandonné ce système, qui visait à accroître l'offre éducative par une utilisation maximale des salles de classe, car elles ne disposaient pas de branchement électrique et n'avaient pas suffisamment de moyens pour faire fonctionner un groupe électrogène ²⁴⁹. Or la nuit tombe rapidement et la plage horaire est trop restreinte pour enseigner l'après-midi. Enfin, la seule existence des bâtiments semble quelque peu dérisoire quand on constate les conditions d'accueil réelles offertes aux enfants : 65 mètres carrés, classiquement conçus pour une cinquantaine d'enfants, en abritent en réalité le plus souvent de 70 à 80, tassés à trois par table-banc (au lieu des deux pour lesquelles elles sont conçues) dans un espace confiné.

S'il est nécessaire de disposer d'espaces consacrés à l'enseignement, il est non moins important de réfléchir à une façon adéquate de satisfaire les besoins. Actuellement, la seule solution mise en œuvre est la désolante reproduction d'un modèle de classes closes, en parpaing, couvertes d'un toit de tôle et médiocrement aérées par des ouvertures de petite dimension (portes et persiennes métalliques). Aucune imagination ni aucune réflexion n'ont été mises au service d'une conception de bâtiments peut-être plus légers, moins coûteux et plus fonctionnels. Ce mécanisme de reproduction est d'ailleurs encouragé par la direction provinciale qui fournit même des plans aux candidats à la construction.

L'absence d'alternative à ce modèle a ainsi poussé les parents d'élèves, dans le contexte de mobilisation populaire qui caractérise ces dernières années, à répondre aux besoins d'éducation de leurs enfants par la construction d'établissements calqués sur ce type de bâtiment sans toutefois se poser deux questions qui apparaissent pourtant primordiales : la solution du problème passe-t-elle vraiment par l'érection d'un bâtiment, qui se trouve en outre être mal adapté ? le problème majeur dans un premier temps n'est-il pas plutôt celui du personnel ? "Il ne sert à rien de construire des écoles si elles doivent rester

²⁴⁹ Carrefour africain. - n° 1056 du 7 octobre 1988. - p. 12.

vides" concédait le ministre des Enseignements secondaire, supérieur et de la Recherche scientifique en octobre 1988 ²⁵⁰. Construire des écoles est une intervention qui a certes le mérite d'être simple et circonscrite dans le temps, mais implique-t-elle nécessairement une amélioration du service offert aux enfants si les instituteurs et le matériel font défaut par la suite ? L'enseignement primaire ne pourrait-il, dans certaines conditions, être pratiqué sous un simple auvent mais avec des enseignants en nombre suffisant et bien encadrés ?

Tableau n° 106

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.

Le maintien de ces procédures n'est-il pas en réalité pour les autorités une façon de détourner l'attention loin des vrais problèmes, c'est-à-dire du recrutement et de la formation des enseignants ? En effet, alors que les parents faisaient de notoires efforts pour construire de nouvelles infrastructures scolaires, les dépenses pour l'éducation consenties par le budget national diminuaient (de 20,6% en 1972 elles sont tombées à 17,7% du volume global en 1986) ²⁵¹. Les autorités ont donc reporté sur les habitants une partie de la charge financière de l'augmentation de la capacité d'accueil sans pour autant profiter de cet allègement des dépenses matérielles pour améliorer l'enseignement dispensé, dont les parents ont d'ailleurs constaté une "baisse vertigineuse du niveau" au cours de ces dernières années ²⁵².

Le recours à la main-d'œuvre bénévole pour la construction des écoles primaires n'apporte donc qu'une solution très partielle au problème posé de la scolarisation et surtout de l'éducation de la jeunesse et constitue plus un expédient qu'une alternative sérieuse à la fourniture de ce service de base. L'"entourloupe" politique qui consiste à

²⁵⁰ Carrefour africain. - n° 1056 du 7 octobre 1988. - p. 14.

²⁵¹ Carrefour africain. - n° 1079 du 19 mai 1989. - p. 16.

²⁵² Ibid. - p. 16.

focaliser l'attention des parents autour de ce seul aspect du problème (et c'est d'autant plus facile que ces derniers sont très sensibles à l'argument de la promotion sociale par l'école) contribue à perpétuer le malentendu sans soulever les vraies questions. C'est en réalité à une réaffectation des ressources qu'il faudrait procéder en rééquilibrant les dépenses en faveur des postes de travail (salaires) et de fonctionnement (matériel pédagogique, médicaments) plutôt qu'au profit des investissements, mais cette "réforme" est d'autant plus délicate à mettre en œuvre qu'elle concerne deux types d'institutions différentes aux intérêts divergents : la collectivité locale et les directions ministérielles. Leur inclination à collaborer pour redéfinir leurs responsabilités respectives et redistribuer les charges financières est par conséquent plus que modérée. Toutefois, ce n'est pas tant la rigidité et la lenteur de réaction des systèmes centralisés qui est ici en cause que l'absence d'une volonté politique d'arbitrer clairement un conflit latent qui supposerait que soient discutés des enjeux de pouvoir et des aires de compétence dont la délimitation constitue le fondement légitime de l'existence des services concernés. L'agencement institutionnel, qui répartit les tâches entre plusieurs intervenants, constitue ici un obstacle à la souplesse du dispositif de gestion des équipements de proximité et une faille majeure dans la cohésion administrative, dans laquelle les citoyens se sont engouffrés pour mener à bien leurs stratégies d'équipement des secteurs, en partie sur l'imprudente injonction du gouvernement qui n'avait certes pas prévu que lui reviendrait ainsi, comme un boomerang, la question institutionnelle violente et malmenée par des populations peu respectueuses des susceptibilités administratives.

