

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

**Pouvoirs urbains et gestion partagée à
Ouagadougou**

Equipements et services de proximité dans les périphéries

Tome II

**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>

DEUXIEME PARTIE

La gestion urbaine de proximité dans l'espace
périphérique ouagalais : à l'interface du service public et
des pratiques individuelles

Le paysage urbain, l'organisation des espaces de vie, les formes et la nature de l'offre en services et équipements de proximité présentent en 1990 des configurations inédites, qui renvoient incontestablement à un bouleversement des pratiques que nous avons en vain cherché dans la sphère institutionnelle. En effet, bien que le pouvoir révolutionnaire ait maintenu les grands "équilibres" antérieurs dans les stratégies et modes de gestion institutionnels, ses options décentralisatrices ont engendré un bourgeonnement des innovations sur les lieux d'habitat.

Le "point de vue" retenu dans la première partie pour observer la gestion urbaine, qui consistait à s'établir à l'intérieur du système administratif et de ses dispositifs provinciaux et nationaux, n'en donne donc qu'une image partielle et lacunaire. Abandonner et renverser la perspective jusqu'ici adoptée est une nécessité méthodologique qui permet d'éclairer les nouvelles dynamiques à l'œuvre. Ce simple changement d'échelle de l'observation met en effet en évidence de nouveaux acteurs, les citoyens, et de nouvelles stratégies dont les lieux de déploiement sont les secteurs urbains. A cette échelle s'agrègent des forces, des logiques de revendication et d'intervention, des mécanismes de mobilisation des ressources qui participent au fonctionnement d'une gestion urbaine multiforme, fondamentalement enracinée dans le prosaïsme ingrat de la vie des périphéries, mais aussi solidement arrimée à l'univers institutionnel précédemment décrit et par rapport auquel elle se détermine : c'est ce que nous nous proposons à présent d'étudier.

Les quartiers d'habitat spontané périphériques et leurs habitants ont été longtemps ignorés de la gestion urbanistique et occultés de la scène urbaine ; l'urbanisme "révolutionnaire" ayant amplement contribué à "réhabiliter" ces lieux et ces hommes depuis 1983, c'est vers eux que le regard doit maintenant être tourné.

Chapitre I. Espaces périphériques : que gérer ?

La gestion partagée a été promue par les gouvernements révolutionnaires successifs depuis 1983, au rang de stratégie nationale de valorisation des ressources endogènes et d'optimisation des potentiels locaux : tant dans les campagnes que dans les villes, elle constitue le thème fondateur d'une vaste campagne de mobilisation. On sait par divers témoignages que sa réussite n'a pourtant été que très mitigée dans les régions rurales où fonctionnent mieux des formes plus enracinées d'associations des forces sociales, comme les groupements Naam dans le Yatenga par exemple ¹. Les disparités sont par ailleurs fort importantes entre les villes - Bobo-Dioulasso, plus éloignée des centres du pouvoir, en "prend à son aise" avec les directives étatiques - et à l'intérieur même des villes. Ainsi, le comportement des citadins de la périphérie est à Ouagadougou très différent de celui des habitants du centre-ville. La nature du peuplement de la première, les caractéristiques socio-économiques de ses populations, l'héritage urbanistique et les opérations urbaines qui y sont menées depuis 1983 y ont forgé un complexe urbain original qui explique en partie, sans en épuiser les déterminations, les raisons de la "greffe" réussie de formes de gestion partagée des services et équipements de proximité. Aussi, préalablement à l'analyse de ces dernières, est-ce à l'identification du premier que nous nous livrons afin d'en présenter les éléments indispensables à notre objet d'étude.

I. Les populations de la périphérie ouagalaise : des configurations hétérogènes mais un même dessein d'intégration urbaine

Largement fondée sur une enquête sans équivalent à Ouagadougou et dont les résultats ne sont pas encore publiés au moment où nous achevons notre rédaction, notre démarche ne saurait être réduite à une réflexion amputée des éléments qui l'ont nourrie. Toute recherche doit en effet restituer les données collectées sur une société, particulièrement lorsque celles-ci sont relativement rares : fournir des références à partir desquelles d'autres chercheurs pourront esquisser des comparaisons, réfléchir aux évolutions sur la longue durée, est l'une des fonctions essentielles de la production des connaissances. Nous avons ainsi sélectionné parmi les résultats de l'enquête ceux qui

¹ B. L. OUEDRAOGO. - "Une association traditionnelle participée : le «Naam»". - in Annuaire du Tiers-monde VIII 1982 - 1983. - Paris : Fernand-Nathan, 1984. - pp. 145 - 156.

tout à la fois éclairent notre propos et permettent d'appréhender les caractéristiques majeures des citadins de la périphérie ².

Cette enquête diachronique à deux passages (1986 et 1987) portait sur un échantillon de 850 parcelles définies par un tirage systématique à l'intérieur de chacun des secteurs périphériques, dont toutes les concessions avaient été numérotées par les agents de l'INSD en vue du recensement démographique général de décembre 1985 (taux de sondage de 1/46ème) ³. Tous les chefs de ménage résidants ⁴ des parcelles retenues ont été enquêtés, soit au total 939 au premier passage (81 supplémentaires au second). Le questionnaire comportait trois grandes rubriques : les propriétés démographiques et socio-économiques des ménages, les modalités d'installation sur la parcelle et les pratiques résidentielles, les caractéristiques de l'habitat.

² Nous renvoyons pour des informations complémentaires aux rapports qui ont accompagné les travaux de l'équipe : E. LE BRIS et al. - Les enjeux des extensions urbaines à Ouagadougou : rapport intermédiaire. - Paris : ORSTOM ; Ouagadougou : CNRST, 1986. - 67 p. + annexes ; E. LE BRIS et al. - Les enjeux des extensions urbaines à Ouagadougou : rapport final. - Paris : ORSTOM ; Ouagadougou : CNRST, à paraître. Les données statistiques brutes de l'enquête sont par ailleurs disponibles à l'ORSTOM - Bondy (France) et au centre ORSTOM de Ouagadougou.

³ Sur la présentation de la méthode d'enquête voir : E. LE BRIS et al. (1986). - op. cit. - pp. 29 - 34.

⁴ Le ménage a été défini comme étant un couple marié ou un individu isolé indépendant financièrement et résidentiellement.

Tableau n° 107

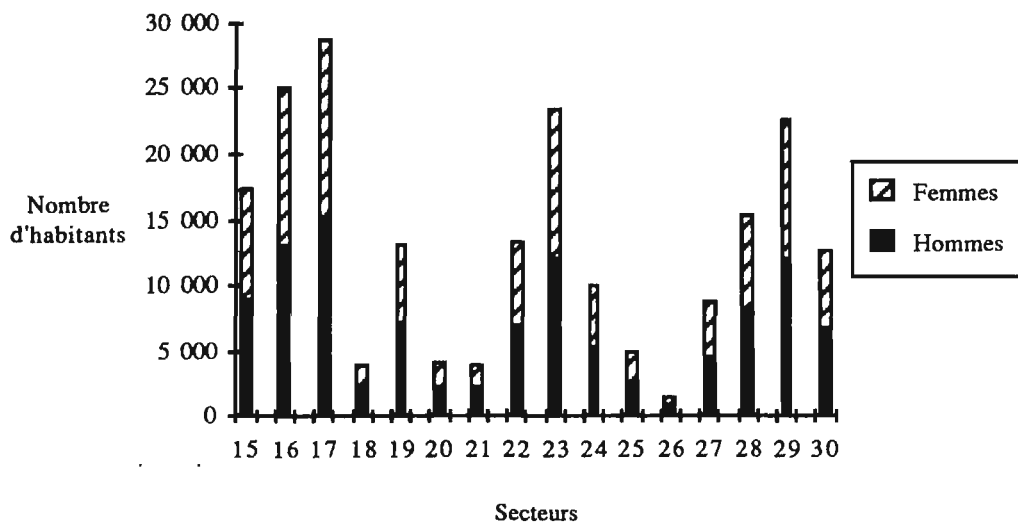
Présentation de l'échantillon de l'enquête ORSTOM/IRSSH : 1986

Secteur	Parcelles enquêtées		Ménages enquêtés		Population résidente enquêtée		Taux de ménage par parcelle	Taux de sondage (Parcelle)
	Effectifs	%	Effectifs	%	Effectifs	%		
15	73	9,0	73	8,2	1 341	9,0	1,0	1/48
16	96	11,3	113	11,7	1 714	11,5	1,2	1/46
17	111	13,4	118	13,0	1 870	11,5	1,1	1/46
18	18	1,7	18	1,6	184	1,3	1,0	1/34
19	45	5,5	47	5,3	855	5,7	1,0	1/46
20	21	2,4	21	2,2	286	2,9	1,0	1/45
21	21	2,1	21	1,9	245	1,7	1,0	1/44
22	59	7,3	62	7,0	1 077	7,2	1,1	1/48
23	89	10,9	98	10,9	2 003	13,4	1,1	1/46
24	32	3,8	37	4,1	686	4,6	1,2	1/49
25	22	2,3	23	2,2	317	2,1	1,0	1/42
26	7	0,9	8	0,9	111	0,8	1,1	1/43
27	41	4,6	43	4,4	766	5,1	1,1	1/43
28	68	8,5	70	7,9	1 127	7,5	1,0	1/49
29	76	9,4	93	10,6	1 408	9,4	1,2	1/48
30	74	6,9	94	8,1	945	6,3	1,3	1/38
Total	853	100,0	939	100,0	14 935	100,0	1,1	1/46

Source : E. LE BRIS et al. (1986). - op. cit. - p. 34.

Figure n° 57

Population des secteurs de la périphérie (1985)



Source : INSD. - Recensement général de la population 1985 : structure par âge et sexe des villages du Burkina Faso. Résultats définitifs. - Ouagadougou : INSD, 1989. - pp. 119 - 120.

Tableau n° 108

Structure par sexe des populations des secteurs de la périphérie (1985)

	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	Total
Hommes	8 946	13 022	15 034	2 149	7 043	2 212	2 125	6 889	12 022	5 314	2 473	863	4 503	8 050	11 996	6 717	109 358
Femmes	8 440	12 129	13 762	1 899	6 127	2 062	1 950	6 530	11 594	4 908	2 529	801	4 426	7 426	10 709	6 121	101 413
Total	17 386	25 151	28 796	4 048	13 170	4 274	4 075	13 419	23 616	10 222	5 002	1 664	8 929	15 476	22 705	12 838	210 771

Tableau n° 109

Structure par âge des populations des secteurs de la périphérie (1985)

Tranches d'âge	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	Total
0 - 6	4 421	6 633	7 816	1 093	3 540	1 152	1 110	3 585	6 000	2 595	1 396	389	2 286	3 970	5 403	3 424	54 813
7 - 14	3 122	5 012	5 645	691	2 515	847	829	2 669	4 862	2 015	952	305	1 757	3 043	4 529	2 297	41 090
15 - 19	1 892	2 620	3 164	404	1 368	449	379	1 320	2 548	1 070	447	171	885	1 639	2 594	1 245	22 195
20 - 29	3 436	4 714	5 614	1 082	2 762	757	751	2 355	4 087	1 874	891	339	1 656	2 978	5 175	2 793	41 264
30 - 44	2 902	4 107	4 741	544	2 166	665	654	2 275	3 571	1 580	791	271	1 455	2 599	3 657	2 182	34 160
45 - 49	463	680	568	85	332	95	116	417	776	269	118	42	248	429	484	260	5 382
> 50	1 109	1 298	1 168	147	481	301	234	779	1 758	810	404	147	633	799	819	612	11 499
ND*	41	87	80	2	6	8	2	19	14	9	3	0	9	19	44	25	368
Total	17 386	25 151	28 796	4 048	13 170	4 274	4 075	13 419	23 616	10 222	5 002	1 664	8 929	15 476	22 705	12 838	210 771

* ND = non déclaré

Source : INSD. - Recensement général de la population 1985 : structure par âge et sexe des villages du Burkina Faso. Résultats définitifs. - Ouagadougou : INSD, 1989. - pp. 119 - 120.

Regroupant presque la moitié de la population ouagalaise au recensement de 1985, la périphérie, telle que nous l'avons définie, contribue fortement au "façonnement" de la ville contemporaine : avec un taux de croissance démographique moyen de 11% au début des années 80, 47% des adultes (20 à 50 ans) et 50,3% des jeunes de moins de 15 ans, un potentiel humain considérable, à l'échelle de la cité, y est rassemblé.

Les secteurs de la périphérie sont essentiellement caractérisés par leur peuplement récent et la provenance rurale de la majorité de leurs résidents actuels. Tels sont les premiers enseignements de l'enquête ORSTOM/IRSSH, sur les données de laquelle nous nous appuyons. Rappelons à ce propos que les 16 secteurs ont servi d'unité de base pour le tirage de l'échantillon. Or, leur poids démographique respectif étant très inégal, les phénomènes se trouvent nécessairement amplifiés par excès ou par défaut dans les secteurs les moins peuplés : les ménages enquêtés dans les secteurs 26 et 18 par exemple ne représentent respectivement que 0,85% et 1,6% de l'échantillon, tandis qu'à l'opposé, les 118 ménages enquêtés dans le secteur 17, le plus peuplé de la périphérie, en forment 12,5%⁵. Il convient donc de relativiser les disparités révélées par l'enquête en tenant compte des effectifs démographiques inégaux des secteurs.

A. Une croissance rapide et récente : les modalités du peuplement des secteurs périphériques⁶

La première caractéristique remarquable des populations occupant ces aires urbaines est la proportion considérable de chefs de ménage nés hors de Ouagadougou : 84,8% en 1986. Le ratio entre les sexes, souvent révélateur des modalités de la croissance démographique urbaine, ne semble cependant pas affecté par ce très fort apport migratoire puisqu'il est, en périphérie (92 femmes pour 100 hommes), proche de la moyenne observée pour l'ensemble de la ville (93 femmes pour 100 hommes).

⁵ E. LE BRIS et al. (1986). - op. cit. - p. 33.

⁶ Voir aussi E. LE BRIS. - "Pratiques de l'espace dans les secteurs périphériques : mobilité des chefs de ménage et des familles". - in E. LE BRIS et al. (à paraître). - op. cit. - manuscrit, 24 p.

Tableau n° 110

Origine des chefs de ménage de la périphérie suivant leur secteur de résidence en 1986 (en % de chefs de ménage)

Lieu de naissance	Secteurs								Moyenne périphérie
	15	16	17	18	19	20	21	22	
Ouagadougou	6,8	23,6	12,2	21,4	2,1	12,0	17,6	12,9	15,2
Autre ville	42,5	14,2	15,4	7,1	29,8	5,2	5,9	11,3	16,7
Village	50,7	60,0	70,7	71,5	66,0	77,6	76,5	74,2	65,8
Etranger	0,0	2,2	1,7	0,0	2,1	5,2	0,0	1,6	2,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Lieu de naissance	Secteurs								Moyenne périphérie
	23	24	25	26	27	28	29	30	
Ouagadougou	15,5	27,3	28,3	25,0	30,8	12,7	17,0	6,5	15,2
Autre ville	9,3	1,8	5,0	12,5	13,7	5,2	37,9	6,0	16,7
Village	73,5	67,3	66,7	50,0	55,5	82,1	42,2	79,3	65,8
Etranger	1,7	3,6	0,0	12,5	0,0	0,0	2,9	8,2	2,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : Enquête ORSTOM/IRRS (premier passage 1986).

Parmi les chefs de ménage non natifs, 67,5% ont une origine rurale (village du Burkina ou de l'étranger) et seul le quart d'entre eux a vécu une expérience urbaine préalable. Les parcours migratoires apparaissent relativement simples : si un cinquième des chefs de ménage a changé au moins quatre fois de lieu de résidence, 60% n'ont effectué que deux migrations au maximum avant leur arrivée en périphérie de Ouagadougou. On note par ailleurs que 20% des non natifs n'ont connu qu'une seule étape migratoire, parmi lesquels trois-quarts ont emprunté un trajet direct de leur village natal à Ouagadougou ; à l'opposé, 9% des non natifs ont effectué un séjour ouagalais antérieur à leur installation actuelle. Ces deux types de parcours infirment le modèle des migrations par étapes parfois proposé⁷. Cette proportion de "néo-ruraux" s'installant en périphérie ne semble en outre pas fléchir puisque sur les 10% de chefs de ménage arrivés après 1983, 72,5% venaient d'un village, rapport semblable à celui qui caractérise la fin des années 60 et le début des années-70 (72%).

⁷ Sur la critique de ce modèle, voir les travaux de V. DUPONT et F. DUREAU, notamment : Renouveler l'approche de la dynamique urbaine par l'analyse des migrations ? Essai méthodologique à partir d'expériences en Afrique de l'ouest. - Bordeaux : CEGET/CNRS, 1988. - pp. 25-26. - (Pratiques urbaines ; 4).

Tableau n° 111

Nombre de migrations des chefs de ménage résidant en 1986 dans la périphérie

Nombre de migrations	Natifs	Non natifs	Total
0	2,8	0,0	2,8
1	5,8	17,1	22,9
2	3,7	30,0	33,7
3	1,4	18,0	19,4
4 et plus	1,5	19,7	21,2
Total	15,2	84,8	100,0

Source : Enquête ORSTOM/IRSSH (premier passage : 1986).

Tableau n° 112

Origine des chefs de ménage suivant la date de leur installation en périphérie (en 1986)

Date d'installation	Origine des chefs de ménage			Total
	Ouagadougou	Autre ville	Village	
< 1965	10,2	2,7	12,5	25,4
65 - 74	2,0	5,2	18,5	25,7
75 - 79	1,1	3,7	18,7	23,5
80 - 82	1,1	3,7	10,4	15,2
≥ 1983	0,8	2,0	7,4	10,2
Total	15,2	17,3	67,5	100,0

Source : Enquête ORSTOM/IRSSH (premier passage 1986).

Tableau n° 113

Origine des parents des chefs de ménage natifs de Ouagadougou (en 1986)

PERE	MERE				Total
	Ouagadougou	Ville de province	Village	Etranger	
Ouagadougou	21,3	3,9	26,4	0,0	51,6
Ville de province	0,5	5,0	2,3	0,0	7,8
Village	7,1	4,7	28,0	0,8	40,6
Etranger	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	28,9	13,6	56,7	0,8	100,0

Source : Enquête ORSTOM/IRSSH (premier passage 1986).

Les origines des parents des chefs de ménage natifs de Ouagadougou confirment la très récente urbanisation d'ensemble des populations de ces secteurs : seuls 21,3% sont des citadins de deuxième génération, il est vrai que la proportion est portée à 59,2% si l'on

s'en tient à l'origine urbaine d'un seul des deux parents. La citadinisation des ménages de la périphérie, d'origine rurale pour la plupart et très récemment arrivés en ville pour la majorité - 52% des chefs de ménage ont immigré à Ouagadougou depuis moins de dix ans - est donc un fait nouveau, dont les répercussions sur les modes de vie et les comportements, individuels comme collectifs, ne peuvent qu'être prégnantes.

Tableau n° 114

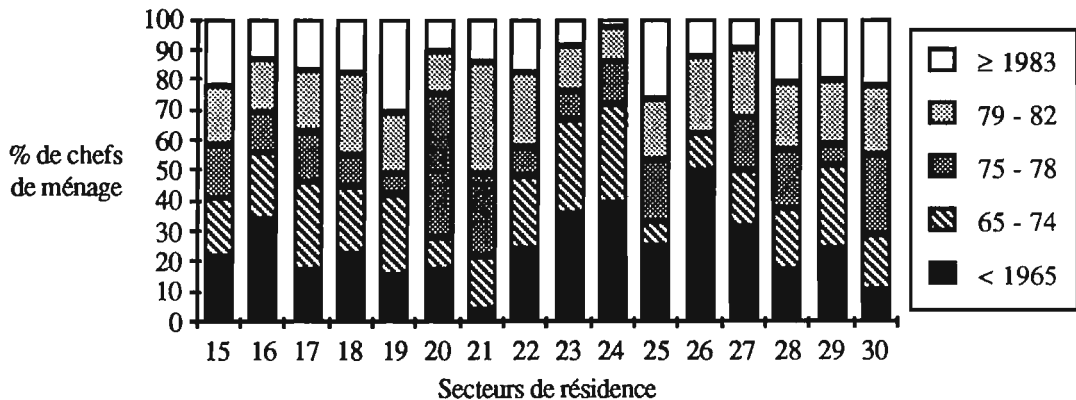
Dates d'immigration à Ouagadougou des chefs de ménage de la périphérie (situation en 1986)

	Dates de dernière immigration à Ouagadougou							
	< 1950	50 - 60	61 - 64	65 - 70	71 - 74	75 - 80	81 - 84	85 - 86
% de chefs de ménage	6,0%	8,8%	9,0%	13,9%	9,9%	26,7%	19,5%	6,1%

Source : Enquête ORSTOM/IRSSH (premier passage 1986).

Figure n° 58

Dates d'immigration à Ouagadougou des chefs de ménage de la périphérie : situation en 1986



Source : Enquête ORSTOM/IRSSH (premier passage 1986).

De cette genèse il résulte que les secteurs périphériques sont, dans leur ensemble, de peuplement récent, inachevé, en cours de "consolidation" : 47% de la population sont installés dans leur secteur de résidence depuis moins de 5 ans. Faibles densités, vastes espaces vacants, occupation et maîtrise très lâches de l'espace, communautés humaines encore mal scellées par une cohabitation de fraîche date, patrimoines privés et publics en voie de constitution, telles sont les caractéristiques majeures de ces aires urbaines.

Tableau n° 115

Durée du séjour des chefs de ménage dans leur secteur de résidence en 1986 (en %)

Secteur	< 1 an	1 - 2 ans	3 - 4 ans	5 - 9 ans	≥ 10 ans	Total
15	11,5	45,5	21,7	16,2	5,1	100,0
16	5,3	24,4	12,9	26,7	30,7	100,0
17	8,4	21,6	18,0	23,0	29,0	100,0
18	4,4	13,3	17,8	28,9	35,6	100,0
19	8,1	23,5	17,4	28,9	22,1	100,0
20	8,7	30,4	14,5	23,2	23,2	100,0
21	4,4	10,2	18,8	44,9	21,7	100,0
22	9,4	13,9	16,1	28,3	32,3	100,0
23	2,6	11,1	10,5	23,3	52,5	100,0
24	0,0	11,1	11,0	13,6	64,3	100,0
25	3,8	14,1	33,4	20,5	28,2	100,0
26	0,0	15,0	15,0	0,0	70,0	100,0
27	5,6	21,6	16,1	26,5	30,2	100,0
28	10,1	16,3	21,7	29,8	22,1	100,0
29	2,7	24,1	24,6	23,5	25,1	100,0
30	19,1	31,8	18,4	18,4	12,3	100,0
Moyenne périphérie	6,5	23,0	17,1	23,8	29,6	100,0

Source : Enquête ORSTOM/IRSSH (premier passage 1986).

Ces généralités doivent cependant être doublement nuancées : par son rythme et sa distribution spatiale, le processus de peuplement n'a nullement été linéaire et équilibré. La fin des années 50 et le début des années 80 ont constitué deux moments d'accélération : les itinéraires migratoires révélés par l'enquête en périphérie sont peu explicites sur la première phase, qui a surtout profité à l'actuel centre-ville, en revanche, ils mettent très clairement en valeur l'importante immigration post-1980 et ses conséquences sur le peuplement de la périphérie.

Tableau n° 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)

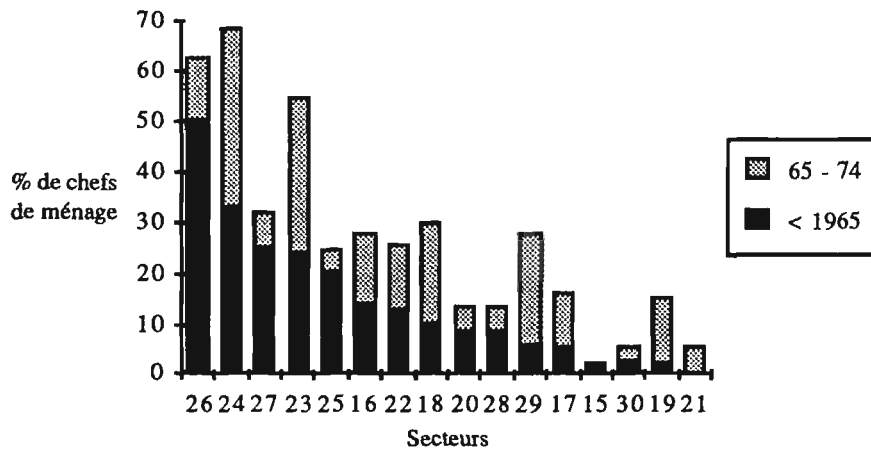
Secteur	Date d'arrivée des chefs de ménage	< 1965	65 - 74	75 - 78	79- 82	≥ 1983
15	A Ouagadougou*	21,9	19,2	17,8	19,2	21,9
	Dans le secteur	2,7	0,0	8,2	23,3	65,8
	Sur la parcelle	1,4	0,0	8,2	23,3	67,1
16	A Ouagadougou	33,7	22,6	12,7	18,3	12,7
	Dans le secteur	13,9	13,5	13,9	23,5	35,2
	Sur la parcelle	10,8	11,8	14,1	24,5	38,9
17	A Ouagadougou	17,0	29,3	17,2	19,5	17,0
	Dans le secteur	5,2	11,2	17,2	25,6	40,8
	Sur la parcelle	4,3	10,3	16,4	24,7	44,3
18	A Ouagadougou	22,5	22,5	10,0	27,5	17,5
	Dans le secteur	10,0	20,0	10,0	35,0	25,0
	Sur la parcelle	10,0	20,0	10,0	35,0	25,0
19	A Ouagadougou	15,6	26,7	6,7	20,0	31,0
	Dans le secteur	2,2	13,3	17,8	22,2	44,5
	Sur la parcelle	2,2	13,3	17,8	22,2	44,5
20	A Ouagadougou	17,3	10,3	48,3	13,8	10,3
	Dans le secteur	8,6	5,2	24,1	25,9	36,2
	Sur la parcelle	8,6	5,2	24,1	25,9	36,2
21	A Ouagadougou	3,9	17,6	27,5	37,3	13,7
	Dans le secteur	0,0	5,9	17,7	52,9	23,5
	Sur la parcelle	0,0	5,9	17,5	52,9	23,5
22	A Ouagadougou	24,2	24,2	9,6	24,2	17,7
	Dans le secteur	12,9	12,9	17,8	29,0	27,4
	Sur la parcelle	6,5	16,1	14,5	33,9	29,0
23	A Ouagadougou	35,5	31,1	10,0	14,8	8,5
	Dans le secteur	24,0	30,9	13,9	17,7	13,5
	Sur la parcelle	21,0	28,3	13,8	20,3	16,6
24	A Ouagadougou	39,3	32,7	14,0	11,2	2,8
	Dans le secteur	32,7	35,5	13,6	10,9	7,3
	Sur la parcelle	32,7	27,3	13,6	16,4	10,0
25	A Ouagadougou	25,0	8,3	20,0	20,0	26,7
	Dans le secteur	20,0	5,0	20,0	20,0	35,0
	Sur la parcelle	20,0	5,0	16,7	20,0	38,3
26	A Ouagadougou	50,0	12,5	0,0	25,0	12,5
	Dans le secteur	50,0	12,5	0,0	12,5	25,0
	Sur la parcelle	25,0	25,0	0,0	12,5	37,5
27	A Ouagadougou	31,6	18,0	17,9	23,1	9,4
	Dans le secteur	25,0	6,7	5,8	35,8	26,7
	Sur la parcelle	14,5	12,8	6,0	34,2	32,5
28	A Ouagadougou	17,5	19,8	19,8	21,7	21,2
	Dans le secteur	8,6	5,3	12,4	35,4	38,3
	Sur la parcelle	5,7	5,2	12,3	37,7	39,2
29	A Ouagadougou	24,4	27,2	7,2	21,1	20,1
	Dans le secteur	6,0	22,4	11,7	28,7	31,2
	Sur la parcelle	6,1	20,4	16,4	28,0	32,6
30	A Ouagadougou	10,7	17,8	26,6	23,4	21,5
	Dans le secteur	2,7	3,2	10,0	24,7	59,4
	Sur la parcelle	2,8	3,3	9,3	22,9	61,7
Moyennes de la périphérie	A Ouagadougou	24,0	23,7	15,4	20,1	16,9
	Dans le secteur	11,4	13,5	13,5	25,7	35,9
	Sur la parcelle	9,1	12,7	13,5	26,5	38,2

* Année de naissance pour les natifs de Ouagadougou ; date de la dernière arrivée à Ouagadougou pour les migrants.

Source : Enquête ORSTOM/IRSSH (premier passage 1986).

Figure n° 59

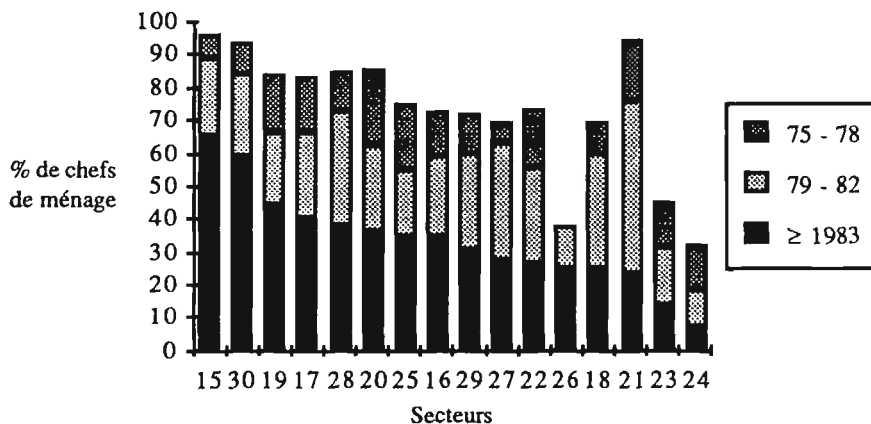
Peuplement des secteurs de la périphérie avant 1975



Source : Enquête ORSTOM/IRSSH (premier passage 1986).

Figure n° 60

Peuplement des secteurs de la périphérie depuis 1975



Source : Enquête ORSTOM/IRSSH (premier passage 1986).

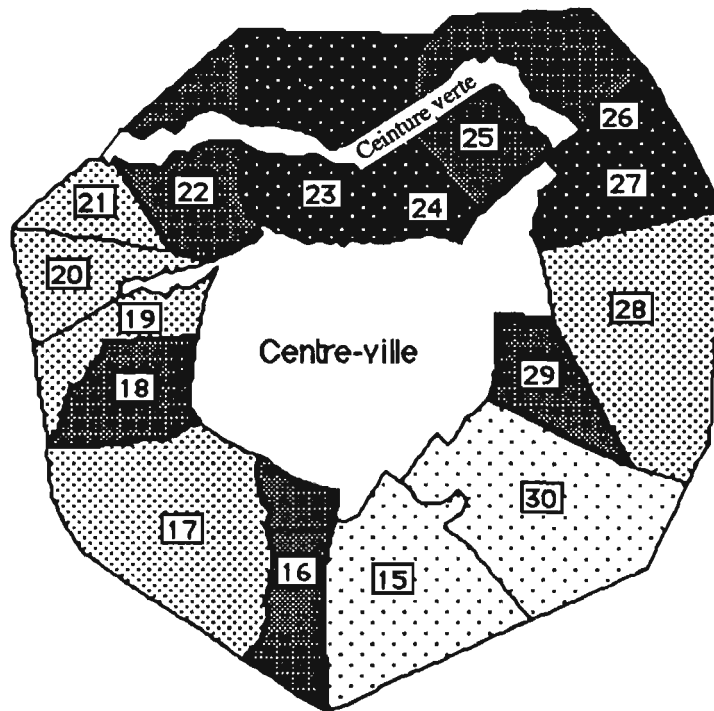
La première étape correspond, nous l'avons souligné, à une phase d'investissements urbains, notamment réalisés dans le cadre du plan de développement 1953-1957, puis à l'immédiat après indépendance. En périphérie, cette vague d'arrivées concerne surtout les anciens noyaux villageois situés au nord des barrages, Tanghin (secteur 23), Sambin (secteur 24), Tampouy (secteur 22), ceux du nord-est, Somgandé (secteur 25), Wayalguin (secteurs 26, 27), et plus ponctuellement, ceux du sud comme Cissin (secteur 16). L'urbanisation progresse alors moins par l'avancée d'un front continu de

peuplement que par l'incorporation et la phagocytose de noyaux ponctuels d'habitat qui garderont longtemps leurs caractéristiques rurales (habitat mossi de cases rondes et population d'agriculteurs dominante). Les premiers à bénéficier des effets démographiques de la proximité de la ville, les espaces villageois du nord-est et du sud-est, constituant aujourd'hui les secteurs 24 à 27 et le 16, sont aussi ceux qui, de façon significative, conservent la plus forte proportion d'"autochtones" : plus du quart des chefs de ménage pour les premiers, plus du cinquième pour le second, tandis que la moyenne s'établit à 15,2% pour l'ensemble de la périphérie.

La deuxième phase de peuplement, à partir de la fin des années 70, engendre une spectaculaire croissance urbaine par occupation des terres coutumières et constitution progressive d'une réelle couronne périphérique. Tout en gardant à l'esprit que les limites des secteurs actuels sont arbitraires et recoupent souvent les anciens quartiers - la définition des comportements citadins en fonction de ces entités spatiales doit donc être prise comme une caractérisation des tendances d'une aire urbaine que le secteur ne représente que très approximativement - on peut remarquer que l'historique du peuplement oppose schématiquement une périphérie nord et nord-est ancienne à une périphérie sud et ouest de constitution plus récente. Ce constat d'inégale ancienneté des "quartiers" fournit un repère pour estimer le temps donné à la construction des sociabilités de voisinage, voire à celle de réelles communautés urbaines. Il ne prend cependant tout son sens que corrélé à l'analyse des modalités du peuplement. Il est essentiel à cet égard de remarquer que c'est au moment où "s'emballe" la croissance démographique des espaces péri-urbains que s'inverse la tendance antérieure des immigrants à s'installer prioritairement dans le centre : les anciens quartiers lotis perdent alors la primauté de la fonction d'accueil au profit de la périphérie.


Fig. n° 61

Les grandes phases du peuplement des secteurs périphériques depuis 1965




Peuplement ancien : $\geq 25\%$ des ménages installés avant 1975

 $> 20\%$ avant 1965

 $\leq 20\%$ avant 1965

Peuplement récent : $> 75\%$ des ménages installés depuis 1975

 $\leq 50\%$ depuis 1983

 $> 50\%$ depuis 1983



0 5km

Source : enquête ORSTOM/IRSSH (premier passage 1986).

Ce traitement cartographique, concernant uniquement les aires urbaines retenues par l'enquête ORSTOM/IRSSH, a été réalisé à partir des zones de dénombrement du recensement démographique de 1985. Sont laissés en blanc : le centre-ville, les barrages et la ceinture verte. Les cartes suivantes relèvent également de ce modèle.

Tableau n° 117

Lieu d'accueil des migrants résidant dans la périphérie suivant la date de leur arrivée à Ouagadougou (en % de chefs de ménage) : 1986

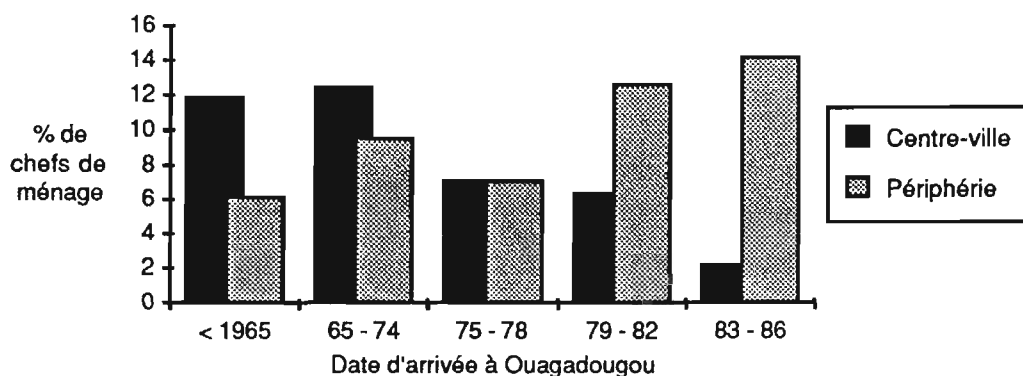
	Centre-ville	Périphérie	NP *	Total
< 1965	11,9	> 6,3	1,6	23,9
65 - 74	12,6	> 9,7	1,5	23,8
75 - 78	7,2	= 7,2	1,0	15,4
79 - 82	6,4	< 12,7	1,0	20,1
≥ 1983	2,3	< 14,3	0,2	16,8
Total	40,4	< 54,3	5,3	100,0

* NP = non précisé

Source : Enquête ORSTOM/IRSSH (premier passage 1986).

Figure n° 62

Lieux d'accueil des migrants résidant en 1986 dans la périphérie suivant la date de leur arrivée à Ouagadougou



Source : Enquête ORSTOM/IRSSH (premier passage 1986).

Alors que les chefs de ménage arrivés avant 1975 ont en majorité séjourné dans le centre-ville avant de s'installer en périphérie, depuis le début des années 80 les migrants, dans une proportion croissante, s'installent directement en périphérie lors de leur arrivée en ville (63% d'entre eux de 1979 à 1982, 85% de 1983 à 1986). Ce renversement des flux d'immigrants s'explique en premier lieu par la saturation progressive du marché du logement en centre-ville, marquée notamment par une forte inflation du montant des loyers : 4 à 12 000 FCFA pour un célibatorium de 15 à 30 mètres carrés dans le centre, contre 1 000 à 3 000 FCFA pour les mêmes surfaces habitables dans les aires d'habitat

spontané en 1988⁸. De même, une parcelle de 300 mètres carrés pouvait, au début des années 80, être vendue de 500 000 à 1,5 millions de FCFA dans les quartiers lotis mais rarement plus de 250 000 en périphérie non lotie. En second lieu, les pratiques d'hébergement des immigrants par des parents, forme la plus courante d'accueil d'un nouveau citoyen, sont devenues plus aisées dans les secteurs périphériques. Les réseaux familiaux des communautés d'origine y canalisent en effet des flux de personnes entre les nouveaux quartiers urbains et les communautés villageoises, et les faibles contraintes d'espace y facilitent une modulation de l'habitat désormais plus complexe dans les quartiers du centre, où la densification horizontale conduit à une saturation progressive du tissu urbain⁹. Il faut toutefois nuancer ce propos car l'on est encore bien loin des concentrations de l'habitat de cours abidjanais. Les densités restent faibles en effet : estimées à 70 h/ha dans les quartiers lotis en 1975¹⁰ elles sont inférieures dans leur majorité à 90 h/ha en 1985 dans les espaces aménagés¹¹, les concentrations les plus fortes, mais encore modestes, étant relevées dans les vieux quartiers populaires du centre-ville (133 h/ha dans le secteur 10, 93 h/ha dans le 11 et 107 h/ha dans le 12).

Les pratiques d'habitat ouagalaises sont ainsi très consommatrices d'espace dans toutes les parties de la ville et résistent aux contraintes de la concentration urbaine dans le centre en répondant, au moins partiellement, à la densification progressive bien que relative des anciens quartiers lotis, par un étalement en périphérie où les densités demeurent a fortiori très médiocres, en moyenne de 25 h/ha, sauf dans deux secteurs anciennement lotis : le 16 (32 h/ha) et le 29 (41 h/ha)¹². Si les superficies des parcelles ont été fixées à 300 m² dans les nouveaux lotissements, en 1986 54,6% des terrains dépassent encore les 350 m² dans ces aires urbaines. Cette "boulémie d'espace"¹³ provoque un allongement considérable des trajets qui pourrait inciter les habitants à payer à la densification le tribut qu'ils lui ont jusqu'à présent refusé, en inventant d'autres formes d'occupation des vastes concessions du centre-ville, ce à quoi s'est employé le gouvernement en édictant

⁸ P. BATJOBO. - Le phénomène des quartiers d'habitat spontané dans les métropoles d'Afrique de l'Ouest. Politiques urbaines et pratiques citadines : le cas de la ville de Ouagadougou (Burkina Faso). - Paris : Université de Paris V, 1988. - p. 48. - (Mémoire de maîtrise).

⁹ C. BEEKER. - Ouagadougou 1980-'90 ; perspectives de l'aménagement du territoire. - Ouagadougou : Direction de l'Urbanisme et de l'Architecture, 1979. - p. 5..

¹⁰ Ibid. - p. 4 et p. 23.

¹¹ LAHMEYER INTERNATIONAL. - Approvisionnement en eau de la ville de Ouagadougou. Etudes de faisabilité. Version définitive. - Ouagadougou : Lahmeyer International, 1986. - pag. mult.

¹² P. SIRVEN. - "Démographie et villes au Burkina Faso". - in Cahiers d'Outre-mer. - vol. 40, n° 159, juillet-septembre 1987. - p. 281.

¹³ L'expression est empruntée à Emile Le Bris : E. LE BRIS, A. MARIE, A. OSMONT, A. SINOU. - Famille et résidence dans les villes africaines : Dakar, Bamako, Saint-Louis, Lomé. - Paris : L'Harmattan, 1987. - p. 26. - (Villes et entreprises).

de nouvelles normes de construction et un coefficient d'occupation du sol plus élevé autour de la zone commerciale.

Tableau n° 118

Lieu d'accueil initial des habitants de la périphérie suivant les secteurs de résidence en 1986 (en % de chefs de ménage)

Secteur de résidence	Lieu d'accueil lors de la première arrivée à Ouagadougou					Total
	Centre-ville	Périphérie			Non précisé	
		Secteur actuel	Autre secteur	Sous-total		
15	58,9	24,7	16,4	41,1	0,0	100,0
16	55,8	35,8	6,1	41,9	2,3	100,0
17	26,7	44,3	0,0	44,3	29,0	100,0
18	20,0	80,0	0,0	80,0	0,0	100,0
19	47,8	50,0	2,2	52,2	0,0	100,0
20	29,3	65,5	0,0	65,5	5,2	100,0
21	35,3	60,8	3,9	64,7	0,0	100,0
22	46,8	48,4	4,8	53,2	0,0	100,0
23	26,0	69,1	3,8	72,9	1,1	100,0
24	15,5	69,0	15,5	84,5	0,0	100,0
25	5,0	86,7	8,3	95,0	0,0	100,0
26	50,0	50,0	0,0	50,0	0,0	100,0
27	34,2	53,3	10,0	63,3	2,5	100,0
28	45,9	38,8	9,1	47,9	6,2	100,0
29	46,8	43,6	9,6	53,2	0,0	100,0
30	54,3	26,3	15,7	42,0	3,7	100,0
Moyenne	40,7	46,9	7,4	54,3	5,0	100,0

Source : Enquête ORSTOM/IRSSH (premier passage 1986).

Il faut toutefois nuancer une description trop uniformisante. Le tableau précédent souligne en effet à nouveau les spécificités des secteurs nord dans lesquels des noyaux villageois anciens ont fonctionné comme des points d'ancrage du peuplement et ont polarisé des flux de migrants qui s'y sont "sédentarisés" définitivement lors de leur première arrivée à Ouagadougou. Au contraire, certains secteurs présentent une proportion particulièrement forte de citadins ayant séjourné dans le centre-ville (15, 16, 18, 30). Ce clivage coïncide en partie avec celui de l'ancienneté de peuplement, les secteurs du sud ayant été occupés plus tardivement que ceux du nord. Leur peuplement pourrait donc en partie résulter des stratégies de "délocalisation" des familles que nous avons déjà mentionnées et qui consisteraient pour des ménages du centre-ville à acquérir et occuper des terrains en périphérie pour garantir leurs droits à une parcelle dans les lotissements. Une autre explication peut toutefois être avancée pour les quartiers sud où

des opérations d'urbanisme ponctuelles ont provoqué des migrations intra-urbaines différentielles : lieu d'un des rares programmes de logement important de l'après indépendance, le secteur 15 a ainsi accueilli dans le cadre de cette opération prioritairement des ménages ouagalais déjà urbanisés, d'abord parce qu'il s'adressait essentiellement à des fonctionnaires des administrations de la capitale, ensuite parce qu'une assise sociale urbaine conférait un avantage certain lors des attributions. L'explication vaut aussi partiellement pour le secteur 16, vers lequel les projets successifs du FENU et de la Banque mondiale ont fait converger un certain nombre de ménages mal logés du centre-ville à qui leurs moyens permettaient de concurrencer les "autochtones", et pour le secteur 26 dont l'aménagement fut lié, au début des années 70, à celui de la zone industrielle de Kossodo.

On peut ainsi opposer deux grands types de modalités d'urbanisation de la périphérie : le peuplement des secteurs de la première catégorie est imputable aux transferts de population intra-urbains occasionnés par des opérations volontaires d'aménagement ; celui des secteurs de la seconde catégorie repose essentiellement sur l'exode rural, à partir de campagnes dont la proximité géographique suggère qu'il fonctionne au sein de communautés familiales qui ont conservé de forts liens d'échange et alimentent ainsi des flux de personnes et de biens entre la capitale et son arrière-pays rural immédiat. Ainsi 23% des chefs de ménage originaires de la province d'Oubritenga jouxtant les limites nord de celle du Kadiogo résident dans le secteur 23, tandis que 64,4% des natifs de la province du Bazéga, aux confins sud du Kadiogo, résident en 1986 dans les secteurs méridionaux de la ville (15, 16, 17).

Tableau n° 119

Lieu de naissance des chefs de ménage originaires de Ouagadougou

Secteur de résidence	Périphérie		Centre-ville	Total
		Autre secteur		
	48,60%	12,60%	38,80%	100,00%

Source : Enquête ORSTOM/IRSSH (premier passage 1986).

Tableau n° 120

Proportion de chefs de ménage de la périphérie nés dans leur secteur de résidence (1986)

Secteurs	
27	8,8%
28	5,2%
22	5,2%
17	4,4%
25	4,4%
16	4,2%
29	3,7%
24	2,5%
Autres	10,2%
Total	48,6%

Source : Enquête ORSTOM/IRSSH (premier passage 1986).

Tableau n° 121

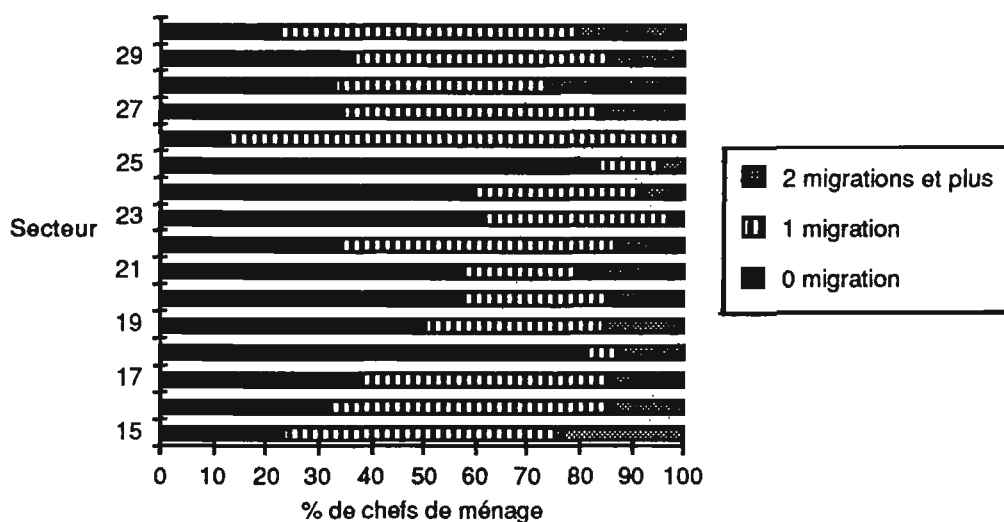
Mobilité intra-urbaine des chefs de ménage résidant en périphérie en 1986 (en % de chefs de ménage)

Secteur	Aucune migration	1 migration	2 migrations et plus	Total
15	23,3	53,4	23,3	100,0
16	31,9	54,5	13,6	100,0
17	37,4	49,1	13,5	100,0
18	81,0	7,1	11,9	100,0
19	50,0	34,8	15,2	100,0
20	56,9	29,3	13,8	100,0
21	56,9	23,5	19,6	100,0
22	33,9	53,2	12,9	100,0
23	60,1	37,2	2,7	100,0
24	58,2	33,6	8,2	100,0
25	83,3	11,7	5,0	100,0
26	12,5	87,5	0,0	100,0
27	34,2	49,6	16,2	100,0
28	33,0	40,6	26,4	100,0
29	36,6	49,6	13,8	100,0
30	22,1	57,2	20,7	100,0
Moyenne périphérie	39,8	45,6	14,6	100,0

Source : Enquête ORSTOM/IRSSH (premier passage 1986).

Figure n° 63

Mobilité intra-urbaine des chefs de ménage résidant en périphérie en 1986



Source : Enquête ORSTOM/IRSSH (premier passage 1986).

La majorité des chefs de ménages natifs de Ouagadougou (soit 15,2% de l'ensemble), localisés essentiellement dans les secteurs nord, sont nés dans la périphérie (61,2%) et parmi ceux-ci, presque la moitié (48,6%) ont toujours habité leur secteur actuel de résidence. Par ailleurs, 40% des chefs de ménage de la périphérie n'ont effectué aucune migration intra-urbaine depuis leur naissance ou leur installation dans la capitale. Les ménages de la périphérie, une fois établis en ville, manifestent donc une relative stabilité (si l'on admet que le nombre des migrations extra- et intra-urbaines des chefs de ménage est un critère pertinent de mesure de la mobilité des populations citadines). Les données soulignent à nouveau une opposition dans les comportements des populations des secteurs nord et ouest (20, 21 et 23 à 25), plus stables, et celles des secteurs méridionaux ou orientaux (15, 27, 28, 30), plus mobiles bien que, même dans ces derniers, les ménages ayant migré plus de deux fois n'excèdent guère le quart des effectifs (23,3% au secteur 15 et 26,4% au 28). L'interprétation de ces différences reste malaisée. On ajoutera toutefois aux explications précédentes portant sur la cohésion plus forte du tissu social des secteurs septentrionaux assis sur d'anciens terroirs villageois, le fait que les communautés qui y résident comprennent de fortes proportions d'agriculteurs (plus du quart des chefs de ménage) : la nécessité de rester près des champs et des périmètres de maraîchage aux abords des barrages peut leur imposer une

plus grande stabilité résidentielle. L'hypothèse d'une corrélation entre l'activité et la mobilité résidentielle est par ailleurs confirmée par le croisement de ces deux variables : les chefs de ménage les plus mobiles sont incontestablement les fonctionnaires, puisque par exemple 62,5% du personnel d'administration ont migré trois fois ou plus alors que les agriculteurs ne sont que 24% à avoir une mobilité comparable. De façon générale, les actifs des secteurs d'activités dits "modernes" dans l'enquête sont beaucoup plus mobiles que les autres. Or, ces derniers résident en majorité dans les secteurs du sud et de l'est de la ville.

Tableau n° 122

Nombre de migrations des chefs de ménage suivant leur activité principale en 1986
(en % de chefs de ménage)

Principales catégories d'activités		Nombre de migrations							
		0	1	2	3	4	5	6	7 et +
AI* <	AGRICULTURE	7,2	43,4	25,3	12,8	4,7	2,5	1,8	2,3
	ARTISANAT	1,9	27,5	33,5	18,4	11,3	5,6	0,9	0,9
	PETIT COMMERCE	1,0	20,3	45,4	23,1	6,7	2,6	0,9	0,0
	ACTIVITES TRADITIONNELLES	0,0	15,0	45,0	10,0	30,0	0,0	0,0	0,0
AM* <	INDUSTRIE								
	- Entrepr. industrielles	8,4	15,5	59,2	8,5	4,2	0,0	4,2	0,0
	- Bâtiment et TP	0,0	9,2	42,9	22,4	22,4	0,0	3,1	0,0
	COMMERCE	2,4	10,1	28,6	25,6	17,9	6,5	3,6	5,5
	SERVICES								
	- Banques et assurances	0,0	30,0	30,0	20,0	0,0	0,0	0,0	20,0
	- Administration	5,7	8,8	23,0	26,7	15,1	8,5	9,4	2,8
	- Armée	0,0	7,8	18,4	18,0	17,5	8,7	7,8	18,4
	- Enseignement	3,2	14,5	4,8	19,4	9,8	8,0	24,2	16,1
	- Services publics	0,0	25,4	45,8	13,6	10,1	0,0	5,1	0,0
- Personnel de service	1,0	20,8	29,9	20,3	13,0	1,5	8,2	5,3	
I* <	ETUDIANTS	0,0	45,5	40,6	7,3	4,1	0,0	0,0	2,5
	RETRAITES	0,0	5,9	32,4	26,5	0,0	0,0	11,7	23,5
	AUTRES	0,0	20,7	48,8	20,7	6,1	0,0	3,7	0,0
MOYENNE PERIPHERIE		2,8	22,9	33,7	19,4	10,1	3,7	4,0	3,4

* AI = Activités "informelles" ; AM = Activités modernes ; I = Inactifs.

Source : Enquête ORSTOM/IRSSH (premier passage 1986).

En faisant intervenir les motivations qui ont présidé à l'installation sur la parcelle et en précisant le lieu de résidence précédant immédiatement celle-ci, la logique des mouvements de population et du peuplement de la périphérie peut être ainsi précisée. Si le tableau spécifiant l'étape antérieure ne fait que souligner à nouveau l'ampleur de la migration centre-périphérie dans les secteurs méridionaux (15, 16, 30 ; le 26 pouvant être considéré comme peu représentatif) et au contraire l'existence d'un courant migratoire direct entre les villages et les secteurs septentrionaux (23, 24, 25), le tableau suivant fournit d'intéressantes explications sur les raisons de l'établissement des chefs de ménage dans leur secteur actuel, complétant la définition du profil des populations de la périphérie.

Tableau n° 123

Lieu de résidence précédant immédiatement l'installation sur la parcelle occupée en 1986 (en % de chefs de ménage)

Sec- teur	OUAGADOUGOU				PROVINCE		ETRANGER		Aucune migration **	Non précisé	TOTAL
	Centre- ville	Périphérie Même secteur	Autre secteur	Sous- total Ouaga	Ville	Village	Ville	Village			
15	54,8	1,4	20,5	76,7	8,2	8,2	0,0	0,0	0,0	6,9	100,0
16	51,0	5,8	6,1	62,9	6,5	14,5	0,0	0,0	1,3	14,8	100,0
17	27,6	8,3	0,0	35,9	5,5	12,9	6,1	0,0	1,7	37,9	100,0
18	12,5	0,0	7,5	20,0	0,0	30,0	50,0	0,0	0,0	0,0	100,0
19	45,6	2,2	2,2	50,0	10,9	23,9	8,7	0,0	0,0	6,5	100,0
20	34,5	0,0	8,6	43,1	10,3	13,8	20,7	0,0	8,6	3,5	100,0
21	15,7	13,7	3,9	33,3	9,8	21,6	9,8	0,0	0,0	25,5	100,0
22	45,2	16,1	4,8	66,1	4,8	17,8	9,7	1,6	0,0	0,0	100,0
23	26,9	9,0	2,7	38,6	5,2	40,0	5,9	0,7	2,1	7,5	100,0
24	10,0	10,9	18,2	39,1	0,0	30,9	19,1	0,0	6,4	4,5	100,0
25	5,0	3,4	5,0	13,4	0,0	40,0	11,7	0,0	20,0	14,9	100,0
26	50,0	37,5	0,0	87,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	12,5	100,0
27	29,9	17,9	15,4	63,2	8,5	6,0	2,6	4,3	12,8	2,6	100,0
28	42,0	8,9	13,7	64,6	5,2	12,3	0,0	3,8	5,2	8,9	100,0
29	40,1	6,0	9,2	55,3	21,6	9,6	1,4	0,7	2,1	9,3	100,0
30	46,1	9,2	18,0	73,3	1,8	9,8	1,8	0,9	0,9	11,5	100,0
M*	37,4	8,1	8,7	54,2	7,3	17,3	5,7	0,8	2,8	11,9	100,0

* M = moyenne de la périphérie.

** Chefs de ménage natifs de Ouagadougou n'ayant jamais migré dans Ouagadougou ou hors de la ville.

Source : Enquête ORSTOM/IRSSH (premier passage 1986).

Tableau n° 124

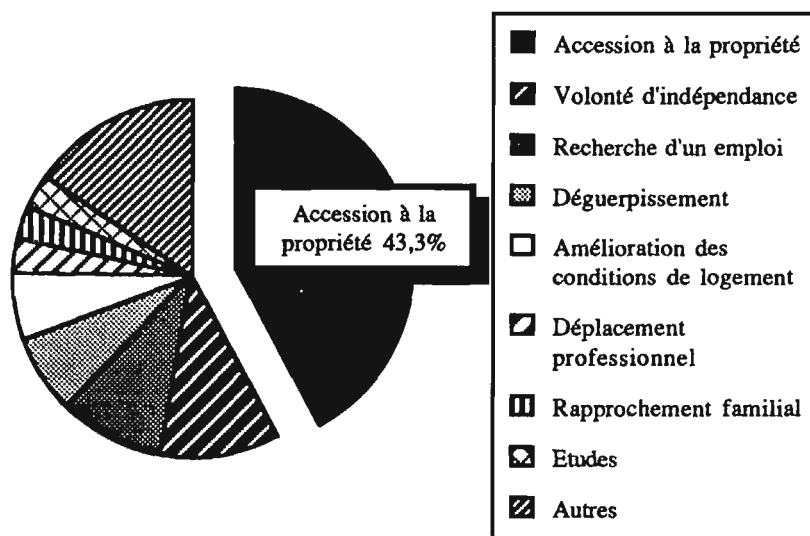
Motifs invoqués par les chefs de ménage pour justifier leur installation sur leur parcelle résidentielle en 1986 (en % de chefs de ménage)

SECTEURS															
15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30
Accession à la propriété (moyenne de la périphérie : 43,3)															
55	42	58	21	41	62	61	73	12	19	25	25	50	37	50	33
Volonté d'indépendance (moyenne de la périphérie : 11,4)															
1	20	1	12	22	14	4	0	38	21	18	0	0	11	27	6
Recherche d'un emploi (moyenne de la périphérie : 9,7)															
7	10	6	21	11	0	8	3	19	30	13	12	13	8	2	11
Déguerpissement (moyenne de la périphérie : 6,9)															
15	13	13	7	2	0	0	0	0	6	5	12	2	11	0	11
Amélioration des conditions de logement (moyenne de la périphérie : 6,8)															
16	1	7	12	4	5	12	5	12	6	0	13	10	0	1	13
Déplacement professionnel (moyenne de la périphérie : 3,2)															
2	6	3	0	7	5	0	5	4	0	8	0	4	2	0	2
Rapprochement familial (moyenne de la périphérie : 3,1)															
0	5	2	14	4	5	10	0	1	0	0	0	0	10	0	6
Etudes (moyenne de la périphérie : 3,1)															
0	2	0	7	2	0	0	3	2	3	0	0	5	1	17	0
Pas de changement de résidence (moyenne de la périphérie : 2,8)															
0	1	1	5	0	9	0	0	2	7	31	0	13	3	2	1
Autres (moyenne de la périphérie : 8,4)															
4	0	7	0	7	0	5	6	6	4	0	0	3	13	1	3
Non précisé (moyenne de la périphérie : 4,1)															
0	0	2	0	0	0	0	5	4	4	0	38	0	4	0	14
Total															
100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Source : Enquête ORSTOM/IRSSH (premier passage 1986).

Figure n° 64

**Motifs de l'établissement des chefs de ménage sur leur
parcelle résidentielle en périphérie (1986)**



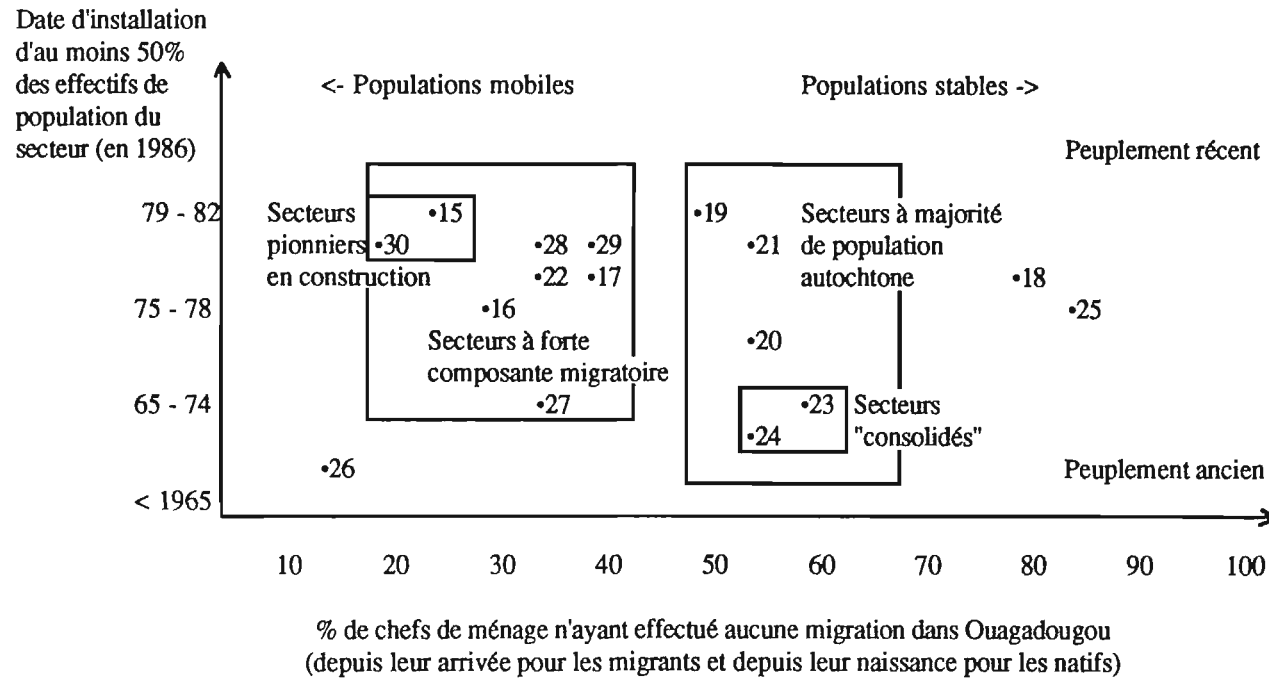
Source : Enquête ORSTOM/IRSSH (premier passage 1986).

L'accession à la propriété (terme inadéquat puisqu'il s'agit d'un droit de jouissance et non d'un droit d'appropriation, mais dont l'usage, banalisé dans le langage commun, en dit long sur la perception populaire de cette différence juridique du statut foncier) reste, de façon attendue, le mobile prépondérant des changements de lieu de résidence. Toutefois, cette raison est plus souvent invoquée dans les secteurs qui hébergent majoritairement des citadins venus du centre-ville, pour lesquels la perspective d'une accession à la "propriété" est venue compenser les désagréments d'un éloignement en périphérie (secteurs 15, 16, 22, 29). En revanche, dans les secteurs qui accueillent de nombreux ruraux, la recherche d'un emploi ou une volonté d'"indépendance" ont plus fréquemment motivé les chefs de ménage (secteurs 18, 19, 23, 24).

L'ensemble de ces données, et notamment l'étude conjointe de l'ancienneté du peuplement et de la mobilité des populations, permet d'identifier en première analyse, autour d'un profil moyen, deux grands types de secteurs périphériques : d'une part des secteurs "consolidés" dont le peuplement a été cristallisé autour d'anciens noyaux villageois et que caractérisent la stabilité des populations et la cohésion des communautés, d'autre part des secteurs "pionniers" en cours de construction, dont les ménages sont plus mobiles, plus récemment installés mais qui n'en sont pas moins, de par leur passage résidentiel dans le centre-ville et leur emploi, bien intégrés dans la ville.

Figure n°65

Caractéristiques du peuplement des secteurs de la périphérie ouagalaise : 1986



Source : D'après l'enquête ORSTOM/IRSSH (premier passage 1986).

A s'en tenir à ces critères, ces secteurs "neufs" pourraient être a priori considérés comme étant socialement peu structurés, dès lors que le peuplement ne résulte pas d'un mouvement de colonisation encadré ¹⁴.

Le paramètre retenu, que nous appellerons "degré de consolidation", nous paraît être ainsi un indice possible de ce que l'on considère généralement comme étant une condition essentielle et nécessaire, sinon suffisante, de la constitution d'une identité collective, dont les solidarités de voisinage concrétisent l'expression spatialisée. On dira ainsi que les secteurs qui ont une population ancienne et stable ont un bon degré de consolidation, (les habitants y ont eu le temps et la possibilité d'y souder une ou des communautés fondées sur la "cohabitation" et la fréquentation quotidienne des mêmes lieux), tandis qu'à l'opposé du spectre, les secteurs "pionniers" sembleraient ne devoir connaître qu'un processus de structuration sociale embryonnaire.

La gestion partagée étant fondée sur la participation des populations aux mécanismes de fonctionnement des services et équipements de proximité, notre première interrogation a porté sur la nature des communautés qui la mettaient en œuvre. L'abondante littérature sur les phénomènes participatifs met l'accent prioritairement sur la cohésion sociale et le sentiment d'appartenance à un groupe : l'hypothèse généralement retenue est ainsi que les actions communautaires sont plus immédiates et plus efficaces au sein de collectivités humaines soudées, stables et homogènes.

Les Nations Unies ont par exemple établi à la suite d'évaluations de nombreux projets de participation populaire dans le domaine de l'habitat, que "le degré de participation des groupes est fonction (...) de leur structure sociale, c'est-à-dire essentiellement de leur cohésion", qui repose en premier lieu sur des facteurs tels que la stabilité et la durée de résidence ¹⁵. De même, une des bases de l'action du groupe CHODAK dans le quartier Grand-Yoff de Dakar pour mobiliser la population autour des problèmes de gestion de son environnement urbain, est l'hypothèse selon laquelle mieux vaut "partir des groupes préexistant à (son) intervention et donc socialement cohérents que de partir de groupes artificiels" ¹⁶ ou encore que la participation est fondée sur l'identification au quartier et l'appartenance à un "terroir social" ¹⁷. Enfin, Mary Racelis Hollnsteiner, conseiller en

¹⁴ Voir sur ce point le chapitre suivant : deuxième partie, chapitre II (II.A.).

¹⁵ NATIONS UNIES. - Participation populaire à certains programmes d'amélioration de l'habitat et d'autres secteurs dans les zones urbaines. - New York : Nations Unies, 1986. - p. 52.

¹⁶ E. S. NDIONE. - Dynamique urbaine d'une société en grappe : un cas, Dakar. - Dakar : ENDA, 1987. - p. 54. - (Environnement africain ; n°109-110-111).

¹⁷ Ibid. - p. 91.

participation communautaire à l'UNICEF, constatait en 1982 que le potentiel d'action collective est considérablement affaibli dans les communautés résidentielles où la population est fluctuante et déménage souvent ¹⁸.

Notre point de départ, dans la vérification de ces hypothèses, est ainsi la diversité des configurations historico-démographiques soulignée par la précédente présentation des modalités de peuplement de la périphérie ouagalaise dans laquelle, en dépit de la relative stabilité des ménages, seuls 7,3% des chefs de ménage sont en 1986 de réels "autochtones" dans leur secteur de résidence, localisés majoritairement dans les secteurs nord. Elle précise clairement l'hétérogénéité des groupes sociaux en présence et leurs "chances" inégales dans les processus de participation si l'on s'en tient aux préceptes énoncés. Coexistent en effet dans ces espaces périphériques des quartiers anciens, greffés sur des noyaux villageois dans lesquels les immigrants, intégrés dans les réseaux de sociabilité familiaux, sont venus renforcer des communautés stables, et des quartiers neufs, créations récentes d'un urbanisme de conquête, où les populations sont d'origines plus diverses et les relations entre habitants, tissées récemment sur des bases de simple voisinage, moins éprouvées par les rites de la sociabilité traditionnelle.

Que les seconds soient moins "actifs" que les premiers reste à démontrer cependant. L'ancienneté et la stabilité résidentielles ne nous paraissent être qu'une des voies possibles de la construction d'une identité collective et de l'identification à un "terroir social" pour reprendre l'expression d'Emmanuel Ndione¹⁹ : les solidarités et les cohérences sociales peuvent avoir des bases multiples et des rythmes d'émergence divers.

B. Des profils socio-économiques différenciés

A l'instar des modalités du peuplement en périphérie, les caractéristiques socio-économiques des populations résidentes varient aussi sensiblement selon les secteurs. Néanmoins, la prépondérance des Mossi, groupe auquel appartiennent 81,7% des ménages habitant les aires urbaines considérées, est un indiscutable facteur d'unité, excepté dans le secteur 29 où 41,2% des ménages ont une autre origine ethnique. Il faut ici à nouveau souligner la remarquable homogénéité de l'ensemble septentrional de la

¹⁸ M. R. HOLLNTEINER. - "Politiques urbaines et participation dans les bidonvilles". - in Carnets de l'enfance. - n° 57/58, 1982. - p. 56.

¹⁹ E. S. NDIONE. - op. cit. - p. 91.

ville, où les Mossi constituent la quasi-totalité de la population (plus de 90% des ménages des secteurs 20 à 25).

Si la capitale du royaume mossi se "cosmopolitise", comme le remarque Emile Le Bris, sa périphérie ne semble pas affectée par cette tendance générale ²⁰, ce qu'explique en partie l'origine de nombreux habitants. En effet, les itinéraires des chefs de ménage montrent que les régions les plus pourvoyeuses de migrants sont les provinces limitrophes du Bazéga au sud (17,4% des ménages) et de l'Oubritenga au nord (16,4%). Viennent ensuite les provinces voisines de Ganzourou (5,6%) et de Zoundwéogo (5,6%) et la province sahélienne du Yatenga (5,5%). Bien qu'attirant des migrants de l'ensemble du pays, Ouagadougou continue d'accueillir dans ses périphéries principalement les Mossi de la région centrale et des provinces septentrionales.

1/ Structures familiales et pratiques résidentielles ²¹

Il convient tout d'abord de préciser un certain nombre de définitions qu'imposent les incertitudes terminologiques pesant sur l'utilisation des concepts tels celui de ménage, "entité aux contours imparfaits" ²², dans les villes africaines. Dans l'enquête OSTOM/IRSSH, est considéré comme un ménage tout couple marié et tout adulte (célibataire ou marié) indépendant, tant du point de vue de ses revenus que de son logement. Tout individu hébergé gratuitement et/ou assisté financièrement est en revanche compté comme "dépendant" du ménage d'accueil. Ces distinctions permettent d'identifier des familles élémentaires (monogamiques ou polygamiques) et des familles élargies, c'est-à-dire comportant un ou plusieurs dépendants, apparentés ou non aux conjoints. Le groupe résidentiel est représenté par l'ensemble des noyaux familiaux cohabitant sur une parcelle, unité de base de l'enquête ²³.

Avec 5,6 personnes, le ménage est généralement de petite dimension dans la périphérie ouagalaise. Cette moyenne présente cependant des disparités importantes puisque si le ménage type du secteur 30 n'est composé que de 4,4 individus, ceux des secteurs néo-

²⁰ E. LE BRIS (à paraître). - op. cit. - p. 3.

²¹ Voir aussi A. MARIE. - "Les structures du groupe de résidence : tendances lourdes et stratégies de conjoncture". - in E. LE BRIS et al (à paraître). - op. cit. - manuscrit, 27 p.

²² Th. LOCOH. - "L'analyse comparative de la taille et de la structure des ménages". - in UNION INTERNATIONALE POUR L'ETUDE SCIENTIFIQUE DE LA POPULATION, UNION POUR L'ETUDE DE LA POPULATION AFRICAINE (éds.). - Congrès africain de population. Dakar, Sénégal : 7 - 12 novembre 1988. - Dakar : UIESP, 1988. - p. 5.2.18.

²³ Sur ces définitions, voir A. MARIE. - op. cit. - pp. 1-2.

ruraux du nord de la ville, dont la spécificité des assises villageoises anciennes a déjà été soulignée, sont plus étoffés avec 6,9 personnes dans le secteur 23 et 6,2 dans le 24. En règle générale cependant, il est de taille inférieure à celle de ses homologues du centre-ville, le nombre moyen de personnes par ménage s'établissant à 7,2 pour l'ensemble de la ville en 1985. Ce constat est largement partagé en Afrique de l'Ouest, où la dimension des familles tend presque partout à diminuer du centre-ville vers les aires plus récemment urbanisées de la périphérie : à Abidjan, les quartiers d'habitat évolutif et sommaire hébergent les ménages aux dimensions les plus modestes de l'agglomération (réciproquement 4,92 et 3,60)²⁴ ; Monique Bertrand note également que dans les établissements d'"habitat spontané" (les sonsoyobougou) de Sikasso au Mali, la taille des ménages (6,6 personnes environ) est plus petite que dans le reste de la ville²⁵. Les analyses sur l'évolution des effectifs familiaux semblent en revanche plus controversées. Nous ne disposons pas de données permettant d'évaluer celle-ci dans les aires d'habitat spontané de Ouagadougou, en revanche, il semble que la taille moyenne du ménage urbain ait globalement augmenté en une décennie, passant de 5,9 dans le recensement de 1975 à 7,2 dans celui de 1985. Bien qu'elle corrobore les résultats d'études faisant état d'une augmentation générale du nombre moyen de personnes par ménage dans les villes africaines sur les deux dernières décennies²⁶, l'interprétation de cette évolution reste délicate, d'autant que des travaux ponctuels semblent présenter des résultats contradictoires. Ainsi, tandis que des auteurs notent une augmentation de la taille du ménage abidjanais entre le début des années 60 et la fin des années 70 (de 4,3 à 5,3 personnes)²⁷, et une progression très nette de la taille des ménages bamakois depuis 1960, puisqu'en moyenne celle-ci passe de 4,9 personnes en 1960-61 à 5,65 en 1976 et 6,13 en 1987²⁸, une étude croit en revanche déceler un repli sur la famille nucléaire à Kinshasa et Douala²⁹, et Emile Le Bris rapporte que la taille moyenne des ménages à Lomé est en constante diminution - de 5,17 personnes en 1959 elle n'est plus que de

²⁴ Ph. ANTOINE, C. HERRY. - "Urbanisation et dimension du ménage : le cas d'Abidjan". - in De Caracas à Kinshasa : bonnes feuilles de la recherche urbaine à l'ORSTOM. - Paris : ORSTOM, 1984. - p. 347. La définition du ménage, ou groupe domestique, est alors la suivante : "Toutes les personnes qui résident dans la même unité d'habitation et qui reconnaissent appartenir à la même unité familiale et dépendre de l'autorité d'un même chef de famille" (p. 341).

²⁵ M. BERTRAND. - "Des politiques nationales aux pratiques locales : la question foncière à Sikasso (Mali)". - in L'Espace géographique. - n° 2, 1988. - p. 90.

²⁶ Voir par exemple Th. LOCOH. - op. cit. - pp. 5.2.18-5.2.24.

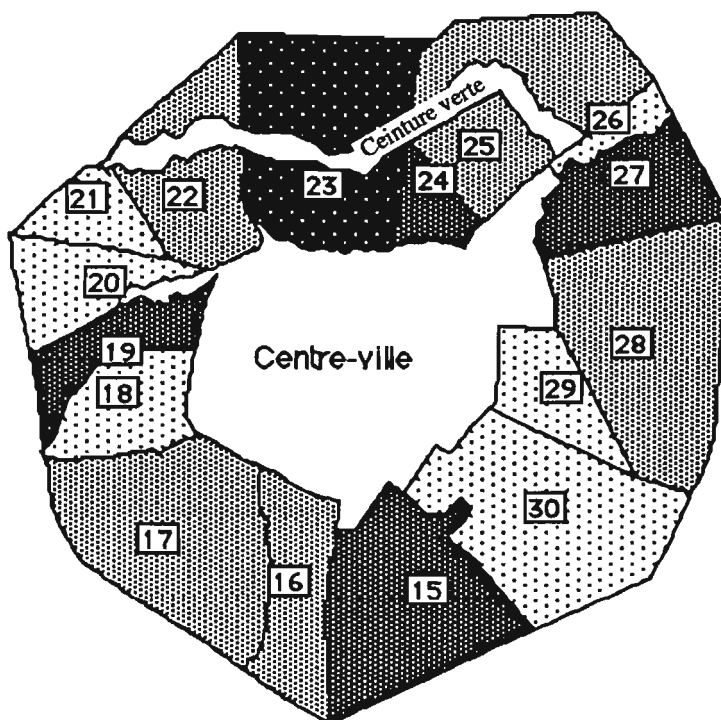
²⁷ Ph. ANTOINE, C. HERRY. - op. cit. - p. 343.

²⁸ R. MARCOUX. - "Structure démographique des ménages en milieu urbain africain : analyse des tendances, étude de cas malien et approches conceptuelles". - in UNION POUR L'ETUDE DE LA POPULATION AFRICAINE. - Communications spontanées à la Conférence sur "Le rôle des migrants dans le développement de l'Afrique : problèmes et politiques pour les années 90". Nairobi (Kenya) : 24-28 février 1990. - s.l. : UEPA, [1990]. - p. 203

²⁹ ADRET. - Construire la ville africaine. - Paris : Plan Construction et Habitat, 1984. - pp. 67-68.

Fig. n° 66

**Effectifs des ménages
Périphérie de Ouagadougou : 1986**



Discrétisation selon les écarts-types

Moyenne = 5.45

Ecart-type = 0.73

Minimum = 4.40

Maximum = 6.90



Plus de +1,5 Etype



De +0,5 Etype à +1,5 Etype



De -0,5 Etype à +0,5 Etype



De -1,5 Etype à -0,5 Etype



0 5km

Source : enquête ORSTOM/IRSSH (premier passage 1986).

4,19 personnes en 1981 - mais ajoute que cette évolution générale masque la complexité d'une nouvelle "organisation familiale composite et délocalisée" ³⁰.

Tableau n° 125

Présentation des ménages de la périphérie : tailles (en % de ménages) et effectifs moyens (en nombre d'individus/ménage) par secteur en 1986

Secteur	Nombre de personnes				Effectifs moyens
	1	2 - 5	6 - 9	10 et +	
15	8,2	43,8	32,9	15,1	6,1
16	9,3	42,6	35,3	12,8	5,5
17	8,6	47,7	35,1	8,6	5,4
18	31,0	42,8	16,7	9,5	4,4
19	8,5	44,7	27,7	19,1	6,1
20	5,2	48,3	46,5	0,0	4,9
21	21,0	39,2	33,3	5,9	4,8
22	9,7	43,5	30,7	16,1	5,8
23	5,9	31,0	44,8	18,3	6,9
24	10,0	36,4	31,8	21,8	6,2
25	5,0	60,0	25,0	10,0	5,3
26	37,5	25,0	25,0	12,5	4,6
27	7,7	37,6	33,3	21,4	6,5
28	13,7	42,9	28,8	14,6	5,3
29	26,2	32,3	32,3	9,2	5,0
30	25,3	48,9	15,2	10,6	4,4
Moyenne périphérie	12,8	41,5	32,3	13,4	5,6

Source : Enquête ORSTOM/IRSSH (premier passage 1986).

³⁰ E. LE BRIS, A. MARIE, A. OSMONT, A. SINOU. - op. cit. - p. 39 et p. 67.

Tableau n° 126

Présentation des groupes résidentiels : tailles (en % de parcelles) et effectifs moyens (nombre de personnes/parcelle) par secteur en 1986

Secteur	Nombre de personnes				Effectifs moyens
	1 - 3	4 - 6	7 - 9	10 et +	
15	19,2	38,4	27,4	15,0	6,1
16	22,9	35,6	26,2	15,3	6,2
17	26,5	36,9	26,5	10,1	5,7
18	47,6	26,2	16,7	9,5	4,4
19	26,7	28,9	24,4	20,0	6,3
20	24,2	51,7	24,1	0,0	4,9
21	21,6	56,9	15,9	5,9	4,8
22	30,5	32,2	20,3	17,0	6,1
23	17,7	32,7	28,6	21,0	7,5
24	28,8	13,8	28,7	28,7	7,3
25	24,6	42,1	17,5	15,8	5,5
26	42,9	28,6	14,3	14,2	5,3
27	24,8	33,6	15,9	25,7	6,8
28	32,3	34,8	17,9	15,0	5,4
29	26,6	29,3	31,9	12,2	6,1
30	33,5	31,2	19,4	15,9	5,6
Moyenne périphérie	26,1	33,9	24,3	15,7	6,1

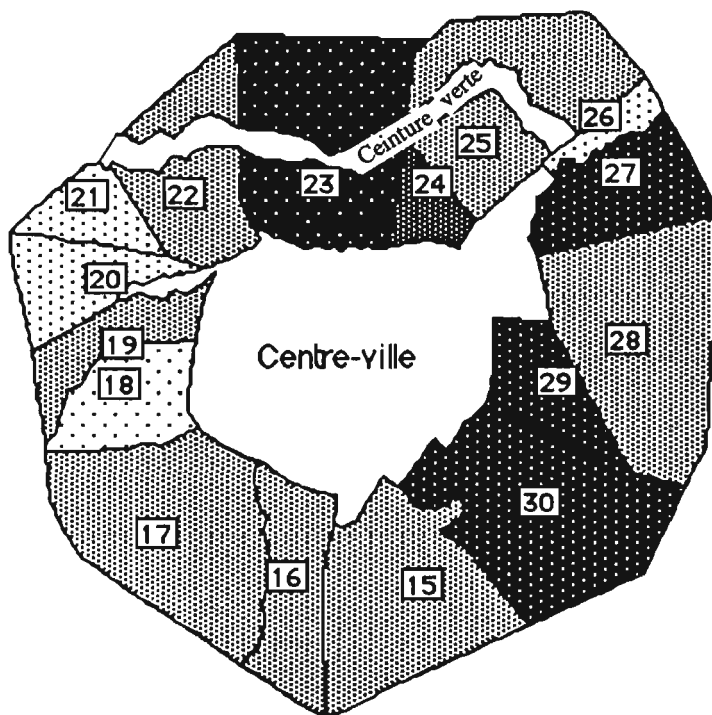
Source : Enquête ORSTOM/IRSSH (premier passage 1986).

Plus inhabituelle sans doute dans une ville africaine est la taille très modeste du groupe résidentiel dans ces secteurs (6,1 personnes par parcelle en 1986) que traduit bien cependant la rareté des pratiques de cohabitation sur les parcelles : 93% de ces dernières ne sont occupées que par un seul ménage (en moyenne, le nombre de ménages par parcelle pour l'ensemble de la périphérie s'établit à 1,1). Les secteurs du nord (23, 24, 27) se distinguent à nouveau par des effectifs de résidents (une dizaine) plus importants sur plus du cinquième des parcelles, mais le fait apparaît exceptionnel. Notons que la taille du groupe semble ainsi n'avoir guère changé en dix ans puisqu'une étude de 1976 faisait état d'un nombre moyen de 6,3 personnes par parcelle dans les quartiers d'habitat spontané³¹. Ce ratio s'établissait alors à 9,1 dans les aires loties.

³¹ SCET-INTERNATIONAL. - Projet de développement urbain : étude de factibilité. - Paris : SCET-International, 1976. - p. 9.

Fig. n° 67

**Nombre d'individus par parcelle
Périphérie de Ouagadougou : 1986**







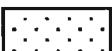
Discrétisation selon les écarts-types

Moyenne = 5.95

Ecart-type = 0.92

Minimum = 4.40

Maximum = 7.50

-  Plus de +1,5 Etype
-  De +0,5 Etype à +1,5 Etype
-  De -0,5 Etype à +0,5 Etype
-  De -1,5 Etype à -0,5 Etype
-  Moins de -1,5 Etype



Source : enquête ORSTOM/IRSSH (premier passage 1986).

Tableau n° 127

Nombre de ménages par parcelle dans les secteurs de la périphérie en 1986 (en % de parcelles) : 1986

Nombre de ménages	Secteur								Moyenne de la périphérie
	15	16	17	18	19	20	21	22	
1	100	88	94	100	95	100	100	95	93
2	0	11	6	0	5	0	0	5	6
3 et +	0	1	0	0	0	0	0	0	1
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Nombre de ménages	Secteur								Moyenne de la périphérie
	23	24	25	26	27	28	29	30	
1	92	83	95	86	97	98	91	84	93
2	8	17	5	14	3	2	4	12	6
3 et +	1	0	0	0	0	0	5	4	1
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Source : Enquête ORSTOM/IRSSH (premier passage 1986).

Les pratiques résidentielles révélées par l'enquête témoignent ainsi d'une banalisation de la cellule familiale élémentaire dans la périphérie : les groupes polynucléaires (cohabitation de plusieurs ménages non apparentés) et les familles étendues (ensemble des ménages élémentaires d'un même segment de lignage) sont en revanche peu fréquents (7% des parcelles et 15% des ménages). Les groupes résidentiels se répartissent ainsi en deux principales catégories : les familles élémentaires, restreintes ou élargies si elles comportent des dépendants, et les ménages "monoparentaux" (qui ont à leur tête un seul adulte, avec ou sans enfants et dépendants).

Tableau n° 128
Structure des groupes résidentiels de la périphérie en 1986

	FAMILLES ELEMENTAIRES			MENAGES "MONOPARENTAUX"				GPN*
	Monogamiques	I	Polygamiques	Hommes		Femmes		
		I		Mariés	Non mariés	I	Mariées	
	I	I	I	I	I	I	I	
Restreintes	23,5%	I	7,5%	1,2%	7,4%	I	1,1%	1,5%
Elargies	28,4%	I	10,9%	1,0%	6,4%	I	1,5%	2,7%
Sous-total	51,9%	I	18,4%	16,0%		I	6,8%	
TOTAL	70,3 %			22,8 %				6,9 %

* GPN = groupes poly-nucléaires

Sources :

- Enquête ORSTOM/IRSSH (premier passage 1986).

- A. MARIE. - "Les structures du groupe de résidence : tendances lourdes et stratégies de conjoncture". - in E. LE BRIS et al. (à paraître). - op. cit. - manuscrit, p. 4.

Cette extrême dispersion spatiale des cellules familiales résulte de deux phénomènes partiellement liés. La jeunesse des secteurs périphériques et l'établissement récent de la majorité des chefs de ménage expliquent pour une part la faiblesse numérique des groupes résidentiels, qui témoigne ainsi d'un processus de "colonisation" par des familles restreintes, que les conditions matérielles rudimentaires de leur implantation semblent inciter à un repli, au moins temporaire, sur le noyau domestique élémentaire. Etudiant une opération de déguerpissement à Ouagadougou, Sandrine Lafontaine montre ainsi que les groupes résidentiels reconstitués après recasement sur la trame d'accueil du secteur 28 sont, dans 67% des cas étudiés, inférieurs à ceux de l'ancien quartier : un argument fréquemment évoqué pour justifier la diminution sensible du nombre des hébergés mentionne, outre la faible taille des terrains, l'astreinte de surfaces habitables réduites sur des parcelles occupées depuis environ un an³². Bien que l'installation en périphérie résulte ici d'un déplacement autoritaire, l'exemple suggère que les contraintes matérielles liées à la phase initiale de l'établissement en périphérie ont une incidence sur la taille des collectifs cohabitant sur une même parcelle. Notons également que les chefs de ménage en périphérie sont généralement jeunes (41% ont moins de 35 ans) et que leurs familles sont de ce fait encore peu étoffées (4,5 personnes en moyenne pour les ménages dont le père est âgé de 25 à 34 ans contre 7,2 pour ceux dont le chef est âgé de 45 à 54 ans, qui ne représentent que 16% du total).

³² 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. 69. - (Mémoire de maîtrise).

Par ailleurs, les stratégies d'accèsion à la terre que nous avons précédemment décrites et que singularise une dissémination des éléments adultes du groupe familial sur des terrains dispersés, constituent également un facteur essentiel de compréhension de la physionomie d'ensemble de la périphérie. Ainsi s'expliquent à la fois l'atomisation des familles en cellules élémentaires et le fort pourcentage de ménages "célibataires" ou "monoparentaux", lesquels sont composés dans 30% des cas de femmes, épouses de ménages polygames, divorcées ou célibataires : cette situation paraît exceptionnelle dans une société où la pratique de l'hébergement d'une femme seule par ses parents ou par ceux de son mari (absent ou décédé) prévaut très largement et ne se comprend que dans la perspective d'une stratégie généralisée, individuelle mais aussi souvent collective, d'accès à la "propriété". Une interprétation analogue explique aussi la précocité de l'installation d'un nombre non négligeable de jeunes hommes célibataires sur une parcelle, ces derniers ayant en réalité profité de l'opportunité offerte par les opérations de lotissement pour acquérir un terrain, démarche qui serait normalement venue plus tard avec le mariage. Ainsi que le rappelle Alain Marie, "beaucoup de ces isolés sont de faux solitaires, prête-nom, qui du père, qui du frère aîné, qui même du mari, dont ils ont reçu mandat, le moment du lotissement venu, de se déclarer comme propriétaires, donc comme candidats légitimes à une attribution" ³³. La dislocation spatiale des familles n'est donc pas nécessairement synonyme d'atonie sociale et les relations entre les différentes cellules de la famille distribuées dans l'espace urbain n'en continuent pas moins d'animer des espaces résidentiels élargis : les revendications obstinées des habitants, lors des opérations d'attribution de parcelles auxquelles il nous a été donné d'assister, pour obtenir le "regroupement" familial ou à tout le moins le rapprochement des différents membres d'une famille dans un même secteur, témoignent à l'évidence de la vitalité des liens sociaux maintenus en dépit de la dispersion géographique, et de l'inscription de ceux-ci dans une nouvelle pratique spatiale de la ville. La délocalisation des groupes familiaux nucléaires n'entraîne pas nécessairement la rupture des liens ou la déstructuration des solidarités traditionnelles, qui perdurent sous forme d'un réseau de relations sociales et économiques et maintiennent une gestion commune de leurs ressources ³⁴. L'originalité du cas présent tient à ce que cette délocalisation, ailleurs rendue obligatoire par la surdensification de l'habitat ou les opérations d'urbanisme, est ici volontairement provoquée par les chefs de ménage et utilisée comme instrument d'anticipation pour assurer l'avenir du groupe familial, au sens large cette fois. Plus

³³ A. MARIE. - op. cit. - p. 15.

³⁴ E. LE BRIS, A. MARIE, A. OSMONT, A. SINOU. - "Résidence, stratégies, parenté dans les villes africaines". - in Les Annales de la recherche urbaine. - n° 25, janvier 1985. - p. 22 et sq.

radicalement, on peut même avancer que la fragmentation des unités résidentielles reflète ici dans bien des cas une dynamique familiale forte et une stratégie volontariste d'insertion urbaine, reposant en premier lieu sur la constitution d'un patrimoine foncier. Cette hypothèse semble confirmée par le fait que les chefs de ménage à la tête d'un groupe résidentiel mononucléaire sont plus souvent propriétaires que les autres et par le constat que les groupes polynucléaires sont plus fréquents parmi les non Mossi ³⁵. Ainsi 93,5% des ménages propriétaires habitent seuls sur leur parcelle alors que 27% des locataires la partagent avec au moins cinq autres ménages : la cohabitation semble donc caractériser en premier lieu la difficulté de certaines catégories d'habitants, parmi lesquels les étudiants et les jeunes occupants des célibatoriums, à accéder à la propriété en raison de leur âge, leurs origines ou leurs capacités économiques.

Tableau n° 129

Nombre de ménages par parcelle suivant le statut résidentiel du chef de ménage en 1986 (en %)

Statut résidentiel	Nombre de ménages résidant sur la parcelle					Total
	1	2	3	4	5 et +	
Propriétaire	93,5	6,4	0,1	0,0	0,0	100,0
Locataire	51,7	12,3	7,1	1,9	27,0	100,0
Hébergé	74,2	22,0	1,4	2,4	0,0	100,0

Source : Enquête ORSTOM/IRSSH (premier passage 1986).

La deuxième caractéristique marquante des populations de la périphérie et significative pour notre propos est la forte proportion de propriétaires (66,1%), corrélée à une quasi absence de locataires (7,9%), les hébergés représentant pour leur part 26% des résidants. Ces pourcentages mériteraient probablement d'être pondérés dans le contexte très particulier des opérations massives de lotissement de la périphérie qui prévalaient au moment de l'enquête. Les propriétaires bénéficiant en effet d'une priorité sur les autres lors de l'attribution des parcelles, les chefs de ménage avaient intérêt à se faire passer ou à faire passer leurs dépendants pour tels. Il n'est donc pas impossible que l'enquête ait exagéré la proportion des propriétaires, mais la prépondérance de ces derniers demeure dans tous les cas.

³⁵ A. MARIE. - op. cit. - p. 10.

Tableau n° 130

Statut résidentiel des chefs de ménage dans les secteurs de la périphérie en 1986
(en % de chefs de ménage)

	15	16	17	18	19	20	21	22	M*
Propriétaire	74	54	76	41	57	79	73	81	66
Locataire	14	7	3	0	9	0	0	2	8
Hébergé	12	38	21	60	34	21	28	18	26
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

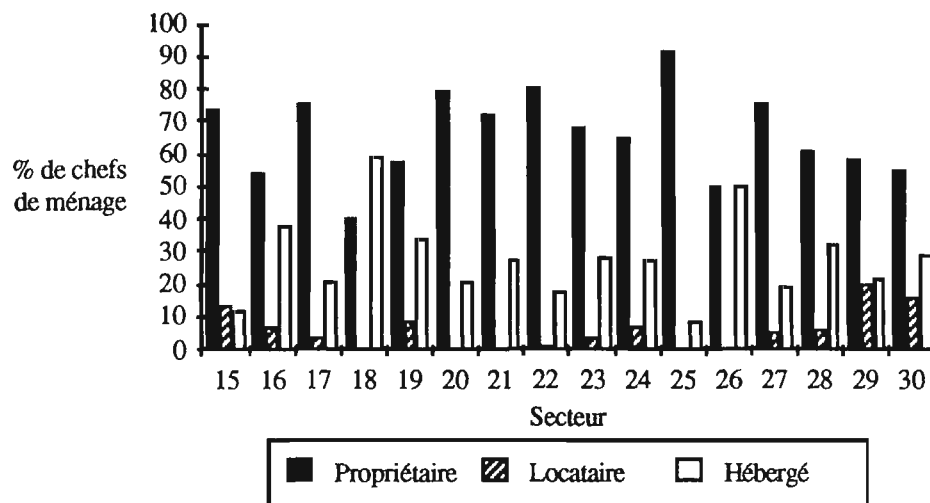
	23	24	25	26	27	28	29	30	M*
Propriétaire	68	65	92	50	75	61	59	55	66
Locataire	4	7	0	0	5	7	20	16	8
Hébergé	28	27	8	50	20	32	22	29	26
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

* Moyenne de la périphérie.

Source : Enquête ORSTOM/IRSSH (premier passage 1986).

Figure n° 68

Statut résidentiel des chefs de ménage
suivant les secteurs : 1986



Source : Enquête ORSTOM/IRSSH (premier passage 1986).

Tableau n° 131

Statut résidentiel du chef de ménage suivant son origine et son appartenance ethnique en 1986 (en %)

Statut résidentiel	ORIGINE			ETHNIE		MOYENNE PERIPHERIE	
	Ouagadougou	Province Ville Village	Etranger	Mossi	Non Mossi		
Propriétaire	73,2	58,3	67,4	38,3	69,6	50,0	66,1
Locataire	2,7	15,6	6,2	36,7	4,4	23,6	7,9
Hébergé	24,1	26,1	26,4	25,0	26,0	26,4	26,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : Enquête ORSTOM/IRSSH (premier passage 1986).

Tableau n° 132

Statut résidentiel du chef de ménage en 1986 suivant la date de son arrivée à Ouagadougou (en %)

Statut résidentiel	Date d'arrivée définitive à Ouagadougou				
	< 1965	65 - 74	75 - 78	79 - 82	≥ 1983
Propriétaire	82,9	82,3	68,8	51,6	33,4
Locataire	1,3	3,3	2,7	12,6	23,3
Hébergé	15,8	14,4	28,5	35,8	43,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : Enquête ORSTOM/IRSSH (premier passage 1986).

Soulignant l'avantage comparatif dont bénéficient les citadins disposant de liens familiaux ou ethniques sur place dans l'obtention de la sécurité foncière, l'enquête montre que les propriétaires présentent un profil particulier : ce sont le plus souvent des Mossi (69,6% possèdent leur parcelle contre 50% pour les autres ethnies), des chefs de ménage entre 45 et 54 ans (85% de propriétaires) et des originaires de Ouagadougou (73% des chefs de ménage ouagalais sont propriétaires contre une moyenne de 66,1%) ou des migrants ayant une expérience de la capitale supérieure à 10 ans (plus de 80% des ménages arrivés avant 1974 sont aujourd'hui propriétaires, contre 50% pour ceux qui ont vécu moins de 4 ans à Ouagadougou). Somme toute, ces données confirment les hypothèses communes selon lesquelles les citadins de longue date, bien ancrés dans un réseau de solidarité familial, ethnique ou professionnel, sont plus susceptibles que d'autres de devenir propriétaires.

En d'autres termes, la conjoncture particulière de la périphérie ouagalaise, liée à la généralisation des lotissements, paraît ici avoir suscité des stratégies préventives qui

inversent la signification des faits et comportements communément observés dans les villes africaines. Les allogènes, moins bien "introduits" en ville et en situation plus précaire que les Mossi, semblent bénéficier de moindres opportunités d'accès au sol. On les trouve dès lors plus fréquemment locataires ou hébergés et plus souvent en situation de cohabitation que les Mossi. Ces derniers montrent en revanche une remarquable aptitude à réinterpréter leurs modèles sociaux pour en optimiser l'"efficacité" dans un jeu foncier dont les règles ont été modifiées ; c'est pourquoi ils sont souvent "isolés" sur une parcelle et à la tête de groupes résidentiels restreints, mais "propriétaires". Si l'hypothèse est exacte, elle suggère que les réponses d'une société aux contraintes de son environnement peuvent être extrêmement rapides et que la plasticité de ses structures sociales comme sa capacité d'adaptation peuvent brutalement, bien que peut-être temporairement, subvertir des schémas explicatifs pourtant éprouvés³⁶. Le dynamisme de ces "communautés" urbaines de la périphérie ne se trouve donc pas a priori infirmé par l'indigence apparente des réseaux de sociabilité domestique ou de voisinage : la faible structuration immédiatement perceptible de la plupart de ces secteurs ne compromet ni l'actualisation de leur potentiel d'innovation sociale ni leur habileté à en mobiliser les ressources.

2/ Activités et statuts socio-professionnels

Répertorier les activités et déterminer les statuts professionnels sont toujours des tâches difficiles dans les villes des pays en développement. L'importance des activités dites "informelles"³⁷, les incertitudes pesant sur leur définition et leur délimitation en situation réelle, comme les vifs débats relatifs au contenu terminologique des études, rendent aléatoires, voire inopérantes, les classifications³⁸. A Ouagadougou comme ailleurs, les formes visibles d'une économie relevant d'un "travail situé hors du champ de la comptabilisation, où la monnaie n'est pas un équivalent général et qui fonctionne hors du contrôle des pouvoirs publics et du cadre légal", pour reprendre l'analyse de

³⁶ Par exemple le schéma selon lequel la richesse et l'importance du groupe polynucléaire symbolise la réussite sociale de son chef.

³⁷ Nous conservons provisoirement l'expression "activités informelles" dont nous réservons la discussion pour la troisième partie : cf. infra, troisième partie, chapitre III (III.A.). Sur les catégories d'analyse, voir : A. DUBRESON. - *Villes et industries en Côte d'Ivoire : pour une géographie de l'accumulation urbaine*. - Paris : Karthala, 1989. - pp. 660-664.

³⁸ Voir par exemple H. COING, H. LAMICQ, C. MALDONADO, C. MEUNIER. - "Contradiction dans l'analyse ou dans la réalité ?". - in I. DEBLE, Ph. HUGON (dirs.). - *Vivre et survivre dans les villes africaines*. - Paris : PUF, 1982. - pp. 50-62 ; P. METTELIN. - "Petite production marchande et activités informelles urbaines en Afrique noire : état de la problématique analytique". - in *Cultures et développement*. - vol. XVII n° 1, 1985. - pp. 3-27.

Philippe Hugon ³⁹, sont nombreuses. Elles caractérisent aussi bien les filières artisanales traditionnelles des tailleurs ou des dolotières (qui fabriquent et vendent la bière de mil) que des activités plus récentes (réparation de voitures et cycles, construction ou ferblanterie). Une enquête de 1989, commandée par la Chambre de commerce, d'industrie et d'artisanat de Ouagadougou, montre ainsi qu'aux abords des principaux marchés de la capitale, la "petite production marchande" constitue l'essentiel de l'activité économique urbaine dont elle couvre un large spectre ⁴⁰. Dans un travail antérieur effectué par Meine Pieter Van Dijk en 1976 sur le "secteur informel", quatre branches de l'artisanat de production et de service se détachaient nettement en terme de nombre d'emplois : la préparation traditionnelle de la bière de mil, la confection, la menuiserie et la réparation de vélos et cyclomoteurs. Le petit commerce aurait alors occupé, selon les enquêtes de l'auteur, plus de 4 000 personnes dont les deux-tiers dans la vente et le transport de l'eau ⁴¹.

Les comptages sont cependant difficiles et l'évaluation de l'ampleur réelle, tant numérique qu'économique, de ces activités urbaines reste très controversée. Les enquêtes les plus exhaustives sont anciennes. Retenant trois critères de définition - l'absence de statut juridique, le défaut d'enregistrement du personnel à la Caisse de Sécurité sociale, le non respect du versement d'un salaire minimum ⁴² - Meine Pieter Van Dijk estimait que 183 400 actifs environ (73% du total) travaillaient dans le "secteur informel" en 1976, contre 41 600 seulement dans le secteur formel, mais l'auteur reconnaissait volontiers les limites de cette approximation ⁴³. Décidant en février 1987 de restructurer le "secteur informel", défini comme l'ensemble des unités économiques ne présentant pas de statut juridique et ne payant pas de taxes, le gouvernement burkinabè s'est aussi efforcé d'en recenser les activités. Dans le cadre de cette opération, dont l'objectif affiché était de "faire disparaître progressivement" l'économie "informelle" puis de "créer des emplois réels" ⁴⁴, le ministère de l'Équipement fut chargé de l'organisation des métiers de la mécanique, tandis que celui du Commerce et de l'Approvisionnement du Peuple s'occupait, entre autres, des fabricants de dolo. Le

³⁹ Ph. HUGON. - "L'économie duale dans le contexte de crise". - in Cultures et développement. - vol. XVII n° 2, 1985. - p. 295. - (n° spécial : De la crise au développement).

⁴⁰ DIRECTION GÉNÉRALE DE L'URBANISME ET DE LA TOPOGRAPHIE. - Enquête urbaine sur les activités dans la ville de Ouagadougou : inventaire des activités susceptibles d'être transférées à la périphérie urbaine. - Ouagadougou : Ministère du Commerce et de l'Approvisionnement du Peuple/Ministère de l'Équipement, 1989. - p. 3.

⁴¹ M. P. Van DIJK. - Burkina Faso : le secteur informel de Ouagadougou. - Paris : L'Harmattan, 1986. - p. 105. - (Villes et entreprises).

⁴² Ibid. - p. 14.

⁴³ Ibid. - p. 92 et p. 104.

⁴⁴ Termes du communiqué ministériel rapporté dans une dépêche de l'Agence France Presse (4 février 1987).

recensement, qui devait permettre de doter chaque travailleur d'une carte d'identification professionnelle, a permis de dénombrier plus de 100 000 actifs exerçant une petite activité artisanale ou commerciale non déclarée. La fiabilité d'un tel recensement officiel d'activités officieuses restait cependant aléatoire et les réticences rencontrées lors de cet inventaire ont été telles que le projet a été abandonné, après l'annonce de quelques mesures sans grande incidence.

Des "kiosques" modèles ont ainsi été proposés aux mécaniciens, "médecins du fer"⁴⁵, mais rares sont les artisans qui purent s'y conformer ; des règles d'hygiène ont été en principe imposées aux productrices de dolo, mais les ont-elles respectées ?⁴⁶ Enfin, des ateliers pilotes de ferblantiers ont été installés. Le recensement ayant en effet révélé le nombre important de ces derniers, la décision fut prise de les "organiser"⁴⁷. Dans ce but, un périmètre délimité au secteur 16 leur fut attribué lors d'une cérémonie le 22 février 1987 : le projet, s'il avait été mené à terme, aurait dû permettre de consigner les artisans à la fois dans un carcan professionnel réglementé par un cahier des charges et dans un espace géographique, où les collecteurs d'impôts n'auraient eu aucun mal à les retrouver... On comprend donc que les travailleurs aient résisté à ces mesures, en prenant leur distance à l'égard d'une politique d'aide visant à mieux les contrôler.

En l'absence d'enquêtes récentes et compte tenu du flou terminologique des notions utilisées, le marché du travail ouagalais reste mal connu et les catégories d'activités mal définies. Les données et instruments de travail faisaient donc défaut au moment d'élaborer le questionnaire de l'enquête et d'établir une classification précise. Trois grandes rubriques ont finalement été retenues qui ne lèvent l'ambiguïté ni sur les termes ni sur leur contenu, mais elles ont été suffisamment opératoires pour permettre la collecte des données dans des conditions satisfaisantes : le secteur "traditionnel" (agriculture, artisanat, petit commerce et activités liées aux thérapeutiques et cultes traditionnels), le secteur "moderne" (industrie, commerce, services), et les inactifs (élèves-étudiants, retraités, autres). L'essentiel des petites activités marchandes de la périphérie se trouve ainsi concentré dans deux sous-groupes : le petit commerce et l'artisanat de production ou de service.

⁴⁵ Carrefour africain. - n° 881-882 du 10 mai 1985. - p. 27.

⁴⁶ Sidwaya. - n° 716 du 20 février 1987. - p. 5.

⁴⁷ Echos-CNSS. - n° 18-19, 1er et 2ème trimestres 1987. - p. 22.

Tableau n° 133
L'emploi en périphérie (1986)

		Activité principale	
		Oui	Non
Activité secondaire	Oui	10,2	2,5
	Non	75,4	11,9
Total		85,6	14,4

Source : Enquête ORSTOM/IRSSH (premier passage 1986).

En fonction de cette classification, 88,1% des chefs de ménage ont déclaré exercer une activité : 85,6% à titre principal (46,6% dans le secteur traditionnel, 38,5% dans le secteur moderne et 0,5% en tant qu'apprentis) et 2,5%, en l'absence d'activité principale, à titre secondaire. Un dixième des chefs de ménage seulement affiche une activité secondaire en sus d'un premier emploi (10,2%). Cette proportion apparaît relativement faible par rapport à ce que l'on sait des configurations professionnelles dans d'autres villes africaines, où la mixité des occupations professionnelles et le cumul des emplois semblent fréquents, notamment parce qu'ils sont parfois le seul moyen de parvenir à une rémunération globale acceptable⁴⁸. Les travaux de Meine Pieter Van Dijk établissaient ainsi que les "entrepreneurs du secteur informel", enquêtés à Ouagadougou au milieu des années 70, disposaient alors dans une proportion d'un tiers de revenus d'appoint parfois substantiels⁴⁹. Notons enfin que si 11,9% des chefs de ménage sont "inactifs" (les étudiants et les retraités figurent dans cette catégorie), seuls 4,1% se disent chômeurs, c'est-à-dire recherchent un emploi. Ces chiffres recueillis doivent être considérés avec prudence et circonspection, notamment en ce qui concerne les taux d'emploi (ou sous-emploi) et les activités secondaires que l'enquête, dont ce n'était qu'un thème de recherche marginal, semble avoir mal saisis dans leur ensemble.