Conclusion

Si par habitat nous entendons, non seulement le cadre bâti, mais aussi les infrastructures et équipements qui l'accompagnent, et si, par ailleurs, nous restreignons la "gestion urbaine" à celle qui est dispensée par les acteurs institutionnels, force est de constater que la seconde ne permet guère au premier de remplir ses fonctions à Ouagadougou dès que sont franchies les strictes limites du centre-ville et de quelques enclaves anciennement loties sur ses marges. Si "gérer la ville" signifie produire, organiser, contrôler, affecter et équiper l'espace urbain, mais aussi entretenir les équipements, les adapter, en élever progressivement les normes et surtout assurer quotidiennement le fonctionnement des services pour tous les citoyens, alors assurément la gestion institutionnelle ouagalaise est un échec patent.

Celle qui fut pratiquée entre 1947, date à laquelle Ouagadougou devient la capitale de la Haute-Volta reconstituée, et 1983, moment où nous situons la rupture, est sciemment une gestion de la partie et non du tout : son principal objectif est d'assurer l'extension et l'équipement de la ville officielle. C'est aussi une gestion de pénurie, dans un pays n'ayant jamais été prospère mais ayant privilégié les investissements financés par des capitaux extérieurs pour équiper ses "beaux quartiers" plutôt qu'une allocation prudente de ses ressources endogènes. C'est enfin une gestion politique, au service d'une clientèle essentiellement composée de fonctionnaires de l'Etat. Les conceptions et les dispositifs qui sont à la base de cette gestion urbanistique ont été à la fois mimétiques et négatifs, leurs utilisateurs ayant choisi de négliger la ville illégale plutôt que de remettre en cause la valeur de leurs outils. Ce refus de considérer la ville dans son ensemble a "produit" quelque 60% d'"oubliés de l'urbanisation", rejetés dans une vaste périphérie non lotie, dont les discours officiels ne reconnaissaient l'existence que pour en déplorer l'ombre portée sur le centre-ville.

La rupture politique de 1983 a cependant eu d'inégales incidences sur les modalités de la gestion urbaine institutionnelle et n'a pas toujours modifié le fonctionnement des organismes prestataires de services. Le pouvoir révolutionnaire a certes mis en œuvre une approche axée sur la réhabilitation municipale et sur la revalorisation de ses principaux instruments de fonctionnement, afin de faire de la collectivité locale un agent actif du développement urbain. Toutefois sa réforme est paradoxale : alors que se développe un discours volontariste en faveur de la décentralisation, alors que les principaux bailleurs de

fonds extérieurs encouragent le renforcement des pouvoirs locaux, alors que la sous-administration d'une partie croissante de la population ne peut être combattue qu'en repensant l'échelle et les modalités de desserte des services publics urbains, on ne voit guère se profiler un renforcement des municipalités et de la province. Certaines des mesures récentes, qu'elles consistent en un démantèlement de fonctions municipales ou en une suppression de revenus locaux transférés à d'autres instances, favorisent même leur fragilisation et accroissent le décalage entre les discours et les pratiques réelles du pouvoir central. Le climat d'incertitude ainsi entretenu gêne considérablement le bon fonctionnement de la collectivité locale, en perpétuelle situation de transition : court-circuitée par les instances de l'Etat sur la plupart des grands dossiers, elle ne dispose que d'une faible marge de manœuvre.

D'autres acteurs tels que les établissements publics en charge des grands services urbains contribuent également au fonctionnement de la ville, mais ils n'ont guère réussi à instaurer une nouvelle pratique gestionnaire : faute d'avoir pu imposer une hiérarchie repensée des priorités, ou d'avoir su s'émanciper des contraintes de la dépendance technico-financière et politique, ils ont globalement perpétué la juxtaposition d'un centre desservi et d'une vaste périphérie délaissée.

Pourtant, l'exemple de l'ONEA montre que des innovations sont possibles, alors même que les logiques gestionnaires institutionnelles n'ont pas été modifiées. De plus, les structures populaires (CDR puis CR), inscrites dans un nouveau découpage territorial, ont permis une "décentralisation" des fonctions de proximité qui, sans remettre en cause le rôle de l'Etat sur les domaines urbains stratégiques, a favorisé l'émergence d'un nouveau partenariat entre la province et les citoyens de la périphérie. Là réside, selon nous, l'originalité d'un mécanisme de régulation sociale permettant l'accommodement de dizaines de milliers de citoyens à un coût politique et économique minimal. Il nous faut par conséquent aller au-delà des dispositifs institutionnels pour explorer des pratiques nulle part répertoriées, nulle part transcrites en chiffres, nulle part formalisées.