⁴⁸ J. CHARMES, Ph. COUTY, C. ROBINEAU. - "Rapports Nord-Sud : pour des stratégies de développement plus réalistes et mieux informées : l'exemple du secteur non structuré et du secteur rural en Afrique". - in ORSTOM (Département H). - *Economies en transition : concepts, analyses, méthodes d'investigation*. - Paris : ORSTOM, juin 1985. - pp. 72-73.

⁴⁹ M. P. Van DIJK. - op. cit. - p. 166.

Tableau n° 134

Activité principale des chefs de ménage suivant les secteurs de la périphérie en 1986 (en % de chefs de ménage)

	15	16	17	18	19	20	21	22	Moyenne périphérie
SECTEUR "TRADITIONNEL"									
Agriculture	21,9	15,7	8,9	14,3	14,9	18,9	23,5	17,9	16,2
Artisanat	6,9	12,8	12,1	0,0	14,9	18,9	13,7	16,1	12,0
Petit commerce	26,0	26,3	21,8	14,3	21,3	10,3	11,8	12,9	20,3
Culte	0,0	0,0	0,0	0,0	2,1	0,0	3,9	3,2	0,7
Sous-total	54,8	54,8	42,8	28,6	53,2	48,1	52,9	50,1	49,2
SECTEUR "MODERNE"									
Industrie	1,4	2,2	14,7	4,8	4,2	0,0	3,9	4,8	6,2
dont :									
- Entreprises	0,0	0,6	5,2	0,0	2,1	0,0	0,0	1,6	2,6
- Bâtiment + TP	1,4	1,6	9,5	4,8	2,1	0,0	3,9	3,2	3,6
Commerce	6,8	6,1	6,9	0,0	12,8	5,2	17,7	8,1	6,3
Services	31,5	22,1	32,1	47,6	23,4	46,7	25,5	30,6	29,3
dont :									
- Privé*	9,6	3,9	12,6	9,5	6,4	13,8	5,9	8,1	7,8
- Public :									
- Banq. & Ass.**	0,0	1,9	0,9	7,2	0,0	0,0	0,0	1,6	1,1
- Administration	8,2	9,3	10,0	19,0	8,5	20,7	9,8	12,9	12,0
- Enseignement	4,1	1,9	1,7	0,0	2,1	5,2	0,0	0,0	2,3
- Autres services	1,4	1,9	1,7	0,0	2,1	7,0	5,9	1,6	2,2
- Armée	8,2	3,2	5,2	11,9	4,3	0,0	3,9	6,4	3,9
Sous-total	39,7	30,4	53,7	52,4	40,4	51,9	47,1	43,5	41,8
INACTIFS									
Etudiants	0,0	4,2	0,9	7,1	2,1	0,0	0,0	3,2	4,6
Retraités	1,4	1,3	2,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,3
Autres	4,1	9,3	0,0	11,9	4,3	0,0	0,0	3,2	3,1
Sous-total	5,5	14,8	3,5	19,0	6,4	0,0	0,0	6,4	9,0
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

* Services divers.

** Banques + Assurances

.../...

	23	24	25	26	27	28	29	30	Moyenne périphérie
SECTEUR "TRADITIONNEL"									
Agriculture	25,5	25,5	26,7	37,5	22,2	13,2	1,7	15,8	16,2
Artisanat	22,4	13,6	13,4	12,5	6,8	7,5	4,9	11,6	12,0
Petit commerce	12,1	14,6	8,3	12,5	5,1	20,8	23,8	35,4	20,3
Culte	2,1	0,0	0,0	0,0	0,0	1,4	0,0	0,0	0,7
Sous-total	62,1	53,7	48,4	62,5	34,1	42,9	30,4	62,8	49,2
SECTEUR "MODERNE"									
Industrie	0,0	8,2	21,7	0,0	17,9	8,1	7,8	3,4	6,2
dont :									
- Entreprises	0,0	8,2	21,7	0,0	5,1	2,4	4,3	0,0	2,6
- Bâtiment + TP	0,0	0,0	0,0	0,0	12,8	5,7	3,5	3,4	3,6
Commerce	1,7	5,5	0,0	0,0	7,7	5,2	6,4	7,5	6,3
Services	27,6	22,7	29,9	25,0	35,2	32,5	33,3	22,2	29,3
dont :									
- Privé*	6,2	10,9	3,3	0,0	13,7	7,1	5,7	5,6	7,8
- Public :									
- Banq. & Ass.**	0,0	0,0	0,0	0,0	2,6	1,4	2,1	0,0	1,1
- Administration	11,4	11,8	10,0	12,5	11,1	18,4	17,0	11,6	12,0
- Enseignement	5,2	0,0	5,0	12,5	2,6	0,0	3,5	1,8	2,3
- Autres services	2,4	0,0	8,3	0,0	2,6	0,9	3,9	1,4	2,2
- Armée	2,4	0,0	3,3	0,0	2,6	4,7	1,1	1,8	3,9
Sous-total	29,3	36,4	51,6	25,0	60,8	45,8	47,5	33,1	41,8
INACTIFS									
Etudiants	3,1	2,7	0,0	12,5	5,1	8,5	19,9	0,0	4,6
Retraités	4,8	4,5	0,0	0,0	0,0	0,0	1,1	2,3	1,3
Autres	0,7	2,7	0,0	0,0	0,0	2,8	1,1	1,8	3,1
Sous-total	8,6	9,9	0,0	12,5	5,1	11,3	22,1	4,1	9,0
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

* Services divers.

** Banques + Assurances

Source : Enquête ORSTOM/IRSSH (premier passage 1986).

Le premier enseignement de ce tableau est la confirmation d'un important secteur agricole urbain (16% des chefs de ménage y exercent leur activité principale), principalement localisé dans la partie septentrionale de la ville où plus du cinquième des chefs de ménage s'y consacre. La proximité des barrages et l'origine rurale, autochtone ou allogène, de la majorité des habitants concourent à expliquer cette "spécialisation géographique", qui conforte l'originalité des communautés des anciens villages du nord de la ville absorbés par l'urbanisation. Sans doute l'importance de l'agriculture urbaine dans l'économie domestique est-elle cependant imparfaitement rendue dans l'enquête car elle est fréquemment une activité secondaire et irrégulière des ménages, lesquels profitent de la proximité de terrains inappropriés pour entretenir quelques cultures de condiments et légumes destinées à la consommation familiale jusque dans les quartiers proches du centre-ville ⁵⁰. Le maraîchage est en outre en partie assuré par les femmes à Ouagadougou : une visite le long des barrages confirme une présence féminine non négligeable sur les sites de culture que traduisent mal, selon nous, les 6,3% d'agricultrices recensées par l'enquête ⁵¹. Une distorsion probable entre le poids réel de cette activité et sa transcription statistique, qui a été relevée dans d'autres villes africaines ⁵², sous-évalue ainsi probablement sa place dans les activités de la périphérie ouagalaise, à la fois comme appoint vivrier pour les ménages et source de revenus complémentaires : la présence d'un "marché" européen dans la capitale est à cet égard essentielle pour les débouchés des produits du maraîchage.

La comparaison des données des recensements de 1975 et 1985 montre que le pourcentage d'agriculteurs a légèrement baissé à Ouagadougou entre ces deux dates, passant du quart au cinquième des actifs. En l'absence d'études plus précises, il est toutefois difficile de spécifier les raisons de cette évolution. L'agriculture urbaine est-elle une solution de repli dans une conjoncture urbaine difficile pour des populations néo-rurales qui ont conservé leurs savoir-faire agricoles et se trouvent confrontées au chômage urbain, ou bien correspond-elle à une demande urbaine supportée par le développement, encore embryonnaire, de couches moyennes dont le régime alimentaire

⁵⁰ Y. DEVERIN. - "Gestion des espaces collectifs : pratiques ouagalaises". - Communication au colloque "Maîtriser le développement urbain en Afrique sub-saharienne". Ouagadougou : 1 - 5 octobre 1990. - doc. non publié, p. 6.

⁵¹ Pierre SIRVEN note également dans une enquête sur le "secteur informel" de Fada N'Gourma, ville secondaire de l'est du Burkina Faso, que très peu de femmes se sont déclarées actives "alors que la presque totalité d'entre elles sont agricultrices et/ou pratiquent un petit commerce ; mais ici comme souvent ailleurs, elles déclarent qu'elles sont ménagères, c'est-à-dire sans emploi pour le recenseur." : P. SIRVEN. - "Le «secteur informel» à Fada N'gourma". - in SINGARAVELOU (dir.). - Pauvreté et développement dans les pays tropicaux. - Bordeaux : CEGET/CRET, 1988. - p. 544.

⁵² Voir par exemple F. VILLIEN. - "L'agriculture dans la ville : l'exemple de Bangui". - in Cahiers d'Outre-mer. - vol. 41, n° 163, juillet-septembre 1988. - p. 285.

se diversifie ? Ces deux hypothèses ne sont d'ailleurs pas incompatibles puisque François Villien en corrèle les effets pour expliquer le développement de l'agriculture urbaine à Bangui ⁵³.

Le poids numérique des petits commerçants apparaît comme une deuxième caractéristique marquante de la structure de l'emploi dans la périphérie et ce, d'autant qu'aux 20% de chefs de ménage qui se sont reconnus dans cette catégorie, il faut ajouter de nombreuses femmes qui, lorsqu'elles exercent une activité (71,3% cependant se considèrent comme "ménagères"), s'adonnent le plus souvent au petit commerce (trois-quarts des femmes actives contre 4% seulement travaillant dans le secteur moderne). Elles vendent alors les condiments servant à la préparation des différentes sauces entrant dans la composition des plats régionaux - oignons, soumbala, gombos, sauce tomate, piments, cube maggi, sel, arachides - ou, à certaines heures de la journée, des beignets de mil et de haricot. Les "restauratrices" offrant des plats préparés sont en revanche rares en périphérie où la demande est faible, contrairement au centre-ville.

Toutefois, même en ajoutant les artisans et membres des cultes aux petits commerçants, l'ensemble des activités ainsi schématiquement identifié dans la périphérie ouagalaise ne constitue qu'un tiers des activités des chefs de ménage. Il est vrai qu'en ne prenant pas en compte les autres membres des familles (femmes et enfants) l'enquête ne donne qu'une image imprécise de la population réellement en activité dans ces aires urbaines. En outre, le statut des agriculteurs, ainsi que nous l'avons souligné, reste incertain. Néanmoins, si cette proportion est significative, elle mérite attention car elle infirme l'image d'une population péri-urbanisée globalement marginalisée et survivant d'activités surnuméraires.

De fait, l'enquête montre que 42% des chefs de ménage résidant en périphérie travaillent dans le secteur moderne, privé ou public. Par ailleurs, l'analyse des statuts professionnels, en dépit de l'ambiguïté des dénominations retenues ⁵⁴, atteste qu'à côté de la catégorie équivoque des "indépendants", qui recouvre une grande diversité de situations et dans laquelle se rangent 41% des enquêtés, majoritairement établis à leur propre compte dans le secteur dit "traditionnel", les salariés du privé et surtout du public

⁵³ Ibid. - pp. 284 - 302.

⁵⁴ Les choix méthodologiques de l'enquête ont aussi d'évidentes implications sur l'image socio-professionnelle de la périphérie qu'elle produit : les catégories "apprenti" et "aide-familial" sont ainsi très sous-estimées parce que n'ont été pris en considération que les chefs de ménage.

Tableau n° 135

Statut des chefs de ménage dans leur activité principale suivant les secteurs : 1986
(en % de chefs de ménage)

	SECTEUR																Moyenne périphérie
	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	
Aide-familial	0,0	1,3	0,0	0,0	4,3	0,0	0,0	6,5	1,1	0,0	0,0	0,0	2,6	0,0	1,4	2,3	1,4
Apprenti	0,0	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,6	0,0	3,6	0,0	0,0	0,0	1,4	1,8	0,0	0,6
Indépendant	49,4	46,2	35,9	28,6	52,2	44,8	39,2	37,1	49,7	49,1	53,3	62,5	29,1	34,5	26,2	46,0	41,3
Contrat temporaire	4,2	1,3	9,2	9,5	0,0	0,0	5,9	4,8	4,8	8,2	3,3	0,0	5,1	1,4	1,8	5,6	4,2
Mancœuvre	0,0	1,6	3,5	4,8	2,2	0,0	0,0	4,8	5,2	0,0	10,0	12,5	17,1	2,4	7,4	0,9	3,9
Ouvrier	8,2	9,0	8,6	14,3	2,2	19,0	19,6	14,5	2,4	7,3	25,0	0,0	18,8	8,0	7,8	3,7	8,7
Employé	12,3	12,5	17,2	11,9	21,7	24,1	7,9	17,7	17,9	19,1	5,0	0,0	5,1	14,6	16,3	19,1	15,5
Technicien	1,3	0,6	3,5	0,0	0,0	0,0	0,0	3,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,5	1,9	1,3
Cadre moyen	4,1	8,0	4,3	11,9	4,3	0,0	19,6	1,6	4,8	0,0	3,4	0,0	8,5	14,6	11,0	4,7	6,4
Cadre supérieur	5,5	1,6	4,0	0,0	0,0	5,2	0,0	1,6	0,0	0,0	0,0	12,5	0,0	1,4	0,0	1,4	1,7
Petit patron	1,3	1,6	0,0	0,0	2,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,4	1,8	0,0	0,7
Entrepreneur	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Profession libérale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Chômeur	0,0	3,8	6,0	7,1	6,6	6,9	3,9	0,0	3,4	0,0	0,0	0,0	4,3	3,3	1,1	8,8	3,6
Non précisé	13,7	11,9	7,8	11,9	4,3	0,0	3,9	6,5	10,7	12,7	0,0	12,5	9,4	17,0	20,9	5,6	10,7
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : Enquête ORSTOM/IRSSH (premier passage 1986).

représentent environ un tiers des chefs de ménage de la périphérie ⁵⁵. Parmi ceux-ci, un dixième peut être rattaché aux couches dites moyennes ou supérieures de la population urbaine, encore que certains employés puissent sans doute leur être également assimilés. La présence de ces salariés, et notamment de la frange la plus prospère d'entre eux, démontre que la domiciliation dans ces secteurs est loin d'être uniquement le fait des pauvres et dément l'idée d'homogénéité socio-économique et de précarité généralisée des populations de la périphérie qui a longtemps été utilisée comme prétexte et justification au désintérêt des pouvoirs publics pour ces aires urbaines. Cette proximité de ménages aux revenus divers et leur cohabitation dans de mêmes unités de voisinage est un élément fondamental d'explication de la physionomie de ces secteurs et de leur dynamisme actuel.

Au regard de la situation objective de nombre des individus interrogés, arrivés à Ouagadougou depuis moins de dix pour 50% d'entre eux, illettrés dans 60% des cas et n'ayant, dans une proportion similaire, pas été scolarisés, la capacité d'insertion des chefs de ménage de la périphérie ouagalaise dans le marché de l'emploi urbain paraît singulièrement plus grande que ce qu'un aperçu rapide pouvait laisser envisager. Certes, comme ailleurs le nombre des chômeurs est sans doute sous-estimé, les activités principales déclarées sont parfois des emplois intermittents et peu rémunérateurs dans la petite économie marchande, qui peut fonctionner en partie comme un secteur refuge en absorbant une partie de la main-d'œuvre urbaine pléthorique en situation de chômage potentiel - cette hypothèse était notamment avancée par Meine Pieter Van Dijk dans son étude de 1986 lorsqu'il avançait que le "secteur informel", avec un taux de croissance moyen annuel de 10% au milieu des années 70, contribuait plus à la création d'emplois que le secteur moderne et évoquait le fonction "d'absorption" jouée par le premier ⁵⁶ - mais la situation des secteurs périphériques ne paraît en cela guère spécifique. Face à la faible capacité de rétention des activités agricoles et à la faiblesse de l'offre officielle d'emplois, leurs citadins cherchent comme les autres dans l'"élasticité" des petites activités urbaines les conditions de leur insertion dans le marché du travail ⁵⁷. Ils y

⁵⁵ Rappelons qu'au milieu des années 80, le secteur primaire occupait plus de 90% de la population active et contribuait au PIB à hauteur de 47,2%, contre 17% pour le secteur secondaire (industrie - 14% - et mines - 3%) et 35,8% pour le secteur tertiaire, composé essentiellement du commerce et de l'administration publique : C. BATTISTINI. - *République du Burkina*. - Paris : Service de la communication, de l'Information et de la Documentation du ministère de la Coopération, mai 1987. - pp. 7- 8.

⁵⁶ P. M. Van DIJK. - op. cit. - p. 92, p. 99, p. 114.

⁵⁷ Les remarques de P. SIRVEN suggèrent cependant de nuancer ce propos. Il distingue en effet, dans son enquête sur Fada N'Gourma, au moins deux catégories de trajectoires individuelles au sein des populations qui recourent aux activités informelles : les femmes âgées, pour qui elles sont avant tout une source de revenus permettant d'acheter les produits nécessaires à la vie quotidienne, et les jeunes hommes pour qui elles représentent un "moyen temporaire de s'insérer dans le milieu urbain dans l'attente d'exercer un vrai métier" : P. SIRVEN. - op. cit. - p. 561.

favorisent, en fonction de leurs faibles niveaux de qualification et des possibilités internes de formation (filères de l'apprentissage), l'émergence ou la spécialisation de nombreux métiers adaptés à la demande des couches populaires urbaines. Beaucoup des artisans recensés sont ainsi des mécaniciens-réparateurs de petits engins, auxquels les utilisateurs malheureux d'un abondant parc de deux-roues en état souvent piteux livrent chaque jour en grand nombre leur "moteur". L'augmentation de la demande semble ainsi avoir suscité en réponse une croissance importante des effectifs de ce secteur d'activité, montrant par là une capacité d'adaptation et de fonctionnement symbiotique avec l'évolution de la consommation urbaine ⁵⁸. Alors qu'il constituait la quatrième source d'emplois "informels" avec un millier de travailleurs à la fin des années 70, selon les travaux de Meine Pieter Van Dijk, il en regroupe en 1985 plus de 5 500 d'après le recensement démographique et représente désormais le plus gros des bataillons du secteur "artisanal" recensé ⁵⁹. La reconversion de nombreux chefs de ménage ouagalais d'origine rurale dans le petit commerce et l'artisanat illustre ainsi un des multiples mécanismes d'adaptation à l'environnement urbain imposés aux nouveaux citoyens par un marché de l'emploi segmenté. Que le tiers des chefs de ménage dépende de ces activités au statut précaire témoigne des difficultés économiques générales des villes africaines et les résidents de la périphérie reproduisent en cela des schémas d'insertion urbaine observés ailleurs ⁶⁰. Face aux goulots d'étranglement du marché de l'emploi salarié formel, citoyens et néo-citoyens inventent ainsi, ou actualisent, des méthodes singulières pour "vivre et survivre" selon la formule désormais classique de l'ouvrage d'Isabelle Deblé et Philippe Hugon ⁶¹.

⁵⁸ Voir à ce sujet les remarques de P. SIRVEN sur la rareté des activités "informelles" de service à Fada N'Gourma, "traduisant la faible intégration de la population dans la vie moderne", et sur l'importance marginale dans cette ville des "graisseurs" et gonfleurs", qui s'adressent aux conducteurs de deux-roues et sont en revanche très nombreux à Ouagadougou : P. SIRVEN. - op. cit. - p. 548.

⁵⁹ P. M. Van DIJK. - op. cit. - p. 105 ; le chiffre de 1985 est extrait d'un document de travail non publié de l'INSD portant sur la population résidente active occupée de plus de 10 ans dans la section urbaine de la province du Kadiogo : INSD. - Recensement général de la population 1985. Résultats définitifs. - Ouagadougou : Ministère du Plan et de la Coopération, 1989.

⁶⁰ C. MALDONADO. - Petits producteurs urbains d'Afrique francophone. - Genève : Bureau international du Travail, 1987. - p. 78 et sq.

⁶¹ Extrait du titre : I. DEBLE, Ph. HUGON (dirs.). - op. cit.

Tableau n° 136

Activité des chefs de ménage de la périphérie suivant celle de leur père en 1986
(en % de chefs de ménage *)

Activité du père	Activité du chef de ménage				Total
	Agriculture	"Secteur informel"	Secteur moderne	Inactif	
Agriculture	15,1	30,2	39,0	4,0	88,3
"Secteur informel"	0,1	1,8	1,8	0,5	4,2
Secteur moderne	0,1	0,7	3,1	1,1	5,0
Inactif	0,0	0,4	1,5	0,6	2,5
Total	15,3	33,1	45,4	6,2	100,0

* % réalisé sur l'ensemble des chefs de ménage dont l'activité du père a été précisée.

Source : Enquête ORSTOM/IRSSH (premier passage 1986).

Leur introduction dans le monde de l'artisanat urbain par le "recyclage" professionnel est une première étape, mais l'enquête suggère également, en dévoilant une évolution sensible, en l'espace d'une génération, des profils socio-professionnels moyens des populations aujourd'hui résidentes de la périphérie ougalaise, que ces stratégies d'intégration urbaine se doublent de phénomènes de mobilité sociale ascendante⁶². De pères massivement agriculteurs (88%) en effet, un tiers des chefs de ménage exerce une petite activité marchande mais surtout une notable proportion d'entre eux a trouvé à s'employer dans le secteur moderne (42%). Ils appartiennent alors surtout à l'administration publique, ce qui n'est guère surprenant dans une capitale au développement industriel très limité et à la tradition commerciale fortement concurrencée par Bobo-Dioulasso, dans laquelle l'Etat reste le plus gros employeur⁶³.

Cette considération sur les glissements socio-professionnels aurait certes plus de sens et d'intérêt si elle prenait en compte des citoyens de deuxième génération et leurs pères : le peuplement de la périphérie est trop récent cependant pour que les résultats de l'enquête sur ce point soient significatifs. Il n'en demeure pas moins que l'insertion urbaine par l'accès au travail est une réalité pour un pourcentage significatif de migrants, installés dans une périphérie qui n'est ainsi guère conforme à la représentation d'une périphérie

⁶² E. LE BRIS. - "Structures d'activités". - in E. LE BRIS et al. (à paraître). - op. cit. - p. 7.

⁶³ Les emplois dans le commerce moderne recensés en périphérie sont probablement peu représentatifs de l'importance réelle de ce dernier à Ouagadougou où il est aujourd'hui en progression. C'est toutefois un secteur d'activités qui reste mieux représenté à Bobo-Dioulasso, que favorisent sa situation géographique, sa tradition commerciale et la spécialisation professionnelle de certains de ses habitants (notamment des Dioula, réputés grands voyageurs et qui, au centre de réseaux de négociants bien établis dans toute l'Afrique de l'Ouest, sont des agents actifs du commerce international). Voir P. LABAZEE. - Entreprises et entrepreneurs du Burkina Faso. - Paris : Karthala, 1988. - p. 18.

marginalisée, peuplée de citoyens exclus du marché urbain : ces derniers sont certes géographiquement éloignés des "lieux" du pouvoir, ils n'en sont pas moins aptes à en utiliser les ressources pour étayer leurs stratégies personnelles et, nous le verrons, collectives.

Tableau n° 137

Lieu de travail des chefs de ménage résidant dans la périphérie en 1986
(en % de chefs de ménage)

Lieu de résidence	Lieu de travail				Total
	Secteurs centraux	Secteur de résidence	Autre secteur de la périphérie	Ambulant	
15	48,1	15,4	26,9	9,6	100,0
16	52,5	36,0	10,6	0,9	100,0
17	58,8	24,1	13,9	3,2	100,0
18	52,9	32,4	14,7	0,0	100,0
19	54,5	27,3	9,1	9,1	100,0
20	73,4	13,3	13,3	0,0	100,0
21	50,0	36,1	5,6	8,3	100,0
22	74,5	15,7	9,8	0,0	100,0
23	39,5	43,6	4,1	12,8	100,0
24	37,2	23,3	34,9	4,6	100,0
25	20,0	53,3	20,0	6,7	100,0
26	14,3	28,6	57,1	0,0	100,0
27	41,8	20,8	28,6	8,8	100,0
28	49,4	31,3	19,3	0,0	100,0
29	68,9	9,7	17,1	4,3	100,0
30	48,5	19,5	22,5	9,5	100,0
Total	53,2	24,9	16,5	5,4	100,0

Source : Enquête ORSTOM/IRSSH (premier passage 1986).

Leur "marginalité" est d'autant moins avérée que 53% des chefs de ménage de la périphérie travaillent dans les quartiers centraux, lesquels concentrent sans surprise la majorité des emplois urbains et polarisent la vie économique et administrative. Le poids de la composante agricole apparaît ici à nouveau comme un élément discriminant majeur puisque les secteurs où elle domine emploient sur place une proportion plus importante de leurs habitants (secteurs 21, 23, 24, 25, 26) tandis que les secteurs dont les chefs de ménage relèvent principalement de l'administration et du tertiaire privé engendrent chaque jour d'importants mouvements pendulaires avec le centre (secteurs 17, 20, 22 ou 29). De ce constat trivial, nous sommes cependant tentée de proposer deux

commentaires qui, en considérant deux moments distincts de l'analyse du processus de consolidation de la périphérie, en offrent aussi deux interprétations.

La première met en évidence le fait que, en dépit de cette disparité de la distribution des emplois urbains qui n'est ni originale ni spécifique, plus de 40% des résidents de la périphérie vivent d'une activité située en dehors du centre-ville : un quart au voisinage de leur lieu d'habitation et les autres dans la couronne péri-urbaine. Cette situation est en partie liée à la localisation des aires de culture (nord des barrages et zones agricoles péri-urbaines) mais aussi au fait qu'une proportion non négligeable de la main-d'œuvre trouve un emploi dans les "petits métiers", dont la création et le fonctionnement dépendent essentiellement des besoins micro-locaux des quartiers. Les tailleurs, menuisiers, restaurateurs, ferrailleurs ou réparateurs vivent en effet surtout d'une clientèle de voisinage, à l'exception des rares artisans ayant développé un savoir-faire dont la réputation a dépassé les limites de leur secteur. Bien que les disparités soient fort grandes d'un secteur à l'autre, la périphérie est donc plus qu'un simple "dortoir". Il est difficile cependant d'inférer de cette constatation une hypothèse raisonnable sur la dynamique de ces activités. Il est ainsi certain que la complexification et l'étoffement de la demande accompagnent le processus de "construction" socio-économique de la périphérie, qui reste encore embryonnaire dans plusieurs secteurs encore peu ou très inégalement peuplés, mais il nous est en revanche impossible d'affirmer que lui est corrélée la multiplication des activités économiques sur place. Une enquête réalisée sur une trame d'accueil récemment aménagée montre que les habitants, un an après leur installation, éprouvent des difficultés à reprendre des activités antérieurement exercées dans un quartier densément occupé, et destinées à une demande de voisinage encore trop faible : de nombreuses femmes n'ont ainsi pu réouvrir leur petit commerce et quelques artisans interrogés (tailleurs et menuisiers) témoignent d'une diminution sensible de leur clientèle en raison, selon eux, de l'insuffisant peuplement de la trame et du faible pouvoir d'achat de ses habitants, affecté par l'effort financier de reconstruction ⁶⁴. Le développement des petites activités marchandes, qui apparaissent plus clairsemées sur la trame que dans l'ancien quartier, semble ainsi lié à l'importance de la demande d'immédiate proximité. L'enquête ORSTOM/IRSSH montre cependant aussi que dans des secteurs anciennement aménagés et dont la densité d'habitat est supérieure à la moyenne comme le 29, pourtant connu pour la vitalité de son marché et l'intense activité des échoppes et ateliers de la zone commerciale adjacente, seuls 7,4% des chefs de

⁶⁴ S. LAFONTAINE. - op. cit. - p. 67.

ménage travaillent sur place. L'état de nos connaissances ne nous permet donc pas de lier les deux phénomènes.

La seconde interprétation de cette dissociation des lieux de résidence et de travail, qui concerne la majorité des chefs de ménage de la périphérie, privilégie ses implications sur la structuration des réseaux de relation et d'influence dont procèdent largement les actions collectives en périphérie et notamment celles qui participent de la gestion partagée. Dans un pays de tradition orale où la palabre reste l'un des modes de socialisation et d'arbitrage des problèmes communautaires, les règles de sociabilité et de bienséance reposent, comme ailleurs en Afrique, sur le contact direct et la relation personnelle. Si les conversations téléphoniques se développent, elles ne supplantent nullement les discussions autour d'une bière : il faut avoir cependant longtemps observé dans les antichambres de l'administration l'incessant va et vient de "frères", petits et grands, porteurs de messages et quêteurs de rendez-vous, pour comprendre ce que celles-ci impliquent de diplomatie exploratoire pour mettre au point les rendez-vous où seront enfin exposées les doléances et formulées les demandes, préparées par le patient déploiement des contacts liminaires. Que cette forme d'urbanité reste dominante donne à la proximité physique un avantage considérable. Autrement dit, que des résidants de la périphérie puissent, en raison de la localisation de leur emploi, assurer dans le centre-ville la permanence d'une présence effective, constituant un relais immédiatement "praticable", actualisé au gré des circonstances par des contacts directs avec les services ou personnalités que l'on juge opportun de solliciter, est un élément primordial du fonctionnement de la gestion urbaine infra-communale, lorsque celle-ci signifie d'abord et avant tout "intéresser" les autorités et les services publics aux projets des secteurs afin d'en obtenir une aide surrogatoire.

C'est essentiellement par l'intermédiaire de ces résidants salariés en centre-ville que les CR se sont efforcés ces dernières années de réinvestir les lieux du pouvoir urbain, pour obtenir une répartition plus équitable des ressources publiques, que l'écran fictif de l'éloignement géographique a pendant vingt ans détournés de la périphérie. Leur statut de salarié, outre le prestige relatif qu'il confère, les place en situation de médiateurs et de relais entre les populations et l'administration locale ou centrale. Dans un processus que la bureaucratie publique continue souvent de considérer comme une "agression" intempestive, ces intermédiaires constituent, en forçant quelque peu le trait, le cheval de Troie de la périphérie, l'instrument d'une infiltration patiente des dispositifs administratifs de management de la ville : installés au cœur de la forteresse administrative, ils en connaissent les arcanes, en déchiffrent les structures de pouvoir et

en animent des réseaux. Cette "complicité" avec les lieux constitue à l'évidence un sérieux atout.

Il faut enfin remarquer que si la radio et les journaux constituent à Ouagadougou des sources d'information banalisées, rien ne remplace "radio trottoir", vecteur de la rumeur, qui s'amplifie dans les couloirs, les bars et les stands de vente de brochettes, mais aussi des nouvelles de ceux d'"en haut", dont il est souvent stratégique de suivre attentivement la geste mouvementée. Etre sur place confère là encore un privilège aux résidents bien introduits, dont bénéficient les secteurs périphériques, et leurs instances locales, qu'irriguent les flux d'informations véhiculés par les échanges quotidiens (bi-quotidiens en réalité car les salariés dans leur quasi totalité rentrent chez eux à midi) de personnes avec le centre-ville. A la fois manifestation de leur intégration urbaine et condition du fonctionnement des mécanismes de "redistribution" à partir du centre, l'insertion de 50% des citoyens de la périphérie dans les milieux professionnels, et donc aussi sociaux et politiques du centre-ville ⁶⁵, est une composante décisive de la capacité d'intervention des secteurs dans lesquels ils résident.

Au terme de cette présentation sélective des collectifs résidentiels de la périphérie, deux idées importantes pour notre propos émergent. D'une part, les secteurs décrits apparaissent dans leur ensemble récents, habités par une population jeune composée de familles de petite taille récemment citadinisées, et caractérisés par un paysage aux attributs urbains encore embryonnaires. D'autre part, les pratiques résidentielles, la forte proportion de propriétaires (66%), les investissements consentis sur les parcelles en dépit de la faible ancienneté du peuplement (42% de ces dernières comportent des patrimoines immobiliers d'une valeur supérieure à 200 000 FCFA) et l'insertion professionnelle de nombreux chefs de ménage témoignent de stratégies d'intégration urbaine inscrites dans le long terme.

⁶⁵ La vigueur de la vie syndicale urbaine est une originalité du Burkina Faso en Afrique de l'Ouest et donne la mesure de la forte articulation entre monde du travail et sphère politique.

Tableau n° 138
Statut résidentiel des chefs de ménage de la périphérie suivant leur activité en 1986
(en % de chefs de ménage)

Activité du chef de ménage	Statut résidentiel du chef de ménage			Total
	Propriétaire	Locataire	Hébergé	
SECTEUR "TRADITIONNEL"				
agriculture	84,0	1,2	14,8	100,0
Artisanat	62,5	5,6	31,9	100,0
Commerce	63,8	5,4	30,8	100,0
Culte	55,0	0,0	45,0	100,0
SECTEUR MODERNE				
Industrie	74,6	3,6	21,8	100,0
Commerce	75,6	4,8	19,6	100,0
Services	65,7	10,9	23,4	100,0
INACTIFS				
Etudiants	12,2	44,7	43,1	100,0
Retraités	70,6	0,0	29,4	100,0
Autres	47,6	6,1	46,3	100,0

Source : ORSTOM/IRSSH (premier passage 1986).

Pour être en général encore jeunes, ces communautés urbaines ne sont cependant pas des groupements instables et socialement éphémères de citadins en mal d'intégration, même si leur installation matérielle reste encore souvent sommaire et leurs ressources économiques faibles. Bien qu'il soit difficile de saisir les écarts de niveau de vie en l'absence de données fiables sur les revenus familiaux ⁶⁶, l'étude de l'évolution des profils socio-économiques de la périphérie montre qu'une fraction non négligeable des catégories moyennes ou supérieures y réside, environ 11% des chefs de ménage pouvaient y être rattachés en 1986, mais aussi que cette proportion était en légère progression en 1987 au deuxième passage de l'enquête (13%). Ce constat tend à suggérer que le lotissement de ces aires urbaines joue dans le sens d'une mobilité sociale ascendante des résidants. L'intervalle de temps entre les deux passages de l'enquête est cependant trop bref pour préciser s'il s'agit là du résultat d'un "classique" glissement des catégories de population au profit des couches moyennes ⁶⁷ ou si la régularisation foncière a favorisé, tout en maintenant sur place les ménages résidants, l'installation en

⁶⁶ L'enquête comprenait des questions sur les ressources des ménages mais elle n'a donné de résultats que pour les salariés, un cinquième des ménages se déclarant sans revenus !

⁶⁷ Voir A. DURAND-LASSERVE. - L'exclusion des pauvres dans les villes du Tiers-monde. - Paris : L'Harmattan, 1986. - 198 p. - (Villes et entreprises).

périphérie sur des parcelles familiales auparavant confiées à des locataires et hébergés, de nouveaux ménages plus aisés.

La structure composite des catégories socio-professionnelles qui se côtoient dans ces secteurs montre que les pratiques résidentielles n'y sont pas exclusives et relèvent de stratégies urbaines multiples. Néanmoins, celles-ci ont toutes une composante commune qui cristallise les ambitions des uns et des autres : le souci de voir régularisé le statut de ces aires urbaines et reconnue leur aspiration à une pleine et entière citoyenneté dont les habitants ont, pour beaucoup, déjà adopté le mode de vie et les comportements. Aussi l'image d'une périphérie pauvre, désœuvrée, mal citoyennisée n'est-elle ici guère vérifiée et cède le pas devant la représentation d'un ensemble urbain en construction, dont la dynamique est tout entière sous-tendue par les efforts des résidents pour assurer leur insertion urbaine individuelle et pour conduire leurs stratégies collectives, plus récentes, afin de voir confirmée leur appartenance à la ville par une intégration définitive de leur habitat dans le droit positif (régularisation foncière) et la pratique urbaine (desserte par les services et équipements de la ville). Au delà de l'hétérogénéité relative de ses populations et des circonstances historiques de leur établissement en ville, la périphérie ouagalaise trouve une incontestable "identité" dans cette commune revendication.

Ainsi, l'originalité des espaces périphériques ouagalais réside sans doute moins dans l'image qu'en produit l'accumulation de données statistiques descriptives que dans la représentation dynamique qu'en restitue l'évocation successive du total abandon qui les a caractérisés pendant vingt ans, puis de leur brutale "réintégration" dans la ville par une politique étatique volontariste après 1983. Dans cette discrimination de fait, accompagnée pendant de longues années d'un ostracisme moqueur (les habitants de la périphérie ne répondaient-ils pas eux-mêmes au mépris ambiant en se persuadant qu'ils habitaient "Hongkong", terme générique et dépréciateur désignant les aires non loties d'habitat en banco ? ⁶⁸), la périphérie puise aujourd'hui à la fois son unité et les motivations qui animent les initiatives gestionnaires de ses habitants.

II. L'offre des services de proximité dans la périphérie : état des lieux

A l'origine de la mobilisation des citoyens de la périphérie réside le problème central de l'urbanisation de cette dernière : son exclusion quasi totale jusqu'en 1983 des aires de

⁶⁸ P. BATJOBBO. - op. cit. - p. 11.

desserte des services et équipements de proximité. L'on ne comprend rien aux énergies déployées par les habitants, et aux "concessions" faites par l'administration depuis, si l'on ne rappelle pas la totale déréliction de la périphérie pendant plus de vingt ans et les colossales inégalités qui en ont résulté entre les différents environnements urbains offerts aux Ouagalais selon leur lieu de résidence. Aussi, en amont des efforts réalisés depuis pour atténuer les disparités les plus criantes, est-ce dans l'héritage trouvé en 1983 par les nouveaux secteurs et leurs CR qu'il faut chercher l'élément catalytique décisif, sinon de l'apparition de la gestion partagée, du moins de son développement.

A. Les équipements de proximité

On recensait sept écoles publiques dans la périphérie de Ouagadougou en 1978, contre trente-trois dans les quartiers lotis ⁶⁹. De nombreux secteurs ne disposaient toujours pas, en 1983, d'établissement primaire public d'enseignement général et, sur l'ensemble de la périphérie, seule la présence des écoles privées parvenait à suppléer partiellement la carence du service public dans ce domaine.

69 C. BEEKER. - op. cit. - p. 9.

Tableau n° 139

Les établissements primaires d'enseignement général dans les secteurs périphériques en 1983

Secteur	Ecoles publiques		Ecoles privées	
	Nombre d'établissements	Nombre de classes	Nombre d'établissements	Nombre de classes
15	0	0	0	0
16	2	10	1	3
17	3	14	4	21
18	0	0	0	0
19	1	6	2	9
20	0	0	0	0
21	1	5	0	0
22	1	6	1	5
23	1	6	2	9
24	1	6	1	3
25	0	0	0	0
26	2	9	0	0
27	0	0	0	0
28	0	0	2	11
29	4	22	4	18
30	2	4	0	0
Total	18	88	17	79

Source : D'après DIRECTION DE L'ENSEIGNEMENT DU PREMIER DEGRE. - Situation de l'enseignement du 1er degré au 1er janvier 1983. - Ouagadougou : Ministère de l'Education nationale, des arts et de la culture, 1983. - pp. 126 - 131.

Au début de l'année 1986, alors que des efforts avaient déjà été entrepris par le CNR pour remédier au déficit des structures d'accueil de l'enseignement de base en périphérie, ces aires urbaines n'avaient encore que 34 écoles publiques totalisant 139 classes pour scolariser leurs 62 565 enfants de 5 à 14 ans recensés en décembre 1985⁷⁰. A s'en tenir aux normes "officielles" de 55 élèves par classe, c'est 1 137 de ces dernières qui auraient alors été nécessaires pour satisfaire les besoins potentiels de ces secteurs. Sachant toutefois que 70 à 80 élèves sont généralement admis par classe, les écoles primaires publiques de 1986 pouvaient au mieux scolariser un peu plus de 10 000 enfants. En ajoutant à ce contingent ceux du privé, le taux de couverture des besoins des secteurs de la périphérie en enseignement primaire ne dépassait guère 30%.

⁷⁰ Les données qui suivent sur les enfants de ces tranches d'âge sont extraites de : INSD. - Recensement général de la population 1985. Structure par âge et sexe des villages du Burkina Faso. Résultats définitifs. - Ouagadougou : INSD, 1989. - p. 120.

Tableau n° 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)

Secteur	Ecoles publiques		Ecoles privées		Lieu de scolarisation			Total
	Nombre d'écoles	Nombre de classes	Nombre d'écoles	Nombre de classes	Secteurs centraux	Secteur de résidence	Autre secteur périphérique	
15	2	5	0	0	30,0	37,5	32,5	100,0
16	4	15	4	16	43,7	53,6	2,7	100,0
17	3	18	6	31	46,4	50,9	2,7	100,0
18	1	2	0	0	0,0	83,3	16,7	100,0
19	2	8	2	12	58,6	41,4	0,0	100,0
20	1	2	0	0	40,7	59,3	0,0	100,0
21	2	10	0	0	11,1	55,6	33,3	100,0
22	1	7	0	0	24,2	48,4	27,4	100,0
23	2	7	1	1	21,1	68,4	10,5	100,0
24	1	7	1	12	4,8	42,9	52,3	100,0
25	1	1	0	0	20,0	36,0	44,0	100,0
26	2	9	0	0	0,0	66,7	33,3	100,0
27	1	3	0	0	19,2	51,5	29,3	100,0
28	1	2	2	10	45,0	34,9	20,1	100,0
29	6	31	4	23	36,0	56,6	7,4	100,0
30	4	12	1	6	25,0	50,0	25,0	100,0
Total	34	139	21	111				
Moyenne de la périphérie					33,8	50,8	15,4	100,0

Sources :

- D'après DIRECTION GENERALE DE L'ENSEIGNEMENT DE BASE. - Situation de l'enseignement du 1er degré au 1er janvier 1986. - Ouagadougou : Ministère de l'Enseignement de base et de l'Alphabétisation de masse, 1986.

- Enquête ORSTOM/IRSSH (premier passage 1986).

Ce ratio, qui témoigne du retard pris par les autorités dans ce qui est pourtant un service de base essentiel, explique en partie l'"exode" important des jeunes enfants scolarisés de la périphérie vers les écoles du centre-ville, que traduisent les données de l'enquête ORSTOM/IRSSH. Si 50% des élèves (mais l'enquête ne dit pas combien d'enfants ne fréquentent pas l'école) des secteurs étudiés fréquentent une école de leur quartier, un tiers en moyenne suivent les enseignements de celles du centre-ville, avec des proportions parfois beaucoup plus fortes dans certains secteurs (plus de 40% aux 16, 17, 19, 20 et 28). Certes, les raisons de cette situation ne sont pas réductibles à la seule insuffisance des capacités d'accueil des écoles de la périphérie. La proximité des établissements scolaires de secteurs dits centraux ou le fait que de nombreux chefs de ménage travaillent dans ces derniers peut influencer, pour des raisons de commodité, sur le choix du lieu de scolarisation des enfants : les secteurs 17, 20 et 29, où coïncident d'importants taux d'emploi du père et de scolarisation des enfants dans le centre,

pourraient ainsi relever de ce second schéma. En revanche, l'explication est plus directement liée à la saturation des écoles existantes dans les secteurs 16 (31 classes dont 15 publiques pour 6 817 enfants scolarisables), 19 (20 classes mais seulement 8 publiques pour 3 399 enfants scolarisables) ou encore 28 (12 classes dont 2 publiques pour 4 064 enfants scolarisables).

Le sous-équipement scolaire de la périphérie qui, rappelons-le, avoisinait encore 70% en 1986, joint à la très forte demande des habitants envers ce qui reste une de leurs préoccupations majeures, indique assez ce qui a motivé la mobilisation des CR et des citoyens autour des écoles et justifie amplement la priorité qui a leur été accordée.

La situation n'est alors guère plus brillante en matière d'équipement médical et hospitalier, bien qu'il soit ici relativement plus difficile d'évaluer correctement les besoins. Avant 1984, seuls étaient fonctionnels et accessibles au grand public dans la périphérie trois dispensaires (secteurs 16, 26 et 29) et l'hôpital privé Paul VI du secteur 22, géré par la Mission catholique, qui capte depuis son ouverture une large clientèle, au-delà des limites de la ville jusque dans les régions rurales environnantes. A la fin des années 80, l'établissement du secteur 26 était toujours le seul à offrir des lits (20) et un service de maternité. A ces établissements, il faudrait ajouter le dispensaire musulman du secteur 15 et celui des Protestants du 23, dont les conditions d'accès étaient et restent toutefois restrictives (il nous est ainsi à nouveau donné de constater la place occupée dans le domaine des services urbains de base par le secteur privé, qu'il soit laïque ou confessionnel, principal instigateur notamment d'une politique d'encadrement sanitaire des populations périphériques). Ces dernières n'avaient toutefois généralement d'autres choix, devant l'insuffisance de l'offre, que de recourir pour leurs besoins de santé aux équipements du centre, c'est-à-dire essentiellement à l'hôpital Yalgado pour les habitants du nord et l'est de la ville et à la maternité de Saint-Camille pour de nombreuses femmes.

Encore en 1988, les quatorze formations sanitaires des secteurs périphériques ne sont, pour la plupart, que de simples lieux de consultation mal équipés, puisque cinq n'avaient pas d'eau et quatre pas d'électricité... Leur entretien pose un réel problème et n'est pas véritablement pensé. La Caisse nationale de sécurité sociale se plaint alors par exemple de la malpropreté des centres SMI : "Les locaux sont mal entretenus par les habitants (...). Nous attirons aussi leur attention et nous insistons pour dire qu'un local

de santé doit être rigoureusement propre, au lieu de servir de dépotoir" ⁷¹. La dotation trimestrielle des dispensaires en médicaments paraît en outre bien "ridicule" par rapport aux besoins : "Nous recevons (...) deux boîtes de nivaquine de 1 000 comprimés pour soigner entre 80 et 100 malades par jour (...) C'est la même quantité que nous recevons en aspirine et en ce qui concerne les médicaments courants" (témoignage d'une infirmière du dispensaire-SMI du secteur 10) ⁷².

Le dénuement reste tel d'ailleurs que certains équipements sont détournés de leur fonction initiale. Dans le cadre d'un jumelage, la municipalité de Vayre (Gironde) a financé une petite infirmerie dans l'enceinte d'une des écoles du secteur 17, dont la vocation était d'apporter un encadrement sanitaire et médical aux élèves de l'établissement. Pourtant, en l'absence d'autres structures d'accueil dans le secteur, il est rapidement apparu que l'infirmerie allait devenir un dispensaire public ouvert à tous. Prenant acte de cette situation, le ministère de la Santé y a affecté trois infirmiers, dont un infirmier d'Etat. La fréquentation du lieu a confirmé l'ampleur de la demande : ouvert en juin 1988, le dispensaire a accueilli, au cours des six mois suivants, 15 489 consultants ⁷³. Fort heureusement, l'achèvement d'un deuxième dispensaire en cours de construction dans le secteur sur des fonds de la DGUT, était prévu pour la fin de l'année 1989 ou le début de 1990.

Enfin, pour compléter ce bref panorama, il faut ajouter que le personnel de santé affecté par l'Etat dans ces formations sanitaires ne comprend qu'un médecin et 9 infirmiers d'Etat (le Centre islamique et l'hôpital Paul VI disposent en outre chacun d'un médecin privé). Par ailleurs, la périphérie n'avait aucune officine pharmaceutique avant 1984, absence qui obligeait les familles à acheter en centre-ville leurs médicaments et produits d'hygiène, y compris les plus élémentaires (nivaquine, aspirine, désinfectant), que les rares dispensaires de la périphérie sont généralement incapables de fournir tant ils sont mal approvisionnés. Si la situation s'est améliorée, et les changements sont d'autant plus remarquables que les pesanteurs sociologiques et idéologiques sont fortes dans ce domaine, beaucoup reste donc encore à faire.

Les autres équipements sont enfin suffisamment clairsemés pour ne pas modifier ce tableau, révélateur des efforts marginaux consentis par les politiques publiques d'équipement dans ces secteurs. On pouvait ainsi recenser en 1984 huit marchés

⁷¹ ECHO-CNSS. - n° 23-24 des 2^{ème} et 3^{ème} trimestres 1988. - p. 20.

⁷² Sidwaya. - n° 1206 du 6 février 1989. - p. 8.

⁷³ D'après les rapports mensuels du ministère de la Santé pour l'année 1988 (dispensaire de Pissy).

(secteurs 15, 16, 17, 19, 24, 28, 29) plus une mini-foire au bétail au secteur 23 ⁷⁴, un centre communautaire (secteur 28), deux commissariats (secteurs 15 et 29), deux terrains de sport (secteur 29), une salle de cinéma (secteur 15). Précisons toutefois que les marchés n'étaient souvent que des espaces réappropriés sommairement par les commerçants, sans aménagements adéquats ni dispositifs d'amenée d'eau ou de ramassage des ordures. Bien que leur existence ait alors été, et est encore aujourd'hui, fort appréciée de populations qui résident souvent fort loin des marchés et rues commerçantes du centre-ville, parler d'équipement dans ce contexte relève de l'approximation.

B. Les réseaux

La quête de l'eau potable constitue incontestablement, dans le domaine de l'habitat, le premier souci des populations de la périphérie : bien qu'indispensable, elle y est en effet à la fois rare et chère. En 1983, quinze bornes-fontaines desservaient ces aires urbaines occupées par un peu moins de 200 000 personnes. Il n'existait alors ni pompe manuelle ni poste d'eau autonome. Les seules sources d'approvisionnement complétant ces installations collectives étaient alors les branchements privés, peu répandus, les puits publics ou privés, et les barrages. Desservant essentiellement les quartiers lotis de la périphérie (Zogona, Patte d'Oie, Cissin-Pilote, Kossodo) et placées comme des avant-postes de l'urbanisation sur les grands axes de pénétration de la ville (au nord du barrage sur la route de Ouahigouya, aux sorties ouest, sur la route de Bobo-Dioulasso, et est, sur celle de Fada N'Gourma), ces bornes-fontaines ne pouvaient constituer qu'une ressource marginale d'alimentation pour les populations des aires d'habitat spontané, déjà largement étendues en couronne entre ces voies routières.

⁷⁴ Notons qu'Ouamarou DAO n'en dénombrait qu'un en 1972 (Tanghin au secteur 24) et qu'une étude de 1978 en situait sept dans les quartiers non lotis sur un total de vingt marchés ouagalais : O. DAO. - Ouagadougou : étude urbaine. - Montpellier : Université de Montpellier III, 1972. - p. 193. - (Thèse de 3ème cycle) ; C. BEEKER. - op. cit. - p. 9.

Tableau n° 141
 Nombre de bornes-fontaines par secteur en 1982 et 1986

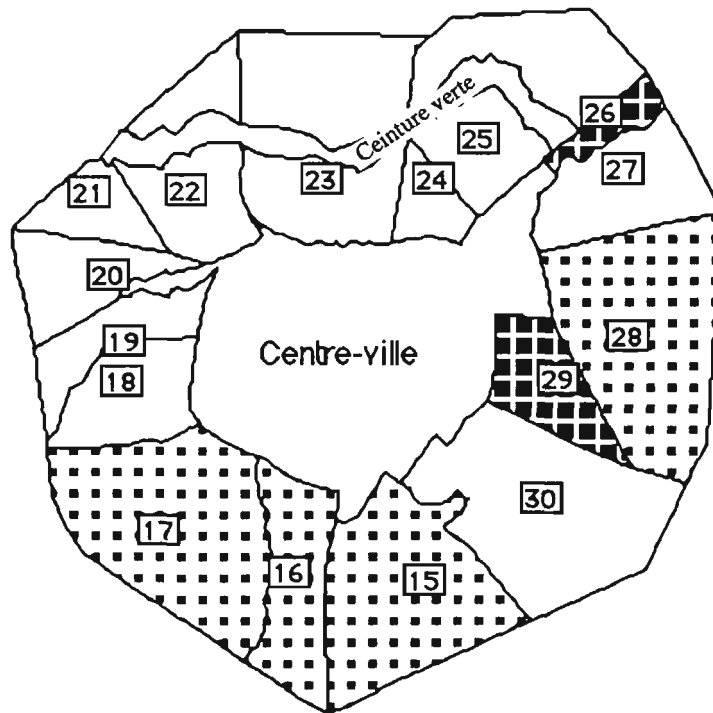
Secteur	1982	1986
15	1	23
16	1	12
17	2	3
18	0	0
19	0	0
20	0	0
21	0	0
22	2	2
23	0	0
24	0	2
25	0	1
26	1	3
27	0	0
28	3	3
29	5	6
30	0	0
Total	15	55

Le premier passage de l'enquête ORSTOM/IRSSH en 1986 montrait qu'à cette date le branchement privé restait encore rare puisque moins de 10% des parcelles étaient équipées en eau courante. Encore faut-il souligner que la répartition de ces dernières était très inégale puisque six secteurs seulement sur les seize considérés disposaient d'adduction d'eau. En pratique, le système réticulaire ne desservant que la ville lotie, ses incursions en périphérie se réduisaient à des prolongements linéaires le long des principaux axes routiers, sur lesquels étaient branchés grands équipements et bornes-fontaines, et à de petits réseaux maillés dans les aires loties (secteurs 15, 16, 17, 26 et 29). De ce fait, étaient totalement exclus de ce mode d'alimentation en eau potable les secteurs 19, 20, 21, 23 et 30. Une étude estimait ainsi en 1985 que les branchements particuliers concernaient 18% des ménages en périphérie lotie mais seulement 0,5% en périphérie non lotie ⁷⁵.

⁷⁵ LAHMEYER INTERNATIONAL. - Approvisionnement en eau potable de la ville de Ouagadougou ; étude de faisabilité. Document de référence ; version définitive. - Ouagadougou : Lahmeyer International, 1986. - pag. mult.

Fig. n° 69

**Parcelles desservies en eau potable
Périphérie de Ouagadougou : 1986**



Discrétisation selon les seuils observés

Moyenne = 5.98

Ecart-type = 10.65

Minimum = 0.00

Maximum = 35.80

En % de parcelles :

 21 à 40%

 1 à 20%

 0%



0 5km

Source : enquête ORSTOM/IRSSH (premier passage 1986).

Tableau n° 142

**Principaux modes d'alimentation en eau des parcelles de la périphérie en 1986
(en % de parcelles)***

Secteur	Réseau		Puits privé
	Branchement privé	Borne- fontaine	
15	17,8	76,7	2,7
16	13,1	76,4	3,6
17	15,5	24,4	11,3
18	0,0	61,9	7,1
19	0,0	40,0	57,8
20	0,0	69,0	10,3
21	0,0	80,4	17,6
22	0,0	37,3	16,9
23	0,0	50,0	55,6
24	0,0	93,6	12,8
25	0,0	89,5	10,5
26	28,6	85,7	14,3
27	0,0	73,4	23,0
28	2,9	83,6	23,2
29	35,8	64,2	0,0
30	0,0	73,5	3,5
Moyenne périphérie	9,0	61,5	17,5

* Ces modes d'alimentation en eau ne sont pas exclusifs et peuvent être utilisés conjointement (leur total n'est donc pas égal à 100%).

Source : Enquête ORSTO/IRSSH (premier passage 1986).

Précisons également que les quartiers bénéficiant du réseau ne jouissaient pas nécessairement d'une desserte correcte en raison des coupures ou de faibles pressions. En 1978 déjà, une étude mentionnait ces problèmes en périphérie ⁷⁶, constat repris en 1986 par d'autres experts travaillant sur l'approvisionnement en eau de Ouagadougou : "les calibres des conduites principales de refoulement et de distribution existantes ne permettent qu'une extension très réduite du réseau actuel en direction des zones périphériques à équiper et desservir en particulier compte-tenu de l'ampleur attendue de l'évolution des besoins à satisfaire" ⁷⁷. Lors de nos enquêtes, nous avons pu constater la permanence de ce problème aux bornes-fontaines des quartiers sud et est de la ville notamment. Ainsi au secteur 15, en avril 1988, de nombreuses bornes-fontaines étaient

76 C. BEEKER. - op. cit. - p. 8.

77 LAHMEYER INTERNATIONAL. - Approvisionnement en eau potable de la ville de Ouagadougou : étude de faisabilité. Version préliminaire : volume 2 : rapport détaillé. - Ouagadougou : Lahmeyer International, 1986 ; voir aussi à ce sujet : HASKONING. Ingénieurs conseils et architectes. - SDAU 2 000 : schéma directeur de la ville de Ouagadougou. - 1984. - chapitre 4 "Réseau d'adduction d'eau".

quotidiennement fermées à certaines heures de la journée faute d'alimentation. De même, aux secteurs 28 et 29, les usagers et gérants des installations publiques se plaignaient de fréquentes coupures ; le problème est d'ailleurs tout aussi crucial chez les particuliers où nous avons vérifié, pour avoir habité à Zogona (secteur 29), que la pratique du stockage de l'eau était d'une impérative nécessité.

Si moins de 10% des parcelles (donc approximativement des ménages puisque l'enquête montre que le rapport ménage/parcelle est voisin de 1) ont un branchement privé, il est en revanche plus difficile d'estimer le pourcentage de ménages desservis par les bornes-fontaines en périphérie. Nous manquons totalement d'éléments pour nous prononcer sur le taux de couverture de 1982 ou 1983. Pour 1986 en revanche, l'enquête ORSTOM/IRSSH et nos propres travaux aux points d'eau nous permettent d'avancer des estimations. Constatons tout d'abord la mauvaise distribution géographique des points d'eau dans l'espace périphérique. On remarque en effet que les secteurs situés à l'ouest et au nord des barrages sont nettement moins bien desservis par le réseau d'installations collectives (aucune borne-fontaine dans les secteurs 18, 19, 20, 21 et 23) et qu'en revanche les quartiers sud et nord-est sont généralement mieux pourvus. Si les pompes et postes autonomes d'eau compensent un peu ces disparités, après 1984 pour les premières et fin 1985 ou début 1986 pour les seconds, la desserte en eau reste cependant très inégale en quantité et en qualité.

L'absence de données fiables concernant les pratiques collectives de consommation, au contraire des pratiques individuelles pour lesquelles on dispose généralement de données plus nombreuses, attise nos regrets devant le constat des incertitudes pesant sur les résultats de l'enquête ORSTOM/IRSSH. A vrai dire, la saisie des modalités d'approvisionnement en eau n'en constituait pas un point central et les questions posées à ce sujet concernaient davantage l'équipement des parcelles que les modes d'approvisionnement. Il est résulté de cette approche du problème des ambiguïtés dans la définition des termes et, partant, des confusions dans les réponses. Ainsi l'enquête n'envisageait qu'une option en matière d'approvisionnement collectif : la borne-fontaine. Certains secteurs en étant dépourvus ou mal pourvus, on pouvait s'attendre à ce que le pourcentage de ménage déclarant s'alimenter à une installation de ce type baisse sensiblement. Tel n'est pourtant pas toujours le cas : les secteurs 20, 21, 23, 27 et 30 ne se démarquent ainsi guère des autres. Deux hypothèses sont ici plausibles. Il y a probablement eu entre borne-fontaine et poste d'eau autonome un amalgame qui, somme toute, n'était pas très grave. Plus ennuyeuse toutefois pour la compréhension des phénomènes de vente et revente d'eau, est l'absence de distinction entre les modes

d'achat de l'eau provenant des bornes-fontaines, celle-ci pouvant être obtenue directement ou par l'intermédiaire d'un revendeur. Ce dernier cas de figure, qui n'apportait rien sans doute à la connaissance du niveau d'équipement des parcelles, a été omis dans le questionnaire alors que l'étude de Lahmeyer International estimait en 1985 que si les ménages de la périphérie lotie recouraient à parts égales à ces deux modes d'approvisionnement (38 et 37% respectivement), en périphérie non lotie ils étaient 86% à utiliser les services d'un revendeurs contre 10% seulement à effectuer eux-mêmes la "corvée" d'eau ⁷⁸. En conséquence, et sans nous attarder vainement sur les regrets, il faut considérer avec prudence les données fournies sur ce sujet par l'enquête, dont les pourcentages de desserte par borne-fontaine nous semblent, au vu de ce que nous savons par ailleurs de la situation dans ces quartiers, surévalués, notamment dans les secteurs qui ne possèdent pas de BF et qui, en raison de leur situation géographique, se trouvent éloignés des installations d'un secteur voisin (secteurs 19, 21, 30). L'inégalité de la desserte, si elle est très perceptible au niveau des branchements individuels, est donc mal traduite par les données de l'enquête en ce qui concerne les installations collectives.

Le déficit structurel de l'offre en eau potable peut être cependant apprécié convenablement par les études de consommation. Nos enquêtes aux points d'eau montrent qu'un ménage consomme en moyenne un fût de 200 litres tous les trois jours lorsqu'il l'achète à un revendeur, avec des variations dans la semaine (un fût supplémentaire le samedi pour la lessive) et dans l'année (plus grande fréquence, souvent un fût par jour, en saison sèche). Ces estimations sont cohérentes avec celles que propose Philippe Bedek qui, à partir de comptages dans deux secteurs de la ville (10 et 30), évalue la consommation familiale à 80 litres/jour pour les ménages s'approvisionnant eux-mêmes au point d'eau ou à 10 fûts de 200 litres par mois en moyenne pour les clients des revendeurs ⁷⁹. Sachant que le ménage moyen de la périphérie comporte 5,6 personnes, la consommation spécifique moyenne des habitants s'approvisionnant aux BF et PEA peut être alors située dans une fourchette comprise entre 10 et 15 l/h/j. Si nous acceptons une valeur moyenne de 12 l/h/j ⁸⁰, le pourcentage

⁷⁸ LAHMEYER INTERNATIONAL. - Approvisionnement en eau potable de la ville de Ouagadougou : étude de faisabilité. Document de référence : Version définitive. - op. cit.

⁷⁹ BEDEK (Philippe). - Le service urbain de l'eau à Ouagadougou : approche économique et territoriale. - Paris : Institut d'urbanisme de Paris/ENPC/CERGRENE, 1987. p. 54. - (Mémoire de DEA).

⁸⁰ Valeur très proche de celle que propose Jean-Pierre THEVENON : Management of public standposts in Burkina Faso. - Paris : Compagnie générale des Eaux ; Ouagadougou : ONEA, 1987. - p. 7 ; mais notablement inférieure à celle qu'ont retenue les experts allemands : LAHMEYER INTERNATIONAL. - Approvisionnement en eau potable de la ville de Ouagadougou : étude de faisabilité. Document de référence : Version définitive. - op. cit.

de population desservie (directement ou par l'intermédiaire d'un revendeur) par les installations publiques de l'ONEA en périphérie est approximativement de 50%⁸¹. Nous vérifions ainsi que ce rapport est sensiblement inférieur à celui donné par l'enquête (61,5%). Il mérite naturellement d'être majoré dans la mesure où les populations proches des secteurs centraux peuvent s'approvisionner aux points d'eau de ces derniers, sans préjudice des "frontières" entre secteurs, que nous sommes contrainte de prendre arbitrairement en compte. Il faudrait en outre nuancer ces résultats, car ils suggèrent que les modes d'approvisionnement sont exclusifs les uns des autres, ce qui est évidemment une simplification abusive. Les ménages ont en effet recours à des eaux provenant d'origines différentes, dont la répartition dépend sans doute des ressources familiales, et dont les usages sont complémentaires (eau du réseau pour la boisson et la toilette, eau du puits pour la lessive et l'arrosage par exemple). En totalisant les utilisateurs du réseau (bornes-fontaines et branchements particuliers) et ceux des PEA, on obtient une proportion d'environ 60% d'habitants utilisant l'eau offerte par l'ONEA en 1987, les 40% restant ayant recours à d'autres sources : les pompes manuelles, qui ont été multipliées ces dernières années, les puits, les barrages et en hivernage les eaux de pluies. L'enquête ORSTOM/IRSSH montre ainsi que 17,5% des parcelles de la périphérie disposaient d'un puits en 1986 avec, logiquement, une très forte concentration de ces derniers près des barrages : dans les secteurs 19 et 23, plus de la moitié des parcelles en ont un mais ces aires urbaines sont aussi, et ce n'est pas un hasard, les moins bien desservies par les autres modes de distribution d'eau. Les puits apparaissent donc comme un recours encore essentiel, parfois unique, mais plus vraisemblablement complémentaire, de l'alimentation en eau des ménages de la périphérie, avec tous les risques sanitaires que l'utilisation de ces eaux comporte⁸².

L'extrême tension engendrée par cette situation de pénurie mais aussi d'inégale répartition de l'offre au milieu des années 80, dans un contexte que bouleversait la décision étatique de lotir les aires urbaines périphériques en modifiant brutalement la structure de la demande (forts besoins en eau pour les travaux de construction) et surtout en conférant aux exigences des résidents une nouvelle légitimité, explique que le commerce de l'eau ait suscité beaucoup de convoitises et, qu'en retour, la réponse du gouvernement révolutionnaire à la surenchère des commerçants ait été celle d'une

81 Calcul effectué d'après les données du journal des ventes de l'ONEA pour 1986-87 portant sur la consommation aux BF et PEA.

82 G. de LORENZI, Ch. VOLTA. - Projet eau potable. Rapport final : année 1986. - Ouagadougou : les auteurs, 1987. - multig. Pour une utile comparaison avec la situation des quartiers spontanés bamakoïses, voir aussi : A. DIALLO, S. DIALLO, G. PALLIER, S. TRAORE. - L'eau à Bamako. - Limoges : PULIM, 1990. - 55 p.

"déprivatisation" partielle. De cette décision procèdent les mesures qui ont conduit à la gestion des installations par les CR.

Les autres réseaux urbains en périphérie restent sommaires quand ils ne sont pas inexistantes. En matière de voirie, à l'exception des grands axes goudronnés (routes de Ouahigouya, Bobo-Dioulasso, Léo, Po, Fada N'Gourma et Kaya) qui traversent et desservent les secteurs périphériques, auxquels il faut ajouter l'avenue du Général de Gaulle, l'avenue Babanguida, bordant le secteur 29, et la route longeant la berge nord du barrage n°3, les voies de ces quartiers sont en latérite et ne font l'objet d'aucun entretien particulier. Elles sont dépourvues de systèmes d'assainissement, à l'exception de celles des lotissements de Cissin et Patte d'Oie (secteurs 16 et 15) que bordent des caniveaux à ciel ouvert destinés à l'évacuation des eaux pluviales, mais dont le fonctionnement est entravé par un entretien déficient et la détérioration rapide des ouvrages. Ce problème de drainage, s'il n'a pas l'acuité rencontrée dans des pays à pluviométrie plus importante, n'est pourtant pas négligeable. Depuis l'implantation des lotissements notamment, dans lesquels on a bien souvent négligé de tenir compte des anciens chenaux de ruissellement, les dégradations de la voirie et des constructions engendrées par certaines pluies violentes prennent des proportions inquiétantes et les perturbations sont d'autant plus dévastatrices que les populations sont mal préparées à réagir, dans un pays sahélien où le manque d'eau reste malgré tout plus familier que son excès.

En périphérie comme dans le reste de la ville, il n'y a pas de réseau d'assainissement des eaux usées dont l'évacuation reste une affaire domestique. Au pire, celles-ci sont déversées hors de la parcelle dans les rues, au mieux, les parcelles sont équipées de latrines et de puits perdus. L'enquête montre ainsi qu'en moyenne 56% des parcelles disposent d'une latrine. Celle-ci est généralement à fosse sèche, mais souvent rudimentaire et techniquement imparfaite ⁸³. Jusqu'en 1983, les latrines publiques sont inexistantes.

83 VAN DAM (Henk), LEEUW (Mark de). - Ca dépasse toutes les bornes : restructuration dans les quartiers spontanés de Gounghin-Sud (secteurs 8 et 17) de Nossin (secteur 19) de Cissin (secteurs 16 et 17) et de Tampouy (secteurs 20 et 21) à Ouagadougou : une étude d'évaluation. - Ouagadougou : les auteurs, 1986. - n. p.

Tableau n° 143
Equipement des parcelles de la périphérie en latrines : 1986

Secteur															M*	
15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	
69,8	73,8	58,2	-	93,3	89,6	50,9	42,3	66,9	25,5	8,7	71,4	62,8	70,0	-	64,1	56,3

* Moyenne de la périphérie.

Source : Enquête ORSTOM/IRRSB (premier passage 1986).

Tableau n° 144
Electrification des parcelles des secteurs périphériques en 1986

Secteur															M*	
15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	
11	9,8	3,3	0	0	0	0	0	0	0	0	14	0	2,9	27	0	5,4

* Moyenne de la périphérie.

Source : Enquête ORSTOM/IRRSB (premier passage 1986).

Tableau n° 145
Equipement des logements de Ouagadougou en 1986*

Eau courante à domicile	41% des logements
Branchement électrique	33% des logements
Eau courante et électricité	24% des logements

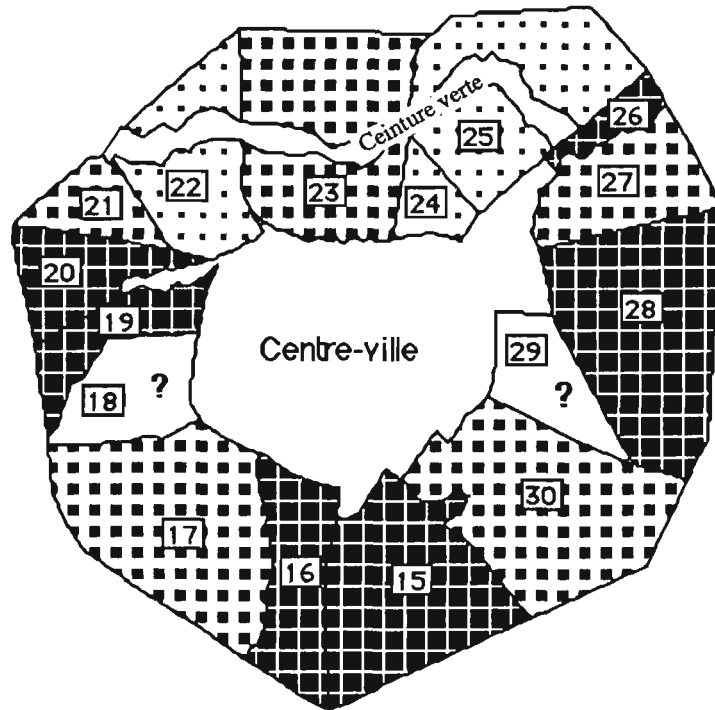
* Le logement est défini par les auteurs comme étant "l'ensemble des pièces dont dispose un ménage, (un logement correspond à un ménage), étant entendu que, sur une même parcelle, il y a autant de logements que de ménages".

Source : d'après BCEOM/GROUPE HUIT/BANQUE MONDIALE. - Second projet de développement urbain du Burkina Faso. Mobilisation des ressources et réhabilitation des infrastructures municipales. - Ouagadougou : Groupe Huit, 1989. - pp. 713-714.

Enfin, l'équipement électrique des parcelles reste rare : même dans les six secteurs (15, 16, 17, 26, 28, 29) qui ont bénéficié d'une électrification, les branchements particuliers sont minoritaires. On note à cet égard que l'absence d'eau courante et celle d'électricité sont concomitantes dans la périphérie en 1986, bien que sur l'ensemble de la ville l'équipement en eau courante soit plus avancé. Face à ce dénuement toutefois, les

Fig. n° 70

**Parcelles équipées de latrines
Périphérie de Ouagadougou : 1986**



Discrétisation selon les seuils observés

Moyenne = 50.80

Ecart-type = 28.45

Minimum = 0.00

Maximum = 93.30

En % de parcelles :

 > 69%

 50 à 69%

 < 50%

 Donnée manquante

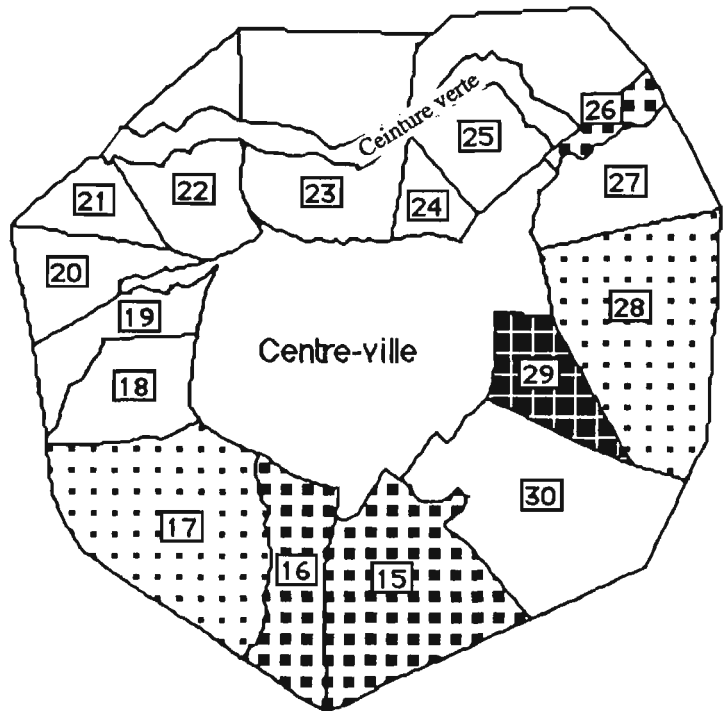


0 5km

Source : enquête ORSTOM/IRSSH (premier passage 1986).

Fig. n° 71

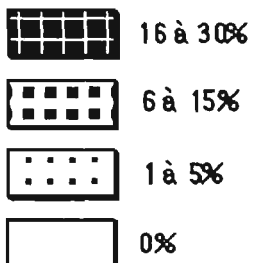
**Parcelles desservies en électricité
Périphérie de Ouagadougou : 1986**



Discrétisation selon les seuils observés

Moyenne = 3.57
Ecart-type = 6.90
Minimum = 0.00
Maximum = 26.60

En % de parcelles :



Source : enquête ORSTOM/IRSSH (premier passage 1986).

priorités des populations restent hiérarchisées et les "enquêtes d'opinion" ⁸⁴ tout comme nos études des programmes d'action établis par les CR montrent que l'eau conserve partout la primauté.

En conclusion, les services et équipements de proximité, inexistant, trop éloignés, trop coûteux ou simplement inadaptés aux besoins, restent d'accès difficile pour la majorité des habitants de la périphérie. Ce constat négatif mériterait d'être nuancé pour quelques zones d'exception, relativement privilégiées parce qu'anciennement loties : secteurs 15, 16, 26 et 29, encore que ces quartiers soient loin d'être homogènes et présentent, sur des surfaces importantes, une situation semblable à celle précédemment décrite pour l'ensemble de la périphérie. Sans doute le bilan ainsi établi de l'offre des services et équipements de proximité dans la périphérie est-il presque convenu dans sa trivialité. Etait-il toutefois réellement inutile de rappeler les spécificités d'aires habitées dont la marginalisation urbanistique est un produit des choix politiques qui, retranchés derrière l'argument de l'illégalité foncière, y ont légitimé pendant plus de vingt ans la quasi absence d'investissements publics ? Le rappel, certes quelque peu fastidieux, du déficit "urbanistique" de la périphérie constitue un profitable tremplin pour une double réflexion.

En premier lieu, face à cette déréliction ancienne, les efforts réalisés depuis 1983 n'en apparaissent que plus significatifs et la "témérité" politique du lotissement "commando" plus manifeste. Dans un premier temps, ce dernier est plus une tentative de confiscation par l'Etat du jeu foncier et, partant, un défi lancé au système coutumier et néo-coutumier d'attribution des terres, qu'une réponse au sous-équipement péri-urbain. Pourtant, le processus de régularisation foncière provoque un bouleversement total des données du problème et favorise une augmentation radicale de la demande en services. Les populations de la périphérie considèrent en effet, avec raison, ces opérations de réhabilitation comme une légitimation de leurs modes d'habitat : elles n'auront ainsi de cesse que de conquérir pour leurs secteurs, désormais intégrés dans le tissu urbain et dans l'espace légal de la ville, une place dans les systèmes de desserte et les politiques d'équipement, qui restent encore largement conçus par et pour la ville anciennement lotie. De fait, les autorités ont ménagé un certain nombre d'espaces d'intervention aux habitants pour leur permettre d'accompagner la gestion foncière du lotissement par la réalisation d'équipements et l'organisation de services. Ce faisant, et face à l'ampleur

84 BCEOM/GROUPE HUIT/BANQUE MONDIALE. - Second projet de développement urbain du Burkina Faso. Mobilisation des ressources et réhabilitation des infrastructures municipales. - Ouagadougou : BCEOM/Groupe Huit, 1986. - p. 447.

des besoins que le maigre bilan dressé fait apparaître encore plus saisissante, le pouvoir d'Etat prenait un risque réel : la demande légitimée de ces secteurs, dont l'abandon pendant deux décennies se trouvait rétrospectivement désavoué par la régularisation de 1983, pouvait très rapidement le submerger et apparaître inassouissable. Que le risque ait été parfaitement calculé ou sous-estimé, il apparaît aujourd'hui que les autorités avaient essentiellement compté sur leur capacité à moduler et maîtriser les exigences en mettant en place des mécanismes de contrôle et de canalisation des revendications de ces "nouveaux citadins". Il n'est pas certain encore que la partie ait été gagnée.

Par ailleurs, nous entendons partir de cet état des lieux, aussi, pour tenter d'apprécier les variantes observées dans le comportement des différents CR face à la gestion urbaine partagée. Ceux dont l'héritage urbanistique apparaît le moins indigent se distinguent-ils fondamentalement des autres dans leurs stratégies ? La qualité des infrastructures et des services existants détermine-t-elle la capacité de mobilisation des populations ? Un certain nombre d'études avancent l'hypothèse que l'augmentation du niveau de vie des habitants, et donc la capacité des particuliers à satisfaire leurs besoins en achetant des services, favorise le désengagement collectif au profit de formes individualistes d'insertion en ville, relevant le plus souvent du registre de la micro-politique de relations, que l'on range celle-ci dans la catégorie des pratiques clientélistes ou qu'on la qualifie, de façon plus actuelle, de "politique du ventre" ⁸⁵. C'est notamment la thèse défendue dans des travaux réalisés sur plusieurs villes nigérianes ⁸⁶. En revanche, d'autres recherches, notamment sur l'Amérique latine, montrent au contraire que les groupes de résidents les mieux établis, dont les quartiers périphériques sont aujourd'hui les moins démunis, sont aussi les plus dynamiques et les plus revendicatifs face aux pouvoirs municipaux lorsqu'il s'agit de compléter l'équipement de leurs aires d'habitat ⁸⁷. Afin de tester la validité de ces hypothèses, dont la contradiction n'est peut-être qu'une apparence dans la mesure où ne sont pas spécifiés clairement les critères d'identification de ces groupes de population dont on sait seulement qu'ils sont "moins défavorisés" que la majorité, nous sommes ainsi partie du croisement entre la dominante socio-économique des habitants (appréciée approximativement à partir de leurs emplois et de l'équipement individuel de leurs parcelles résidentielles, en l'absence de données fiables sur les revenus) et le niveau d'équipement de chacun des secteurs. Il s'avère que

⁸⁵ J.-F. BAYART. - L'Etat en Afrique ; la politique du ventre. - Paris : Fayard, 1989. - 439 p. - (L'espace du politique).

⁸⁶ R. STREN. - "The Administration of Urban Services". - in R. STREN, R. WHITE (eds.). - African Cities in Crisis : Managing Rapid Urban Growth. - Boulder, San Francisco, London : Westview Press, 1989. - p. 40.

⁸⁷ G. SCHNEIER. - "Gestion urbaine et pouvoir local dans la périphérie de Buenos Aires". - in C. BATAILLON, J. GILARD (éds.). - La grande ville en Amérique latine. - Paris : CNRS, 1988. - p. 117.

les secteurs lotis avant 1983 sont aussi ceux où le taux de parcelles équipées (en eau, électricité et sanitaires) est le plus élevé et où l'on trouve, par comparaison avec le reste de la périphérie, la proportion la plus notable de chefs de ménage appartenant aux couches moyennes de la population ouagalaise. Cette nouvelle partition des secteurs de la périphérie, qui se superpose à celle précédemment établie entre un nord rural, ancien et stable et un sud plus "jeune" et plus mobile, met en évidence des îlots favorisés (principalement dans les secteurs 15, 16, 26 et 29) qui se distinguent nettement du médiocre bilan dressé partout ailleurs dans la périphérie et qui sont habités par des ménages relativement favorisés. Ce constat nous permettra ainsi, lorsque nous analyserons les pratiques de la gestion partagée, de préciser les "intrants" de la mobilisation collective et d'affiner la formulation des hypothèses précédemment évoquées.

III. La légitimation : les lotissements massifs de la Révolution

S'il est une composante du projet urbain du CNR pour laquelle la rupture avec la période précédente est totale, c'est incontestablement celle qui concerne le lotissement systématique de la périphérie dont la décision est prise lors du Conseil des ministres du 21 décembre 1984 ⁸⁸. En dépit d'une mise en œuvre progressive touchant inégalement les secteurs, cette intention urbanistique détermine, à partir de sa proclamation, tous les comportements et toutes les stratégies citadines. Confrontés à l'opération ou anticipant sur sa réalisation, les habitants définissent dès lors leurs objectifs, individuels et collectifs, d'intégration urbaine par rapport à elle.

Ce lotissement ressortit ainsi à notre propos scientifique de deux façons différentes. D'une part, la gestion de certains moments de sa mise en œuvre relève de la gestion partagée et nous l'étudierons alors en tant qu'objet de celle-ci ; d'autre part il apparaît lui-même, en tant que composante du projet urbain étatique, comme un facteur du déclenchement des processus de mobilisation des habitants autour des enjeux de la gestion urbaine de proximité.

⁸⁸ Marchés tropicaux et méditerranéens. - 6 janvier 1984.

A. La rupture de 1983 : "une famille, un toit"

L'habitat est, dès les premiers moments de la Révolution, un thème central de la politique gouvernementale et l'accès pour tous à un logement, symbolisé par les slogans "une famille, un toit" et "un ménage, un logement", une donnée fondatrice de sa politique sociale. Cette préoccupation affichée très tôt apparaît ainsi dans le Discours d'orientation politique (DOP), texte-charte du régime, dont le chapitre consacré au domaine social retient l'habitat comme action prioritaire ⁸⁹.

Au titre des mesures qui constituent le projet urbain des gouvernements révolutionnaires, sur lequel nous reviendrons dans la troisième partie, figure le lotissement public de la totalité de la périphérie ⁹⁰. Les autorités affirment vouloir par ce moyen éradiquer l'habitat spontané et maîtriser la croissance urbaine par un contrôle des installations et constructions en ville... ⁹¹. La démesure de cette ambition est évidente, mais l'utopique objectif de gestion de la croissance urbaine nous intéresse moins ici que les mesures prises en amont, visant à accommoder les urbains déjà installés en périphérie et à qui l'on propose, en l'espace de quelques années, un changement fondamental de leur situation. Avant d'analyser ce dernier, soulignons dès à présent la distorsion, révélatrice de l'approche du régime en matière d'habitat, entre d'une part l'ampleur des projets mentionnés et l'emphase apportée à leur formulation, et d'autre part la relative faiblesse des ressources consacrées à ce secteur. Le Plan quinquennal de développement (1986-1990) consacre ainsi seulement 15 896 millions de FCFA à l'habitat et l'urbanisme, soit 2,5% du montant global des investissements publics (moins que la santé - 3,2% - ou l'éducation - 4,2%-) ⁹². Ce décalage révèle notamment les substantielles économies que l'Etat escompte réaliser, pour mener à bien son programme, en mobilisant les énergies et les ressources "populaires".

Le lotissement, vocable dont la terminologie officielle a consacré l'emploi bien qu'il soit plus exactement question de restructuration, apparaît comme le principal instrument de l'urbanisme étatique en périphérie dont les méthodes, testées par le PNUD et la coopération hollandaise, restent celles des modèles antérieurs. L'accélération des

⁸⁹ CONSEIL NATIONAL DE LA REVOLUTION. - Discours d'orientation politique. - Ouagadougou : Ministère de l'Information de la République de Haute-Volta, 1983. - p. 42.

⁹⁰ Décision gouvernementale du 21 décembre 1983 : Marchés tropicaux et méditerranéens. - 6 janvier 1984 ; Carrefour africain. - n° 894 du 2 août 1985. - p. 41.

⁹¹ Marchés tropicaux et méditerranéens. - 6 janvier 1984.

⁹² Premier plan quinquennal de développement populaire 1986-1990 : résumé/synthèse. - Ouagadougou : Ministère du Plan et de la Coopération, 1986. - p. 43.

procédures pour faire face à l'énormité du projet étant une nécessité absolue toutefois, elles sont considérablement simplifiées. Par ailleurs, le nombre d'agents nécessaire pour mener à bien les opérations excédant largement les disponibilités de l'administration, le projet fait d'une insuffisance logistique un impératif idéologique en sous-traitant partiellement les opérations à une main-d'œuvre gratuite, recrutée parmi les CR des secteurs de la ville pour les tâches d'encadrement, et au sein de la population pour les tâches d'exécution. C'est avec ces nouvelles méthodes que le gouvernement s'est efforcé d'atteindre les objectifs du PPD (Plan populaire de développement), puis ceux du Plan quinquennal (1986-1990) qui prévoit le lotissement de 138 920 parcelles dans l'ensemble du pays ⁹³.

En préalable, un recensement national commando des parcelles a été organisé en 1984 afin d'évaluer le nombre potentiel de demandeurs : il était destiné, selon ses promoteurs, à rassembler les données nécessaires à l'établissement d'un fichier immobilier informatisé, mais devait aussi permettre d'assurer une distribution équitable des parcelles des futurs lotissements entre tous les citoyens. Mal préparé, réalisé à la hâte et par des agents mal formés - recrutés principalement parmi les CR - et mal encadrés, ce recensement n'a cependant pu, en raison de sa médiocre fiabilité, fournir une base crédible d'informations. En revanche, il eut deux conséquences imprévues. La première fut d'accélérer encore la prise de conscience de l'urgence du lotissement, ainsi que le montre le rapport final de l'opération de recensement commando rédigé par l'Institut national de la statistique et de la démographie ⁹⁴. En dévoilant les réalités de la périphérie et en confrontant le pouvoir, par un jeu de miroirs, à l'image d'une urbanité "indigne" du pays qu'il se proposait de "rebâtir" ⁹⁵, il a sans doute amplifié la charge idéologique et quasi "émotive" de l'opération. Par ailleurs, le passage des agents recenseurs, le marquage des maisons par d'ostensibles numéros blancs et les déclarations qui ont accompagné le recensement ont également contribué à dramatiser l'opération dans l'esprit des populations de la périphérie. Soudain pris dans les rets statistiques du dénombrement, les ménages ont brutalement pris conscience des enjeux du lotissement et de la part active, licite ou illicite, qu'ils pouvaient y jouer.

⁹³ Ibid. - p. 43.

⁹⁴ INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DE LA DEMOGRAPHIE. Ouagadougou. - Recensement pour l'habitat à Ouagadougou (rapport final pour la zone non lotie). - Ouagadougou : Ministère du Plan et de la Coopération, 1984.

⁹⁵ Nous reviendrons dans la troisième partie sur l'emploi de ce vocabulaire qui renvoie au projet révolutionnaire de refaçonnement de la société burkinabè.

Les résidants et possesseurs de parcelles dans les aires d'habitat spontané ayant été identifiés, des opérations tournantes de lotissement ont ensuite progressivement restructuré le tissu urbain des différents secteurs et mis à la disposition des habitants des parcelles constructibles. Ces opérations ont ainsi permis de dégager 10 000 parcelles en 1985 puis 20 000 en 1986. Afin d'accélérer le processus, une opération "attribution commando de parcelles" est lancée le 27 juillet 1986 à Ouagadougou sous l'égide d'une commission interministérielle (Administration territoriale, Ressources financières, Equipement, Essor familial) portant sur plus de 20 000 parcelles réparties comme suit : 2 500 dans les secteurs 7, 8, 10, 13, 15 à 19 et 28 à 30 ; 10 800 dans les secteurs 20 à 22 ; 7 000 dans les secteurs 23 à 25 ⁹⁶. Elle touchait ainsi particulièrement la partie nord de la ville, notamment les espaces centrés sur l'ancien village de Tampouy au nord-ouest. En 1989, le nombre total des parcelles nouvellement loties à Ouagadougou dépassait 64 000 ⁹⁷.

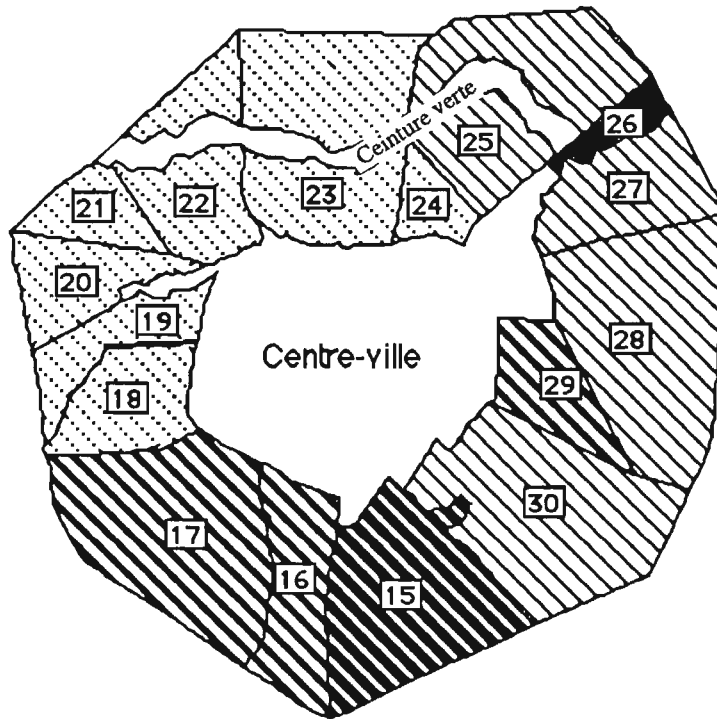
L'enquête ORSTOM/IRSSH, réalisée alors que le lotissement battait son plein, montre ainsi qu'à côté des 20% de terrains lotis pour l'essentiel avant 1983, près de la moitié du total des parcelles est, en 1986, touchée par les opérations de restructuration, les disparités observées entre les secteurs résultant du calendrier d'intervention de la Direction de l'Urbanisme. Le second passage de l'enquête, un an plus tard, témoigne du bouleversement foncier de la périphérie puisque les parcelles sont désormais dans leur majorité légalement loties et attribuées (56,6%), un quart d'entre elles est en cours de lotissement, et seulement 16,5% méritent encore le qualificatif d'"établissement spontané".

⁹⁶ Sidwaya. - n° 571 du 28 juillet 1986. - p. 1 et p. 5.

⁹⁷ Sidwaya. - n° 1369 du 2 octobre 1989. - p. 2.

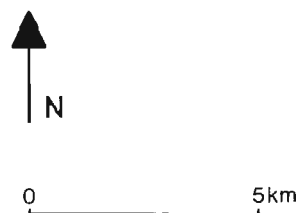
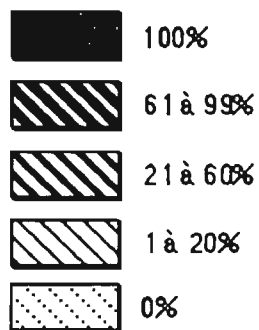
Fig. n° 72

**Etat d'avancement du lotissement
en périphérie : 1986
(en % de parcelles)**



Discrétisation selon les seuils observés

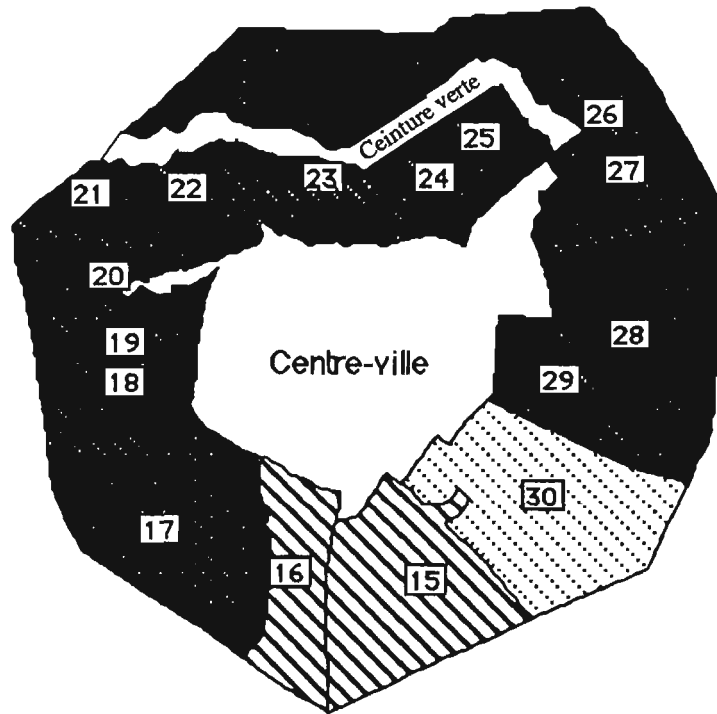
Moyenne = 17.79
Ecart-type = 26.43
Minimum = 0.00
Maximum = 100.00



Source : enquête ORSTOM/IRSSH (premier passage 1986).

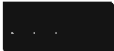


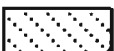
Fig. n° 73

**Etat d'avancement du lotissement
en périphérie : 1987
(en % de parcelles)**



Discrétisation selon les seuils observés

Moyenne = 90.81
Ecart-type = 21.16
Minimum = 12.20
Maximum = 100.00

-  100%
-  90 à 99%
-  20 à 89%
-  0 à 19%



0 5km

Source : enquête ORSTOM/IRSSH (deuxième passage 1987).

Tableau n° 146

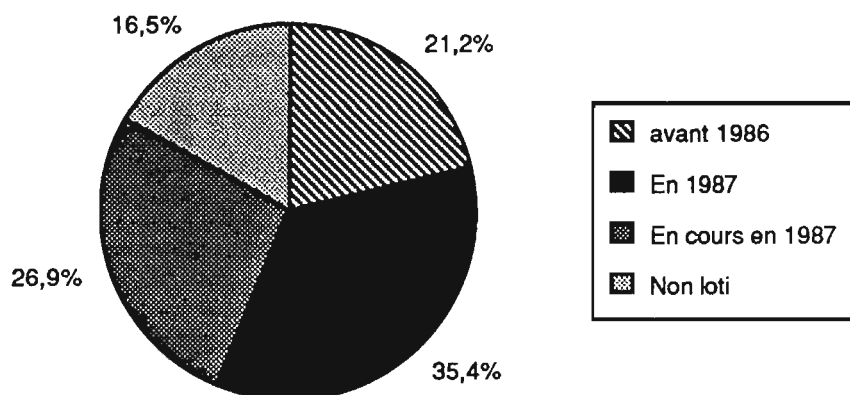
Périodisation des lotissements en périphérie (en % de parcelles)

Périodisation	Moyenne périphérie	Secteur							
		15	16	17	18	19	20	21	22
Loti avant 1986	21,2	66,2	38,5	37,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Lotissement achevé en 1987	35,4	5,4	19,8	57,7	0,0	68,9	81,0	100,0	64,4
Lotissement en cours en 1987	26,9	0,0	3,2	2,7	100,0	24,4	19,0	0,0	35,6
Non loti en 1987	16,5	28,4	38,5	1,8	0,0	6,7	0,0	0,0	0,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Périodisation	Moyenne périphérie	Secteur							
		23	24	25	26	27	28	29	30
Loti avant 1986	21,2	0,0	0,0	18,2	100,0	7,3	16,2	31,5	4,1
Lotissement achevé en 1987	35,4	66,3	28,1	54,5	0,0	17,7	8,8	13,2	8,1
Lotissement en cours en 1987	26,9	33,7	71,9	27,3	0,0	70,1	75,0	48,7	0,0
Non loti en 1987	16,5	0,0	0,0	0,0	0,0	4,9	0,0	6,6	87,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : Enquête ORSTOM/IRSSH (second passage 1987).

Figure n° 74

Périodisation des lotissements en périphérie
(en % de parcelles loties)

Source : Enquête ORSTOM/IRSSH (deuxième passage 1987).

L'extrême rapidité qui a caractérisé le déroulement de ces opérations ne témoigne pas seulement du mode d'exécution volontariste et énergique qui a marqué la période du CNR, elle manifeste surtout la détermination de l'Etat dans sa volonté de reprendre l'initiative de la gestion foncière. Par une "offensive" spectaculaire et massive, le pouvoir a de fait prévenu, dans un premier temps, les résistances des détenteurs traditionnels de pouvoirs sur la terre et s'est ainsi arrogé à la fois le rôle de producteur,

aménageur et répartiteur du sol urbain ainsi que celui d'arbitre des conflits. Dans une certaine mesure, l'Etat a ainsi "confisqué" la distribution des terres urbaines, ce que semble confirmer l'étude des modes d'attribution : 83,8% des chefs de ménage qui ont accédé à une parcelle en 1984 affirment l'avoir obtenue de l'Etat, et cette proportion dépasse les 90% les années suivantes ⁹⁸. Alors que 26% des parcelles de la périphérie avaient été attribués par l'Etat en 1986, en un an la proportion est passée à 33%, et elle ne pouvait encore qu'augmenter avec la poursuite des lotissements ⁹⁹. Même s'il ne faut accorder qu'une crédibilité relative aux chiffres de 1986 montrant des acquisitions par achat nulles ¹⁰⁰, alors qu'il est de notoriété publique que des reventes illicites entre attributaires des lotissements et acheteurs ont lieu, il n'en demeure pas moins que l'Etat a désormais le quasi monopole, sinon de la gestion du sol constructible en ville, du moins de l'urbanisation des terres péri-urbaines.

B. Les nouvelles procédures de lotissement et les mécanismes de la "participation populaire" : par où tout a commencé

1/ La MAP : méthode d'aménagement progressif

Dans ses fondements législatifs, définis par un décret du 7 juin 1985, la MAP ne diffère guère des procédures antérieures ¹⁰¹. Les demandes de lotissement sont formulées par les Commissions provinciales d'aménagement du territoire présidées par les Hauts-commissaires et soumises à la Commission nationale d'aménagement du territoire. Elles doivent être programmées dans le Plan quinquennal et être conformes aux prescriptions du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme en vigueur. Les travaux techniques du lotissement reviennent à la DGUT, qui fait dresser l'état des lieux et, en collaboration avec les autorités locales et les CR, réalise une enquête sur les besoins et doléances des populations. L'avant-projet est ensuite soumis à la commission provinciale et le plan définitif approuvé par arrêté conjoint du ministre de l'Administration territoriale et celui chargé de l'Urbanisme, qui le déclare d'autorité publique. C'est alors seulement que se manifestent les originalités de la MAP.

⁹⁸ Enquête ORSTOM/IRSSH (premier passage 1986).

⁹⁹ Enquête ORSTOM/IRSSH (deuxième passage 1987).

¹⁰⁰ Cf. tableau n° 22 : première partie, chapitre I (I.B.3.).

¹⁰¹ Décret n° 85-317 CNR.PRES.EQUIP du 7 juin 1985 (JOBE. - n° 27 du 4 juillet 1985. - pp. 676-678).

a/ La législation d'exception : les lotissements commandos

Avant d'y revenir toutefois, Il convient de préciser que cette procédure de lotissement, conçue comme la norme étatique de gestion du Domaine Foncier National n'avait, en 1989, encore jamais été appliquée. Dès 1984 en effet, elle est doublée par une législation d'exception dont le principal objectif est de permettre au pouvoir national, sur l'ensemble du territoire et notamment à Ouagadougou, d'exécuter dans les plus brefs délais le programme de lotissement consigné dans le PPD puis le Plan quinquennal. En vertu de ces règles dérogatoires, toute localité du pays peut faire l'objet d'un "lotissement spécial", procédure régie par une ordonnance du 22 mai 1984, rédigée en toute hâte pour rendre techniquement crédibles les objectifs très ambitieux du projet national d'aménagement urbain que l'Etat venait de dévoiler avec force publicité. L'ordonnance insiste ainsi particulièrement sur l'accélération de la procédure en précisant que l'attribution des terrains devra être effectuée dès l'approbation du plan de lotissement par une commission ad hoc ¹⁰². Dans la pratique, les dérogations aux règlements dans le cadre de ces procédures spéciales ont très souvent autorisé l'exécution des plans avant même leur approbation définitive, à charge pour la DGUT de les faire adopter rétroactivement.

Ces télescopages emboîtés des différentes étapes de la procédure, réglementés dans un premier temps par la loi puis renforcés par une gestion quotidienne des opérations de plus en plus précipitée, révèlent à nouveau l'impatience du pouvoir de voir affirmée sans ambiguïté son emprise sur le jeu foncier, à la fois par le contrôle des mécanismes de l'aliénation du sol et par l'inscription au sol d'un ordonnancement spatial normalisé qu'il entend généraliser. L'étude plus attentive du "dégraissage" des procédures en dévoile toutefois un second élément explicatif : il est manifeste en effet que la réduction extrême des préalables techniques a pour effet de mettre en valeur ce qui devient désormais le moment central de l'opération, l'attribution des parcelles. A bien y réfléchir, l'importance ainsi conférée à cette séquence de la procédure de lotissement sert les objectifs du pouvoir. Tout d'abord, elle clôt la première phase d'intervention de la puissance publique et constitue de ce fait la charnière de la MAP, celle autour de laquelle s'articulent les interventions des acteurs institutionnels en amont et celles des populations en aval. Il est donc compréhensible que ce moment de "passation" des responsabilités ait été valorisé par le pouvoir, soucieux à la fois d'attester publiquement de la concrétisation de son projet et d'afficher une efficacité opérationnelle dont il n'a cessé de se réclamer. En outre l'attribution des lots, en mettant face à face le

¹⁰² Ordonnance n° 84-22 CNR.PRES. du 22 mai 1984 (JORHV. - n° 22 du 31 mai 1984. - pp. 479-480).

"propriétaire" étatique légal et les habitants, est un moment privilégié de la pédagogie révolutionnaire : rehaussé par les foules attentives qu'il rassemble et par une ample couverture journalistique, il est pour le pouvoir une excellente opportunité de transmettre un certain nombre des prescriptions volontiers didactiques de son projet d'instauration d'un nouvel ordre urbain. A l'appui de cette analyse, on note que le mécanisme le plus réfléchi, le plus précisément codifié de la procédure de lotissement est justement celui de l'attribution, qui apparaît ainsi visiblement comme le vecteur d'un certain nombre des préceptes de la politique révolutionnaire concernant la justice sociale, l'égalitarisme et la lutte contre l'enrichissement par la spéculation foncière, considéré comme illicite. L'article 4 de l'ordonnance pré-citée prévoit ainsi :

"Seules auront droit à une parcelle les personnes physiques chefs de ménage ayant un besoin réel de logement selon les critères et les ordres de priorité ci-après :

- 1) Etre âgé de 18 ans au moins
- 2) Ne pas posséder de parcelle dans la localité
- 3) Priorité aux ménages déguerpis par rapport aux autres postulants
- 4) Priorité aux ménages avec enfants par rapport aux ménages sans enfants et aux célibataires
- 5) Priorité aux ménages résidants effectifs
- 6) Priorité à ceux qui ont le moins de parcelles dans la localité puis au niveau national

Tout attributaires devra en outre remplir les conditions spécifiques propres à chaque opération." ¹⁰³

Suivent ensuite des considérations sur la redevance foncière et les délais de mise en valeur fixés à trois ans maximum, le non respect de cette clause étant sanctionné par le retrait du terrain, reversé au Domaine Foncier National. Plus que tout autre disposition, les modalités d'attribution apparaissent ainsi comme une transposition technique transparente des motivations idéologiques du lotissement commando.

La réalisation des objectifs du PPD puis du Plan quinquennal s'est donc faite sous le régime de ces procédures d'exception, complétées à Ouagadougou par deux décrets du 1^{er} juin 1984 qui en précisent le cadre juridique ¹⁰⁴. Dans ce contexte, la première originalité de la MAP réside dans les modalités de l'exécution du plan, qui doit être opérée dans les deux ans et fait intervenir massivement les populations. La seconde tient dans la progressivité volontaire et planifiée de l'aménagement et de l'équipement ultérieurs des terrains lotis. La réflexion méthodologique qui fonde la nouveauté de la

¹⁰³ Ibid. - p. 479.

¹⁰⁴ Décret n° 84-203 CNR.PRES.IS-MEC du 1^{er} juin 1984. - 3 p. ; Décret n° 84-204 CNR.PRES.IS-MEC du 1^{er} juin 1984. - 1 p.

Planche III : lotissement en périphérie

Contribution des habitants aux lotissements, la confection des bornes constitue la première phase des opérations. Après le bornage, réalisé par des techniciens du Cadastre, les parcelles seront attribuées.



Secteur 17



Le dispositif de la MAP prévoit que les habitants disposent d'un an pour déplacer eux-mêmes leur ancien habitat et reconstruire sur la nouvelle parcelle : commence alors l'opération d'ouverture des voies.



Secteur 22

Après attribution dans un lotissement du secteur 28, un bénéficiaire a "marqué" son appropriation par un panneau indiquant son nom et son numéro de parcelle.



MAP s'appuie dès lors sur la distinction résolue entre le domaine public et le domaine privé, ainsi que sur la redéfinition du rythme, de la nature des investissements et des processus d'aménagement propres à chacun ¹⁰⁵. Le domaine privé est celui des parcelles : les attributaires y sont maîtres chez eux et entièrement responsables des travaux à réaliser, l'idée des responsables de la DGUT étant que "lorsque chacun a sa parcelle, et qu'il s'y est installé, confiant qu'il ne sera plus inquiété, il investit tant qu'il peut" ¹⁰⁶. Ce n'est là qu'une formulation, réinterprétée et réinscrite dans le cadre normatif d'une loi, du banal constat fait ailleurs des effets positifs de la régularisation foncière sur le montant des investissements privés ¹⁰⁷. Juxtaposé au précédent, le domaine public est le lieu privilégié d'intervention de la puissance publique pour réaliser les réseaux et les équipements : toutefois, compte tenu de la faiblesse des moyens de celle-ci, outre que le procès prévoit de prudents délais pour la mise en œuvre de ces travaux, il envisage aussi avec pragmatisme la "collaboration" des bénéficiaires de lots. En résumé, et pour reprendre une déclaration du secrétaire d'Etat à l'Habitat et l'Urbanisme en 1988 : "Les lotissements demandent de grands moyens et l'Etat ne peut pas à la fois donner les parcelles et aider individuellement chacun à construire [...] Les attributaires des parcelles doivent eux aussi faire des efforts pour les viabiliser" ¹⁰⁸.

b/ Le domaine privé : les CR face à la concurrence foncière

Cet appel à la responsabilisation des citoyens est ainsi très prosaïquement présenté comme le moyen de lotir au plus bas coût. D'une part le recours à une main-d'œuvre "gratuite" pour les tâches d'exécution (notamment la confection des bornes) permet de faire des économies ; d'autre part l'utilisation des compétences organisationnelles et des capacités d'encadrement des responsables des CR autorise la gestion simultanée de plusieurs chantiers que les services de l'Urbanisme seraient incapables d'administrer seuls. Notons que les modalités de participation des CR sont expressément prévues par la loi, qui spécifie que les enquêtes préalables et l'application du plan se font "en collaboration" avec les CR, et que ceux-ci sont obligatoirement membres des sous-

¹⁰⁵ M. OUEDRAOGO. - "La participation de la population dans les opérations d'aménagement urbain", communication au séminaire L'élaboration de documents de planification urbaine et conduite de programmes urbains opérationnels. Bamako : 25 mai -1er juin 1985. - Ouagadougou : DGUT, doc. non publié, p. 6.

¹⁰⁶ Ibid. - p. 6.

¹⁰⁷ Constat théorisé par exemple par John Turner (Housing by People : Towards Autonomy in Building Environments. - London : Marion Boyars, 1976) puis critiqué et nuancé par les contributeurs à l'ouvrage de P. M. WARD (ed.). - Self-Help Housing : A Critique. - Oxford : Alexandrine Press, 1982. - 296 p.

¹⁰⁸ Carrefour africain. - n° 1056 du 7 octobre 1988. - p. 18.

commissions d'attribution ¹⁰⁹. Investis de la responsabilité quotidienne des opérations, ils gèrent les registres de demandeurs, informent les populations, organisent et surveillent le déroulement des journées d'attribution, participent aux commissions d'attribution et arbitrent les conflits. Ils se trouvent ainsi au centre du dispositif : gardiens de l'orthodoxie idéologique des opérations de lotissement, relais du contrôle politique sur les modalités d'attribution et structures d'encadrement des tâches techniques liées à leur réalisation, ils sont sans doute les plus avertis des enjeux urbains soulevés par la restructuration de la périphérie. En outre, socialement et physiquement proches des populations, ils peuvent alternativement jouer de cette proximité pour déjouer leurs "ruses" ou les conforter ; ils occupent donc une position stratégique qui leur confère un pouvoir considérable.

Les difficultés récurrentes rencontrées dans les procédures d'attribution et de règlement des conflits sont évocatrices ¹¹⁰. Le décret du 1^{er} juin 1984 précisant les conditions de l'opération de lotissement de la ville de Ouagadougou pourvoit dans un premier temps à la composition de la commission chargée de conduire et superviser les travaux et précise que sera créée une sous-commission pour chaque chantier de lotissement ouvert, comprenant obligatoirement des représentants du bureau du CR ¹¹¹. Telle que définie, la commission a des pouvoirs très étendus puisqu'elle est "chargée de conduire et de superviser les travaux de «l'opération lotissement ville de Ouagadougou», de résoudre tous problèmes afférents et d'appliquer les critères d'attribution des parcelles issues de ladite opération" ¹¹². Elle est secondée dans son travail par huit sous-commissions d'attribution formées, ainsi que le prévoit le texte, dans chacun des lotissements en cours et présidées par le délégué du CR de secteur : Gounghin sud-Pissy (secteurs 8 et 17), Wagadogo-Nonsin (10 et 19), Tampouy (20 à 22), Tanghin-Sambin (23 à 26), Wentenga (27 à 29), Saint-Jean Samuel (30), Patte d'Oie (15) et Cissin (7 et 16). Composées d'un urbaniste de la DGUT, d'un représentant du Haut-commissariat, d'un représentant du ministère de l'Essor familial et de deux membres du bureau du CR concerné, elles sont responsables à la fois des attributions proprement dites et du règlement des litiges ¹¹³ qui leur sont liés.

¹⁰⁹ Articles n° 30 et n° 36 du décret n° 85-317 CNR.PRES.EQUIP du 7 juin 1985 (JOBÉ. - n° 27 du 4 juillet 1985. - pp. 677 - 678) ; article n° 4 du décret n° 84-203 CNR.PRES.IS-MEC du 1^{er} juin 1984. - p. 1.

¹¹⁰ Les remarques qui suivent sont fondées sur les observations que nous avons pu faire en participant aux opérations de lotissement avec les CR de la périphérie entre février 1986 et août 1988 et en assistant aux réunions de la commission des litiges des secteurs 10 et 19 tenues en février 1986.

¹¹¹ Décret n° 84-203 CNR.PRES.IS-MEC du 1^{er} juin 1984. - 3 p.

¹¹² Ibid. - p. 1.

¹¹³ Rappelons que le litige est une "contestation donnant matière à procès" (Petit Robert, 1989, p. 1103). Nous employons ce terme pour désigner les désaccords portés devant les commissions qui, sans être des tribunaux, fonctionnent comme des juridictions compétentes pour arbitrer et trancher les conflits fonciers.

Le fonctionnement de ces sous-commissions se révèle cependant très vite confus et leurs procédures cauteleuses provoquent un vif ressentiment parmi les populations : des CR sont dissous ou entièrement renouvelés aux élections de 1986 en raison de leur gestion peu scrupuleuse (par exemple aux secteurs 15, 16, 19, 25 et 28). En fait, la commission et ses sous-commissions d'attribution, en dépit de leurs pouvoirs apparents, n'ont que fort peu d'instruments pour faire face de façon rationnelle à l'explosion des demandes antagoniques des résidants et pour gérer les intenses conflits fonciers qu'engendre le lotissement. Des populations très diverses, parties prenantes à différents titres des opérations (attributaires prioritaires, mandataires des attributaires réels absents, malades ou émigrés, candidats non prioritaires, non résidants se prétendant résidants, etc...), sollicitent auprès des sous-commissions services et faveurs, dans un climat de concurrence auquel celles-ci sont mal préparées. Accusées de fraudes - des CR ont profité de leur situation pour s'approprier des lots, les revendre ou les distribuer à leurs "clients" ¹¹⁴ - et soupçonnées d'être à l'origine du retard pris dans les opérations en raison des nombreuses controverses les opposant aux populations, les sous-commissions sont dissoutes le 26 mai 1986 et remplacées par une commission d'attribution commando, supervisant l'ensemble des lotissements ouagalais, et divisée en trois comités ¹¹⁵ : en élargissant les compétences territoriales de ces derniers, les autorités espéraient ainsi distendre les liens sociaux qui solidarisaient les résidants et les membres des sous-commissions dans le premier dispositif et, en les délocalisant, elles s'efforçaient de les rendre moins vulnérables aux pressions des groupes familiaux constitués. Cette commission commando est pourtant à son tour supprimée en 1987 et, après l'arrêt prolongé des attributions, remplacée par une commission unique pour la ville en 1989, à nouveau suspendue en mai 1990 par décision du comité exécutif du Front populaire pour cause de "comportements sans scrupules" ¹¹⁶. Cette même année, le problème est néanmoins pour la première fois porté devant la justice : démontrant l'existence, en de nombreux secteurs, d'un "Etat parallèle" se livrant au "trafic" de parcelles, les 23èmes assises du Tribunal populaire révolutionnaire de Ouagadougou sanctionnent les pratiques frauduleuses ainsi éventées ¹¹⁷.

¹¹⁴ Sur un exemple de ces pratiques au secteur 19, voir B. SANOU. - "Litiges créés par l'aménagement des zones d'habitat spontané : cas du secteur n° 19 de la ville de Ouagadougou, commune de Boulmiougou". - Communication au colloque "Maîtriser le développement urbain en Afrique sub-saharienne". Ouagadougou : 1 - 5 octobre 1990. - doc. non publié, pp. 7 - 10.

¹¹⁵ Sidwaya. - n° 571 du 28 juillet 1986. - p. 5.

¹¹⁶ Carrefour africain; - Spécial CEDEAO, mai 1990. - p. 4.

¹¹⁷ Sidwaya. - n° 1591 du 27 août 1990. - p. 1.

Ces dysfonctionnements étaient sans doute difficilement évitables dans un contexte où la terre est considérée non seulement comme un bien marchand mais aussi comme le support de la réussite sociale en ville et le vecteur de l'insertion urbaine familiale : elle ne pouvait dès lors que faire l'objet d'une vive concurrence. Une urbaniste ouagalaise évoque ainsi la détérioration du climat social dans un quartier étudié à la suite de la multiplication des conflits fonciers entre parents et voisins ¹¹⁸. En outre, les conditions de réalisation des lotissements ont été cause d'une multiplication des conflits. La faible fiabilité du recensement de décembre 1984 a en effet ouvert la porte à de nombreuses réclamations, tandis que la précipitation caractérisant le déroulement des opérations dans les secteurs a favorisé les erreurs (doubles attributions, confusions de noms...), sans même évoquer les pratiques volontairement illégales des attributaires ("erreurs" de repérage pour s'approprier la parcelle d'un voisin mieux située, disputes familiales à propos du véritable bénéficiaire...). Face à ce foisonnement d'une compétition multiforme, les commissions d'attribution se sont révélées incapables d'intégrer et d'imposer à tous les nouvelles règles de la légalité. Du simple fait de leurs défaillances, elles ont parfois contribué à amplifier les phénomènes "spontanés" de contournement et dévoiement des normes d'allocation des terrains.

Les situations illégales et les conflits s'étant multipliés en amont, les litiges présentés aux commissions ont très vite excédé les capacités de ces dernières. Le bureau du CR et notamment sa cellule socio-économique ainsi que les TPC (tribunaux populaires de conciliation) les ont certes secondés dans cette tâche mais, au-delà du règlement à l'amiable de certains conflits, ils ne sont pas mieux préparés à en assumer correctement les responsabilités. Les "jugements" des unes et des autres, en l'absence de codification des conflits et d'établissement d'une jurisprudence ayant force de loi pour l'ensemble de la ville, reposent sur un empirisme aléatoire et sujet à toutes formes de pressions. Paradoxalement en effet, alors que tout le dispositif conduit à placer l'attribution des parcelles au cœur des enjeux, aucune réglementation administrative n'en codifie les inévitables différends. En se substituant aux autorités "traditionnelles" qui avaient jusqu'alors pourvu à l'attribution des terres dans ces secteurs périphériques, l'Etat a en effet omis de remplacer aussi les anciens modes de régulation de la gestion néo-coutumière de l'aliénation des terrains péri-urbains : sa procédure unique et normative d'attribution ne comporte pas de références explicites au règlement d'éventuels conflits.

¹¹⁸ B. SANOU. - op. cit. - p. 16.

Si ces derniers sont nombreux, les requêtes entendues aux séances hebdomadaires de la commission des secteurs 10 et 19 et les témoignages privés qui les complètent indiquent que les griefs des plaignants sont passablement redondants et peuvent être regroupés en trois catégories. Le premier groupe de récriminations porte sur des erreurs faites par la commission d'attribution (double attribution d'une même parcelle, confusions sur les noms des attributaires, problèmes liés à l'utilisation des procurations des émigrés, incompréhension du numéro d'attribution). Le second relève des querelles de voisinage (désaccords sur les limites de parcelle, accusations d'empiétement illicite sur un terrain, occupations illégales de lots attribués). Le troisième enfin rassemble des revendications contestant le bien-fondé même du lotissement (refus de quitter une parcelle attribuée en tout ou partie à un autre habitant, refus du déguerpissement, demande d'une seconde parcelle ou d'un rapprochement familial, contestation des normes de superficie, revendications par des "dépendants" - épouses, enfants, personnes âgées - du droit à une parcelle, mécontentement quant au lot attribué). Cette dernière catégorie de plaintes est incontestablement la plus difficile à traiter : devant les arguments privés auxquels il est fait sans cesse référence, avec une abondance et une précision de détails concrets sur lesquels les plaignants semblent s'appuyer pour justifier la pertinence de leur requête (rappel insistant de la valeur des investissements réalisés sur la parcelle avant la restructuration, récit des bouleversements occasionnés par la modification des limites de la parcelle sur l'organisation interne de la vie domestique, énumération circonstanciée des "cas" jugés similaires ayant connu un heureux règlement...), les membres des commissions sont démunis. Alors que les malentendus résultant du travail d'attribution proprement dit, après vérification sur le terrain et confrontation des pièces disponibles (cartes d'identité, reçus fournis par les permanences, numéros d'attribution, etc...), donnent le plus souvent lieu à un arbitrage accepté, les revendications plus "subjectives", dans les séances auxquelles nous avons assisté, ont été évacuées ou tournées en dérision. Impuissante à imposer la norme du droit foncier "moderne", mais avec une marge de manœuvre trop faible pour pouvoir manier le compromis ou recourir aux pratiques anciennes d'arbitrage des conflits, la commission des litiges en est alors réduite à l'esquive.

Nous avons souligné que les bureaux des CR ont souvent pris le relais des commissions et de fait, nous avons maintes fois constaté que les arbitrages des conflits fonciers représentent, dans les secteurs en cours de lotissement, une tâche extrêmement prenante pour leurs responsables : entendre les plaignants, convoquer les protagonistes, procéder aux vérifications sur le terrain et au bureau des Domaines, requièrent beaucoup de temps et nécessitent une gestion paperassière souvent considérable. C'est aussi parfois le TPC

que l'on trouve en charge de ce travail, sans pour autant que soit résolu le problème de la partialité des "juges" : membres du CR comme du TPC sont en effet résidents du secteur, dans lequel ils ont le plus souvent de solides attaches familiales, et électoralement dépendants de sa population, il leur est donc difficile d'échapper aux chantages et à l'intimidation. De façon révélatrice, face à leur impuissance ou leur partialité, les habitants se sont parfois tournés vers des instances juridictionnelles plus anciennes comme la gendarmerie ¹¹⁹. Par ailleurs, depuis l'instauration des nouvelles communes, des commissions communales de règlement des litiges domaniaux ont remplacé la précédente commission provinciale qui fonctionnait comme une "cour d'appel". C'est ainsi que la commune de Boulmiougou, à laquelle appartient le secteur 19, a créé une commission des litiges le 13 février 1989, qui ne s'est cependant illustrée ni par la pertinence de ses arrêts, ni par son efficacité dans l'application des décisions. Elle a depuis cessé ses travaux, laissant en instance 72 dossiers litigieux concernant le seul lotissement du secteur 19 ¹²⁰.

On pouvait attendre du transfert des attributions et du règlement des conflits fonciers à des commissions ad hoc que les membres des CR qui font partie de ces dernières mettent à contribution leur connaissance des populations, leur intégration dans les groupes sociaux et leur maîtrise des procédures de lotissement au service de règlements plus attentifs et plus appropriés à la nature des différends. Au delà de la rectification des problèmes les plus flagrants dus aux vices de la procédure d'attribution, l'exercice de cette "justice" populaire est en réalité quelque peu illusoire. En revanche, ces responsabilités investissent incontestablement les CR d'une autorité reconnue sinon légitimée (la sanction électorale de certains bureaux en 1986 montre cependant que les populations ont un recours possible). Enfin, la cession de ces charges est surtout pour l'Etat une opportunité de localiser plus sûrement les conflits et d'interposer entre son administration et la compétition subversive des candidats à l'attribution, l'écran de commissions instrumentales, "montables et démontables", dont le rôle est ainsi avant tout celui d'un disjoncteur social.

¹¹⁹ Ibid - p. 11.

¹²⁰ Ibid. - p. 13.

c/ L'Etat fautif : les CR dans le domaine public

La MAP prévoit que l'ajustement de l'ancien bâti à l'intérieur des limites parcellaires définies par la nouvelle trame revient aux habitants eux-mêmes. En effet, le bornage réalisé par les techniciens du cadastre recoupe généralement le dessin des anciens terrains, et les réserves foncières prévues pour les équipements ainsi que l'emprise des voies contraignent au déguerpissement un certain nombre de ménages : il faut procéder au "recadrage" dans le premier cas, assurer le recasement dans le second. L'opération qui consiste ainsi à libérer le sol des bâtiments existants lorsqu'ils gênent l'implantation de la trame de lotissement est livrée, dans les projets de rénovation, à l'efficacité brutale du bulldozer ; elle est parfois le fait de méthodes moins traumatisantes sur les sites de restructuration où les habitants peuvent procéder eux-même au déplacement partiel ou total de leur patrimoine immobilier. Reprenant ce procédé, la MAP y adjoint un souci exceptionnel d'intégration du facteur temps, à la suite, on s'en souvient, des expériences réalisées par les Hollandais dans le modèle "Naba" ¹²¹. Un délai d'un an est ainsi laissé aux résidants pour récupérer les matériaux de leurs anciennes habitations (les ouvertures, les tôles, mais aussi la terre qui servira éventuellement à refaçonner des briques de banco) et reconstruire à leur rythme sur leur nouvelle parcelle. D'après l'enquête ORSTOM/IRSSH, ce sont ainsi en moyenne 21% des parcelles de la périphérie qui ont été touchés par les impératifs de l'ajustement en 1986, tandis que respectivement 14,5% et 12% d'entre elles ont été, en 1986 et 1987, affectées par une mesure de déguerpissement laissant le soin aux ménages occupants de transférer seuls leur habitat. Cette auto-destruction des bâtiments décentrés par rapport au nouveau parcellaire, outre qu'elle atténue les effets destructeurs de la restructuration, permet aussi un dégagement progressif des voies à moindre frais : leur tracé émerge souvent rapidement, permettant aux résidants, notamment les petits commerçants, de se réapproprier, dans un délai relativement bref, les marges de l'espace public.

Ces voies restent toutefois généralement encombrées et cahoteuses, souvent impraticables en hivernage. Il revient alors théoriquement au Haut-commissariat d'en assurer le reprofilage et le décapage avec, pour les secteurs 17, 19, 20, 21 et 22, le support financier la donation faite par la coopération hollandaise en 1979 ¹²². Grâce au déblaiement préliminaire effectué par les habitants eux-mêmes, la puissance publique

¹²¹ cf. supra : première partie, chapitre I (III.C.1.c.).

¹²² Voir C. BEEKER. - L'aménagement des quartiers d'habitat spontané à Ouagadougou. Burkina Faso. - Amsterdam : Institut de planification et de démographie (Université d'Amsterdam), 1990. - mult., p. 3.

économise une part non négligeable du coût d'"ouverture des voies" ¹²³ et de "nettoyage" des futurs espaces publics et réserves administratives : en 1986, le gain ainsi réalisé était estimé à 35% du coût normal d'aménagement des voies dans un lotissement, soit 150 000 FCFA d'économie environ par kilomètre de voie ouverte ¹²⁴. En réalité, l'économie réelle faite par l'Etat a été beaucoup plus importante dans la mesure où il n'a pas toujours respecté la part de travaux qui lui incombait ¹²⁵, transformant la phase transitoire pendant laquelle les voies sont grossièrement dégagées par les résidents en solution de moyen terme, ou laissant les habitants, excédés par ces délais, prendre en charge cette nouvelle phase de l'aménagement urbain.

En effet, le schéma de référence de la MAP prévoit qu'au bout d'un an les habitants ont réajusté leur habitat à l'intérieur des limites de la parcelle attribuée, que les voies sont grossièrement tracées et que commencent alors les travaux de viabilisation et d'équipement effectués par les pouvoirs publics. Or, nos enquêtes dans les secteurs montrent que ce calendrier n'a guère été respecté : si les habitants ont généralement dégagé les voies sans retard, celles-ci ont rarement été aménagées par la province dans des délais raisonnables, c'est-à-dire en conformité avec le rythme de progression des travaux privés sur les parcelles. En effet, les attributions effectuées, les habitants profitent de la saison sèche pour commencer les reconstructions (la fabrication du banco et la confection des murs nécessitant une période sèche pour la durée du chantier) et abandonnent donc rapidement les sites désormais affectés aux espaces publics. Aussi, lorsqu'arrive l'hivernage suivant, la surface accidentée des voies devient impropre au trafic des deux-roues et la circulation s'en trouve considérablement perturbée. Plus grave encore, les anciens thalwegs empruntés par les eaux de pluie, dont on n'a pas tenu compte dans le plan de lotissement et qui n'ont pas encore été "effacés" par l'égalisation des voies, sont contrariés par les nouvelles constructions : traversant les parcelles, les eaux guidées par leurs anciens chenaux d'écoulement naturels, inondent les cours, ou viennent buter contre les murs en banco dont elles sapent la base. Pour éviter de voir leurs cours inondées, les résidents dressent des micro-barrages devant chez eux, reportant ainsi le problème sur les voisins. Dans une partie lotie du secteur 16 mais ne disposant pas de caniveaux, un habitant nous confie en 1986 qu'il ne peut pas sortir de

¹²³ Expression employée à Ouagadougou pour désigner l'opération qui consiste à décaper et reprofiler les voies au bulldozer. Elle s'accompagne aussi d'un arrachage des arbres gênants et éventuellement d'un rechargement de la voie en terre, bien que celui-ci soit souvent trop coûteux. De façon générale, elle consiste en un aménagement sommaire de chaussées carrossables en latérite.

¹²⁴ M. OUEDRAOGO. - "La méthode d'aménagement progressif développée à Ouagadougou". - in INSTITUT D'URBANISME DE PARIS. - op. cit. - p. 176.

¹²⁵ Constat également dressé lors du séminaire sur l'habitat tenu en juillet 1986 à Ouagadougou : Carrefour africain. - n° 948 du 15 août 1986. - p. 25.

sa parcelle après les grosses averses d'hivernage, un autre se plaint de ce qu'il est obligé, avec ses voisins, de construire un "chemin de l'eau" lors des fortes pluies. Tous deux estiment que le premier équipement collectif nécessaire dans le quartier est un système de drainage ¹²⁶. A l'inquiétude des résidants et aux demandes expresses qu'ils formulent alors au Haut-commissariat, celui-ci a souvent répondu ces dernières années par une sollicitude passive, affirmant, souvent à raison d'ailleurs, que ses engins sont en province ou occupés à d'autres travaux, que les budgets d'ouverture des voies sont pour le moment inutilisables, etc... Les bilans établis en 1986 sur ces opérations par les CR reconnaissaient ainsi que l'ouverture simultanée de plusieurs chantiers à Ouagadougou et en province posait un réel problème de programmation des travaux et de gestion du matériel ¹²⁷.

Les résidants ont alors le choix, tout relatif, de ne rien faire et d'attendre que la puissance publique remplisse effectivement ses tâches, au risque de perdre les investissements déjà réalisés sur la parcelle, ou de trouver une solution immédiate, en s'appuyant sur la solidarité communautaire que l'Etat a déjà si bien su motiver et... exploiter. En cette dernière circonstance, les démarches des secteurs varient sensiblement et vont de la négociation et du compromis avec le Haut-commissariat à la solution "autonome". Quelques exemples significatifs, pris parmi d'autres, permettront d'étayer le raisonnement.

Au secteur 23, six mois séparèrent la fin des attributions de l'ouverture des voies, pendant lesquels la circulation devint progressivement très problématique, tandis que, facteur aggravant, l'arrivée de l'hivernage ⁸⁷ inquiétait les habitants. Les premières pluies endommagèrent effectivement un certain nombre de bâtiments. Apprenant que les engins des Travaux publics envoyés en province étaient rapatriés à Ouagadougou en raison de l'hivernage, le CR, qui avait auparavant entamé de vaines démarches auprès du Haut-commissariat pour accélérer la procédure d'ouverture des voies, relança les autorités de la province, et finalement, les bulldozers arrivèrent en août au secteur.

Les frais (main-d'œuvre, gas-oil et huile) étaient théoriquement à la charge du Haut-commissariat, qui avait prévu 1000 litres de carburant pour cette opération. Mais certains travaux, comme l'arrachage des arbres, requièrent une forte consommation de temps et d'énergie : la journée de terrassement peut alors exiger jusqu'à 200 litres de gas-oil. Aussi la quantité de carburant fournie se révéla-t-elle vite insuffisante. Plutôt que de

¹²⁶ Enquêtes réalisées dans le quartier de Cissin avec des étudiants hollandais stagiaires à la DGUT (19 août 1986).

¹²⁷ SECRETARIAT GENERAL NATIONAL DES CDR. - op. cit. - p. 81.

prendre le risque de laisser repartir les engins avant l'achèvement du chantier, le CR décida alors de compléter l'achat de carburant : une cotisation spéciale "ouverture des voies" de 300 FCFA par ménage ayant permis de rassembler en quelques semaines une somme d'environ 92 000 FCFA, à laquelle furent ajoutés des fonds du budget général du secteur, les travaux furent terminés ¹²⁸.

Cet exemple de "partage" des charges financières et des responsabilités logistiques de l'organisation est éloquent. Il en souligne le mode empirique et progressif de définition des modalités, lesquelles résultent très clairement d'un ajustement synallagmatique des concessions au cours du mouvement de va et vient de la négociation entre le secteur et le Haut-commissariat pendant plusieurs mois. Comme dans toute pratique de marchandage, chaque interlocuteur, attentif aux conciliations possibles du protagoniste, a joué ses pions un à un, cédant graduellement de ses prétentions pour finalement parvenir à l'établissement d'une convention de coopération exclusive en ce qu'elle procède de l'équilibre des forces en présence à ce moment précis. Chacun des interlocuteurs a finalement obtenu compensation de ses efforts : le Haut-commissariat, tout en acceptant de faire tourner ses machines en "extra", n'a finalement payé qu'une partie du coût total des travaux qui lui revenait, tandis que le secteur parvenait à ses fins en achevant rapidement la première phase du lotissement par l'ouverture des voies, en dépit d'une programmation officielle des travaux qui prévoyait une autre cadence des chantiers dans la capitale.

Cet exemple, dans son "économie" générale, n'a cependant rien de singulier à Ouagadougou. Nous retrouverons souvent par la suite cette pratique de la négociation itérative, procédant par succession d'"offensives", intermèdes de latence et d'observation, et phases de marchandages, qui tente d'optimiser le capital de ressources de chaque camp et d'exploiter les opportunités de la conjoncture à un moment donné. Ses résultats sont toutefois inégaux, en raison précisément du caractère aléatoire des configurations logistiques sollicitées par ces stratégies. D'autres secteurs, en dépit de leurs efforts, n'ont ainsi pu obtenir de la province autant que ce qu'elle a cédé au 23.

Le secteur 28 a connu trois types de lotissement. Le premier, réalisé en 1982 dans le quartier Dassasgo, fut entièrement financé par le BUMIGEB (Bureau des recherches minières et géologiques du Burkina) pour loger ses agents et s'étend sur environ 140 hectares. Le second est le lotissement commando de 1985 dans le quartier Wentinga (1

¹²⁸ Le fût de 200 litres de gas-oil coûte 48 000 FCFA.

940 parcelles). Le troisième enfin est un lotissement de plus de 4 400 parcelles, entrepris en juillet 1987, stoppé en octobre de la même année en raison des événements politiques ¹²⁹, puis poursuivi en mars 1988 et destiné en partie au recasement des résidents du secteur 14, déguerpis pour permettre l'extension de l'université et la construction des "1 200 logements", opération immobilière de l'Etat.

Si le secteur ne dépensa rien pour le lotissement du BUMIGEB, en revanche, il fut contraint de prendre entièrement en charge l'ouverture des voies du lotissement de Wentinga. S'étant enquis des opportunités offertes par le Haut-commissariat pour assurer ces travaux, ce dernier lui opposa une fin de non recevoir. Le CR décida alors de chercher ailleurs des engins de terrassement et trouva finalement à en louer auprès de l'AVV (Office d'aménagement des vallées des Voltas). Cette location s'élevait à 3 millions de FCFA : le secteur s'étant engagé à régler ce montant, les voies furent ouvertes sur cette base. En 1988 toutefois, seuls 620 000 FCFA avaient été effectivement payés à l'AVV... Nous pouvons formuler l'hypothèse qu'en laissant ainsi le secteur solliciter un établissement public, puis n'en payer le service que par des factures très échelonnées - dont il n'est pas exclu qu'elles conduisent finalement à une liquidation complaisante - l'Etat s'ingénia à chercher ailleurs que dans le strict secteur de l'urbanisme, les "financeurs" de son projet urbain : dans ce cas précis, c'est un établissement public d'aménagement rural qui, en dernier ressort, a financièrement participé au lotissement du secteur.

Pour la dernière tranche du lotissement, le CR savait devoir à nouveau compter sur ses propres forces, mais il trouva alors auprès du richissime entrepreneur de travaux publics Oumarou Kanazoé ¹³⁰ une offre généreuse : les engins lui furent prêtés, à charge pour le secteur d'acheter le gas-oil et d'assurer l'entretien des machines (lubrifiants). Les travaux durèrent un mois environ, à raison d'une consommation moyenne de 300 litres de carburant par jour, soit une facture totale de plus de 2 millions de FCFA. Les conducteurs d'engin furent également nourris par le secteur pendant la durée des travaux.

La démarche fut ici différente. Ayant compris que les circonstances n'étaient pas favorables à une négociation avec le Haut-commissariat, réellement débordé par l'ampleur des travaux de lotissement à Ouagadougou, le secteur opéra un démarchage auprès d'autres administrations publiques d'abord, puis du secteur privé. Notons à ce

¹²⁹ Coup d'Etat du 15 octobre et avènement du Front populaire.

¹³⁰ Dont on sait par ailleurs qu'il n'a pas hésité à participer à plusieurs des grands chantiers de la Révolution.

propos que le responsable aux activités socio-économiques (élu en 1986) était alors lui-même ingénieur et employé au ministère de l'Équipement. Familier du milieu des Travaux publics, sa présence fut probablement un facteur décisif de la réussite du projet. Autre élément intéressant, les motivations du secteur dans son entreprise d'ouverture des voies du lotissement étaient, au moins en partie, différentes de celles du secteur 23. Bien que la praticabilité de la voirie fut aussi un souci majeur, les travaux ne semblaient pas y revêtir une urgence aussi grande que dans le premier cas, en raison à la fois de la nature du terrain et des faibles densités d'habitat. En revanche, la volonté du nouveau bureau de prouver son efficacité et sa bonne volonté apparaissent comme des éléments déterminants du déclenchement des démarches. En effet, le premier bureau du CR élu avait été dissous en février 1986 pour "incapacité notoire à conduire la Révolution dans le dit secteur" ¹³¹, laissant une caisse vide et une gestion (notamment des attributions de parcelles) passablement embrouillée. Le nouveau bureau, élu le 15 février 1986, avait donc à cœur de rétablir l'ordre et de régler en particulier l'épineux problème du lotissement, au centre de toutes les préoccupations. Dans ce contexte, la conduite et l'achèvement des travaux, attributions comme ouverture des voies, étaient prioritaires.

Confrontés aux logiques administratives d'une part et aux impératifs de leur micro-politique d'autre part, les CR ont ainsi, face aux opérations de lotissement, généralement choisi de trouver par eux-mêmes les moyens de protéger et valoriser les patrimoines individuels réalisés sur les lots privés après la régularisation foncière, en mobilisant les forces collectives de leurs secteurs respectifs. Le laisser-faire des officiels face à ce renversement des responsabilités, parfois mis au compte de l'"impatience populaire" ¹³², et la sereine certitude avec laquelle ces derniers ont tôt clamé qu'il suffisait de lever le verrou foncier pour que les investissements se développent "naturellement", semblent indiquer que le "mode participatif" n'est ici qu'une des formes implicites du "chantage foncier" : la légalisation contre la participation. Le pouvoir sait en effet que son ambitieux projet urbain est irréalisable sans les forces supplétives de la population. La restructuration de toute la périphérie nécessite ainsi, outre l'établissement d'un consensus social, réalisé ici autour de la régularisation foncière sans trop de difficultés en dépit des résistances décelables dans les plaintes présentées aux commissions des litiges, une entente fondamentale sur des mécanismes de transfert des ressources privées vers le domaine public. Le pari et l'originalité de la MAP tiennent donc dans cette collaboration qui repose, pour l'État, sur un habile balancement entre des concessions, susceptibles d'initier et d'entretenir la mobilisation des populations, et

¹³¹ Sidwaya. - 18 février 1986. - p. 5.

¹³² Entretien à la DGUT le 11 août 1987.

un encadrement rigoureux des négociations avec les CR, capable de rapatrier les énergies populaires dans la logique du projet étatique, au sein duquel elles ne devraient plus avoir qu'une fonction instrumentale.

La démarche, et donc son interprétation, sont très exactement les mêmes en ce qui concerne l'équipement des aires urbaines ainsi loties et la fourniture des services de proximité. Nous avons indiqué précédemment que le domaine public, dont relèvent les réserves administratives, les espaces verts, les réseaux, la voirie, les infrastructures et les équipements, est la sphère d'intervention privilégiée de l'Etat. Toutefois, la MAP spécifie à nouveau que l'association des populations aux opérations d'aménagement est nécessaire dans certains cas, selon des modalités sur lesquelles nous reviendrons. Aucune directive n'en prévoit cependant expressément la programmation dans la procédure de lotissement. Les promoteurs de la MAP précisent au contraire que l'Etat et les populations interviennent, le premier "au rythme de ses disponibilités financières", et les secondes "selon leurs possibilités" ¹³³.

Il convient toutefois de rappeler ici que les dispositions de la MAP proposaient à l'origine un schéma théorique de financement des infrastructures de base et des équipements dont les possibilités n'ont pas été exploitées en raison de la récupération "arbitraire" par l'Etat d'une part importante de la plus value foncière créée par les lotissements. Dès 1984, il est ainsi prévu qu'une redevance due au titre de la jouissance foncière du terrain attribué - dont le montant à Ouagadougou fut d'abord fixé à 200 FCFA le mètre carré en 1984 ¹³⁴ puis augmenté à 300 FCFA - soit versée à un compte d'affectation spéciale intitulé "Opération lotissement Ville de Ouagadougou", lequel doit permettre, outre la prise en charge des aménagements initiaux dans les lotissements, la reproductibilité des opérations ¹³⁵. Le bénéficiaire d'un lot a ainsi trois mois pour verser le premier acompte de 25 000 FCFA et cinq ans pour régler le solde (75 000 FCFA pour des parcelles d'une superficie moyenne de 300 m²) dont il devra s'être acquitté pour obtenir un permis urbain d'habiter. Néanmoins, ce principe de constitution d'une réserve financière consacrée à l'aménagement des sites lotis, en même temps qu'il est précisé, est aussi partiellement dénaturé l'année suivante par le décret d'application de la réorganisation agraire et foncière. Celui-ci spécifie en effet dans son article 112 la répartition du produit de la taxe de jouissance dont 25% sont désormais versés au

¹³³ M. OUEDRAOGO. - "L'aménagement progressif, un principe opératoire". - in INSTITUT D'URBANISME DE PARIS. - op. cit. - p.138.

¹³⁴ Décret n° 84-204 CNR.PRES.IS-MEC du 1er juin 1984. - p. 1.

¹³⁵ Décret n° 84-203 CNR.PRES.IS-MEC du 1er juin 1984. - p. 2.

compte d'affectation spéciale, 25% vont au budget provincial et 50% sont réservés au budget de l'Etat ¹³⁶. Alors que le premier doit pourvoir aux besoins des futurs lotissements, le second se voit expressément investi de la charge financière des travaux de voirie et d'infrastructure ainsi que d'une partie de celles des équipements de proximité (écoles, dispensaires, garderies populaires) : la province apparaît ainsi comme le principal acteur institutionnel de la gestion des lotissements une fois la première phase de bornage/attribution réalisée. Il reste que le partage des ressources ne reflète guère cette logique en laissant l'Etat s'approprier 50% du produit de la gestion du Domaine Foncier National. Or, en fiscalisant la jouissance du sol et en consacrant une ample partie des revenus de cette "taxe foncière" au budget général du pays, l'Etat contredit à la fois la philosophie générale du projet urbain prônant l'autonomisation financière des opérations de lotissement et celle de sa politique de décentralisation : priver la province de la plus grande partie du produit des taxes de jouissance, tout en lui reconnaissant la responsabilité de l'aménagement des lotissements, n'est ainsi qu'un nouvel avatar de la contradiction déjà évoquée dans la première partie entre le discours décentralisateur officiel et les mesures concrètes d'aliénation des ressources locales. Elle est cependant ici censée être résolue par le recours aux populations, qui apparaissent ainsi doublement sollicitées par la MAP, à la fois dans le domaine privé des filières de construction de l'habitat et dans le domaine public de réalisation des équipements, relayant de la sorte les défaillances de la province.

2/ Les effets pervers du lotissement

Les effets pervers que nous entendons identifier ici sont ceux qu'engendrent les opérations de lotissement elles-mêmes et la façon dont elles sont conduites, afin d'expliquer le dynamisme moindre de certains secteurs face aux projets infra-communaux d'équipement. Si la restructuration est prévue dans tous les secteurs périphériques à terme, l'ouverture des chantiers n'y est évidemment pas simultanée. Aussi de nombreux sites de la couronne péri-urbaine attendent-ils depuis 1983 leur lotissement. L'"imminence" théorique de ce dernier et l'importance de ses effets sur le tissu urbain affectent cependant considérablement les comportements des résidents comme des attributaires futurs allogènes et contribuent même, dans une certaine mesure, à bloquer les mécanismes de mobilisation collective.

¹³⁶ Décret n° 85-404 CNR.PRES. du 4 août 1985.

Dans la situation antérieure, les habitants de la périphérie se savaient certes dans un statut foncier précaire susceptible d'être un jour contesté par le pouvoir politique, mais l'échéance d'un hypothétique lotissement restait suffisamment éloignée pour ne pas entraver un mécanisme lent mais progressif d'investissement privé, dans les limites raisonnables permises par l'éventualité toujours possible d'un déguerpissement ultérieur. Ce dernier est aujourd'hui une certitude : instruits par l'expérience des secteurs déjà lotis, les résidants de ces aires en attente de restructuration savent leur parcelle actuelle menacée, à court ou moyen terme, par l'exécution du futur plan de lotissement. Dans ce contexte, les aménagements domestiques portant sur l'amélioration du logement proprement dit (agrandissements, construction d'une latrine ou creusement d'un puits) ou sur son environnement (plantations, achèvement d'une clôture, comblement des fondrières des voies adjacentes) sont suspendus. L'équipement interne des parcelles tend ainsi à stagner entre le moment où l'annonce du lotissement a été faite et la fin des attributions : ce mécanisme parfaitement compréhensible n'a pas d'importance en lui-même, mais il en prend une lorsque la durée du gel des investissements est prolongée sur plusieurs années, comme c'est aujourd'hui le cas dans certains secteurs. Un résidant du secteur 16 nous confiait ainsi en 1986 qu'il espérait que le futur lotissement ne prendrait pas autant de temps que celui de la Banque mondiale, car dans les aires concernées par ce dernier, beaucoup de maisons s'étaient écroulées en sept ans, leurs propriétaires, ne sachant si elles seraient détruites ou préservées, n'ayant plus procédé aux réparations nécessaires ¹³⁷. Enfin, l'on peut également signaler que les conflits en instance sont aussi parfois la cause d'un ralentissement sensible des chantiers dans certains secteurs, dans la mesure où la suspension de la mise en valeur est généralement imposée par le CR dans l'attente du règlement.

Le processus est identique en ce qui concerne l'aménagement des espaces publics et la réalisation des équipements de proximité. Certes les nouveaux plans respectent les investissements publics antérieurs recensés avant l'opération de lotissement (ces derniers, d'ailleurs fort peu nombreux, ne sont donc jamais détruits au cours des aménagements), mais aucun secteur ne peut prendre le risque aujourd'hui de décider de la construction de superstructures de voisinage tant que les emplacements destinés à ces équipements n'ont pas été clairement délimités sur le terrain, c'est-à-dire tant que la procédure de lotissement et l'affectation fonctionnelle du sol n'ont pas été achevées. L'annonce de la régularisation foncière conduit ainsi à cristalliser dans la conformité les comportements collectifs, en les privant de toute possibilité de "déviance" qui risquerait

¹³⁷ Enquêtes réalisées dans le quartier de Cissin avec des étudiants hollandais stagiaires à la DGUT (19 août 1986).

de remettre en cause le processus de restructuration. Dans ce contexte, tout retard pris par le lotissement dans un secteur est un facteur d'immobilisme qui se traduit très nettement dans le paysage urbain par la différenciation des niveaux d'équipement.

Ce climat d'expectative, très sensible dans certains secteurs, nous a été confirmé par nos entretiens avec les CR. Ainsi au secteur 19, où le lotissement n'a progressé que très lentement en raison des conflits fonciers qu'il a engendrés, le CR n'a au cours de ces dernières années que peu participé au mouvement général de réalisation des équipements de proximité, et le secteur est aujourd'hui un des plus démunis. A l'opposé de la ville, et bien que dans un climat totalement différent, le secteur 30 par ailleurs très dynamique, a également pâti du retard du lotissement, paralysé dans ses initiatives d'équipement par l'attente du plan. De même le secteur 16 est resté jusqu'en 1988 en "hibernation" selon son délégué ¹³⁸. Certes le secteur dispose déjà d'un site aménagé par la Banque mondiale, mais le futur lotissement sera à la fois dépourvu de tout équipement et, de par sa situation méridionale excentrée, éloigné des commodités offertes par le centre-ville comme par le noyau ancien de Cissin. Aussi, plutôt que d'investir dans ce dernier, qui fait figure de quartier privilégié, le CR a décidé de ménager ses efforts pour les concentrer sur la partie sud du secteur dès la mise de œuvre de la restructuration ¹³⁹. Celle-ci a été ajournée toutefois et la contrepartie de ce choix stratégique, par ailleurs très justifiable, est que, dépendant de l'exécution définitive du plan, le CR n'avait, en 1988, toujours engagé aucune action d'envergure (ni permanence, ni garderie populaire, dépôt pharmaceutique ou dispensaire) et que ses projets restaient à l'état d'ébauche. Les conséquences de cette situation sont assez graves, car non seulement les populations auraient quelques raisons de se plaindre de leurs conditions de vie, mais leur mécontentement pourrait bien se retourner contre le CR, discrédité par son apparente inertie : ce n'est pas un hasard si celui-ci a éprouvé le besoin de se justifier publiquement ¹⁴⁰. On montrera par la suite que, a contrario, les secteurs dynamiques et dont le niveau d'équipement a été sensiblement amélioré depuis 1983, figurent parmi ceux qui ont été récemment et rapidement lotis (20, 22, 17).

Si la MAP encourage la mobilisation collective, en la formalisant elle lui ôte aussi, dans sa phase initiale, son caractère éventuellement subversif : loin de raisonner en terme de pression collective sur les pouvoirs publics par la constitution de patrimoines publics de proximité attestant de la vivacité et du dynamisme de leur communauté, les populations

¹³⁸ Carrefour africain. - n° 1046 du 8 juillet 1988. - p. 20.

¹³⁹ Entretien avec un responsable du CR le 31 août 1987.

¹⁴⁰ Carrefour africain. - n° 1046 du 8 juillet 1988. - p. 20.

et leurs CR semblent avoir parfaitement intégré les normes de comportement imposées par la MAP et leur logique séquentielle. Nous retrouvons le consensus déjà évoqué autour de la régularisation foncière, désormais considérée comme le préalable obligé de toute mobilisation, familiale comme collective : tout retard dans l'accession à ce stade de l'opération fonctionne donc comme un facteur de blocage et de paralysie. Le calendrier du lotissement apparaît ainsi comme une des explications possibles, mais non exclusive, du dynamisme des secteurs. Posant comme un postulat l'antériorité de la régularisation foncière, la MAP engendre un attentisme caractéristique des "victimes " d'une certaine logique bureaucratique et de ses incertitudes. En ce sens, l'on pourrait presque trouver dans ce constat une justification à la précipitation observée dans le déroulement des opérations à Ouagadougou : le risque de voir se diluer dans un fatalisme toujours menaçant les énergies disposées à participer au projet urbain officiel est réel. Nous verrons en revanche que, la restructuration acquise, les comportements se modifient souvent radicalement lorsque les secteurs, inversant les termes du rapport de force, prennent prétexte du lotissement pour exiger l'attention du pouvoir.

3/ Les démarches du candidat à l'attribution : du bon usage du CR

Dans ses démarches pour obtenir une parcelle, le Ouagalais pratique essentiellement la permanence du secteur loti qu'il convoite et traite donc en premier lieu avec le CR qui en gère les opérations, puisque les formalités de base ne requérant pas de manipulation (officielle) d'argent ou de compétences particulières ont été confiées aux structures populaires. L'introduction de ces dernières dans la chaîne procédurière a eu comme curieux effet d'y mêler étroitement des opérations relevant de logiques et de statuts différents. En effet, en faisant du CR un intermédiaire obligé, le pouvoir a placé les candidats à une parcelle dans une dépendance absolue vis-à-vis de ces structures, qui mettent à profit cette situation de pouvoir pour étendre leur autorité au-delà du simple règlement immédiat de l'attribution des lots. Autrement dit, la succession des séquences dans la démarche que nous allons décrire juxtapose des formalités relevant de la stricte conformité au dispositif officiel (recensement des parcelles, inscription des postulants à la permanence, collecte des imprimés de demande, etc...) et des pratiques appartenant en propre au CR, qui joue de sa position pour en formaliser et en généraliser l'application (prélèvement d'une "taxe" de lotissement, chantage au reçu pour obtenir la participation à d'autres activités du CR, etc...).

En vertu des règles établies, tout candidat à l'attribution n'est pas égal devant la loi. S'il est résidant d'un secteur en lotissement et y demande une parcelle, il est alors prioritaire et a toutes les chances d'obtenir satisfaction, à condition d'avoir au moins 18 ans et de ne pas posséder (notoirement) d'autres parcelles dans la commune. S'il n'est pas résidant de ce secteur mais souhaite s'y installer, il passe alors après les "autochtones" et obtient satisfaction plus ou moins rapidement selon qu'il s'établit avec une famille et des enfants ou qu'il est célibataire. Il a en outre plus de chances d'être servi dans certaines parties de la ville (par exemple au secteur 22 où le nombre de parcelles est largement excédentaire par rapport à la population résidante) que dans d'autres (par exemple au secteur 28 où le bureau du CR prétend que les 4 416 parcelles de la troisième phase de lotissement seront insuffisantes pour satisfaire les seules demandes des résidents du secteur, 5 701 ménages ayant été dénombrés en 1984).

Dans les deux cas, les postulants doivent se faire connaître au bureau du CR du secteur d'accueil pour y être enregistrés. C'est alors qu'ils sont généralement "invités" à verser une cotisation pour "contribution aux frais de lotissement", dont le montant est propre à chaque secteur mais se situe généralement aux environs de 1 000 FCFA pour les résidents et 2 000 pour les personnes extérieures. Il leur est aussi demandé de participer à la fabrication des bornes, sous forme de travail ou éventuellement de fournitures de matériaux (charrette de sable, graviers...). S'étant acquittés de ces obligations qui, rappelons-le, excèdent totalement le cadre "légal" de l'opération de lotissement, ils obtiennent alors du CR un reçu. Ce dernier illustre parfaitement la confusion volontaire des niveaux de gestion puisqu'il mentionne le numéro de recensement de la parcelle du candidat mais est aussi une indication de la situation de ce dernier vis-à-vis des exigences de la permanence. Or, alors que la seconde ne concerne que l'administration des affaires internes du CR, le premier est une recommandation officielle faite par les autorités pour tenter de parvenir à un contrôle des attributions et éviter le cumul des lots par une seule personne, identifiée par le numéro de recensement de la parcelle occupée en 1984 (un fichier informatisé, qui n'a jamais été réalisé, devant permettre de suivre l'évolution des transactions foncières). Ce reçu est ainsi un document dont la vocation est de permettre au CR de gérer conjointement les responsabilités qui lui incombent dans le cadre du lotissement et les activités qu'il se fixe à lui-même dans le cadre de son mandat. Il revêt à ce titre un caractère précieux que l'on imagine mal à la vue de ces morceaux de papier mal découpés, comportant quelques lignes manuscrites quasi cabalistiques, de toutes façons le plus souvent illisibles pour leur détenteur illettré.

Muni de ce reçu, le postulant doit ensuite obtenir et remplir l'imprimé de demande de parcelle dont des exemplaires ont été distribués dans toutes les permanences des secteurs

touchés par les lotissements, afin de faciliter les démarches des résidents mais aussi de faire jouer aux CR le rôle d'écrivain public que l'administration ne peut assumer. Des séances sont ainsi organisées au cours desquelles un membre lettré du CR vérifie l'identité du candidat (avec la carte d'identité désormais obligatoire pour tout Burkinabè) et complète l'imprimé de demande de parcelle adressé au Haut-commissariat. L'ensemble des demandes du secteur, centralisé par la permanence, est ensuite transmis par le CR à la commission d'attribution, qui statue conformément aux critères d'attribution et à l'ordre des priorités établis par la loi.

Les attributaires sont ensuite invités à se présenter, munis de leur reçu, aux journées de distribution au cours desquelles, parfois après plusieurs jours d'attente, ils ont la "surprise" de découvrir leur nouvelle parcelle dont les membres de la commission d'attribution leur indiquent les quatre bornes. Si les superficies ne varient guère (environ 300 m², sauf pour les parcelles d'angle généralement plus vastes), en revanche les lots présentent des éléments d'hétérogénéité qui les rendent plus ou moins attractifs : la situation dans le secteur et par rapport aux voies de desserte et aux équipements est un premier facteur de différenciation primordial ; la planéité en est un autre, car certaines parcelles sont traversées de fondrières et de chenaux d'écoulement des eaux de pluie qu'il faudra boucher (et la terre coûte cher) ; la végétation enfin en est un troisième, car la présence d'un arbre de grande taille au milieu de la parcelle signifie qu'il faudra en payer un abattage relativement onéreux. Le prix du mètre carré dans les lotissements étant uniforme sur l'ensemble du territoire urbain, les injustices flagrantes auxquelles donnent lieu ces attributions stochastiques ont suscité le développement de multiples tractations en coulisse entre les populations et les CR pour tenter d'"apprivoiser" le hasard : supposée être au service d'un égalitarisme démocratique, l'uniformisation des prix, superposée à une disparité réelle des lots, a en réalité surtout encouragé les ruses d'anticipation et les pressions exercées sur les CR qui, si l'on en juge par la rumeur et par les procès confiés au Tribunal populaire de la Révolution de Ouagadougou ¹⁴¹, n'ont guère su résister. Rien d'étonnant donc à ce que la géographie des attributions fasse apparaître une fréquence exceptionnelle de propriétaires influents ou de responsables de CR, anciens et présents, dans les parcelles d'angles, plus vastes, ou dans des lots bien desservis par les voies principales du secteur et donc, à court terme, par les infrastructures des réseaux d'eau et d'électricité.

¹⁴¹ En témoignent les 23èmes assises du TPR de Ouagadougou tenues en août-septembre 1990.

Précisons qu'à partir de 1986, la commission d'attribution commando, par souci de réduire les fraudes qui avaient entaché les opérations des années précédentes, a institué une nouvelle forme de vérification des critères de conformité en imposant à chaque postulant, le jour de l'attribution, de monter sur une table (appelée "table de vérité") et de certifier sur l'honneur la vérité de ses allégations (notamment le fait de n'avoir pas d'autre parcelle à Ouagadougou), que la foule des habitants réunis, servant de témoins, pouvait approuver ou contester. Cette pratique n'a pu réussir là où avait échoué la rationalité du recensement et de la vérification systématique, elle n'a pas non plus moralisé les attributions, tout au plus a-t-elle permis quelques règlements de compte...

L'heureux attributaire se voit ensuite notifier le numéro de sa nouvelle parcelle avec lequel il doit dès lors se rendre au service des Domaines pour s'acquitter de la redevance, et notamment, dans les trois mois qui suivent, de l'avance de 25 000 FCFA. Il a ensuite légalement trois ans pour mettre en valeur sa parcelle, sous peine de confiscation et rétrocession au Domaine Foncier National ¹⁴². Cette dernière clause n'a toutefois encore jamais été appliquée à Ouagadougou en dépit des menaces du pouvoir politique et des mises en garde de la DGUT, soulignant que l'accumulation des parcelles vierges dans les aires loties est un des mécanismes de la pression foncière qui, artificiellement entretenue en périphérie, contrecarre les attendus de la restructuration sur la spéculation.

La commission d'attribution, pour sa part, transmet la liste des attributaires au Bureau de l'Attribution commando rattaché au ministère de l'Administration territoriale, lequel remplit à son tour les formulaires d'attestation d'attribution de parcelle et les renvoie dans les permanences où ils sont redistribués aux intéressés. Ce document, portant la signature du service des Domaines attestant que l'attributaire a effectivement versé les 25 000 FCFA d'acompte, est considéré comme un titre provisoire de jouissance et peut notamment servir de pièce valable dans les dossiers de demande de permis de construire. Le permis urbain d'habiter en revanche n'est délivré qu'avec le paiement du solde et est seul reconnu pour obtenir un prêt bancaire. Le titre provisoire risque cependant fort de devenir définitif pour tous ceux qui n'auront pas besoin d'accéder aux circuits officiels d'emprunt immobilier. De fait, il ressort de l'enquête ORSTOM/IRSSH qu'en 1986, 80,5% des chefs de ménage ayant obtenu leur parcelle de l'Etat avaient déjà versé les 25 000 FCFA de l'acompte ¹⁴³. En revanche 11,4% n'avaient encore rien payé et seulement 3,1% des ménages s'étaient acquittés de sommes allant de 25 000 à 100 000

¹⁴² Article 6 de l'ordonnance n° 84-22. - op. cit. - p. 479.

¹⁴³ Voir le tableau dans la première partie : chapitre I (II.B.3).

FCFA. Ce dernier pourcentage semble ainsi indiquer qu'une très peu de ménages tributaires d'une parcelle entre 1984 et 1986 ont en réalité respecté les versements mensuels ou annuels qui leur permettront de régler dans le délai légal (cinq ans) la totalité du montant de leur parcelle. La stratégie généralement adoptée par les chefs de ménage, sous réserve que le pourcentage de 80% n'ait pas été exagérément surestimé dans l'enquête en raison de la prudence des personnes interrogées, paraît ainsi concilier un certain respect de la légalité par le versement de l'avance, afin de bénéficier du titre provisoire et de la sécurité foncière qui lui sont attachés, et une forme de désobéissance civile. Ceci étant, de nombreux chefs de ménage nous ont aussi avoué, autour d'une bière, qu'ils mettaient de l'argent de côté, au cas où l'Etat viendrait à déclencher une opération commando de recouvrement du prix des parcelles, comme le bruit en a couru à plusieurs reprises... résistance certes, mais prudente.

C. Les effets induits de la restructuration urbaine : conditions et prémisses de la gestion partagée

Nous avons retracé ce parcours quelque peu mouvementé du candidat à l'attribution parce qu'il complète l'appréhension du rôle révélateur dévolu aux CR dans le dispositif de gestion foncière instauré par l'Etat révolutionnaire depuis 1983, et donc du fonctionnement du binôme CR/population sur lequel repose pour une grande part la gestion partagée. Remarquons tout d'abord que les aménagements urbains tels que réglementés par les nouveaux textes reposent sur une redéfinition du statut de la terre et une redistribution des responsabilités de sa gestion qui empruntent deux voies opposées. La première relève de la nationalisation du sol et confère désormais au seul Etat la propriété de la terre ; la seconde confie aux CR, temporairement et dans le cadre précis des lotissements, certaines des tâches d'administration du Domaine Foncier National en ville, opposant ainsi à l'extrême centralisation du dispositif normatif la décentralisation de la gestion quotidienne du dispositif technique. Or, cette situation a en réalité renforcé l'incompréhension des populations envers une réforme foncière radicale et bloqué le processus d'assimilation des grands principes de cette dernière. La nationalisation proprement dite, c'est-à-dire le transfert de la propriété du sol à l'Etat, est ainsi largement restée une "clause de style" : si, en amont, les attributions initiales de parcelles dans les lotissements relèvent bien désormais du pouvoir central, en aval, des transactions foncières marchandes continuent en effet de s'opérer par le truchement des

cessions de biens immobiliers construits sur les parcelles ¹⁴⁴. Tous les citoyens ne semblent cependant pas avoir parfaitement assimilé qu'ils échangeaient ainsi des "droits de jouissance" et non des droits de propriété. En revanche, ils ont parfaitement compris que la RAF leur offrait la possibilité d'accéder plus facilement aux lots urbains en échappant aux anciens réseaux des chefs de terre. Ce faisant, ils privilégient à leur tour le moment de l'attribution et retiennent essentiellement de la MAP la disposition confiant aux CR un large contrôle sur sa gestion.

En juxtaposant au droit éminent de l'Etat sur la terre le pouvoir de nouveaux intermédiaires (les CR) qui n'ont ni la légitimité que confère l'appartenance aux anciens lignages traditionnellement responsables de la gestion foncière, ni celle que conserve le rattachement à l'administration publique, les autorités politiques contribuent grandement à l'entretien de la confusion autour de la RAF comme de la MAP. A moins d'attribuer au pouvoir une totale cécité politique, force est d'admettre que la constance de ce dernier dans des options qui semblent pourtant menacer la signification idéologique de ces deux réformes renvoie aux choix doctrinaux fondamentaux de la Révolution. Nous nous sommes donc demandé ce qui avait pu conduire au maintien de ce dispositif aux implications complexes. La "révolutionnarisation" de la société et le souci d'installer les CR au cœur de celle-ci constituent certes des explications partielles, mais elles sont insuffisantes face aux enjeux de la RAF et à la place de cette dernière dans le projet politique de l'Etat.

Bien que nos travaux sur l'histoire du droit foncier au Burkina Faso soient insuffisants pour nous permettre de fonder une thèse à ce sujet, nous sommes tentée de rappeler ici que l'autorité politique en pays mossi n'a jamais exercé de pouvoir direct sur la terre. En revanche, le contrôle sur cette dernière semble avoir fait l'objet d'accords contractuels entre les conquérants mossi et les peuples autochtones, en l'occurrence les Nioniosé plutôt que les Ninsi, auxquels il a été reconnu, voire même conféré dans certains cas, afin de sceller des alliances quasi "fonctionnelles" entre les gens du pouvoir et les "officiants" de la terre ¹⁴⁵. Marc-Eric Gruénais montre ainsi que les conquérants, en privilégiant de la sorte les paysans Nioniosé au détriment des chasseurs Ninsi, ont en réalité "opéré un véritable choix de société" ¹⁴⁶. Ce faisant, ils se soumettaient

¹⁴⁴ Les transactions s'échelonnent de 5 000 FCFA à 1 million de FCFA, et se situent le plus souvent entre 100 000 et 300 000 FCFA : *Sidwaya*. - n° 1591 du 27 août 1990. - p. 1 et p. 3 ; *Sidwaya*. - n° 1593 du 29 août 1990. - pp. 1-2.

¹⁴⁵ M.-E. GRUENAI. - "Du bon usage de l'autochtonie". - *Cahiers ORSTOM, sér. Sci. Hum.* - vol. XXI, n° 1, 1985. - p. 20.

¹⁴⁶ *Ibid.* - p. 24.

volontairement à la juridiction du chef de terre, gestionnaire des terroirs, et acceptaient pour leurs lignages ou segments de lignage le principe d'un droit d'usufruit accordé par ce dernier ¹⁴⁷. Or, comme la chefferie mossi traditionnelle, le pouvoir politique révolutionnaire semble "répugner" au contrôle direct sur la terre. Bien que s'étant déclaré propriétaire exclusif des terres du Domaine Foncier National (article 3 de la RAF ¹⁴⁸), il médiatise ce droit éminent sur le sol en investissant un groupe d'intermédiaires d'une des fonctions essentielles de son administration, celle de l'attribution des droits de jouissance, dont on a souligné qu'ils constituaient en dernier ressort l'élément tangible du rapport des citoyens à la terre. Pourquoi ne pas avoir laissé aux "démembrements" de l'Etat la tâche d'assumer la gestion de la nue-propriété ? Le rapport historique du pouvoir politique à la terre présente ainsi peut-être, c'est une hypothèse, des éléments d'explication qui ont en outre le mérite de souligner le caractère inédit de la concentration des fonctions du contrôle politique et foncier au sein d'une seule instance, le CR. Jusqu'alors, et bien qu'inscrites dans un rapport de connivence ou, pour reprendre à nouveau le terme de Marc-Eric Gruénais, dans une "alliance" ¹⁴⁹, formalisée par des rites séculaires ainsi que nous l'avons rappelé à propos des rapports entre le souverain du Mogho et le maître de la terre de Ouagadougou ¹⁵⁰, elles avaient toujours été dissociées. Le choix de ces intermédiaires renvoie aussi fondamentalement au projet de société contenu dans l'idéologie révolutionnaire.

En effet, en mettant les CR au centre des procédures réglementant l'accès des citoyens au sol, l'Etat révolutionnaire a fondu son projet urbain et son projet politique, qui s'étaient mutuellement dans un commun mouvement vers une normalisation totalisante de la ville comme de la société, une confiscation des modes de régulation par les instances de l'Etat ou ses représentants (en l'occurrence les CR), une réduction de tous les particularismes locaux et sociaux à une logique étatique souveraine. Cette analyse est étayée par le constat que deux éléments de la vie urbaine en périphérie cristallisent les enjeux, l'accès à la terre et l'accès à l'eau, or, parmi les premières mesures prises par le CNR figurent précisément à Ouagadougou la dévolution aux CR de leur gestion. Dès lors, le pouvoir établit ces derniers sans équivoque en amont du contrôle social sur les populations, tout en se plaçant lui-même en aval pour récupérer une partie de la rente foncière, sous forme d'une redevance prélevée sur les tributaires de parcelles. La régularisation "cadastrale" et le renforcement du contrôle sur les hommes apparaissent ainsi comme deux

¹⁴⁷ Sur le droit foncier voltaïque, voir J.-L. BOUTILLIER. - Les structures foncières en Haute-Volta. - Ouagadougou : IFAN/ORSTOM, 1964. - pp. 5 - 181. - (Études voltaïques ; 5).

¹⁴⁸ Ordonnance n° 84-50 CNR.PRES du 4 août 1984 (JOBF. - n° 33 du 16 août 1984. - p. 807).

¹⁴⁹ M.-E. GRUENAI. - op. cit. - p. 21.

¹⁵⁰ cf. supra : première partie, chapitre I (I.).

composantes indissociables de la restructuration urbaine des secteurs périphériques, par laquelle le pouvoir s'efforce de résoudre dialectiquement le paradoxe apparent qui consiste d'une part à délocaliser certaines opérations de gestion du sol urbain, en acceptant un démembrement partiel du système institutionnel central, et d'autre part à tenter de reconstruire ou réhabiliter ce dernier, notamment financièrement, en prélevant 50% de la rente foncière. La conviction que la décentralisation du contrôle politique aux CR permettra en retour une meilleure gestion de la centralisation fiscale n'est pas étrangère à ce dispositif.

Ce choix politique, en ce qui concerne nos thèmes d'étude, repose sur l'addition d'au moins deux paris. Le CNR prend en premier lieu le risque de passer alliance sans restriction avec les CR, qui constituent sa base politique, et minimise ainsi la capacité de la société citadine à réinvestir ces structures et à se les approprier, en négligeant les effets des proximités sociales et familiales sur la conformation des relations établies au sein de chaque secteur entre les structures populaires et les populations. Il parie ensuite sur la capacité des CR à se substituer totalement aux formes plus anciennes d'encadrement de la société : sans cette exclusive, tant de l'autorité investie du pouvoir de redistribution des usages que de celle chargée des arbitrages jurisprudentiels, le mode de gestion de la terre imposé en 1983 perd à la fois son sens politique et son efficacité opératoire, ce que le développement récent du "marché foncier" à Ouagadougou pourrait confirmer.

On voit bien ainsi que la RAF participe d'une tentative proprement révolutionnaire d'instauration d'un nouvel ordre social, à laquelle est aussi associée la MAP, non pas tant en raison de ses options techniques que de la place et donc du pouvoir qu'elle confère à chaque acteur. Cette interprétation "maximaliste" du sens des réformes foncières et urbaines nous semble seule restituer l'ampleur du bouleversement à l'œuvre et partant, expliquer dans le processus d'émergence de la gestion urbaine partagée tout à la fois la portée de la cause - le lotissement - et le sens des conséquences - la mobilisation des populations autour d'un "projet" urbain qui, sans véritablement concurrencer ou renier celui de l'Etat, n'en est pour autant pas une version conforme. C'est pourquoi nous insistons sur la forte homothétie contenue dans la politique gouvernementale entre le processus de régularisation foncière et celui de renforcement du contrôle socio-politique, qui procède à la fois par désagrégation, ou tentative de désagrégation, des solidarités traditionnelles et par reconstruction des "alliances" autour des CR, dont les fonctions constituent le point nodal de l'ensemble du dispositif. On peut exprimer autrement l'agencement interne des termes de ce dernier en remarquant

que l'insertion urbaine programmée des citoyens de la périphérie procède à la fois, et indissociablement, d'une réhabilitation par le droit et d'une réhabilitation par le politique.

L'apport fondamental et irréductible de ces opérations de lotissements massives, quelles qu'en soient par ailleurs les insuffisances, nous semble tenir dans le changement de statut des aires urbaines périphériques qui se voient conférer aujourd'hui une légitimité qui leur avait toujours été refusée. L'Etat manifeste ainsi sa volonté de réintégrer leurs populations dans l'espace légal de la ville : alors qu'elles avaient été volontairement "oubliées" tout au long de la période précédente, en signe de l'anathème qui frappait le statut illégal et précaire de leur habitat, elles sont aujourd'hui courtisées par un pouvoir engagé dans un processus de construction de sa base sociale urbaine.

Ceci étant, cette situation crée aussi des "devoirs" pour les pouvoirs publics envers ces populations. Dès lors que la régularisation foncière et immobilière stabilise et légalise leurs établissements en effet, l'accès aux équipements et l'amélioration des dessertes les reliant au centre-ville deviennent des revendications complémentaires légitimes. Désormais politiquement monnayables, ces dernières exigent que les secteurs périphériques soient hissés au niveau d'une "citadinisation" ¹⁵¹ authentique et tangible, fondée sur l'accession progressive de leurs habitants aux attributs élémentaires du confort urbain (eau potable, électricité, écoles, dispensaires). Ce passage de la reconnaissance symbolique à l'intégration urbaine véritable appelle logiquement un effort de redistribution des crédits d'équipement et de gestion des services à l'intérieur de l'ensemble du périmètre urbain, conséquence attendue des décisions précédentes.

Pourtant, si le pouvoir s'est donné les moyens d'effectuer avec une célérité remarquable les opérations de lotissement (c'est-à-dire de bornage et d'attribution des parcelles), la réalisation des infrastructures et superstructures n'a pas suivi. Déjà en août 1986, les participants à un séminaire sur l'habitat remarquaient que "l'Etat n'a(vait) pas souvent rempli la mission qui lui incombait (réalisation des infrastructures)" et s'interrogeaient sur les conséquences néfastes que cet état de fait pourrait avoir sur l'ensemble du programme ¹⁵². Dans la situation antérieure, le rejet politique des périphéries induisait une discrimination claire entre celles-ci et la ville légale, à laquelle étaient quasi exclusivement consacrées les enveloppes budgétaires, de sorte qu'il était difficile, pour

¹⁵¹ Par citadinisation nous désignons ici le processus d'intégration fonctionnelle (par l'activité professionnelle et l'usage des services et équipements urbains) et socio-culturelle des résidents dans l'univers urbain, mécanisme plus complexe que l'"urbanisation" qui désigne par opposition l'insertion physique des habitants dans le territoire géographique de la ville.

¹⁵² Carrefour africain. - n° 948 du 15 août 1986. - p. 25.

expliquer l'absence d'équipement des marges pionnières en voie d'urbanisation, de dissocier les effets de la pénurie des ressources de ceux d'une politique "légaliste", ouvertement ségrégative envers les espaces d'habitat spontané privés d'investissements. Toutefois, il n'est plus guère possible aujourd'hui de masquer l'extrême indigence des finances publiques disponibles pour ces travaux et, la réhabilitation officielle ayant en quelque sorte engagé le pouvoir envers les périphéries, d'évacuer tout débat sur des modes de partage.

Il apparaît en effet difficile d'envisager que la "réhabilitation urbaine", qui implique nous l'avons vu un assujettissement à l'autorité politique (principal objectif de toute la démarche), ne s'accompagne aussi d'un octroi de "ressources" au sens large, qui en est la nécessaire et incontournable contrepartie. De plus, en s'érigeant en aménageur exclusif des terrains urbains, l'Etat a provoqué deux modifications considérables dans les rapports entre les acteurs urbains. Il est désormais le percepteur des redevances sur la terre : en s'appropriant ainsi une rente foncière, il affiche explicitement sa responsabilité et les attributaires sont en droit d'espérer de lui à tout le moins les équipements minimums requis pour la vie quotidienne. Ce monopole le place en outre au centre des activités urbanistiques, qu'il marque de son estampille désormais pour toute la ville et fait émerger une demande latente qui, de clandestine et ponctuelle, s'est transformée en revendication légitime et s'énonce désormais en terme de droit. C'est ainsi que les CR confient, sans ambiguïté, qu'ils conçoivent leur rôle comme celui d'un *ombudsman*, chargé de défendre les intérêts de leur circonscription et surtout de faire en sorte qu'elle figure toujours en bonne place dans l'agenda des autorités publiques et des diverses sociétés concernées par le développement urbain.

Face à ces contradictions entre des attentes qu'il a lui-même contribué à susciter et ses moyens réels d'intervention, l'Etat a choisi de monnayer ses faveurs en termes de "libéralisation" et décentralisation relative des processus de décision, plutôt qu'en termes financiers. Autrement dit, les relatives "autonomie" et "liberté d'action" accordées à ces secteurs compensent en réalité une parcimonie réelle des engagements financiers, le discours officiel valorisant la participation populaire et l'"autogestion" venant opportunément légitimer le refus des pouvoirs publics d'assumer les seuls vrais arbitrages d'un authentique processus de décentralisation, à savoir la redistribution des ressources entre les différents échelons de décision et de prise en charge des responsabilités de gestion ¹⁵³. L'octroi d'une nouvelle "respectabilité" aux aires

¹⁵³ Les auteurs qui se sont penchés sur ces problèmes ces dernières années, notamment en Afrique noire, ont tous mis l'accent sur les distorsions criantes entre les transferts de responsabilité réellement effectués, en

urbaines périphériques est ainsi un "gage", qui ne remet pas fondamentalement en cause les grands équilibres de la répartition des investissements urbains ¹⁵⁴. Politiquement, l'avancée est significative puisque la réhabilitation et la marge d'indépendance concédées aux secteurs périphériques leur accordent un droit reconnu à l'exigence de "citadinisation" ; matériellement et financièrement elle est plus ténue cependant, puisque la mobilisation sur place, dans les secteurs et par les populations, des moyens nécessaires reste la condition absolue de l'actualisation de cette "aspiration". Telles sont les bases contractuelles du système d'aménagement urbain "partagé" mis en place dans la périphérie.

particulier dans le domaine des services sociaux, et la faiblesse voire l'absence des dispositions financières prises pour les accompagner. Voir *Africa Special. - Planning and Administration*. - vol. 14, n° 1, spring 1987. - 127 p. et notamment Ph. MAWHOOD. - pp. 10- 22.

¹⁵⁴ Cf. infra : troisième partie, chapitre I (II.A.2.).

Chapitre II. Citadins de la périphérie et gestion urbaine : identification des nébuleuses d'acteurs

Les responsables élus dans le cadre des comités de base, créés par la Révolution démocratique et populaire (RDP) dès son avènement, ont été nos principaux interlocuteurs. Parce qu'ils se sont trouvés investis des responsabilités de gestion dans les secteurs de la ville et parce qu'ils constituaient une caution obligatoire pour toute investigation dans les quartiers, nous les avons abondamment sollicités ¹. Ce faisant, nous acceptons de nous placer dans un jeu politique complexe dont il ne nous a pas toujours été possible de démêler les logiques : la production d'un discours étant une fonction propre du politique, le décodage des niveaux de "vérité" du langage des Comités révolutionnaires (CR) sur leurs propres pratiques gestionnaires, construit à l'intention des observateurs en général et pour notre "édification" en particulier, n'a pas toujours été simple. Toutefois, la pratique de terrain, la fréquentation répétée des CR et les liens tissés avec les "générations" de responsables qui se sont succédées au cours des trois élections concernant la période étudiée, nous ont permis de capitaliser complicités et connaissances. Nous nous devons cependant d'ajouter que ces dernières ont probablement pâti de la durée limitée de nos séjours sur place : si la compréhension des mécanismes de la gestion partagée ne nous paraît pas en avoir souffert, puisqu'elle a fait l'objet d'enquêtes et d'entretiens spécifiques, en revanche, nous n'avons pu nous "imprégner" suffisamment d'une vie politique confuse, dont la lisibilité fut limitée par le fonctionnement, sinon toujours clandestin, du moins souvent dissimulé des partis et syndicats sous le Conseil national de la Révolution (CNR). Aussi notre appréhension du contexte politique, éminemment complexe et changeant, repose-t-elle essentiellement sur le suivi événementiel qu'en ont restitué la presse nationale burkinabè et la presse internationale ², ainsi que sur la lecture d'ouvrages qui lui sont consacrés.

¹ Remarquons à cet égard, afin de souligner les implications concrètes du transfert de l'autorité locale des chefs coutumiers vers les CR provoqué par la Révolution, que Marie-Thérèse Manchotte indiquait en 1974 avoir dû solliciter une autorisation auprès de tous les chefs coutumiers pour pouvoir travailler dans les quartiers non lotis de la ville (autorisation formellement accordée lors d'une réunion des chefs sur convocation du maire). Quelque douze ans plus tard, c'est aux CR de secteur que nous avons dû nous présenter avant d'engager nos enquêtes. M.-Th. MANCHOTTE. - Les quartiers non lotis de Ouagadougou. - Saint-Denis : Institut d'Urbanisme de l'Académie de Paris (Université de Paris VIII), 1974. - p. 15. - (Mémoire de maîtrise).

² Beaucoup des journaux consultés l'ont été au Centre d'information et de documentation internationale contemporaine (CIDIC) de la Documentation française.

I. Les CR : de la politique à la gestion urbaine, une reconversion stratégique

Les structures populaires de la RDP ont d'abord été, d'août 1983 à octobre 1987, les CDR (Comités de défense de la Révolution), puis elles ont été débaptisées et renommées CR (Comités révolutionnaires), à la suite du coup d'Etat du 15 octobre 1987. Nous nous intéressons dans la suite du texte aux CDR puis aux CR géographiques, c'est-à-dire aux structures populaires mises en places dans les trente secteurs ouagalais³. Chacune de celles-ci "règne" sur une circonscription (le secteur), qui constitue le territoire d'exercice de ses activités politiques et socio-économiques, et dispose d'un lieu de fonctionnement (la permanence). En usant de la métonymie, il nous arrivera fréquemment d'employer ces trois termes - le CDR ou CR, le secteur, la permanence - indifféremment pour désigner l'entité décisionnelle infra-communale qui constitue notre principal sujet d'étude⁴.

Structures très controversées, les CDR ont déjà suscité une abondante littérature. Notre intention n'est certes pas de revenir sur les débats idéologiques qui ont accompagné leur éphémère carrière politique, mais nous voudrions souligner, pour la clarté de notre propos, un certain nombre de préalables. L'écho journalistique accordé aux CDR a surtout retenu leur dérive militariste et les excès de violences qui l'ont accompagnée : "Balayant les rues le jour, certains CDR s'érigent en justiciers la nuit. Vengeances personnelles, actes politiques d'une extrême gravité, comme l'incendie du quotidien d'opposition L'Observateur, les CDR s'engouffrent peu à peu dans un terrorisme personnel à l'ancienne mode"⁵. Des amalgames rapides ont en outre assimilé les CDR aux cellules militaires hâtivement formées qui ont constitué une partie de leur personnel⁶. Il faut cependant rappeler que le corps des structures populaires depuis 1983 repose sur un bureau de personnes élues par la population, qui n'ont guère le profil de "terroristes" urbains⁷. De les avoir beaucoup côtoyés, d'avoir longuement

³ Il existe aussi des CR de service, créés sur les lieux de travail.

⁴ Il est aussi courant à Ouagadougou de parler d'un "militant CDR" ou plus elliptiquement encore d'un "CDR" pour désigner un militant d'une structure populaire. Les Ouagalais ont enfin forgé un adjectif, "cédériste", pour qualifier tout ce qui désigne les CDR et leurs activités.

⁵ Libération. - 23 août 1984.

⁶ Cette assimilation fut à la fois dénoncée et expliquée lors de la première conférence nationale des CDR par la commission militaire : SGN-CDR. - Première conférence nationale des Comités de défense de la Révolution. Documents finaux. Ouagadougou : 31 mars - 4 avril 1986. - Ouagadougou : SGN-CDR, 1986. - pp. 124-125.

⁷ Remarquons néanmoins que le processus électif ne garantit pas nécessairement le caractère "démocratique" de la sélection des candidats, les pressions et tentatives d'intimidation n'étant pas absentes des procédures, ainsi qu'en témoignent par exemple les plaintes déposées au Haut-commissariat du Kadiogo après les élections des CR des 2 et 3 février 1991 : Sidwaya. - n° 1709 du 14 février 1991. - p. 2.

écouté leurs plaidoyers autour d'une Sobebra⁸ tiède, d'avoir partagé certaines de leurs activités, nous rend sans doute particulièrement sensible aux injustices des jugements à l'emporte-pièce trop souvent proférés à leur encontre et au décalage réel existant entre les collectifs de militants que nous avons fréquentés, dogmatiques sans doute mais convaincus et laborieux, et l'image dévalorisante souvent véhiculée qui les réduit à n'être que les "instruments d'un terrorisme d'Etat"⁹. Les accusations portées sur la violence des CDR ont certes de sérieux fondements et reposent sur les comportements des cellules militairement formées, composante la plus contestable - et la plus détestable - des structures populaires, qui permit à toute une frange de jeunes urbains de prendre sa revanche sur la société en la soumettant au diktat des kalachnikov qui lui avaient été imprudemment distribuées. Lynchages, rackets, "magouilles" et abus de pouvoir de petits "malfrats" qui ont trouvé dans les CDR une structure d'accueil et une impunité à des activités qui ne relevaient guère du militantisme politique, ont ainsi marqué les premières années de la Révolution¹⁰. Il faut cependant aussi replacer ces "dérapages" dans le climat de violence - politique et verbale - qui a caractérisé ces dernières, et rappeler l'aveugle obstination et l'intransigeance des militants de la première heure, la jeunesse des cadres burkinabè et leur inexpérience, la résistance des forces réactionnaires, contre lesquelles les CDR à combattre. N'avaient-ils ainsi pas été créés pour "que la Révolution sauvegarde ses acquis et affronte la contre-révolution qui caressait le rêve de revenir au pouvoir" ? Pour "traquer les réactionnaires et les contre-révolutionnaires notoires qui auraient l'intention d'entraver la marche du peuple engagé dans un processus révolutionnaire irréversible"¹¹ ?

Sans vouloir nous engager dans un plaidoyer réhabilitant les CDR, il nous semble que ces préliminaires sont nécessaires afin d'éviter les malentendus : il n'est pas plus dans notre intention de nier les abus et les erreurs commises que de proposer une version angélique du difficile apprentissage de la mobilisation locale. Si par la suite nous revenons peu sur les dysfonctionnements des structures populaires qui relèvent des contradictions de la vie politique nationale, ou sur les transgressions individuelles de leurs membres, c'est d'abord parce qu'ils ont été déjà amplement décrits et que nos

⁸ Bière de fabrication burkinabè.

⁹ Jeune Afrique. - n° 1280, 17 juillet 1985. - p. 28.

¹⁰ Voir par exemple B. JAFFRE. - Burkina Faso. Les années Sankara : de la révolution à la rectification. - Paris : L'Harmattan, 1989. - pp. 173-174 ; P. ENGLEBERT. - La Révolution burkinabè. - Paris : L'Harmattan, 1986. - pp. 137-138. - (Points de vue) ; L. MARTENS, H. MEESTERS. - Sankara. Compaoré et la Révolution burkinabè. - Anvers : EPO, 1989. - pp. 99-101. - (EPO Dossier international). Voir aussi l'auto-critique des CDR lors de leur première Conférence nationale et les condamnations alors proférées par le président du CNR : SGN-CDR. - op. cit. - p. 15 et pp. 148-149.

¹¹ B. P. BAMOUNI. - Burkina Faso : processus de la Révolution. - Paris : L'Harmattan, 1986. - p. 106. - (Points de vue).

commentaires n'apporteraient rien de nouveau à la compréhension des conflits ¹², c'est ensuite qu'ils ne sont pas propres aux CDR burkinabè, c'est enfin que notre propos n'est pas d'analyser le système politique révolutionnaire mais d'étudier dans quelle mesure les activités des structures populaires peuvent s'inscrire dans un mécanisme plus général de gestion urbaine. S'il est malaisé, et sans doute peu pertinent, d'isoler leurs différentes catégories d'intervention, du moins avons-nous retenu de leurs fonctions politiques seulement celles qui pouvaient éclairer directement leurs pratiques gestionnaires. Enfin, nous ne nierons pas que la complicité, patiemment tissée, avec leurs responsables le fut avant tout avec des hommes plus qu'avec les représentants de partis politiques dont les subtilités sémantiques nous échappaient souvent : elle nous conduit aujourd'hui à rendre hommage à ces résidants de la périphérie qui, cumulant pour certains des charges professionnelles et familiales avec des responsabilités dans leur secteur d'habitat, ont encore accepté de prendre sur leurs heures de loisir pour répondre à nos questions et nous accompagner sur les chantiers des équipements en cours de réalisation. Ce travail n'aurait pas de sens si nous n'étions fondée à penser que les CDR puis les CR ont été les soutiens indispensables de la gestion partagée de proximité en périphérie ouagalaise. Nous entendons ainsi convaincre des efforts accomplis par les individus, au sein des seules structures encore concédées à la "société civile" entre 1983 et 1987 par un pouvoir s'ingéniant à détruire les mécanismes ancestraux de régulation sociale et de structuration des groupes humains. Même si, comme l'affirmait Pascal Labazée dès 1985, la chefferie connaissait depuis l'indépendance une crise latente de son pouvoir et de son autorité morale, elle n'en continuait pas moins de régir l'essentiel du code social, cadre qui offrait jusqu'alors les références nécessaires à l'équilibre global de la collectivité et les repères de l'insertion individuelle de chacun dans la société. La remise en cause de l'hégémonie de ce système de pensée et de contrôle sur les hommes pouvait-elle dès lors s'effectuer sans que le bouleversement n'adopte parfois des formes paroxysmiques de destruction et de rupture avec l'"ancien régime" ?

¹² Voir par exemple l'ouvrage de L. MARTENS, H. MEESTERS. - op. cit. - 332 p.

A. Les CR dans l'organigramme politique

1/ La première génération : les CDR du 4 août

Le coup d'Etat du 4 août 1983 hisse au pouvoir la fraction "démocratique" et "anti-impérialiste" de l'armée, composée de jeunes cadres progressistes sensibles à l'idéologie marxiste-léniniste dont se réclament les organisations politiques qui soutiennent, à ses débuts, la RDP ¹³. Celle-ci n'a cependant pas de base organisée, aussi cherche-t-elle immédiatement à se constituer un soutien politique parmi les "masses" : "Peuple de Haute-Volta, le Conseil national de la Révolution appelle chaque Voltaïque, hommes ou femmes, jeunes ou vieux à se mobiliser dans la vigilance pour lui apporter son soutien actif. Le Conseil national de la Révolution invite le peuple voltaïque à constituer partout des Comités de défense de la Révolution pour participer à la grande lutte patriotique du Conseil national de la Révolution (...)" ¹⁴. La première proclamation du nouveau régime, le 4 août 1983, entérine ainsi la création des structures populaires ; le 6, les premiers CDR se constituent à Ouagadougou à l'initiative des "militants" de six quartiers de la capitale ¹⁵. Les autres suivent progressivement et élisent leurs délégués en assemblée générale.

Leurs modalités d'organisation comme la définition de leur rôle restent cependant encore passablement floues et l'improvisation règne dans la réalisation des mots d'ordre ; des premiers incidents sont signalés ¹⁶. Le Discours d'Orientation Politique (DOP), texte fondateur de la Révolution, prononcé le 2 octobre 1983 par le Capitaine Sankara, président du Conseil national de la Révolution (CNR), revient cependant sur ces instances politiques et leur consacre une attention particulière : "Les CDR constituent l'organisation authentique du Peuple dans l'exercice du pouvoir révolutionnaire... Quant à leurs rôles, ils sont immenses et diversifiés. Leur mission première est l'organisation du Peuple voltaïque tout entier en vue de l'engager dans le combat révolutionnaire" ¹⁷. La création des CDR, affirme le discours, poursuit l'idée d'une "démocratisation du pouvoir" ¹⁸. A ce moment-là pourtant, le foisonnement quelque peu désordonné de leurs interventions sur la scène politique sert surtout les objectifs du noyau progressiste de

¹³ R. OTAYEK. - "Avant-propos". - in Politique africaine. - n° 20, décembre 1985. - pp. 3-9.

¹⁴ "Proclamation". - in Journal officiel de la République de Haute-Volta. - n° 32 du 11 août 1983. - p. 860.

¹⁵ B. P. BAMOUNI. - op. cit. - p. 93 et p. 141.

¹⁶ Sur cet historique, voir L. MARTENS, H. MEESTERS. - op. cit. - pp. 93-94.

¹⁷ CNR. - Discours d'orientation politique. - Ouagadougou : Ministère de l'Information de la République de Haute-Volta, 1983. - p. 25.

¹⁸ Ibid. - p. 27.

l'armée, soucieux de se prémunir contre une éventuelle réaction des factions militaires plus conservatrices. Défendant leur bilan, la commission militaire de la première conférence nationale des CDR affirme ainsi en 1986 : "Au lendemain du 4 août, c'est l'omniprésence des cellules militaires des CDR sur tous les plans, leur combativité, leur mobilisation, qui ont concouru dès les premiers instants de la Révolution à semer la panique chez les réactionnaires de tout bord" ¹⁹. En fait, dès leurs origines, les CDR apparaissent comme un substitut à une large mobilisation populaire et sont loin de recueillir l'unanimité.

La publication des statuts des CDR par le Secrétariat général national (SGN-CDR) le 17 mai 1984 vient heureusement clarifier une situation encore confuse.

- "article 1^{er} : Le Comité de défense de la Révolution (CDR) est une émanation du Conseil national de la Révolution (CNR)."

- "article 3 : Le CDR est doté d'un bureau élu en assemblée générale. Le Bureau est l'organe exécutif du CDR."

- "article 11 : En tant qu'organisation révolutionnaire fondamentale, le CDR a pour objectifs : de veiller à l'application stricte des décisions, mesures et dispositions prises par le CNR [...] ; de mobiliser, conscientiser et organiser le peuple [...] ; de préparer ses membres à défendre la Révolution sur les fronts militaires, politique, économique, social et culturel ; de susciter et promouvoir les richesses du patrimoine culturel du peuple, de libérer le génie créateur du peuple ; d'amener le peuple à exercer de façon effective le pouvoir révolutionnaire." ²⁰

Les statuts, reprenant l'idée développée dans le DOP de la nécessité d'une structuration claire à l'échelle nationale de ce qui fut à l'origine "le résultat de l'action spontanée des masses" ²¹, réaffirment en outre les modalités de subordination des CDR aux instances supérieures selon les principes d'organisation du centralisme démocratique ²². Dans leur organisation comme la philosophie politique qui les animent, les CDR burkinabè présentent une évidente filiation avec les CDR cubains ; ils ne sont pas non plus dépourvus de similarités avec les kébélés éthiopiens ou les "People's Defence Committees" ghanéens, ainsi que le notent alors des observateurs que ces comparaisons, étant donné le succès très mitigé des expériences citées, rend sceptiques ²³.

¹⁹ SGN-CDR. - op. cit. - p. 125.

²⁰ CNR. - Statut général des Comités de défense de la Révolution. - Ouagadougou : s.n., 1984. - pp. 7-10.

²¹ CNR. - op. cit. - p. 27.

²² SGN-CDR. - op. cit. - pp. 23-24.

²³ The Guardian. - 24 août 1984.

Aux côtés des Comités de villages, Comités de villes (non érigées en communes), Comités de services, Comités de corps ou unités militaires, Comités d'élèves et d'étudiants, le comité de secteur constitue ainsi le premier niveau de la hiérarchie politique révolutionnaire. Au-dessus figurent les niveaux départemental, provincial et national (SGN-CDR). Néanmoins, à Ouagadougou, les trente CDR de secteur élus dans les circonscriptions infra-communales de la ville sont immédiatement coiffés par le pouvoir provincial, en raison des spécificités de l'ordonnancement administratif de la capitale ²⁴.

Chaque CDR de secteur comprend un bureau de neuf membres élus par les militants : un délégué de secteur, une déléguée adjointe, un responsable à la formation politique, un responsable à l'information et la propagande, un responsable aux activités socio-économiques (souvent désigné dans les secteurs comme le "socio"), un responsable aux activités culturelles et sportives, un responsable à la sécurité et la formation militaire, une responsable à la mobilisation féminine, un responsable à la trésorerie ²⁵. Ceux que nous avons rencontrés manifestaient le plus souvent compétences et dévouement sincère à la cause de la Révolution et à celle du secteur qu'ils représentaient, avec parfois l'intolérance et l'intransigeance que comporte tout militantisme exacerbé. Les autres "occupants" de la permanence constituent la cellule militaire et sont appelés les "éléments militairement formés" : jeunes hommes et adolescents ayant reçu une formation militaire, ils ont été armés pour assurer "le maintien de la sécurité et la participation à la défense militaire du pays" ²⁶.

Le CDR fonctionne comme une instance politico-administrative et dispose d'une certaine autonomie dans la gestion des problèmes relevant strictement du secteur qui, si l'on en juge par l'énumération des domaines de compétence des responsables, concernent tous les domaines de la vie quotidienne locale. Ils sont en outre assistés dans les secteurs par les TPC (Tribunal populaire de conciliation), structures créées par ordonnance du 4 août 1985, composées de 8 membres élus parmi les habitants en assemblée générale et qui tiennent leurs séances également à la permanence du CDR ²⁷. Appareil privilégié de la "justice populaire" et garant de la "morale révolutionnaire", le TPC règle les problèmes

²⁴ Voir supra : première partie, chapitre II (I.A.3.a).

²⁵ SGN-CDR. - op. cit. - pp. 13-14.

²⁶ SGN-CDR. - op. cit. - p. 124.

²⁷ Ordonnance n° 85-37 CNR-PRES du 4 août 1985 (JOBE. - n° 34 du 22 août 1985. - p. 838).

locaux (querelles de famille ou de voisinage, petits larcins...) ²⁸. Il est désormais la seule structure habilitée à traiter des litiges et différends dans les secteurs et supprime ainsi (théoriquement) le chef de quartier dans le rôle de conciliateur et de garant moral qui avait jusqu'alors toujours été le sien ²⁹. C'est également au niveau de ces TPC que sont décentralisées les charges de l'état civil. Les CDR concentrent ainsi statutairement des responsabilités autrefois réparties entre diverses instances et sont désormais impliqués dans tous les domaines de gestion du secteur.

Cet ample champ de compétences est cependant très diversement investi par les CDR géographiques. Certains, dominés par leurs cellules militaires, privilégient les activités de défense et de sécurité, dont l'interprétation donne lieu à toutes sortes d'abus de pouvoir dénoncés par les Ouagalais : le lynchage des voleurs pris en flagrant délit, leur enfermement, le recours à des punitions corporelles entachent rapidement leurs pratiques. Il faut préciser en effet que ces éléments, contrairement aux membres élus, sont "enrôlés" sans réels critères de sélection et constituent des groupes aux comportements mal maîtrisés et parfois imprévisibles ³⁰. La juxtaposition, au sein des CDR, de militants politiquement mieux formés qui se recrutent essentiellement parmi les salariés et de jeunes sans emplois, éléments militaires turbulents, qui passent l'essentiel de leurs journées et de leurs nuits dans les permanences (ils y reçoivent le plus souvent un repas et peuvent y dormir), est une des contradictions majeures de ces structures. Parfois bien "tenus" par un bureau fort et soudé, ils assument alors des tâches d'accueil et de surveillance, sans toutefois que soit résolu le problème de leur entretien, la question de la rémunération des travaux qu'ils effectuent ayant toujours été repoussée par les instances supérieures au nom du volontariat et de la dévotion à la Révolution. Des CDR tentent d'y apporter une réponse partielle en leur confiant une activité rémunératrice : au secteur 19 la vente de l'eau à une pompe manuelle est déléguée à la cellule militaire, au 29 les éléments sont nourris par la permanence et rendent de menus services (courses, petits travaux) qui leur sont "payés", au 20 ils sont nourris, au 22 ils assument des tours de garde qui sont rémunérés 400 FCFA par jour, au 17 en revanche

²⁸ Directive conjointe n° 86 0003 du SGN-CDR et du ministère de la justice (Carrefour africain, - n° 921 du 7 février 1986. - p. 9). Voir aussi les articles de presse dans Sidwaya des 10 février 1986 (p. 2) et 17 février 1986 (p. 4).

²⁹ Sur l'évolution de la justice au Burkina Faso voir : Maître S. S. DIALLO. - "L'évolution du droit traditionnel, fondement de la dualité des juridictions en Haute-Volta". - in Penant. - n° 757, juillet-septembre 1977. - pp. 321-339 ; M. P. MEYER. - "La structure dualiste du droit au Burkina: problèmes et perspectives". - in Penant. - n° 790-791, janvier-juillet 1986. - pp. 77-89 ; J. DELOUVROY. - "Le développement du droit judiciaire au Burkina Faso". - in Revue juridique et politique. Indépendance et coopération. - n° 3, juillet-septembre 1987. - pp. 228-244.

³⁰ La première conférence nationale des CDR insistait ainsi sur la nécessité de revoir les critères de recrutement de ces éléments, d'améliorer leur formation et de les inciter à des recyclages réguliers : SGN-CDR. - op. cit. - pp. 126-128.

ils ne reçoivent rien. Certains s'efforcent de leur attribuer individuellement de petits emplois (gestion d'un point d'eau, gardiennage d'une école, gérance d'un dépôt pharmaceutique) ou de les "récompenser" en nature, allant pour ce faire jusqu'à transgresser les limites du licite, ainsi que le révèlent les 23èmes assises du TPC de Ouagadougou, au cours desquelles un membre du bureau du secteur 15 reconnaît "avoir demandé à la commission d'attribution de faire don de parcelles à douze éléments militairement formés" ³¹. Dans les CDR où la cohésion politique est plus faible, ils sont livrés à eux-mêmes et renouent souvent avec la petite délinquance urbaine, intimidant les populations qui craignent leur arbitraire et leurs violences.

Les débordements des éléments de la sécurité ont d'autant plus contribué au discrédit des structures populaires que les populations furent d'abord confrontées à ceux-ci dans les permanences. Nous avons dû nous-même, pour obtenir nos premiers rendez-vous avec les responsables, être d'abord "adoptée" par ces jeunes, que nous trouvions jouant aux dames ou discutant devant les permanences. Ensuite seulement, parfois après plusieurs visites, nous avons été introduite auprès des membres du bureau en charge de la gestion du secteur. Ces pouvoirs discrétionnaires confiés aux éléments armés, par ailleurs mal formés, mal encadrés et dotés de faibles moyens, ne pouvaient qu'engendrer des dérapages : enivrés par la valorisation politique de leur force militaire, beaucoup d'entre eux ont très mal perçu les réactions d'hostilité et de méfiance des populations. Ce discrédit les privait d'une mobilisation et d'une adhésion spontanées des habitants et marginalisait d'autant leur influence. Dès lors, il ne leur restait que la force et l'intimidation pour asseoir leur pouvoir, menaçant ainsi une hiérarchie politique, d'ailleurs avertie de ce risque, d'en perdre le contrôle. En réponse au syndicat des enseignants accusant les CDR de comprendre des "individus de moralité douteuse" en octobre 1983, le secrétaire national général des CDR répondait ainsi : "ceci est inhérent à toute révolution. Le CNR en est conscient, c'est pourquoi il met l'accent sur la formation politique permanente, qui permettra d'assainir, voire de purifier la révolution" ³². En août 1985, le président du Faso lui-même reconnaissait le fonctionnement contestable des structures : "Le pouvoir populaire, acquis principal de la RDP, s'exerce de façon insuffisamment correcte. C'est le cas au niveau des CDR géographiques. Conséquence du degré des maturités politiques, le subjectivisme et les abus sont vite apparus" ³³. Se référant à cet "enseignement" présidentiel, un communiqué de presse émanant du secrétariat général national des CDR annonça le 14

³¹ Sidwaya. - n° 1591 du 27 août 1990. - p. 3.

³² Cité dans Marchés tropicaux et méditerranéens. - 4 novembre 1983. - p. 2606.

³³ Cité dans Carrefour africain. - n° 922 du 14 février 1986. - p. 9.

février 1986 la dissolution du bureau du CDR du secteur 28 et la destitution de sept membres d'autres bureaux aux secteurs 5, 7, 9, 10, 25 et 26 ³⁴. Les critiques furent reprises avec vigueur lors de la première Conférence nationale des CDR placée, en 1986, sous le thème du "renforcement et l'harmonisation de l'action révolutionnaire au sein des CDR" qui fut l'occasion d'analyser et de dénoncer les différentes déviations et l'on avait pu croire alors que les structures populaires, dont l'auto-critique ne manquait pas de pertinence, allaient s'engager dans un processus d'amendement substantiel. Le président Sankara, comme le secrétaire général des CDR, le capitaine Pierre Ouédraogo, se firent les détracteurs des désordres divers occasionnés par la "boulimie de pouvoir" de certains membres des CDR ³⁵. Dans son discours de clôture, le président vilipenda les actions sans scrupules de certains "cédéristes", l'incompétence et les exactions nocturnes des agents de la sécurité, qui doivent "sécuriser" et inspirer le respect, non terroriser et rançonner, l'anarchie de la gestion économique et de la trésorerie de nombreux CDR, voire leurs détournements et leurs fraudes. Il accusa enfin certains responsables de rechercher des profits personnels et des privilèges au lieu de veiller à bien remplir leurs tâches et les engagea à faire preuve de modestie et de discrétion, en abandonnant leurs élans exhibitionnistes et fascistes ³⁶.

Toutefois, en dépit des dangers de débordement et de l'hostilité croissante que suscitaient les CDR dans l'opinion, le CNR s'est contenté de mises en garde et de reprises en main périodiques sans les remettre en cause : en l'absence de parti de masse, les CDR constituaient le principal fondement et la seule force structurée de la Révolution ³⁷. Bien que mal contrôlés, ils n'en restaient pas moins un instrument d'encadrement indispensable et un relais du CNR vers la population. Quelques mois avant la première conférence nationale des CDR, le président Sankara avait ainsi rappelé "qu'il n'est point possible de parler de la Révolution démocratique et populaire sans parler des Comités de défense de la Révolution, qui constituent des détachements d'assaut de la RDP" ³⁸. Le CNR ne cachait pas alors que ces structures, par leur infiltration systématique de tous les secteurs sociaux, lui étaient un instrument dans sa lutte contre les pouvoirs traditionnels, tant pour contrevenir à leur autorité sur les hommes qu'à leur ascendant moral sur la détermination des hiérarchies, prééminences et

³⁴ Ibid.

³⁵ Sidwaya. - 7 avril 1986. - pp. 1-6.

³⁶ Discours de clôture du président Sankara à la Première Conférence nationale des CDR. - in Thomas Sankara Speaks : the Burkina Faso Revolution. - New York ; London ; Sydney : Pathfinder, 1988. - pp170-174.

³⁷ P. ENGLEBERT. - op. cit. - p. 150.

³⁸ "Déclaration du Camarade président du Faso". - in Carrefour africain. - n° 921, 7 février 1986. - p. 14.

valeurs de la société³⁹. Ce faisant, le CNR affichait d'une part sa détermination de "remodeler la société" suivant les catégories normatives de son projet révolutionnaire et, d'autre part, sa volonté de s'appuyer sur les CDR pour développer une "stratégie hyper-sophistiquée de contrôle" sur un espace national et un champ social homogénéisés et strictement balisés⁴⁰. Au Secrétariat général des CDR on affirmait ainsi en 1984 "Les CDR ont vocation à encadrer toute la population et à canaliser les énergies à tous les niveaux : au village, dans les quartiers, au travail et jusqu'à la caserne... pour construire la nouvelle société"⁴¹, tandis que le ministre de la Défense populaire déclarait en 1986 que la mise en place des bureaux des CDR visait à "occuper partout le terrain politique. Aucun recoin du pays ne devra rester sans vie et sans animation politique"⁴². Au-delà de ces tentatives de contrôle hégémonique, le pouvoir d'Etat entendait aussi faire des CDR les vecteurs de son "volontarisme pédagogique"⁴³ et manifestait ainsi une conception très militaire du "réveil social". Le président Sankara aimait à répéter que les TPR avaient un rôle d'"éducation collective"⁴⁴ et lorsqu'en février 1987, le CNR créa la Commission du Peuple chargée de la prévention contre la corruption, la directive qui l'accompagne précisait : "Tout militant sincère, témoin d'actes, d'agissements et de faits de corruption devra s'employer à porter l'affaire devant son CDR ou à écrire au président du Faso, président du CNR"⁴⁵.

Ce serait néanmoins sous-estimer les forces de résistance sociales que de ne pas relever leurs multiples pratiques de contournement et d'évitement. Parmi celles-ci, on remarqua très vite les "infiltrations" de "chefs coutumiers ou apparentés, opportunistes notoires", en province tout d'abord comme à Koupéla, où "les rivalités de la chefferie coutumière avaient été reconduites à l'intérieur du bureau du CDR", mais aussi à Ouagadougou où des chefs coutumiers furent élus dans les CDR⁴⁶. Après la publication du décret établissant la division de Ouagadougou en trente secteurs, il fallut procéder, les 15 et 16 septembre 1984, à la réélection des CDR formés "spontanément" au lendemain du 4 août. Ce fut l'occasion d'"assainir" les rangs des structures populaires dans lesquelles,

³⁹ P. LABAZEE. - "Réorganisation économique et résistances sociales : la question des alliances au Burkina". - in Politique africaine. - n° 20, décembre 1985. - p. 12.

⁴⁰ R. OTAYEK. - "Burkina Faso : between feeble state and total state, the swing continues". - in D. B. C. O'BRIEN, J. DUNN, R. RATHBONE (eds.). - Contemporary West African States. - Cambridge, New York, Melbourne : Cambridge University Press, 1989. - pp. 21-22. Traduit par nous.

⁴¹ Cité par Fraternité Matin. - 1er août 1984.

⁴² Cité par Marchés tropicaux et méditerranéens. - 28 février 1986.

⁴³ C. BRISSET. - "Sous le regard attentif des autres pays du Sahel, une nouvelle forme de mobilisation sociale au Burkina Faso". - in Le Monde diplomatique. - Mai 1986.

⁴⁴ West Africa. - 20 February 1984. - p. 370.

⁴⁵ Sidwaya. - n° 712 du 16 février 1987. - p. 3.

⁴⁶ Afrique Asie. - n° 327, 30 juillet - 12 août 1984. - p. 31.

"dans l'euphorie du moment, des forces féodales et rétrogrades [s'étaient] introduites frauduleusement" ⁴⁷. L'épuration se révéla malaisée toutefois : "au secteur 9, à Gounghin, deux candidats se présentent ; le premier est le petit frère du chef, le second le fils d'un ancien député réactionnaire..." ⁴⁸. René Otayek observe que, de façon plus générale, les chefs "réussirent à neutraliser les CDR au moyen de différentes stratégies familiales et lignagères, par exemple en se faisant élire ou en faisant élire leurs fils aux bureaux des CDR" ⁴⁹. Cette forme de réappropriation cependant ne fut pas la seule cause du "grippage" des CDR géographiques à partir de 1985. Le blocage procédait alors au moins autant de la dégradation progressive du climat politique national dont les "purgés" effectués dans plusieurs bureaux des CDR de la capitale, notamment en 1986, ponctuèrent le jeu mouvant des dissensions politiques ⁵⁰.

2/ Les CDR dans les convulsions de la politique nationale

Au lendemain du coup d'Etat du 4 août, le Parti africain de l'Indépendance (PAI) est une des principales forces politiques organisées soutenant le nouveau régime et, dirigeant la Confédération syndicale voltaïque (CSV ⁵¹) qui a aussi apporté son soutien au CNR en décembre 1983, elle se trouve au cœur de la mobilisation populaire, tant dans la rue que sur les lieux de travail. Dès 1984 pourtant, le PAI et la LIPAD (Ligue patriotique pour le développement, liée au PAI) critiquent le fonctionnement des structures populaires et du Secrétariat national général, puis passent dans l'opposition, entraînant à leur suite la majeure partie des syndicats. Paulin Bamouni, idéologue de Sankara, note alors dans sa chronologie des événements qu'"une certaine clarification s'imposait" et que, le 19 août 1984, "le président prend ses responsabilités vis-à-vis surtout des membres de la LIPAD présents au gouvernement et qui ont donné du fil à retordre à la Révolution d'Août dans sa marche en avant" ⁵².

Après la proclamation du DOP, le 3 octobre 1983, une nouvelle organisation de masse révolutionnaire voit le jour : l'Inter-CDR. Sorte de syndicat des CDR pour les uns, entreprise de "liquidation" du marxisme-léninisme pour les autres, il s'en prend

⁴⁷ Extrait d'un article de Sidwaya (1984) cité dans H. MARTENS, H.MEESTERS. - op. cit. - p. 99.

⁴⁸ H. MARTENS, H.MEESTERS. - op. cit. - p. 99.

⁴⁹ R. OTAYEK (1989). - op. cit. - p. 24. Traduit par nous.

⁵⁰ Sur l'historique qui suit, voir L. MARTENS, H. MEESTERS. - op. cit. - pp. 12-49.

⁵¹ Qui devient la Confédération syndicale du Burkina (CSB) en 1984.

⁵² B. P. BAMOUNI. - op. cit. - p. 156.

rapidement aux "organisations communistes «traditionnelles»" ⁵³ en général puis au PAI et à la LIPAD en particulier. Une lutte intense se développe alors en 1983 et 1984 pour le contrôle de la capitale, l'Inter-CDR cherchant à extirper les militants de la LIPAD des structures populaires où ils occupent des responsabilités. La polémique est particulièrement violente en août 1984 : une pétition, datée du 7 et signée par vingt-trois CDR géographiques de la capitale, accuse ainsi l'Inter-CDR de semer la division dans les rangs des militants et de discréditer la Révolution. Réclamant sa dissolution, elle incrimine en outre l'attitude du Secrétariat national général des CDR, soupçonné de complicité. Dans une motion adoptée le 18, le CDR de Kamsaoghin (quartier central de Ouagadougou), qualifie cette pétition d'"atteinte intolérable au principe du centralisme démocratique", réaffirme son soutien indéfectible au Secrétariat national général et à l'Inter-CDR, avant de dénoncer les militants de la LIPAD comme les auteurs de cette "déclaration de guerre" ⁵⁴. Soutenu par Pierre Ouédraogo, l'Inter-CDR s'impose alors au sein des CDR de la capitale et remporte la majorité dans vingt-quatre des trente secteurs aux élections de septembre 1984.

Par ailleurs, les dissidents de l'Union générale des Etudiants voltaïques (UGEV) qui formèrent l'Union de Lutte communiste (ULC) en 1978, dissoute en 1981, se réorganisent après le 4 août pour former l'Union de Lutte communiste - Reconstituée (ULC-R), qui devient en 1984-85 un des soutiens majeurs du CNR et coalise derrière lui une partie des étudiants et de l'intelligentsia (elle fournit notamment aux gouvernements d'importants ministres comme Basile Guissou, Valère Somé - qui serait l'auteur du DOP -, Alain Coeffe, Eugène Talata Dondassé...). Dans les structures populaires cependant, elle est rapidement confrontée à l'Inter-CDR qui l'accuse d'opportunisme dès les élections de 1984 ⁵⁵. Ces rivalités ont des implications sur le fonctionnement des CDR géographiques dont Carrefour africain dresse un inventaire des faiblesses en septembre 1985, à l'occasion de leur premier anniversaire : "les interférences entre programmes des services ministériels et ceux des secteurs, la mauvaise coordination des tâches et des mots d'ordre, le poids des contraintes administratives et des nécessités de service sur la stabilité politique et organisationnelle des secteurs, la désaffection des CDR géographiques par la petite bourgeoisie, etc..." ⁵⁶ Au niveau des structures de l'Etat, l'ULC-R est bientôt concurrencée par deux autres organisations, l'Union des communistes burkinabè (UCB) et le Groupe communiste

⁵³ Cité par L. MARTENS, H. MEESTERS. - op. cit. - p. 96.

⁵⁴ Dépêche de l'Agence France Presse. - 22 août 1984.

⁵⁵ L. MARTENS, H. MEESTERS. - op. cit. - p. 100.

⁵⁶ Carrefour africain. - n° 902 du 27 septembre 1985. - p. 12.

burkinabè (GCB). La première, qui aurait été créée à l'initiative même du président Sankara, est présidée par lui de 1985 à 1987. Bien que disposant au départ d'une assise militante moins large, ces deux formations parviennent à déstabiliser l'ULC-R et à en provoquer la scission. En 1986, les troubles partent de la base de cette dernière, l'Université, lorsque l'UCB, proche du secrétaire national général des CDR Pierre Ouédraogo, lui en dispute le contrôle ; ils s'étendent lorsque, relevés de leurs fonctions, deux hauts-fonctionnaires membres actifs de l'ULC-R sont affectés en qualité de Hauts-commissaires en province : considérant cet exil comme un désaveu politique, ils refusent de quitter la capitale ⁵⁷. La lutte qui s'engage au premier semestre de 1987 entre les trois organisations accentue le désarroi des CDR, dont les militants ULC-R sont désormais traqués. L'UCB apparaît dès lors comme la force montante et les domine largement, ce qui n'empêche pas le comité central de cette formation, réuni le 26 mai 1987, de constater "une démobilisation et un découragement chez les militants", attribués à la multiplication des directives contradictoires et à la confusion engendrée par le brouillage des mots d'ordre improvisés ⁵⁸. A l'approche du 4 août 1987, l'ULC-R s'est scindée, privant le gouvernement de son principal soutien civil tant parmi les intellectuels que les jeunes citadins, l'UCB connaît de graves dissensions internes et la lutte entre ces deux formations, souvent byzantine, prend une forme verbale extrêmement violente. Muselée depuis 1984, l'opposition syndicale connaît en outre une brutale renaissance à partir du 1^{er} mai 1987 ⁵⁹.

Dans ce climat, les CDR géographiques éprouvent des difficultés croissantes à interpréter les débats nationaux et à les adapter aux réalités de leurs circonscriptions, alors que la formation politique qui leur est accordée les prépare mal aux réalités quotidiennes de la gestion des secteurs. Certains, reproduisant les luttes intestines et les "chasses aux sorcières" développées par les formations parties prenantes du pouvoir d'Etat, exercent un contrôle "idéologique" de plus en plus pesant et tatillon sur les populations et leur emprise sur les militants se fait parfois policière. Les manifestations les plus flagrantes et les plus violentes de cette évolution sont perceptibles dans la lutte avec les dirigeants syndicaux que mène, semble-t-il, le Secrétariat national général des CDR en utilisant ces derniers comme "fer de lance" ⁶⁰. La rivalité est ancienne entre les

⁵⁷ Dépêche de l'Agence France Presse. - 31 octobre 1986.

⁵⁸ L. MARTENS, H. MEEESTERS. - op. cit. - p. 42.

⁵⁹ Sur l'historique de la crise de 1987, voir : "Burkina Faso : crise politique et sociale". - in Africa confidential. - 13 juillet 1987. - pp. 4-5. - (Edition française) ; P. LABAZEE. - "De la révolution à la «rectification» au Burkina Faso : l'encombrant héritage de Thomas Sankara". - in le Monde diplomatique. - Novembre 1987.

⁶⁰ "Burkina Faso : crise politique et sociale". - in Africa confidential. - op. cit. - p. 4.

CDR et les syndicats, force politique puissante du pays qui, personne ne l'a oublié à Ouagadougou, est à l'origine de la chute du premier président voltaïque Maurice Yaméogo, mais le CNR n'a jamais pu la juguler ou l'estomper. Interrogé à ce sujet en février 1984, le président Sankara reste passablement évasif, parlant d'une nécessaire cohabitation aux contours imprécis ⁶¹. Pourtant le mois suivant les CDR de Ouagadougou, réunis en assemblée générale, exigent du CNR plus de "rigueur et de fermeté" à l'encontre des syndicats, demandent des sanctions contre le Syndicat national des enseignants africains de Haute-Volta (SNEAHV), accusé d'être réactionnaire, et s'indignent enfin de l'attitude du Syndicat autonome des magistrats voltaïques (SAMAV) ⁶² ; cette attaque est reprise le lendemain par les CDR de Bobo-Dioulasso ⁶³. La rivalité s'exacerbe toutefois après le retour dans l'opposition des principales centrales syndicales à partir d'août 1984 et connaît un point d'orgue en janvier 1985. Le 28 en effet, onze syndicats ont signé une déclaration commune cardinale, exposant la teneur de leur opposition au gouvernement révolutionnaire ⁶⁴. Celui-ci répond en suspendant de leurs fonctions (dans le secteur public comme privé) tous les signataires et en les privant de leur accès au logement et aux autobus de l'Etat. Suivent, de février 1985 à mai 1987, de nombreuses arrestations souvent conduites par les membres des CDR géographiques de la capitale : aux secteurs 1 et 2 le 1^{er} mai 1985, au 11 le 3 mai ; le siège de l'Ecole démocratique et populaire de Ouagadougou est occupée par ceux du 29 le 1^{er} juillet 1985. Le président Sankara explique alors : "Personne n'a été arrêté parce qu'il est militant de tel ou tel syndicat [...] Des milliers de CDR se sont sentis blessés par les personnes qui les ont provoqués. Les CDR ont droit aussi à leur point de vue" ⁶⁵. Le problème de la place respective des CDR et des syndicats dans le pays n'est cependant pas résolu et, si "le réveil du front syndical" en 1987 n'est pas la cause directe du coup d'Etat du 15 octobre ⁶⁶, en mettant à jour les divisions latentes au sein du CNR et en fragilisant encore un peu plus une coalition gouvernementale menacée, il ouvre la crise finale ⁶⁷.

Pour la première fois en effet depuis l'avènement de la RDP, les syndicats refusent de participer aux cérémonies officielles du 1^{er} mai 1987, et présentent une liste commune de doléances. Le ministre de l'Administration territoriale les "invite" alors à renouveler

⁶¹ *West Africa*. - 20 February 1984. - p. 369.

⁶² Dépêche de l'Agence France Presse. - 5 mars 1984.

⁶³ Dépêche de l'Agence France Presse. - 7 mars 1984.

⁶⁴ En voir le texte dans L. MARTENS, H. MEEESTERS. - op. cit. - pp. 31-32.

⁶⁵ Cité dans L. MARTENS, H. MEEESTERS. - op. cit. - p. 35.

⁶⁶ P. LABAZEE (1987). - op. cit.

⁶⁷ "Burkina Faso : the end". - in *Africa confidential*. - n° 52 du 26 octobre 1987. - p. 1. - (Edition française).

leurs bureaux. A la suite de son refus, Soumane Touré, dirigeant de la CSB, est arrêté par des éléments du CDR du secteur 29⁶⁸ ; le 5 juin, Halidou Ouédraogo, secrétaire général du SAMAB, est à son tour interpellé par le CDR du secteur 9 et détenu pendant trois jours. Le gouvernement se trouve alors divisé entre les partisans d'un durcissement envers les syndicats, rangés derrière Pierre Ouédraogo, et les modérés, conduits par Blaise Compaoré, qui prônent la clémence et prennent progressivement leurs distances vis-à-vis de la politique du président Sankara⁶⁹.

Les CDR se trouvent pour la plupart paralysés par ces vives dissensions et les contradictions de la direction nationale d'autant que, dans le même temps, le président, conscient de l'effritement de sa base politique, s'efforce de rassembler autour de lui des forces hétéroclites. Le discours qu'il prononce le 4 août 1987, lors des cérémonies de commémoration de l'avènement de la RDP, est particulièrement significatif à cet égard. Placé sous le thème de la "dynamique paysanne", il débute par de longs développements sur la condition des paysans, leur place dans la Révolution en tant que force organisée, leur contribution à la construction d'une société nouvelle⁷⁰. Puis il prend soudain le ton du plaidoyer, dénonçant sans les nommer les "ennemis" et comploteurs, les adversaires de l'intérieur, critiquant l'opportunisme, le zèle inopportun, les abandons et trahisons des "amis" d'hier, avant de s'attarder sur la "nécessaire unité des révolutionnaires". Dans le contexte de la guerre de pamphlets anonymes que se livrent depuis plusieurs mois les formations politiques implicitement visées par le discours, l'allusion quelque peu éthérée à la richesse de l'"union dans la diversité" apparaît presque irréaliste. Le président affirme ainsi en ce 4 août : "Je me réjouis de constater qu'à ce quatrième anniversaire de notre Révolution les bases sont jetées quant à la réalisation d'une unité réelle, d'une unité militante de l'ensemble des forces révolutionnaires de notre pays. Mais gardons-nous de faire de l'unité une univocité desséchante, paralysante et stérilisante. Au contraire, préférons-lui l'expression plurielle, diversifiée, et enrichissante de pensées nombreuses, d'actions diverses. Pensées et actions riches de mille nuances, toutes tendues courageusement et sincèrement dans l'acceptation de la différence, le respect de la critique et de l'auto-critique, vers le même, le seul objectif radieux qui ne saurait être rien d'autre que le bonheur de notre peuple"⁷¹. Continuant de nier les divisions irréductibles creusées entre l'ULC-R, l'UCB et le GCB, le président revient sur cette idée d'union dans son

⁶⁸ Dépêche de l'Agence France Presse. - 2 juin 1987.

⁶⁹ Burkina Faso : crise politique et sociale". - in *Africa confidential*. - op. cit. - p. 4.

⁷⁰ Discours retranscrit dans *Carrefour africain*. - n° 1000 du 21 août 1987. - pp. 7-11.

⁷¹ Ibid. - p. 10.

discours anniversaire du 2 octobre 1987, invitant l'ensemble des "révolutionnaires et démocrates sincères" à se rassembler : "l'objectif de la Révolution n'est pas de disperser les révolutionnaires. L'objectif de la Révolution est de consolider nos rangs" affirme-t'il ainsi, avant d'ajouter que l'unité organisationnelle est une priorité de la Révolution, au-delà des divergences de sensibilité politique ⁷². Perplexes, les militants de la base voient ainsi presque désavouées leurs entreprises d'"assainissement idéologique" et il n'est guère étonnant que beaucoup refusent alors de commenter ces textes et de répondre à nos interrogations lorsque nous leur demandons, au cours de cet hivernage 1987, ce qu'ils pensent d'une phrase sibylline du discours du 4 août exhortant à garder "de la place dans le cœur de chacun de nous pour ceux qui ne sont pas encore parfaitement en harmonie avec le Discours d'orientation politique et les objectifs de notre Plan quinquennal" ⁷³!

Comment les responsables des CDR, engagés depuis 1983 sur la base du DOP et après 1986 sur celle du Plan quinquennal pouvaient-ils réagir à la remise en cause partielle de la pertinence de ces critères d'adhésion à la RDP ? Comment pouvaient-ils accepter de se voir soudain refondus dans la masse de tous ceux que les vigoureux slogans de la veille encore s'étaient ingéniés à discréditer ? Beaucoup adoptèrent une attitude d'attente, d'autres, perplexes et découragés, se désolidarisèrent de fait des activités des CDR. Une autre dérivation au désarroi fut cherchée, par certains secteurs de la périphérie au moins, dans la poursuite des activités socio-économiques qui, plus strictement encore débarrassées de leur gangue politique, servirent de substitut à l'activisme politique et contribuèrent à reformer une "unité" des militants autour de projets de quartier formulés en des termes "techniques". Le politique apparaissant à la fois inauthentique et mystificateur, les affiliations partisans se révélant mouvantes et imprévisibles, certains CR mirent ainsi en œuvre une stratégie de survie en effectuant une reconversion fonctionnelle et en "dépolitisant" leurs activités, afin de les dissocier du devenir de plus en plus confus du débat national. Il leur fallut pour ce faire trouver de nouvelles formes de légitimation dans le cadre d'une "politique" locale plus indépendante, que ces CR développèrent dès lors autour d'une catégorie principale, celle de la gestion urbaine, et d'un registre, celui de la compétence et du "dévouement", non plus à l'idéal général de la Révolution, ainsi que nous l'affirmaient les responsables en 1986 dans les entretiens, mais aux populations du secteur. Les ambitions se faisaient ainsi plus modestes et la mobilisation plus instrumentale, mais l'autonomisation, certes encore très relative, des CDR pouvait aussi signifier une maturation du "politique" infra-communal, ce que, dans

⁷² Carrefour africain. - n° 1007 du 9 octobre 1987. - pp.5-6.

⁷³ Carrefour africain. - n° 1000 du 21 août 1987. - p. 11.

une certaine mesure, la réélection d'anciens responsables en 1988 a entériné en imposant la permanence du leadership local malgré les soubresauts de la politique nationale.

La première Conférence n'avait pas réussi à endiguer la démobilisation dans certains CDR, ainsi que nous le confiait en septembre 1986 le Haut-commissaire de la province du Kadiogo, insistant sur les contradictions et les antagonismes existant au sein des structures populaires entre les cohortes de jeunes chômeurs, qui auraient "peu assimilé" les préceptes révolutionnaires, et les délégués ⁷⁴. La seconde Conférence nationale des CDR, tenue dans une atmosphère tendue, et bien que de portée politique infiniment moindre, constitue paradoxalement une seconde chance pour les CDR, en donnant une légitimité à ceux d'entre eux qui s'efforçaient déjà de métisser leurs légitimités et de reconfigurer leurs bases locales.

3/ La deuxième Conférence nationale des CDR : un tournant fonctionnel décisif

La deuxième Conférence nationale des CDR, tenue à Dédougou du 30 mars au 3 avril 1987 et intitulée de façon révélatrice "Rôle des CDR dans l'édification d'une économie nationale indépendante", conforte une évolution déjà sensible de la pratique de certains CDR, qui substitue progressivement, aux fonctions politiques et militaires initialement privilégiées, une approche plus socio-économique de la mobilisation locale. En leur imposant officiellement cette redéfinition de leurs activités, le CNR leur donne alors l'occasion de retrouver une légitimité largement entamée par les dérapages en tous genres des deux premières années, en même temps qu'il saisit l'opportunité de ce cadre de mobilisation pour se donner les moyens d'atteindre les objectifs fixés par le Plan quinquennal adopté le 4 août 1986.

Dans un discours prononcé à l'intention des CDR, le président Sankara les invite à s'engager "dans le sens du dépassement du plan quinquennal", laissant entendre qu'ils pourraient ainsi "se dépouiller une fois de plus de ce qui peut attirer contre eux réprobation et condamnation pour au contraire s'affirmer chaque jour plus utiles et plus indispensables", ajoutant que "leur image de marque continuera de s'améliorer en conséquence parce que, artisans, ils auront amené encore plus de mieux-être donc plus de joie pour chacun d'entre nous" ⁷⁵. L'identification plus marquée des CDR avec les

⁷⁴ Entretien du 2 septembre 1986.

⁷⁵ Carrefour africain. - n° 974, 13 février 1987. - p. 10.

objectifs économiques du régime apparaît ainsi en quelque sorte comme une épuration "rédemptrice" de leurs fonctions. Pour se faire, ils sont désignés comme les principaux animateurs de l'exécution du mot d'ordre "produisons et consommons burkinabè" formulé par la Conférence, et doivent participer à l'ouverture des grands chantiers nationaux par l'institution d'un Service populaire de la construction de la patrie (SPCP), auquel tout Burkinabè est désormais tenu de consacrer trois semaines annuelles⁷⁶. Les modalités du déroulement de cette seconde Conférence sont eux-mêmes significatifs de l'évolution en cours. Les recommandations et motions de celle qui a précédé résultaient de réflexions politiques qui mettaient directement en cause les options fondamentales de la Révolution : bien que n'ayant pas toujours été suivies d'effets, elles participaient d'une authentique ouverture des instances dirigeantes aux membres des organisations populaires et l'on reste étonné de la pertinence et de l'audace de nombre des critiques formulées à l'encontre des premières⁷⁷. La seconde Conférence procède d'une démarche plus technocratique, les fonctionnaires des ministères centraux y occupent une place prépondérante et, sous couvert de la technicité du sujet, monopolisent la direction des débats qui évacuent ainsi presque totalement les choix politiques de la Révolution dont la crise hante pourtant déjà les esprits⁷⁸. Elle constitue en réalité un forum pour la vulgarisation des travaux qui ont accompagné l'élaboration du Plan quinquennal lancé l'année précédente. La "distanciation" politique des structures populaires, qui s'effectue volontairement à la base pour des raisons d'opportunités stratégiques, se trouve ainsi autoritairement entérinée au sommet : en leur confiant des tâches parcellisées, en l'absence d'un débat réel sur les grandes options économiques qui permettraient de sortir de l'ornière de la dépendance, le pouvoir d'Etat instrumentalise les structures populaires et s'efforce de techniciser leur rôle, ce qui est une façon de les neutraliser sans les renier. Ce faisant, il tente de "récupérer" une partie des forces vives du pays que la violence des CDR avait rebutées, et renoue ainsi avec des projets banalement fondés sur la mobilisation du "peuple". Si la rhétorique révolutionnaire demeure encore, le contenu a perdu de ses ambitions insurrectionnelles.

Il nous semble toutefois que le CNR s'efforce aussi, par ce repositionnement fonctionnel des CDR dans l'organigramme du pouvoir révolutionnaire, de sauver sa politique. En effet, la "bataille économique" de l'Etat touche durement d'importantes couches de populations citadines. Privilégiant la consommation de produits burkinabè, elle conduit à la suspension des importations de denrées très prisées en ville comme les

⁷⁶ *Carrefour africain*. - n° 982, 10 avril 1987. - p. 14.

⁷⁷ Voir les documents finaux : SGN-CDR. - op. cit. - 164 p.

⁷⁸ L. MARTENS, H. MEESTERS. - op. cit. - p. 105.

fruits de Côte-d'Ivoire ou les pagens du Togo (au profit des cotonnades locales dites "Faso Dan Fani") ; surtout, imposant d'impopulaires contributions à l'effort national (outre les mesures prises dans le cadre de l'élaboration du budget national dès 1985 ⁷⁹, l'Effort populaire d'investissement ou EPI, créé le 8 janvier 1986, instaure des prélèvements de 7 à 12% sur les salaires de base et de 50% sur toutes les indemnités ⁸⁰), elle signifie austérité et baisse du pouvoir d'achat. Ces privations et la baisse générale du niveau de vie des salariés urbains (de 40% en moyenne par rapport à 1982 ⁸¹) provoquent la rancœur des citoyens, d'autant que, en contrepartie, les mesures sociales sont rares. Le premier Plan quinquennal consacre ainsi 30,2% des investissements prévus aux secteurs de production et 56,1% aux secteurs de soutien (infrastructures, énergie, commerce), mais seulement 12% aux secteurs sociaux, avec une couverture financière acquise de seulement 50% en début de période ⁸². Si ces mesures expliquent les satisfecits successifs décernés, malgré d'évidentes divergences idéologiques, par la Banque mondiale au Burkina Faso révolutionnaire ⁸³, elles n'en contribuent pas moins à éloigner chaque jour davantage le CNR de sa base. Les diverses mesures d'austérité et de compression des revenus urbains avaient ainsi amputé de 20 à 30% le pouvoir d'achat des membres de la fonction publique estimait fin 1985 Pascal Labazée ⁸⁴, qui constatait un an plus tard que le mécontentement et la démobilisation étaient patents en ville, malgré l'unanimité apparente ⁸⁵. Après les espoirs déçus de la réforme scolaire avortée, les déguerpissements, la construction de cités aux loyers inaccessibles, les "dégagements" arbitraires mettant au chômage des chefs de famille pourvoyeurs de revenus, les populations urbaines se trouvent confrontées à une dégradation matérielle de leurs conditions de vie.

En confiant ce nouveau champ de compétences aux CDR, dans une situation de pénurie et de spirale de crise liée à l'insuffisant engagement de l'Etat dans les domaines sociaux, le pouvoir s'efforce ainsi de reporter sur des instances locales le mécontentement latent, libérant la sphère centrale d'une pression populaire potentiellement déstabilisatrice.

⁷⁹ Cession d'un douzième du salaire pour les plus hauts revenus de la fonction publique, du privé et de l'armée, d'un vingt-quatrième pour les autres salaires, réduction de 25 à 50% des indemnités, retenue de 2 500 FCFA sur les bourses versées aux étudiants.

⁸⁰ Zatu n° 86-1 CNR.PRES du 8 janvier 1986 (JOBE. - n° 3 du 16 janvier 1986. - p. 42).

⁸¹ L. DOUCET. - "Economics and Revolution". - in West Africa. - 10 February 1986. - p. 296. Pascal Labazée mentionne pour sa part une baisse de 30% dans un article de 1986 : P. LABAZÉE. - op. cit. - p. 117.

⁸² MINISTÈRE DU PLAN ET DE LA COOPERATION. - Premier plan quinquennal de développement populaire 1986-1990. Résumé - Synthèse. - Ouagadougou : Ministère du Plan et de la Coopération, 1986. - p. 49.

⁸³ Voir par exemple Jeune Afrique économie. - n° 111, septembre 1988 ; Sidwaya. - n° 1316, 17 juillet 1989. - p. 2.

⁸⁴ P. LABAZÉE (1985). - op. cit. - p. 18.

⁸⁵ P. LABAZÉE. - "Une nouvelle phase de la Révolution au Burkina Faso". - in Politique africaine. - n° 24, décembre 1986. - p. 117.

Mobiliser les populations urbaines autour d'objectifs socio-économiques à l'échelon local nous paraît dès lors relever à la fois d'une stratégie de réhabilitation des structures populaires et de développement d'un interventionnisme praticien qui, espère-t-on, permettra de compenser partiellement les effets perturbateurs de la politique nationale et de détourner les revendications. Cette tentative de canalisation du mécontentement à travers le seul exutoire militant que concèdent les dirigeants à la "société civile", en l'absence d'élections nationales et avec des syndicats muselés, tente ainsi de faire des CDR un lieu de fixation de la demande sociale, tout en conservant au pouvoir central une maîtrise de ses turbulentes populations citadines ⁸⁶.

Cette politique place les CDR de secteur à la croisée de deux logiques et leur donne pour tâche principale de gérer le consensus social. En effet, en même temps qu'il éloigne le spectre de la responsabilité gouvernementale, ce transfert de la gestion "sociale" du programme économique de l'Etat aux CDR s'efforce d'en atomiser le traitement et d'en fragmenter le coût. Il revient dès lors aux structures populaires d'assumer les interventions socio-économiques qui permettront éventuellement d'atténuer les effets négatifs des politiques provinciales et nationales et de réduire les contradictions patentes entre le diktat de la rationalisation et de la modernisation urbaines et les objectifs sociaux de la Révolution. La redéfinition du rôle des CDR urbains en 1986-1987 participe ainsi des tâtonnements d'un pouvoir que la faiblesse rédhibitoire de ses capacités financières et logistiques expose à des incohérences croissantes dans un programme trop ambitieux. "Tout ce qui sort de l'imagination de l'homme est réalisable pour l'homme" se plaisait à dire le président Sankara. Pour ne pas renier cet adage, il impose qu'une part plus importante du coût de l'innovation soit désormais assumée par les CDR, structures décrétées idoines pour inventer un nouveau partenariat opérationnel entre les populations et les pouvoirs publics, et compenser ainsi la détérioration réelle des niveaux de vie en amortissant les retombées locales du pilotage politique d'une conjoncture économique nationale astreignante.

Cette redéfinition des fonctions essentielles des CDR connut cependant des fortunes diverses suivant les bureaux car, en pratique, les tâches qui leur furent assignées restèrent floues et ne dépassèrent guère le niveau d'élaboration du slogan ⁸⁷. Les CDR devaient certes gérer les secteurs, mais quelle est l'étendue de ce champ d'action ? Ils

⁸⁶ Voir à ce propos les remarques de F. MODERNE. - "Les collectivités locales et le pouvoir central (aspects politiques et administratifs). Rapport général". - in Annuaire du Tiers-monde VIII 1982-1983. - Paris : Fernand-Nathan, 1984. - p. 42.

⁸⁷ Voir le canevas pour les débats et les synthèses préparé en préalable à la deuxième Conférence nationale des CDR : Carrefour africain. - n° 974 du 13 février 1987. - pp. 11-14.

devaient certes veiller au mieux-être des citoyens mais jusqu'à quel point et avec quels moyens ? Renversé le 15 octobre 1987, le CNR n'eut pas le temps de répondre à ces questions et de confirmer les structures populaires dans leurs nouvelles fonctions.

4/ Les CR du Front populaire : où le civique remplace l'idéologique

La confusion qui succède un temps à la proclamation du Front populaire conforte les opposants dans leur certitude qu'un terme vient d'être mis au processus révolutionnaire, et qu'avec lui s'éteint le règne des CDR. La mise au point faite par le président du Front populaire, Blaise Compaoré, dans un discours du 19 octobre 1987 expliquant à la fois la genèse du coup d'Etat et la finalité du mouvement de "Rectification", laisse encore place à de multiples interprétations. Si la proclamation précise clairement que "le Mouvement populaire du 15 octobre [...] entend poursuivre conséquemment la révolution d'août 1983"⁸⁸, le message à la nation n'est guère explicite sur les formes et les moyens de cette politique. On y apprend pourtant que la "Révolution, il faut le dire, avait fini par ne plus exister que dans le discours, vidant ainsi les structures insurrectionnelles de leur contenu. C'est pourquoi, il faut travailler à y faire renaître la Révolution afin qu'elles puissent jouer pleinement le rôle qui leur est dévolu"⁸⁹. Le Front populaire "n'enterre" donc pas la Révolution et s'engage à publier rapidement un programme d'action, établi à partir d'un bilan critique des quatre années précédentes, auquel les militants sont invités à participer. Afin de couper court aux rumeurs persistantes d'abolition des CDR, un message diffusé à la radio nationale annonce encore le 22 octobre que "Hier, aujourd'hui et demain, la Révolution avancera avec les CDR, quelle que soit la forme qu'ils pourront revêtir" et poursuit en affirmant que "la Rectification étant la forme supérieure de la défense de la Révolution, tout porte à croire que les CDR verront leur action s'agrandir pour permettre une réelle redynamisation des structures"⁹⁰. Le projet du Front n'est donc pas de dissoudre les CDR mais de les faire passer de l'état de "paillason d'un pouvoir personnel et personnifié" à celui de structures dynamiques et guidées par des principes démocratiques⁹¹. De fait le 31 octobre, lorsqu'est annoncée la composition du gouvernement présidé par Blaise Compaoré, un nouveau secrétaire général national des CDR est nommé, le capitaine Arsène Yé Bongnessan.

⁸⁸ Carrefour africain. - n° 1008-1009 du 23 octobre 1987. - p. 6.

⁸⁹ *Ibid.* - p. 9.

⁹⁰ Dépêche de l'Agence France Presse. - 23 octobre 1987.

⁹¹ "Communiqué de presse du Front populaire". - in Carrefour africain. - n° 1008-1009 du 22 octobre 1987. - p. 12.

En dépit de ces clarifications successives, par lesquelles le nouveau régime revendique la filiation, tout comme le défunt CNR, de la Révolution démocratique et populaire du 4 octobre 1983 et clame sa fidélité au DOP, les ambiguïtés demeurent : les activités des CDR sont suspendues et leurs responsables adoptent un prudent retrait. Les éléments militairement formés en revanche, dispersés dans les secteurs avec leurs armes, hésitent entre la démission et la "vengeance" : ceux que nous rencontrons dans les permanences en février 1988 manifestent un profond désarroi, tandis que dans le centre-ville la petite délinquance connaît une brutale recrudescence, attribuée par beaucoup de Ouagalais à d'anciens CDR que la trop rapide destruction de leurs cadres d'organisation livre sans alternative à la rue. Cette perplexité de la base renvoie aux tâtonnements du Front populaire, qui semble alors éprouver quelques difficultés à préciser les fondements de sa "nécessité historique" : cherchant à se situer entre sa fidélité au programme révolutionnaire initié depuis 1983, soulignée par le thème récurrent de la "rectification", et des réformes qui puissent justifier et légitimer le sanglant coup d'Etat du 15 octobre en marquant de façon irrémédiable sa différence avec le précédent régime, le Front populaire paraît hésiter à annoncer clairement ses intentions vis-à-vis des structures populaires. Le Memorandum sur les Evénements du 15 octobre 1987, document publié par le Front populaire en mars 1988, dénonce certes "la déviation anarchiste, policière et militariste" de certains CDR qu'il qualifie d'"organes de terreur et de rançonnement du peuple" mais, quelques pages plus loin, il rend aussi un véritable hommage à la clairvoyance avec laquelle ils ont résisté à certains mots d'ordres et ont dénoncé les abus de la politique sankariste ⁹². Ce balancement du processus de redéfinition en cours de la politique révolutionnaire rectifiée est trop subtil pour être immédiatement compris par les troupes déroutées des CDR, que la disparition de leur éloquent tribun laisse sans illusions.

La formulation plus concrète des objectifs politiques du Front populaire ouvre cependant en 1988 de nouvelles perspectives. Le Message de Nouvel an du président comporte des propositions plus explicites, tant sur les modalités de la "participation du peuple au pouvoir" que sur un certain nombre de mesures à prendre dans le cadre de la politique sociale, à long terme afin de réduire les inégalités, et à plus brève échéance, pour améliorer la condition des travailleurs : refonte du statut général des agents de la fonction publique, relèvement des salaires, suppression de l'épargne santé et doublement du

⁹² FRONT POPULAIRE. - Memorandum sur les Evénements du 15 octobre 1987. - Ouagadougou : s.n., 1988. - p. 14 et 23. Des extraits de ce document ont été publiés dans Politique africaine. - n° 33, mars 1989. - pp. 75-88.

budget consacré à la santé primaire ⁹³. Les 8 et 10 janvier 1988 se tiennent à Ouagadougou les Assises nationales sur le bilan critique des quatre années de Révolution, promises au lendemain du coup d'Etat. Quelque 1 500 délégués, venus des trente provinces, participent ainsi aux débats et adoptent trente six motions et recommandations. Celles du rapport de la commission politique, après un rappel de leurs acquis, suggèrent une totale réorganisation des CDR, laquelle doit reposer sur une plus grande transparence du fonctionnement des structures politiques, un meilleur respect des principes organisationnels, une redéfinition des tâches de défense et de sécurité, une amélioration de la formation politique des responsables, une clarification des relations entre CDR, syndicats et Etat et la réhabilitation des anciens dans un rôle de consultation ⁹⁴. Les Assises sont aussi l'occasion de concrétiser le souci de réconciliation nationale exprimé par le président dans son message du nouvel an. Cet œcuménisme se manifeste notamment dans les affiliations très diverses des représentants qui composent l'assistance, dont beaucoup appartiennent à des groupes organisés de la société urbaine écartés de la vie politique nationale sous le CNR. Ont ainsi été sollicités les syndicats, la chefferie coutumière, les milieux religieux (le cardinal Paul Zoungrana, archevêque de Ouagadougou était ainsi présent), les caciques des formations politiques antérieures à 1983 ⁹⁵. Si cette nécessaire union des forces nationales est un compromis et une ouverture en direction de la "société civile", elle n'est toutefois pas un renoncement aux options fondamentales du DOP, ce que rappelle le secrétaire général des CDR dans son discours de clôture en conjurant les délégués : soyez "des messagers du Front populaire auprès de vos bases respectives ; dites-leur que la Révolution continue et que le processus de rectification est venu pour approfondir celle-ci" ⁹⁶.

Pourtant, on peut interpréter la redéfinition du rôle des structures populaires que prépare le Front populaire comme un abandon de leur vocation insurrectionnelle. En effet, en "lâchant" les jeunes éléments turbulents des CDR, le régime entérine aussi l'incapacité de l'"élite" révolutionnaire à conserver le contrôle des catégories sociales potentiellement subversives. Il est utile, pour resituer l'évolution interne de la Révolution burkinabè, de rappeler ici un des termes de l'analyse plus générale de Jean-François Bayart sur les rapports entre les Etats africains et leurs sociétés civiles. Expliquant la difficile émergence d'une "césure révolutionnaire" durable dans les sociétés africaines et, partant, l'avortement des révolutions amorcées dans différents pays du continent depuis les

⁹³ Carrefour africain. - n° 1920 du 8 janvier 1988. - p. 10.

⁹⁴ FRONT POPULAIRE. - Assises nationales sur le bilan des 4 années de révolution : documents finaux. - Ouagadougou : s.n., 1988. - pp. 53-78.

⁹⁵ Voir le dossier de Carrefour africain. - n° 1021 du 15 janvier 1988. - pp. 5-23.

⁹⁶ Ibid. - p. 19.

indépendances, il note que "la catégorie sociale la plus décidée à affronter le système de domination en place parce qu'elle n'a rien à perdre, ni d'un point de vue «traditionnel», ni d'un point de vue «moderne», c'est-à-dire la catégorie des jeunes marginalisés par l'appareil de production, vivant d'expédients, soumis à l'autorité tatillonne des aînés [...] est aussi la moins apte à prendre la direction du changement qu'elle contribue à provoquer", en même temps qu'elle est "la plus apte à être manipulée" ⁹⁷. Pas plus que ses "prédécesseurs", le Burkina Faso n'a réussi l'articulation entre ses "classes dangereuses" et la fraction de la petite "bourgeoisie" que la Révolution entendait coopter. La normalisation annoncée par le Front populaire prélude ainsi à la marginalisation des groupes sociaux dominés dans le processus "rectifié" de reconstruction de la société et au repli sur des alliances plus "traditionnelles", que l'on retrouvera également à l'intérieur des CR.

Publiés le 11 mars 1988, et explicités dans un message à la nation du président, les statuts et le programme du Front populaire ⁹⁸ déterminent le cadre général de la réorganisation de la vie politique nationale dans lequel s'inscrit le travail de redéfinition des statuts et des fonctions des organes de mobilisation populaire, qui prennent désormais le nom de Comités révolutionnaires (CR), sous l'égide de la nouvelle Coordination nationale des structures populaires (CNSP), créée en remplacement du SGN-CDR ⁹⁹. La restructuration proposée reprend au moins trois des principales recommandations des Assises : organisation des populations selon un axe de classe et un axe socio-professionnel ; instauration de directions nationales autonomes pour chaque "branche" ; suppression des cellules militaires. Jugée plus adéquate par les dirigeants, elle ne gagne cependant pas en simplicité. Les structures de mobilisation des militants burkinabè sont désormais les CR (de jeunes, de femmes, d'anciens, de paysans, d'ouvriers de services, de militaires), fédérés à l'échelle du pays dans des Unions nationales ou des organisations spécifiques ¹⁰⁰. Parallèlement, des dispositions ont été prises pour le renouvellement des TPC, dont les attributions et fonctions restent

⁹⁷ J.-F. BAYART. - "Les sociétés africaines face à l'Etat". - in Pouvoirs. - n° 25, 1983. - p. 36.

⁹⁸ Sidwaya. - n° 980 du 11 mars 1988. - pp. 1-9 ; S. JAGLIN. - "Les statuts et le programme du Front populaire du Burkina Faso : les textes de la rectification". - in Afrique contemporaine. - n° 147, 3ème trimestre 1988. - pp. 51-62.

⁹⁹ Zatu n° AN V 0007/FP. - in Carrefour africain. - n° 1030, 18 mars 1988. - p. 12. Notons que la CNSP a depuis été supprimée et remplacée lors du premier congrès du Front populaire, tenu du 1^{er} au 4 mars 1990, par une commission d'Organisation du Front, Arsène Bongnessan Yé devenant secrétaire à l'Organisation : in Carrefour africain. - n° 115 du 16 mars 1990. - p. 10.

¹⁰⁰ Directives n° AN V 0001, 0002, 0003/FP/CNSP. - in Carrefour africain. - n° 1033, 8 avril 1988. - pp. 8-11 ; Directive n° AN V 0008/FP/CNSP. - in Carrefour africain. - n° 1039 du 20 mai 1988. - pp. 9-10. - Directive n° AN V 0006/FP/CNSP (document de la CNSP). Sur cette organisation, voir supra : première partie, chapitre II (I.A.3.b).

inchangées ¹⁰¹. Avec la réforme des structures de l'Etat ¹⁰², celle des structures populaires traduit la volonté du Front populaire de répondre aux exigences de transparence et de démocratisation exprimées lors des Assises. En consacrant la disparition des CDR et, partant, celle de leurs impopulaires cellules militaires, elle entérine une des principales préoccupations des populations et réalise un nouveau pas vers la pacification de la "société civile" et la normalisation de ses rapports avec le pouvoir d'Etat. La "cohabitation" dans le respect mutuel que semble amorcer le Front populaire est toutefois ambivalente puisqu'elle s'appuie sur l'abandon des croisades astreignantes contre les grands "maux" sociaux (prostitution, mendicité) et des mesures coercitives (sport obligatoire, port du faso dan fani), joue de la séduction par l'adoption précoce de mesures populaires (baisse du prix de la bière, relèvement des salaires de la fonction publique de 4 à 8% selon les catégories après un blocage de six ans ¹⁰³) mais, dans le même temps, raffermir son pouvoir de contrôle sur les structures organisationnelles de la société : substitution des CR aux CDR, création d'une organisation politique unique, l'ODP/MT (Organisation pour la démocratie populaire/Mouvement du travail), maintien des tribunaux de la Révolution, renforcement des instruments techniques d'encadrement des populations (notamment fiscal). Sanctuarisé dans une technicité et une efficacité qui tranchent singulièrement avec les improvisations, parfois brillantes, mais brouillonnes du CNR, substituant la loi des textes au charme du charisme individuel, le Front populaire semble vouloir rationaliser la "praxis" révolutionnaire ¹⁰⁴.

Sans doute l'accueil réservé à ces structures par la population est-il cependant resté mitigé pour que le premier congrès du Front populaire, en mars 1990, éprouve le besoin de voter une motion par laquelle il "prend la ferme résolution de travailler activement à la dynamisation des structures populaires, cadres authentiques de l'exercice du pouvoir populaire" ¹⁰⁵. Dans la périphérie ouagalaise toutefois, après les flottements de la fin 1987 et du début de 1988, les CR géographiques ont repris dans l'ensemble leurs activités : les responsables continuent d'y assurer un accueil en fonction d'horaires pré-déterminés, de nouveaux chantiers ont été entrepris. Dans les secteurs où les opérations

¹⁰¹ Directive conjointe n° AN VI 0007 de la CNSP et du ministère de la Justice du 22 novembre 1988.

¹⁰² Kiti portant réorganisation des attributions et du fonctionnement des structures dirigeantes de l'exécutif révolutionnaire : in Carrefour africain. - n° 1080 du 26 mai 1989. - p. 8.

¹⁰³ La conjoncture économique nationale se serait sensiblement améliorée en 1988 avec une progression moyenne des revenus de 4,7%, un accroissement réel du pouvoir d'achat de 2,5% et un taux d'absorption du chômage d'environ 10% (informations figurant dans le message du nouvel An 1989 du président Compaoré) : in Carrefour africain. - n° 1060 du 6 janvier 1989. - p. 12.

¹⁰⁴ Sur l'ensemble de cette interprétation, voir R. OTAYEK. - "Rectification". - in Politique africaine. - n° 33, mars 1989. - pp. 4-6.

¹⁰⁵ Carrefour africain. - n° 115 du 16 mars 1990. - p. 12.

de lotissement se poursuivent, l'animation reste considérable. Le changement d'atmosphère est indéniable cependant : la peur s'est dissipée et la présence des structures populaires est plus discrète, moins militante et plus fonctionnelle. Les éléments militairement formés ayant pour la plupart abandonné les permanences, certaines de ces dernières restent fermées la majeure partie du temps, un gardien assurant au mieux une présence diurne et nocturne. Si les CR ont partout cherché à faire oublier le temps des permanences résonnant des chahuts des jeunes militants désœuvrés et du cliquetis des kalachnikov (encore que dans certaines nous n'ayons jamais vu d'armes, soigneusement remisées dans un placard dont seul le délégué avait les clés), tous cependant n'ont pas renoncé à "utiliser" les services de ces adolescents. Ils étaient plus de deux cents au secteur 29, il n'en reste qu'une vingtaine, mais ceux-ci continuent de "servir la révolution" ¹⁰⁶. Au 17, ils ne sont plus guère qu'une vingtaine également en mars 1988 parmi les deux cents militairement formés, mais nous y retrouvons sans peine les "fidèles", pourtant totalement "bénévoles" : un responsable a demandé aux camps militaires de fournir quotidiennement une bassine de riz pour les nourrir, mais la requête a été refusée. Ceux que nous rencontrons alors affirment être restés en attendant de trouver un emploi, parce qu'ils préfèrent aider les responsables "à servir le peuple" plutôt que de rester dans la rue ¹⁰⁷. Pour ceux-là, qui parlent de leurs anciens compagnons comme de "déserteurs", il reste des premières années de la RDP beaucoup de nostalgie, un certain fatalisme et une question patente : où leur place est-elle désormais dans cette société "réconciliée" avec elle-même ? Lorsque nous passons au 22, deux jeunes assurent leur tour de permanence en jouant aux dames et doivent être relayés à midi ; un bref entretien, et nous sommes renseignée sur la fébrilité ambiante liée à l'approche des élections, l'état d'avancement des principaux chantiers du secteur, les lieux où l'on peut rencontrer les responsables du CR, l'heure de venue du trésorier. Ce dernier nous confie que la mobilisation est certes devenue laborieuse en ces premiers mois de 1988, mais que le programme d'investissement est poursuivi : la construction d'une école doit prochainement débiter et le démarchage pour obtenir l'extension du réseau électrique est en cours ¹⁰⁸. Un responsable du secteur 29, interrogé en février 1989 sur la fréquentation de la permanence - l'assemblée générale tenue quelques jours plus tôt a réuni entre 300 et 400 personnes - nous confirme l'utilité du "créneau" fonctionnel occupé par les CR et le profit que savent en tirer les citoyens : la permanence reste une structure d'information, poursuit-il, et les résidants n'hésitent pas à en utiliser

¹⁰⁶ Entretien du 10 mars 1988.

¹⁰⁷ Entretien du 9 mars 1988.

¹⁰⁸ Entretien du 19 mars 1988.

les recours lorsque leurs intérêts sont en jeu (obtention d'un document, d'une autorisation, d'une parcelle, d'une information, etc...) ¹⁰⁹. Tous les responsables interrogés témoignent ainsi d'une participation plus sélective et plus "utilitaire" des populations, affranchies de la peur des représailles, mais on ne peut en revanche accrédi-ter la thèse d'une désaffection et d'une désorganisation totales : les informations continuent de circuler et les activités de service et de gestion urbaine sont maintenues. Sans doute la situation est-elle en cela différente de celle des secteurs du centre-ville, où la désertion des permanences semble avoir été plus radicale ¹¹⁰. Que le climat ait changé est toutefois indéniable ; que la nature du pouvoir des CR se soit modifiée l'est plus encore.

L'assemblée générale de chaque CR est l'instance délibérante de la structure, elle en élit le bureau et prend toutes décisions relatives au fonctionnement et aux activités du CR de base ¹¹¹. Le bureau du CR des jeunes comprend ainsi sept membres : outre le délégué, les responsables à la formation politique et civique, à l'information et à la propagande, aux activités socio-économique, aux activités culturelles, aux activités sportives, à la trésorerie. Le délégué est le personnage central de cette structure dont il assure l'animation. Son "second" dans la hiérarchie est le responsable à la formation politique et civique. Cette dénomination, qui supprime la fonction "politique et idéologique" des ex-CDR, est significative : elle met l'accent sur la volonté du nouveau gouvernement de faire plus concret et pragmatique, de mobiliser les structures populaires autour de projets plus immédiatement utiles, de former des citoyens plus que des doctrinaires. Le texte portant statut général des CR, s'il évoque leur rôle dans l'élévation du "niveau de conscience politique du peuple par l'éducation politique et civique", mentionne aussi avec précision la tâche qui leur est assignée dans "l'édification d'une économie indépendante et planifiée" ¹¹². En revanche, leurs objectifs en matière de défense et de sécurité sont équivoques : "développer une vigilance révolutionnaire en vue de sauvegarder le pouvoir populaire" ¹¹³ et l'on remarque que, de façon tout aussi révélatrice, le responsable à la sécurité a disparu tandis que le poste "sport et culture" a été dédoublé. Le Front populaire inverse ainsi définitivement l'ordre des priorités fonctionnelles des CR : de centrales, leurs activités de défense et de sécurité deviennent

¹⁰⁹ Entretien du 23 février 1989.

¹¹⁰ L. MARTENS, H. MEEESTERS. - op. cit. - pp. 254-255.

¹¹¹ COORDINATION NATIONALE DES STRUCTURES POPULAIRES. - Statut général des Comités révolutionnaires. - Ouagadougou : CNSP, 1989. - p. 25.

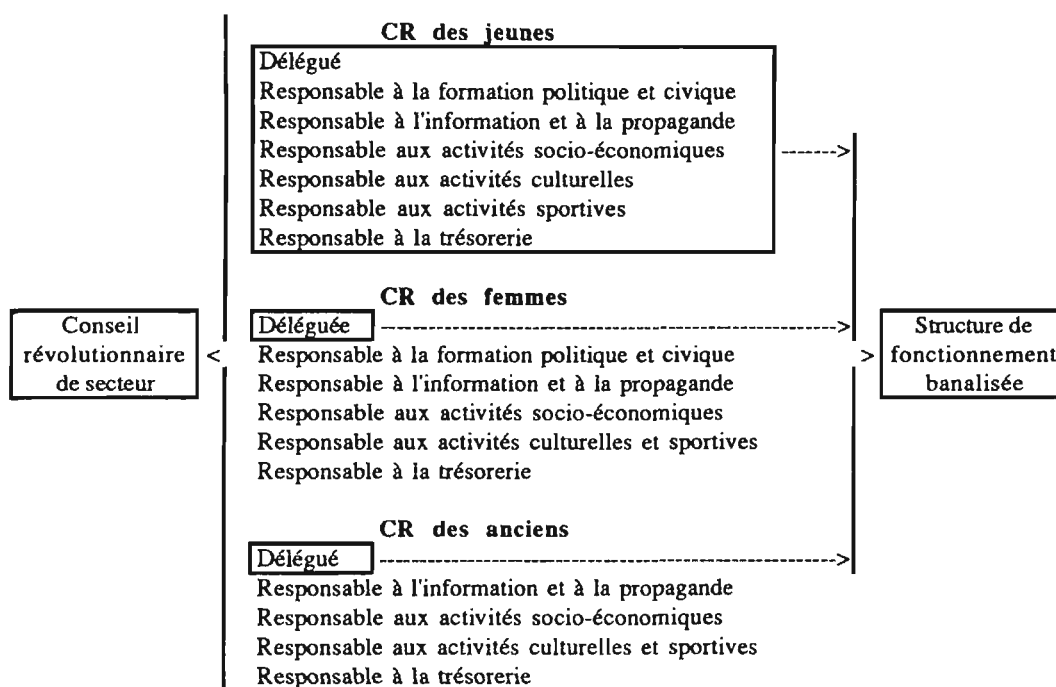
¹¹² Ibid. - p. 6.

¹¹³ Ibid.

optionnelles (ainsi que le symbolise la disparition du "D" dans leur nom ¹¹⁴), tandis que leurs attributions socio-économiques sont valorisées. Lors de nos entretiens à la CNSP, il nous a été confirmé à plusieurs reprises que si les conseils révolutionnaires de secteur restent des cadres de mobilisation politique et idéologique ainsi que des relais de l'administration, ils doivent aussi être, à terme, des cellules d'accueil de la décentralisation des services techniques de base et devenir le creuset du développement local ¹¹⁵. Si les termes actuels du fonctionnement des CR rendent hypothétique la concrétisation de cette ambition, celle-ci n'en circonscrit pas moins le champ d'intervention désormais attribué officiellement aux CR et réorientée de façon décisive leurs activités.

Figure n° 75

**Organisation des structures populaires
dans les secteurs de la périphérie de Ouagadougou (1988-1989)**



¹¹⁴ L'explication officielle du changement de nom, qui nous a été fournie à la CNSP en 1988, reconnaît la non pertinence de la précédente transposition des CDR cubains au Burkina dans un contexte où la prégnance des considérations liées à la défense de l'intégrité du territoire national est sans commune mesure avec ce qu'elle est à Cuba. La première bataille que doit remporter le Burkina n'est pas militaire, nous affirmait ainsi le coordonateur national, elle est politique et économique : la réorganisation des CR prend en compte cette analyse politique renouvelée et leur assigne de nouveaux objectifs. Entretien à la CNSP du 15 mars 1988.

¹¹⁵ Entretiens à la CNSP : 15 mars 1988, 21 février 1989, 2 mars 1989.

Les bureaux élus des trois CR du secteur forment le Conseil révolutionnaire du secteur (CRS) qui élit un délégué ¹¹⁶. C'est avec cette instance que nous avons principalement travaillé sur la gestion de proximité des secteurs, à cette différence près toutefois que nous l'avons rarement vue effectivement constituée de ses dix-huit membres officiels. Dans les faits, les CR de jeunes se sont affirmés comme les structures clés du système décisionnel infra-communal. La pratique, par souci de simplification mais aussi, et ce n'est pas innocent, par accord tacite sur la suprématie des "jeunes" (c'est-à-dire les adultes actifs, la classe d'âge la plus dynamique ¹¹⁷) a en effet validé un autre mode de fonctionnement qui repose sur un noyau constitué des sept membres du bureau du CR des jeunes, élargi aux délégués du bureau des femmes et à celui des anciens. Les autres membres de ces deux derniers bureaux peuvent participer aux réunions, toutefois, s'ils n'y sont pas conviés officiellement, ils ne peuvent guère y assister "spontanément", dans un monde formalisé à l'extrême. Aussi les trois organes de base sont-ils bien représentés dans la structure décisionnelle des secteurs, mais ils y occupent de fait des fonctions différentes : aux côtés d'un organe "exécutif" (le bureau du comité des jeunes) figurent deux organes "consultatifs", qui mandatent le plus souvent leurs délégués lors des débats concernant les questions d'ordre général, mais débattent de façon autonome de leurs problèmes spécifiques. Cette hégémonie de fait du CR des jeunes au sein du CRS n'est toutefois pas sans susciter des réticences et résistances, ainsi qu'en témoigne le procès-verbal d'une assemblée générale du secteur 30 : à la suite de la présentation par le responsable aux activités socio-économiques, "des camarades ont émis des inquiétudes car ils ont constaté que le programme était global. Ces camarades souhaiteraient que chaque structure (UNJB, UNAB et UFB) présente séparément un programme et que seuls les projets communs tels le dispensaire et les deux écoles soient présentés par le conseil. Après des explications claires du camarade délégué, ces inquiétudes furent levées" ¹¹⁸. En dépit des risques réels d'empiétement sur les compétences des autres structures et de satellisation de ces dernières au CR des jeunes, l'exercice pragmatique du pouvoir populaire a entériné un fonctionnement dérogatoire du dispositif officiel, trop complexe et trop lourd avec ses dix-huit membres pour la

¹¹⁶ Cf. supra : première partie, chapitre II (I.A.3.b).

¹¹⁷ En théorie, il s'agit des adultes de sexe masculin et féminin puisque les textes prévoient que "peuvent faire partie du comité révolutionnaire des jeunes tout militant membre par ailleurs d'un comité révolutionnaire de femmes, d'un comité révolutionnaire paysan ou de tout autre comité révolutionnaire à l'exclusion des membres des comités révolutionnaires des anciens" (Directive n° AN V 0001/FP/CNSP du 2 avril 1988. - in Carrefour africain. - n° 1033 du 8 avril 1988. - p. 9), en pratique, les CR de jeunes regroupent exclusivement les adultes masculins.

¹¹⁸ CRS DU SECTEUR 30. - Procès-verbal de l'assemblée générale du 11 décembre 1988. - p. 1.

pratique gestionnaire quotidienne des secteurs, ce que ne nient pas les responsables burkinabè ¹¹⁹.

Notons cependant que le système de représentation des CR à l'échelon communal est simplifié par ce remaniement institutionnel qui ne laisse subsister qu'une seule instance, le CR communal, auquel participent tous les délégués des Comités révolutionnaires de secteur. Outre cette clarification de la hiérarchie, qui devrait conduire à une plus grande transparence de l'articulation politico-administrative entre secteurs et municipalités, le nouveau découpage communal de la ville pourrait aussi à terme, en rapprochant les mairies des organisations populaires, rendre les premières plus réceptives aux doléances des secondes. Si les dispositions financières et institutionnelles actuelles limitent les capacités d'innovation communales, de nouveaux scénarios n'en sont pas moins crédibles pour le futur : les maires nommés en 1989 sont ainsi issus des structures populaires, ce qui, en dépit de l'absence de sanction électorale ¹²⁰, crée une "complicité" et ancre leur pratique dans un environnement social auquel ils ne peuvent être indifférents. La filiation ainsi explicitement reconnue entre les instances infra-communales et les fonctions supérieures de l'administration "politique" pourrait bien être un des vecteurs de l'intégration de l'espace politique local dans la scène nationale : en instituant cette filière possible de recrutement du personnel politique des secteurs, l'Etat intronise le CR dans un rôle de formation de ses futurs cadres. Il est encore trop tôt pour juger des effets de cette fonction sur la réappropriation des structures populaires et notamment évaluer leur ouverture à l'ensemble des "sensibilités" dominantes. L'émergence du dialogue entre les populations et la sphère institutionnelle, amorcé ces dernières années dans les procédures de partage des responsabilités urbaines entre les secteurs et la province, devrait toutefois en être confortée, de même que pourrait l'être la construction d'un univers politique spécifique aux territoires infra-communaux, échelle privilégiée du déploiement des activités de gestion des services et équipements de proximité.

B. Qui sont les responsables des CR géographiques ?

Les premières élections des CDR se tinrent les 15 et 16 septembre 1984 et furent suivies de celles du 8 novembre 1986. Les événements d'octobre 1987 et la mise en place des

¹¹⁹ Entretien à la CNSP : 21 février 1989.

¹²⁰ Mais la constitution qui devrait être soumise à referendum en juin 1991 prévoit une procédure pour des élections municipales.

CR repoussèrent l'échéance suivante aux 8 et 9 avril 1988 ¹²¹. Nous avons ainsi connu trois équipes successives de responsables au cours de nos enquêtes. Si certains secteurs ont été marqués par la continuité, d'autres en revanche ont connu d'importants renouvellements de personnel et ce fut une des difficultés de ce travail que de maintenir une continuité dans les relations avec le personnel des structures populaires. La procédure de vote en vigueur conduit les électeurs à s'aligner derrière le candidat de leur choix, placé sur une élévation (table ou monticule). Le vainqueur est désigné après décompte des "supporters". Les élections ont lieu dans l'enceinte des permanences ou des écoles et ne sont pas précédées de campagne électorale. Dans les CR de jeunes est éligible tout "jeune" burkinabè de 15 à 45 ans, "militant actif de la RDP". Il lui fallait en outre en 1988 ne s'être pas "illustré comme défenseur de pratiques féodales ou coutumières rétrogrades", n'avoir "jamais été membre d'un organe dirigeant d'un parti politique réactionnaire dissout" et résider dans la circonscription où il se présente ¹²² ; en 1991, il devra seulement faire preuve de "bonne moralité" et "résider dans le secteur" ¹²³. La durée du mandat du bureau est de deux ans et chaque membre est rééligible. Les critères sont similaires pour les CR de femmes et d'anciens ¹²⁴.

L'extension conférée par les textes à la notion de "jeune" mérite quelques remarques. L'appréhension officielle en fut d'abord "flottante" : la directive initiale prévoyait en effet une marge inférieure stricte fixée à 15 ans et une limite supérieure un peu floue, puisqu'elle disposait que les militants entre 45 et 50 ans pouvaient adhérer indifféremment à un CR de jeunes ou d'anciens ¹²⁵. Elle fut par la suite précisée et arrêtée à 45 ans ¹²⁶. Même ainsi définie, la "jeunesse" recouvre en réalité toute la période "active" de la vie et n'exclut véritablement que les enfants, les très jeunes adolescents et les vieux. L'espérance de vie étant courte - 45,3 ans en 1985 ¹²⁷ - cette acception de la "jeunesse" n'en est que plus singulière encore par rapport aux normes occidentales et nous paraît receler, dans la partition de la société qu'elle impose, une profonde signification politique : l'interprétation libérale qui en est donnée tend en effet à gommer la distinction sociale traditionnelle entre aînés et cadets. Il convient de

¹²¹ De nouvelles élections se sont déroulées les 2 et 3 février 1991 dans les trente secteurs de Ouagadougou.

¹²² Directive n° AN-V 0001/FP/CNSP du 2 avril 1988 (Carrefour africain. - n° 1033, 8 avril 1988. - p. 9).

¹²³ Directive n° AN VIII 003/FP/CE/SO/UNJB du 21 janvier 1991 (Sidwaya. - n° 1695 du 25 janvier 1991. - p. 4).

¹²⁴ Directives n° AN VIII 001/FP/CE/SO/UNAB et n° AN VIII 002/FP/CE/SO/UFB du 21 janvier 1991 (Sidwaya. - n° 1695 du 25 janvier 1991. - p. 3).

¹²⁵ Directive n° AN-V 0001/FP/CNSP (Carrefour africain. - n° 1033, 8 avril 1988. - p. 9).

¹²⁶ FRONT POPULAIRE. - Statuts et règlement intérieur de l'UNJB. - Ouagadougou : s.n., 1989. - p. 19.

¹²⁷ J. A. ROSS, M. RICH, J. MOLZAN, et alii. - Family Planning and Child Survival : 100 Developing Countries, 1988. - New York : Columbia University (Center for Population and Family Health), 1988. - p. 26.

remarquer que ces "manipulations" sont le fait de nombreuses sociétés africaines, dans lesquelles les formations politiques exploitent amplement les ressources de cette "définition sociale" de la jeunesse ¹²⁸. Elles révèlent cependant des préoccupations propres à chacune : alors que les mécanismes adoptés dans d'autres pays, au Sénégal par exemple où les hommes jeunes, jusqu'à 30 ans environ, militent dans les Jeunesses socialistes, s'efforcent de préparer et de temporiser l'irruption de la jeune garde sur la scène politique et dans le parti d'où elle "chassera" les aînés ¹²⁹, au Burkina Faso cette dualité est effacée dans le creuset des CR de jeunes, où se côtoient les 20, 30 et 40 ans. Ce constat doit être replacé dans le contexte de rivalité des générations qui marque la société mossi et dont certaines analyses ont souligné à juste titre la réactualisation dans la conjoncture qui prévaut depuis 1983. François Gaulme note ainsi dès 1983 que "la Révolution a été bien accueillie, et même souhaitée, par des cadres d'un niveau technique et universitaire remarquable, que leur jeunesse condamnait au deuxième rang tant qu'ils n'avaient pas écarté la première génération de gestionnaires formés après l'indépendance". De façon analogue, René Otayek voit dans l'avènement du CNR une "émergence des cadets", militaires et "cadres moyens de la fonction publique, jeunes technocrates sous-employés, impatients d'accéder aux responsabilités du pouvoir" et partisans d'une révolution qui leur permet de "supplanter le gérontocratie aux commandes de l'Etat post-colonial depuis plus de deux décennies" ¹³⁰. Le phénomène est alors patent pour les structures supérieures de l'Etat où le renouvellement du personnel politique et administratif permet d'imposer rapidement une nouvelle génération d'hommes. Il s'étend aussi "en bas", bien que de façon plus erratique.

Dans sa tentative pour exporter jusque dans les espaces sociaux les plus "conservateurs" cette commutation autoritaire de l'ordre établi et y transférer les attributions et privilèges du pouvoir aux "cadets sociaux" - fonctionnaires, salariés et étudiants dont la Révolution a besoin pour apporter crédibilité et efficacité à ses institutions - le CNR choisit tout d'abord d'isoler les anciens, détenteurs de l'autorité coutumière, et de leur opposer un "bloc" social consolidé au sein d'une structure unique, le CDR. Ce faisant, il sous-estime grandement les divergences d'intérêt et de comportement des groupes qui constituent la base militante des structures populaires. Les femmes sont ainsi rapidement marginalisées. En outre, il s'aliène une partie des jeunes cadres urbains dont il espérait le soutien : les excès des jeunes militants à la maturité politique incertaine écartent des CDR

¹²⁸ J.-F. BAYART. - L'Etat en Afrique : la politique du ventre. - Paris : Fayard, 1989. - p. 149. - (L'espace politique).

¹²⁹ Ibid. - p. 149.

¹³⁰ R. OTAYEK (1985). - op. cit. - p. 8.

les plus modérés des ses partisans et la reconstruction autoritaire trop brutale de la hiérarchie sociale en détourne d'autres. Beaucoup de jeunes responsables nous firent part en 1986 de leurs difficiles relations avec leurs "parents" : "je n'ose plus regarder mon vieux dans les yeux" nous confiait l'un d'eux tandis que d'autres, affirmant à l'instar des dirigeants que "«ceux qui ont le savoir» doivent en faire profiter les autres", témoignaient pourtant de la réticence des cadres à participer aux activités des CDR ¹³¹. En sous-évaluant les résistances des différents segments de la société, le CNR ne parvint pas à imposer sa restructuration sociale, tandis qu'en se méprenant sur l'importance stratégique du ralliement des citoyens "éduqués" pour assurer le fonctionnement et la longévité des CDR, il a définitivement privé ceux-ci d'une base urbaine. Cet échec est évocateur de ce qui apparaît a posteriori comme une double contradiction du CNR : son incapacité à recomposer de nouvelles alliances socio-politiques sur les ruines des anciennes solidarités qui avaient jusqu'alors uni les couches moyennes urbaines à l'Etat ; son impuissance à établir une résonance entre le rythme de ses réformes décrétées et l'évolution d'un changement social tangible permettant de les entériner.

L'option réformiste du Front populaire reconfigure toutefois un nouveau paysage social, dont elle s'efforce de gommer les fractures provoquées sous le précédent régime par une "grande décrispation", selon les termes du président ¹³², et redéfinit ainsi les conditions de la contribution des "élites" urbaines. De façon pragmatique, elle sollicite tout d'abord ces dernières sur la base de compromis initiaux ¹³³, puis elle leur ouvre les rangs de CR "réhabilités" et "acceptables" pour un spectre élargi de citoyens, en supprimant les cellules militaires, en rétablissant des contrepoids dans la "société civile" et en réconciliant les différentes générations sur la base d'un partage fonctionnel des rôles. La timide ouverture du CNR en direction des anciens avec, en 1986, la création de l'UNAB (Union nationale des Anciens du Burkina) ¹³⁴, est ainsi confirmée par la création des CR, qui restaurent leur influence dans la vie politique nationale. Déjà amplement réhabilités par la pratique (la plupart des CR ont alors déjà renoué avec le devoir de consultation des anciens et leur confient des tâches de réflexion touchant les problèmes de coutume et de mœurs ¹³⁵), ils retrouvent une fonction protocolaire et sont expressément conviés à participer aux différents travaux de réflexion sur le devenir de la Révolution. Lors de l'an I de la Rectification célébré à Bobo-Dioulasso, l'on entend

¹³¹ Cité par *Le Monde*. - 6 juillet 1984.

¹³² *Carrefour africain*. - n° 1060 du 6 janvier 1989. - p. 11.

¹³³ Voir les mesures déjà citées de relèvement des salaires par exemple.

¹³⁴ P. LABAZEE (1986). - op. cit. - p. 119.

¹³⁵ Dès 1987, les CDR des secteurs 20, 21, 22, 23, 25 nous signalaient l'adoption de procédures de consultation informelles mais systématiques des anciens de l'UNAB.

même parler de "résurrection" des anciens, venus nombreux aux festivités : un membre de la CNSP reconnaît alors que leur appui est "nécessaire et capital" pour le succès des actions à entreprendre et pour la construction d'une société démocratique ¹³⁶. Des bases de collaboration entre "jeunes" et anciens sont ainsi reconstruites mais préservent l'autonomie des premiers. Par ailleurs, les appels en direction de la petite et moyenne bourgeoisie urbaine, le rôle que lui accorde le programme d'action du Front populaire dans le "capitalisme d'Etat" qu'il se propose de développer et pour lequel il lui faut "l'appui du secteur privé" ¹³⁷, placent les membres des couches socio-économiques moyennes de la capitale au "centre des nouvelles alliances sociales" ¹³⁸, en les désignant comme l'élément moteur de la dynamique citadine.

La création d'une puissante et influente Union nationale de la jeunesse du Burkina (UNJB) parachève le dispositif : en offrant une opportunité aux jeunes cadres nationaux de promouvoir leurs intérêts, elle contribue à une gestion des "ressources humaines" qui donne enfin une chance à la Révolution de s'assurer leur soutien. Le préambule du livret portant statut de cette Union lui assigne ainsi un rôle prépondérant dans la conduite de la Révolution. Après le rappel des "traditions de luttes anti-impérialistes" de la jeunesse burkinabè, on peut y lire : "le mouvement progressiste de la jeunesse a joué un rôle important dans la diffusion des idées révolutionnaires au Burkina Faso. Aujourd'hui, la question de l'approfondissement de la révolution nous impose plus que jamais de parfaire l'organisation de ce mouvement" ¹³⁹. Le rassemblement de la majorité des adultes masculins dans une institution exclusive offre explicitement aux jeunes diplômés urbains, militant dans les CR d'étudiants ou dans ceux des secteurs, un cadre de mobilisation qui, s'il est un lieu de cooptation des individus au service des objectifs propres de l'Etat, leur permet aussi d'accéder à des filières de contrôle sur les hommes et les ressources dont les anciens notables avaient auparavant la quasi exclusivité. Les CR géographiques, structures territorialisées formant les responsables au contact du "terrain", constituent ainsi un vivier de jeunes cadres pour l'administration, soucieuse de s'attacher des hommes politiquement "sûrs", tandis qu'ils peuvent être un tremplin dans la carrière politique locale et nationale de ces derniers. L'autonomisation d'un CR des jeunes permet ainsi de protéger et de former la jeune classe du personnel politique en lui offrant un lieu d'exercice réservé, tout en faisant du secteur, creuset d'une société

¹³⁶ Carrefour africain. - n° 1058-1059 du 28 octobre 1988. - p. 16.

¹³⁷ FRONT POPULAIRE. - Statuts et programme d'action. - Ouagadougou : s.n., 1988. - p. 29.

¹³⁸ R. OTAYEK (1989 in Politique africaine). - op. cit. - p. 8.

¹³⁹ FRONT POPULAIRE. - Statuts et règlement intérieur de l'UNJB. - op. cit. - p. 3.

urbaine renouvelée, un espace d'apprentissage de la cohabitation entre les anciennes et les nouvelles notabilités, désormais contraintes de partager leurs aires d'influence.

Le Front populaire pourrait bien dès lors présider à la véritable accession au pouvoir des "cadets sociaux", en leur proposant des accès plus ouverts que jamais à tous les niveaux de la sphère institutionnelle, dont ils sont appelés à former l'ossature. La redistribution des pouvoirs au sein de la société burkinabè entre un pôle gérontocratique pesant et une pléiade de bouillants "cadets" semble ainsi beaucoup plus avancée sous le Front populaire qu'elle ne le fut jamais sous le CNR. Plus conciliante, la procédure effraie moins ceux-là mêmes à qui elle est destinée, en établissant un compromis entre leur promotion et le refus de l'exclusive, puisqu'aux côtés des CR de jeunes, qui restent le relais privilégié du pouvoir d'Etat mais perdent le monopole de la représentativité populaire, sont instaurés les CR d'anciens et de femmes. Il est désormais de la responsabilité de chaque secteur géographique de trouver, entre ces trois pôles, l'équilibre le plus pertinent et le plus performant dans la conjoncture locale. Or, le reclassement des rôles selon des critères de compétence semble conforter cette nouvelle rationalité : à la "fonctionnalisation" des CR souhaitée par le Front populaire répond en effet la "dépolitisation" relative et la technicisation des critères de sélection du "leadership" infra-communal par les populations.

Les élections de 1986 furent l'occasion de profonds remaniements dans la composition des bureaux des CDR et d'un ample mouvement de renouvellement de leur personnel. Alors que depuis 1984 s'y côtoyaient à la fois des "opportunistes" - terme désignant, dans le lexique révolutionnaire burkinabè, les "faux" militants - et des militants convaincus, mais peu capables de traduire leur enthousiasme révolutionnaire brouillon en actions concrètes, les élections de 1986 voient émerger de nouveaux responsables, qui se distinguent avant tout des précédents par leur appartenance aux catégories socio-professionnelles "supérieures" de la périphérie, entendons par là qu'ils sont le plus souvent salariés ou disposent de revenus réguliers, ont tous une parfaite maîtrise du français, ont pour la plupart achevé un cycle de scolarisation dans le secondaire et, pour certains, effectué plusieurs années universitaires.

Cherchant à préciser le profil socio-professionnel des responsables, il nous fallut cependant de longues heures de fréquentation avant de gagner la confiance des élus des CDR, et obtenir sur l'"identité" des individus des renseignements personnels qui sont restés partiels ou insuffisants pour un certain nombre de secteurs. Toutefois, nous disposons pour 1987 de renseignements qui permettent de préciser la personnalité des

membres élus aux postes de responsabilité. Bien que la définition des situations professionnelles reste souvent approximative, la primauté des salariés en général et le poids des fonctionnaires en particulier sont indéniables. Ainsi, sur les 95 responsables des 13 CDR pour lesquels nous disposons de données cohérentes en 1987, nous avons dénombré 68 salariés (fonctionnaires, employés et ouvriers), 6 indépendants (4 commerçants et un entrepreneur), 3 étudiants, 5 artisans ou artistes (peintres et fabricants de batik), 6 chômeurs, 6 "ménagères" et un retraité.

Tableau n° 147

Profession des membres des bureaux de quelques CDR de la périphérie en 1987

Membres des bureaux des CDR	Secteurs				
	1 6	1 7	2 0	2 1	2 2
Délégué	Fonctionnaire (ex-ENAM*)	Fonctionnaire (Min. Transp.)	Fonctionnaire	Militaire (Présidence)	Fonctionnaire
Déléguée adjointe	Secrétaire	Ménagère	Fonctionnaire	Monitrice adj. (garderie pop.)	Comptable (université)
Responsables :					
Activités socio-économiques	Machiniste	Aide-comptable (au chômage)	Ouvrier	Ouvrier	Bachelier (au chômage)
Formation politique et idéologique	Fonctionnaire	Ouvrier (Trav. publics)	Commerçant	Technicien (ONBAH***)	Etudiant (maîtrise de droit)
Information	Douanier (aéroport)	Chômeur	Chômeur	Artisan	Fonctionnaire (Min. Equipem.)
Sécurité	Militaire	Gendarme	Policier	Policier	Militaire
Trésorerie	Fonctionnaire (Postes)	Commerçant	Commerçant	Fonctionnaire (Min. Santé)	Comptable (Min. Q.P.****)
Sport et culture	Enseignant	Policier	Artisan (carreleur)	Policier	Gendarme
Mobilisation féminine	Secrétaire (Min. E.F.**)	Ménagère	Ménagère	Ménagère	Fonctionnaire (Min. Q.P.****)

* Ex-ENAM : Ex-élève de l'École nationale d'Administration et de la Magistrature.

** Min. E.F. : Ministère de l'Essor familial.

*** ONBAH : Office national des Barrages et des Aménagements hydro-agricoles.

**** Min. Q.P. : Ministère de la Question paysanne.

Tableau n° 148

Profession des membres des bureaux de quelques CDR de la périphérie en 1987

Membres des bureaux des CDR	Secteurs			
	2 3	2 5	2 8	2 9
Délégué	Fonctionnaire (ex-élève ENAM)	Manœuvre (Postes)	Employé (Shell)	Entrepreneur
Déléguée adjointe	Secrétaire	Ménagère	Assistante d'élevage	Institutrice
Responsables :				
Activités socio-économiques	Commerçant	Informaticien (SOBECA*)	Fonctionnaire (Min. Equipement)	Comptable
Formation politique et idéologique	Etudiant (Lettres)	Artiste	Employé (Soc. financière)	Artiste
Information	Gérant dépôt pharm. (ex chômeur)	Ouvrier (Bata)	Fonctionnaire (Caisse d'épargne)	Vaccinateur (Centre avicole)
Sécurité	Policier	Chômeur	Fonctionnaire (IGB**)	Topographe
Trésorerie	Fonctionnaire	Chauffeur (Présidence)	Fonctionnaire (CNRST***)	Secrétaire de direction
Sport et culture	Policier	Artisan (mécanicien)	Artisan (musique)	Instituteur
Mobilisation féminine	Fonctionnaire	Ménagère	Institutrice	Secrétaire de direction

* SOBECA : Société burkinabè de crédit automobile.

** IGB : Institut géographique du Burkina.

*** CNRST : Centre national de la Recherche scientifique et technique.

Tableau n° 149

Profession des membres des bureaux de quelques CR de jeunes de la périphérie en 1988

Membres des bureaux des CR de jeunes	Secteurs			
	1 7	2 3	2 8	2 9
Délégué	Agriculteur	Fonctionnaire (agent comptable)	Fonctionnaire (Min. Equipem.)	Policier
Responsables :				
Activités socio-économiques	Aide comptable (SOGEMAB*)	Infirmier	Technicien	Vaccinateur (Centre avicole)
Formation politique et civique	Gendarme	Animateur sportif (CNSP**)	Fonctionnaire (IGB)	Adj. administratif (Haut-commissariat)
Information et propagande	Technicien (ONEA)	Gérant dépôt pharmaceutique	Fonctionnaire (Caisse d'épargne)	Commerçant
Trésorerie	Comptable	Comptable (SONABEL)	Fonctionnaire (CNRST)	Planton (Postes)
Activités sportives	Policier	Chômeur	-	Douanier
Activités culturelles	Ouvrier (Trav. publics)	Conseiller éco. (Min. Commerce)	-	Comptable (grand hôtel)

* SOGEMAB : Société de gestion des marchés du Burkina.

** CNSP : Coordination nationale des structures populaires.

Le personnel politique des secteurs, composé pour plus des deux-tiers de salariés, n'est ainsi guère révélateur de la structure socio-professionnelle réelle de la périphérie puisque les agriculteurs et les artisans sont peu ou pas représentés. La distorsion est encore plus flagrante chez les femmes où les "ménagères" dominent amplement dans les quartiers, mais ne représentent qu'une minorité des militantes élues. L'appartenance des membres des bureaux aux catégories socio-professionnelles relativement privilégiées de ces secteurs s'exprime dans des modes de vie qui les éloignent cependant fort peu de la condition générale des populations dont ils partagent les espaces résidentiels. Les responsables que nous avons fréquentés étaient, dans leur très grande majorité, propriétaires de leur logement, souvent reconstruit sur une parcelle attribuée dans une aire nouvellement lotie. L'aspect extérieur de leurs maisons et leurs conditions d'habitat n'y différaient guère de celles de la plupart des résidents de ces quartiers ; il nous a semblé toutefois, bien que nous n'ayons pas de données chiffrées pour étayer cette impression, que l'utilisation du parpaing à la place de la traditionnelle brique en banco était plus fréquente que la moyenne. L'aménagement intérieur des habitations traduisait un niveau de confort rudimentaire (leur situation en périphérie les privait d'eau courant et d'électricité le plus souvent) mais une aisance matérielle relative (un groupe électrogène pouvant par exemple alimenter un poste de télévision et un ventilateur, voire un réfrigérateur).

Le groupe social qui émerge ainsi en 1986 à la faveur des élections et se renforce en 1988 n'est pas à proprement parlé celui de l'"élite urbaine", logée dans les quartiers de haut et moyen standing de la Rotonde, de la Zone du bois ou de Gandin. Il s'agit plus exactement de membres de la couche moyenne, d'autant plus influente dans les secteurs périphériques qu'elle y est encore embryonnaire et y constitue une catégorie d'habitants relativement "favorisés", plus virtuellement que réellement toutefois, en raison du nivellement des conditions de vie imposé par les contraintes objectives de l'environnement urbain dans ces franges urbaines. Elle est essentiellement composée d'individus ayant atteint une aisance matérielle relative, acquise sur la base d'une promotion sociale par l'éducation et la réussite professionnelle. Leur situation de "pont" entre la masse des citadins illettrés et l'élite proprement dite, politique comme économique, en fait des intermédiaires quasi-naturels ¹⁴⁰ et leur pouvoir, cultivé dans les structures de reproduction de l'ordre étatique ou patronal, est appréciable. Si les

¹⁴⁰ Voir par exemple l'analyse de S.T. BARNES. - Patrons and Power : Creating a Political Community in Metropolitan Lagos. - Manchester : Manchester University Press, 1986. - p. 2. - (International African Library).

fonctionnaires et salariés ne bénéficient pas de la fortune et de l'autorité sociale de la chefferie ou de la bourgeoisie commerçante, ils bénéficient en revanche d'une assise financière qui en fait un groupe privilégié dans une société où le seul fait d'avoir un emploi stable et un revenu régulier constitue un avantage considérable ¹⁴¹.

Bien que cursives et fragmentaires, ces constatations sur le profil des nouvelles "notabilités" ouagalaises méritent d'être confrontées aux commentaires d'autres auteurs concernant les caractéristiques du personnel politique mobilisé dans les structures populaires, urbaines et rurales, de quelques pays du continent. Analysant les catégories sociales présentes dans le Fokonolona malgache, Georges Ratsimandisa souligne notamment l'émergence des «lettrés», choisis parce qu'ils "pouvaient se poser en interlocuteurs valables de l'administration" et celle, qui la recouvre partiellement, des "petits notables", roturiers ayant réussi dans la production ou le commerce ¹⁴². Dominique Desjeux montre pour sa part que dans les Comités villageois congolais, "la compétence moderne, c'est-à-dire la capacité culturelle à servir de relais entre l'administration et les paysans, l'emporte sur la tradition" permettant par exemple à un commerçant parlant et écrivant le français de supplanter un vieux chef, sans toutefois que cette substitution signifie nécessairement l'anéantissement du pouvoir coutumier ¹⁴³. Au Kenya, dans les structures associatives "spontanées" qui réalisent les projets Harambee, en dépit de disparités régionales sensibles, les leaders se recrutent souvent parmi les chefs locaux, parce que le dispositif administratif décentralisé les place en position d'intermédiaires entre les populations et les échelons supérieurs de la hiérarchie bureaucratique. Le chef apparaît dès lors a priori comme "un leader polyvalent, un homme avec de l'entregent" ¹⁴⁴. Enfin, dans la banlieue de Lagos étudiée par Sandra Barnes, les "meneurs" locaux des groupements de citoyens engagés dans des luttes "politiques" émergent principalement des rangs des propriétaires : compte tenu des tensions extrêmement fortes du marché immobilier de la métropole nigériane, l'accession à la propriété confère ipso facto à l'individu un statut social et une autorité relative reconnus lesquels, sans sous-estimer l'importance d'autres sources de pouvoir comme la richesse ou la réussite économique, constituent dans le quartier étudié, le

¹⁴¹ J.-M. DERRIEN. - "Les salariés du Burkina font-ils partie des classes moyennes ?". - in Revue Tiers-monde. - t. XXVI, n° 101, janvier-mars 1985. - p. 69 et p. 76.

¹⁴² Voir par exemple G. SERRE-RATSIMANDISA. - "Théorie et pratique du «Fokonolona» moderne à Madagascar". - in Revue canadienne des études africaines. - vol. XII, n° 1, 1978. - p. 50.

¹⁴³ D. DESJEUX. - Stratégies paysannes en Afrique noire : le Congo (Essai sur la gestion de l'incertitude). - Paris : L'Harmattan, 1987. - p. 67. - (coll. Alternatives paysannes).

¹⁴⁴ Ph. MBITHI, R. RASMUSSEN. - Self Reliance in Kenya : the Case of Harambee. - Uppsala : The Scandinavian Institute of African Studies, 1977. - p. 51. Traduit par nous.

dénominateur commun des leaders politiques et la ressource "symbolique" ¹⁴⁵ la plus fréquemment mobilisée par ces derniers ¹⁴⁶.

Pour disparates qu'ils soient, ces exemples permettent de mettre en évidence un facteur commun d'émergence des leaders locaux, quels que soient par ailleurs la nature et les objectifs des groupements qu'ils animent. Dans chacune des situations présentées en effet, le "leadership" revient le plus souvent à ceux qui présentent un avantage différentiel important : les propriétaires à Lagos, les cadres traditionnels de l'administration locale au Kenya, les lettrés dans les organisations villageoises congolaises et malgaches, les salariés et fonctionnaires urbains à Ouagadougou. Chaque situation détermine le ou les critères pertinents de différenciation, lesquels peuvent évoluer avec le temps et l'appropriation graduelle, tant "mentale" qu'instrumentale, des structures par les populations. Un mécanisme de "domestication" réciproque des institutions infra-communales et des populations nous semble ainsi avoir, au cours des échéances électorales successives, progressivement permis aux Ouagalais de préciser la fonction et le profil des responsables mandatés dans le cadre des CR. Cette redéfinition empirique s'inscrit dans un processus d'instrumentalisation des structures populaires, qui se manifeste notamment dans le choix de candidats appartenant aux milieux professionnels directement concernés par l'aménagement urbain. Le tableau des élus en 1988 montre ainsi que dans les secteurs retenus figurent, parmi les responsables, des employés de l'ONEA, de la SONABEL, du ministère de l'Équipement, de la Coordination des structures populaires, de la Société nationale de gestion des marchés et du Haut-commissariat, organismes qui interviennent tous, à des degrés divers, dans les domaines d'activité des CR. Cette "fonctionnalisation" croissante du personnel des secteurs, qui pourrait certes relever partiellement du hasard, apparaît cependant trop opportune pour ne pas aussi procéder d'une stratégie consciente de sélection des compétences locales.

Qu'il y ait eu en 1986, comme en 1988 et 1991, des tentatives d'intimidation et de chantage pour influencer les votes dans les secteurs est vraisemblable et peu surprenant, mais nous manquons d'éléments pour en juger ¹⁴⁷. Néanmoins, le mécanisme de

¹⁴⁵ Au sens où Philippe GARRAUD parle de la "dimension symbolique de l'activité politique", c'est-à-dire "une «fonction» de l'action liée à un ensemble de pratiques [...] visant à produire du sens dans un univers complexe et fragmenté, et donc à rendre intelligibles des situations qui ne le sont pas immédiatement" : extrait de Ph. GARRAUD. - "Discours des maires et construction locale du politique". - in Mots : les langages du politique. - n° 25, décembre 1990. - p. 8. - (n° spécial "Voix de la politique locale").

¹⁴⁶ S. BARNES. - op. cit. - p. 69 et p. 76.

¹⁴⁷ Nous n'avons nous-même été "témoin" que d'un exemple de ces pratiques au secteur 24 en 1988. Nous avons toutefois relevé cet entrefilet dans la presse nationale à propos des élections de février 1991 au secteur 30 : "Les plaignants ont relevé qu'il a été refusé délibérément de compter deux rangées de militants. D'autre

sanction électorale a fonctionné et permis aux populations d'assurer le renouvellement des équipes qui ne les avaient pas satisfaites, comme de maintenir celles qui s'étaient montrées plus efficaces. Ainsi, d'après les membres du CR du secteur 19 rencontrés en 1987, le bureau précédent fut presque entièrement remanié (avec un seul responsable reconduit) en raison du mécontentement suscité par sa gestion, notamment sa conduite des opérations de lotissement : mésententes entre les responsables, détournements de fonds (les contestations des résidants portaient sur un montant de plus de deux millions de FCFA) et "intrigues" liées aux attributions de parcelles ¹⁴⁸ auraient retardé les procédures et expliqueraient qu'un tiers seulement du secteur ait été loti, alors que 2 000 bornes, fabriquées par les résidants, restaient inutilisées ¹⁴⁹. A tort ou à raison, nos interlocuteurs accusaient ainsi explicitement leurs prédécesseurs d'avoir mis en "panne" le secteur et d'être responsables de l'arrêt du lotissement. Bien que ce dernier argument paraisse fallacieux, il fut apparemment convaincant puisque les habitants sanctionnèrent l'équipe élue en 1984. Le scénario fut comparable au secteur 25 dont seulement deux responsables de l'ancien bureau se maintinrent après les élections de 1986 (le délégué et le responsable à la sécurité) en raison, nous a-t-on affirmé, des difficultés liées au lotissement et de l'épuisement des précédents représentants ¹⁵⁰.

En 1988, beaucoup de responsables furent reconduits : "La plupart des élus dans les bureaux CR avaient déjà une responsabilité dans les CDR", confiait alors un délégué ¹⁵¹. Lorsque le renouvellement n'est pas réductible à la sanction du vote, il résulte généralement soit d'un changement de situation de l'individu (déménagement ou promotion professionnelle), soit d'un abandon volontaire des activités militantes par "lassitude" ou fatigue ¹⁵². A plusieurs reprises, des responsables nous ont fait part de leurs difficultés à concilier vies professionnelle, familiale et militante car la charge de travail au sein des CR est souvent considérable. En outre, habitant obligatoirement le secteur dans lequel ils ont été élus, mais exerçant leur profession généralement dans le centre-ville, le temps nécessaire aux déplacements, allers et retours entre le domicile en

part, le bureau de vote a procédé à un moment plus ou moins opportun à des tirs de coup de feu (en l'air)" : Sidwaya. - n° 1709 du 14 février 1991. - p. 2.

¹⁴⁸ Ces intrigues ont en partie été rendues publiques lors des 23èmes assises du TPC de Ouagadougou, au cours desquelles il fut révélé que la gestion du lotissement dans ce secteur avait été entâchée de nombreuses pratiques frauduleuses : in Sidwaya. - n° 1595 du 31 août 1990. - p. 2 ; n° 1596 du 3 septembre 1990. - p. 2 ; n° 1597 du 4 septembre 1990. - p. 2.

¹⁴⁹ Entretien du 5 mars 1987.

¹⁵⁰ Entretien du 18 août 1987.

¹⁵¹ Cité dans L. MARTENS, H. MEESTERS. - op. cit. - p. 255.

¹⁵² Explication donnée au renouvellement de personnel des CDR en 1986 aux secteurs 20 (entretien du 13 août 1987) et 21 où seule est reconduite la responsable à la mobilisation féminine (entretien du 23 août 1987). L'argument nous a également été mentionné au secteur 25 pour certains responsables (entretien du 18 août 1987).

périphérie, la permanence, le lieu de travail et les différentes administrations et bureaux où s'effectuent les démarches est considérable et ne laisse guère de temps à la détente. Cette indispensable "disponibilité" est ainsi une des raisons pour lesquelles les habitants ont souvent sollicité des fonctionnaires dans les équipes élues en 1986 et 1988 : les administrations de ces derniers sont tenues, par ordre ministériel, de tolérer certaines absences de leurs cadres mobilisés dans les CR ou les TPC.

Il est d'autres motifs à cette situation toutefois, probablement plus décisifs encore. Le choix des électeurs nous paraît ainsi avoir progressivement privilégié les potentiels relationnels plutôt que les individualités. La réussite gestionnaire des secteurs repose en effet pour une grande part sur leur capacité à mobiliser, au centre, les ressources complémentaires indispensables à la complétude de leurs opérations : dans ce cadre, les leaders sont d'autant plus "efficaces" qu'ils disposent d'informations, qui permettent d'anticiper sur les programmes officiels et d'y conformer les projets infra-communaux, et de contacts nécessaires pour "défendre" leurs dossiers. Un responsable nous affirmait ainsi dès 1987 que les résidants évaluaient avant tout l'entregent des candidats potentiels : "le plus important pour réussir, c'est la débrouillardise" ¹⁵³, celle-ci ne s'improvise pas cependant et elle est d'autant plus opérante qu'elle repose sur de solides acquis, parmi lesquels des accointances "judicieuses" au regard des besoins des secteurs. La complexité des mécanismes de fonctionnement de la gestion partagée dont les montages reposent sur une habile manipulation de règles explicites et d'accommodements négociés à la marge valorise le rôle des intermédiaires que sont les responsables des CR ¹⁵⁴. Etendu au champ plus vaste de la gestion urbaine, nous retrouvons ainsi le profil des "médiateurs" décrit par Jean-Luc Piermay : "Ces spécialistes, disposant d'une information et de relations sociales auprès des différents acteurs fonciers, jouent un rôle nécessaire d'intermédiaires entre les logiques en présence" ¹⁵⁵. Il nous a semblé, au cours des entretiens, que les connexions dont se prévalent les responsables dans ce contexte relèvent plus des liens tissés au cours des années d'étude que des relations familiales, ethniques ou de voisinage. La solidarité entre ceux qui ont "fait les bancs" ensemble ¹⁵⁶, et plus encore entre les anciens promotionnaires de l'université est forte, et la complicité créée par une commune fréquentation des organisations estudiantines puis des structures politiques est souvent

¹⁵³ Entretien au secteur 30 : 22 février 1987.

¹⁵⁴ Nous reviendrons sur cette émergence d'une groupe d'intermédiaires dans la troisième partie : chapitre III.C.1.

¹⁵⁵ J.-L. PIERMAY. - "L'espace, un enjeu nouveau". - in B. CROUSSE, E. LE BRIS, E. LE ROY (éds.). - Espaces disputés en Afrique noire : pratiques foncières locales. - Paris : Karthala, 1986. - p. 304.

¹⁵⁶ Expression signifiant avoir fréquenté l'école, primaire ou secondaire, ensemble.

mobilisable même après plusieurs années d'éloignement. L'intimité acquise par "assimilation réciproque des segments de l'élite sociale" et que Jean-François Bayart analyse comme étant l'une des caractéristiques du fonctionnement des échelons supérieurs de la sphère du pouvoir politique en Afrique ¹⁵⁷, est aussi valable pour les cadres intermédiaires dans un pays dont 90% de la population sont analphabètes. Nos interlocuteurs nous ont ainsi souvent mentionné avoir retrouvé un ancien camarade de classe dans un service de la ville et l'un d'entre eux nous confiait en 1987 qu'"être un enfant de Ouagadougou" était toujours très utile. L'essentiel n'est pas tant d'être bien placé, ajoutait-il, que de connaître personnellement les responsables que l'on sollicite et, pour cela, avoir grandi dans le même quartier ou surtout avoir été formé dans les mêmes établissements sont d'indiscutables avantages : lors d'une rencontre occasionnelle les contacts sont repris, on se revoit, on discute et on finit par essayer de se rendre service... ¹⁵⁸ Les citoyens de la périphérie ont dès lors tenté d'optimiser ce facteur "relations" en sélectionnant progressivement dans les CR des membres de l'"élite" sociale de leurs secteurs tandis que, parallèlement, cette dernière se montrait moins réticente à l'égard des structures populaires dont elle apprenait aussi à se servir.

Une autre raison fréquemment évoquée pour expliquer la préférence envers les salariés est la conviction généralisée que leurs revenus réguliers les prédisposent plus que d'autres à l'"honnêteté" : les pratiques de détournement et de fraudes fréquentes parmi les responsables des CDR de la première heure ont en effet échaudé la population qui cherche le moyen de garantir une saine gestion de la caisse des permanences. Des militants rencontrés dans une permanence nous ont ainsi justifié le plébiscite d'un de leurs responsables aux élections de 1986 : nous préférons des "gens avec des diplômes ou un bon travail" parce qu'ils sont plus à même de prendre des initiatives et démontrent de meilleures capacités d'organisation, en outre ils sont moins tentés que des "indigents" de pratiquer, volontairement ou non, des malversations ou de céder aux tentations de la corruption ¹⁵⁹. Rien n'est moins sûr cependant : toute position de pouvoir est aussi situation de prédation et possibilité d'accumulation matérielle (argent, matériaux de construction et surtout, dans le cas ouagalais, parcelles de lotissement) que la personne ait déjà un capital ou qu'elle soit démunie. Toutefois, lorsqu'elles existent, les pratiques illicites des possédants sont plus "discrètes", elles empruntent rarement les formes violentes de l'exaction et plus fréquemment celles de l'accumulation silencieuse et redistributrice au profit de clientèles personnelles. Pour n'en être pas moins graves, elles

¹⁵⁷ J.-F. BAYART. - op. cit. - p. 201.

¹⁵⁸ Entretien au secteur 25 : 12 mars 1988.

¹⁵⁹ Ibid.

sont plus susceptibles d'être assimilées par une population qui, à l'instar des autres peuples du continent, sait ce que "politique du ventre" veut dire ¹⁶⁰.

Les procès d'août-septembre 1990, en ouvrant le "dossier des parcelles" à Ouagadougou, ont apporté une parfaite illustration de ce constat. Ils dévoilèrent, au cours de séances publiques très fréquentées, le détail des pratiques "frauduleuses" des petits et grands de la périphérie concernant les lotissements, dont en réalité chaque Ouagalais connaissait ou soupçonnait l'existence. Les comportements illicites ainsi divulgués n'étaient toutefois pas exactement de même nature et le traitement que leur réservèrent le tribunal comme le public dissociait clairement les procédés socialement acceptables de ceux qui ne le sont pas. Prenons l'exemple du secteur 16. L'on apprit que le maire de la commune de Boulmiougou (sud-ouest de la ville) avait intercédé "pour l'attribution de trente huit parcelles à des tiers", tandis que la déléguée des femmes reconnaissait "être intervenue pour l'attribution de parcelles à certains militants, dont des parents" et que le délégué à la formation politique et idéologique avouait avoir "négocié" l'octroi de dix-huit lots ¹⁶¹. Des témoignages attestèrent également que l'ancien délégué du secteur, alors nommé Haut-commissaire de la province de Namentenga "recommandait des militants au délégué par intérim [...] pour que des parcelles leur soient octroyées" ¹⁶² et qu'un des conseillers de la commune avait bénéficié de trois lots immédiatement distribués à des connaissances ¹⁶³. Ces agissements, bien que mis à jour par le déroulement des procès, ne furent cependant pas condamnés. Les juges saisirent l'occasion de donner quelques leçons de morale : ils firent remarquer au maire que "si le premier responsable intervient pour trente huit parcelles, il va de soi que les subordonnés ne manqueront pas de se donner à cœur joie à cette gymnastique" et admonestèrent la déléguée, après lui avoir fait avouer que la mobilisation était nulle dans son secteur ¹⁶⁴. Leur rappelant leur devoir d'exemple, le président du tribunal expliqua "Quand le responsable d'une structure, quand certaines personnes, par leurs responsabilités, ont des facilités pour l'attribution de parcelles à leurs parents, amis et connaissances, il va sans dire que cela amènera des mécontentements [...] Le rôle d'un dirigeant est d'être du côté des masses, de ceux-là mêmes qui vous ont élu et non de ceux qui sont vos petits amis ou copains" ¹⁶⁵. Chapitré, morigéné, c'était bien le moins que pût faire un tribunal révolutionnaire, aucun de ces responsables ne fut poursuivi. Au

¹⁶⁰ Expression empruntée à J.-F. BAYART. - op. cit. - sous-titre de l'ouvrage.

¹⁶¹ Sidwaya. - n° 1593 du 29 août 1990. - p. 2.

¹⁶² Sidwaya. - n° 1595 du 31 août 1990. - p. 2.

¹⁶³ Sidwaya. - n° 1594 du 30 août 1990. - p. 3.

¹⁶⁴ Sidwaya. - n° 1593 du 29 août 1990. - p. 2.

¹⁶⁵ *Ibid.*

fond, toutes ces pratiques sont "admises" tant qu'elles s'inscrivent dans des mécanismes de distribution. En revanche, l'accueil réservé aux intermédiaires qui se construisent des villas en dur ou furent soupçonnés d'avoir acheté de belles voitures ¹⁶⁶ - signes extérieurs de richesse qui, lorsqu'ils nous ont été mentionnés dans nos enquêtes, laissaient aussi très souvent planer un doute sur la moralité de la personne auxquels ils étaient attribués - fut infiniment plus sévère : accusés d'escroquerie et d'enrichissement illicite, ils furent condamnés à des peines diverses d'emprisonnement et des amendes ¹⁶⁷.

Les uns ont tenté de renforcer leur pouvoir sur les hommes, les autres de consolider leur puissance matérielle : la société mossi a toujours toléré très diversement ces deux types de comportements ¹⁶⁸ et en apprécie donc différemment les manifestations. Il est significatif à cet égard de noter que le TPC concéda volontiers le droit de cité de certaines de ces pratiques, montrant que ce n'était pas tant leur fondement qu'il critiquait en l'occurrence, que leur ampleur : "Si c'était une seule intervention, cela se comprendrait, surtout qu'en Afrique la famille et les amis sont solidaires" ¹⁶⁹. En d'autres termes : "Il n'est pas interdit à quelqu'un de faire une intervention. Il faut penser aux autres, car il y a des innocents qui souffrent", mais "il faut le faire dans la limite des possibilités" ¹⁷⁰. Les clauses du "contrat social" sont ainsi déterminées, laissant à chacun la responsabilité d'apprécier jusqu'où s'étend sa marge de tolérance entre le bien commun et la logique de gestion des réseaux personnels. Les "transactions" portant sur quelques dizaines de parcelles au plus et souvent, selon les protagonistes appelés à témoigner, sur moins de cinq, ajoutons pour finir que ces phénomènes restent néanmoins de faible ampleur. Aussi leur mise en scène judiciaire paraît-elle à bien des égards plus significative dans ce qu'elle révèle du fonctionnement social et dans la réaction qu'elle suscite auprès de citoyens renvoyés à leur propre image, que dans sa fonction juridique proprement dite. En ce sens, ces procès semblent avoir produit un salutaire exorcisme collectif en dédramatisant l'existence de l'"Etat parallèle" des bailleurs de parcelles et des "intouchables" des commissions d'attribution, en dénonçant les "numéros magiques" donnant accès aux lots urbains ¹⁷¹... Le vocabulaire journalistique traduit à l'envi le climat de mystère qui entourait ces opérations de lotissements.

¹⁶⁶ Sidwaya. - n° 1593 du 29 août 1990. - p. 2 ; n° 1594 du 30 août 1990. - p. 3.

¹⁶⁷ Sidwaya. - n° 1603 du 12 septembre 1990. - p. 5.

¹⁶⁸ Voir supra première partie : chapitre I (I.).

¹⁶⁹ Sidwaya. - n° 1593 du 29 août 1990. - p. 2.

¹⁷⁰ Ibid.

¹⁷¹ Sidwaya. - n° 1591 du 27 août 1990. - p. 1.

Quelques entorses aux "règles" implicites guidant le choix des électeurs, qui ont été précédemment évoquées, peuvent cependant être relevées. Outre les chômeurs, nous avons noté la présence d'illettrés parmi les responsables et parfois, ce qui est plus incongru, à des postes comme la trésorerie. Ainsi dans un certain secteur où nous avons participé à l'établissement du compte de trésorerie pour la passation de pouvoir, nous avons constaté avec stupeur que le trésorier, commerçant, ne pouvait pas lire lui-même ses comptes et les avait fait établir par un de ses "enfants" ¹⁷². La tenue très approximative des cahiers, l'absence de suivi, la confusion dans la présentation des opérations et l'incapacité du responsable à vérifier lui-même la nature des factures et des autres éléments de comptabilité, avaient alors favorisé l'accumulation des erreurs, lesquelles menaçaient l'équilibre budgétaire du secteur, malgré la très probable honnêteté du trésorier et sa bonne volonté. Dans ce cas précis, il semble que le "prestige" du patron d'une buvette installée au centre-ville et sa position de fait au "carrefour" de multiples rencontres aient surclassé les autres considérations. Sans doute les habitants considèrent-ils aussi, avec raison, que la capacité à gérer une "entreprise" est partiellement indépendante des savoirs acquis dans le cadre formel des cursus scolaires. Le "mythe" du riche entrepreneur Kanazoé, dont on raconte à Ouagadougou qu'il est analphabète et délègue la gestion de ses affaires à des hommes de confiance, l'illustre de magistrale façon. L'"erreur" principale de notre trésorier fut ainsi sans doute de n'avoir pas requis les compétences suffisantes auprès d'un tiers. Était-ce réellement une faute cependant ? Nous n'avons entendu aucune récrimination et personne, sinon nous-même, ne semblait s'offusquer d'une telle situation. Notre souci de codification d'une rationalité comptable pourrait bien, après tout, être ici incongru...

Ce mécanisme de "fabrication" des leaders n'est pas spécifique à l'Afrique ; il a été rencontré et étudié dans de tout autres contextes urbains ¹⁷³. L'adaptation de la société urbaine ouagalaise à ces nouvelles conditions de partage du pouvoir et surtout son apprentissage des facteurs déterminants de manipulation de ces pouvoirs semblent toutefois avoir été remarquablement rapides. Apprenant progressivement les avantages respectifs des compétences de chacun, les habitants ont en effet conforté l'avance des "lettrés" et des salariés à chaque nouvelle échéance électorale.

¹⁷² Entretien du 28 mars 1988.

¹⁷³ En France, voir par exemple : R. BALME. - "L'association dans la promotion du pouvoir municipal". - in A. MABILEAU, Cl. SORBETS (dirs.). - Gouverner les villes moyennes. - Paris : Pédone, 1989. - pp. 81-107. Voir aussi les travaux sur les Comités et Associations de quartier ; on pourra s'inspirer de la bibliographie de C. GALMICHE : in ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE, CENTRE DE RECHERCHE D'URBANISME. - Participation et urbanisme. Colloque de La Baule : 10-12 juin 1976. - Paris : Centre de recherche d'urbanisme, 1979. - pp. 131-136. Pour les USA, voir : M. CRENSON. - Neighborhood Politics. - Cambridge (Massachusetts) ; London : Harvard University Press, 1983. - 328 p., notamment les chapitres 4 et 5 (pp. 129-236).

Ce constat d'une "rationalisation" de la sélection du "leadership" local en fonction de critères relevant de l'assimilation croissante des règles de fonctionnement d'une urbanité "moderne" peut, au premier abord, sembler partiellement contradictoire avec les informations faisant état de tentatives de réappropriation des CR par des "forces réactionnaires". Ludo Martens et Hilde Meesters constatent ainsi, lors des élections d'avril 1988 : "la droite essaie d'engager des anciens CDR en offrant à qui une bicyclette, à qui une mobylette. Elle distribue argent, sucre et riz pour racoler des voix. Dans le secteur 2, ces agissements rencontrent peu de réactions. Un partisan du Baloum Naba fait son entrée dans le bureau CR" ¹⁷⁴. L'hebdomadaire national évoque également "la prise d'assaut des CR par des courants réactionnaires et féodaux" ¹⁷⁵. Nous avons par ailleurs relevé de telles pratiques au secteur 24 où un chef traditionnel, distribuant argent et promesses, s'est fait élire. Pour exagérées qu'elles soient, les rumeurs n'en ont ainsi pas moins de solides fondements et renvoient sans doute à une réelle velléité de "colonisation" des structures populaires par des groupes sociaux que le CNR avait privé de toute forme d'expression et que la "libéralisation" politique régénère. Toutefois, ce mouvement n'est contradictoire qu'en apparence avec nos précédentes remarques : les stratégies et les légitimités ne s'excluant nullement, elles ont tendance à superposer leurs registres et à fonctionner de façon concomitante dans un complexe empilement de réseaux ¹⁷⁶. Les acteurs ont presque intuitivement le sens du jeu social et s'efforcent d'adapter leur praxis : un chef peut fort bien choisir parmi ses "clients" ou ses familiers celui qui répondra aussi au souci des habitants d'élire un "lettré", de même, les résidants peuvent délibérément favoriser un représentant d'un ancien parti politique réactionnaire, dont ils espèrent surtout qu'il mettra à profit son expérience et sa connaissance des milieux influents de la capitale pour dynamiser la politique d'équipement du secteur. Selon que l'on met l'accent sur les logiques d'implantation des organisations politiques ou sur les procédures empiriques de choix des habitants, l'image du personnel politique infra-communal s'en trouve singulièrement modifiée. Chaque "photographie" relève ainsi d'une interprétation, laquelle est nécessairement réductrice : celle qu'ont fréquemment présentée les observateurs, montrant la revitalisation de la droite politique, est probablement tout aussi significative que celle que nous entendons valoriser en insistant sur la "fonctionnalité" croissante des équipes des CR. Elles ne s'excluent ni ne se contredisent.

¹⁷⁴ L. MARTENS, H. MEESTERS. - op. cit. - p. 254.

¹⁷⁵ Carrefour africain. - n° 1058-1059 du 28 octobre 1988. - p. 13.

¹⁷⁶ Voir aussi D. DESJEUX. - op. cit. - p. 67 et p. 91.

II. Les habitants : l'éveil revendicatif des collectifs résidentiels

La population constitue l'élément numériquement prépondérant mais aussi le plus incertain de l'équation de base de la gestion urbaine partagée. Dans les configurations sociales antérieures à 1983, les modes d'accès au sol inscrivait de fait les résidents des périphéries dans les réseaux d'influence des chefs auprès desquels ils avaient acquis leur terre. Ceux-ci n'ayant guère développé leurs interventions au-delà de la gestion patrimoniale des terroirs péri-urbains et de la distribution des lots - même le lotissement "clandestin", opération d'urbanisme rudimentaire, est resté rare à Ouagadougou ¹⁷⁷ - et en l'absence d'organisation des résidents pour la promotion d'actions collectives d'aménagement des quartiers, les voies d'un dialogue avec les interlocuteurs publics restèrent largement inexplorées. Cette atrophie de la revendication collective imposait dès lors aux habitants une confrontation individuelle et directe avec l'administration mais, dans ce face-à-face inégalitaire avec une bureaucratie centrale mal connue, ceux-ci ont généralement privilégié "l'escapisme" et l'"évasion individuelle" ¹⁷⁸ plutôt qu'un dialogue aléatoire, conduisant à une "atonie" apparente de la société urbaine en périphérie. Depuis 1983, le trinôme habitants/chefs/bureaucrates s'est complexifié par l'apport d'un quatrième terme imposé, le CR, acteur collectif composé d'un ensemble d'élus. Suivant les périodes mais aussi la personnalité des membres du bureau, cette nouvelle structure apparaît tantôt comme un appendice de la bureaucratie locale, avec ses pouvoirs de commandement et d'autorité, tantôt comme le siège d'une dynamique de promotion et de défense des intérêts du secteur. Dans ce dernier cas, elle modifie considérablement les conditions de la mobilisation infra-communale, permettant l'émergence de nouveaux thèmes mobilisateurs et de nouvelles modalités d'association des résidents aux enjeux de la gestion de proximité.

A. Les canaux de la mobilisation pré-révolutionnaire

Nos enquêtes n'incluaient pas de questionnaire systématique sur le passé participatif des populations étudiées. La raison en fut d'abord stratégique : en 1986, lorsque nous avons débuté cette recherche, la Révolution burkinabè connaissait une phase de radicalisation et nos principaux interlocuteurs des instances populaires de secteur se

¹⁷⁷ Le seul à notre connaissance est le lotissement dit "Maxime", du nom de son réalisateur, qui avait accueilli dans un quartier péri-central de la ville un habitat de moyen standing (villas) mais fut rasé par le CNR.

¹⁷⁸ Expressions empruntées à J.-F. BAYART. - op. cit. - p. 314.

voulaient de fervents militants, ce qui les conduisait à l'époque à une dénonciation virulente des pratiques et structures sociales traditionnelles, ainsi qu'à une critique intransigeante des notables tels que les chefs coutumiers (désignés comme des "féodaux") ou les gros commerçants (devenus des "exploiteurs" du peuple). Dans cette conjoncture, pour être adoptée par les Comités révolutionnaires sans laisser de prise aux accusations toujours promptes d'"agitation contre-révolutionnaire", nous avons joué le jeu de l'ardoise effacée : la vie commençait le 4 août 1983... Par la suite, le climat politique s'étant apaisé, nous avons réintroduit des questions subsidiaires dans nos entretiens comme dans les conversations informelles que nous avons eues avec divers interlocuteurs. En dépit de leur caractère fragmentaire, les informations ainsi recueillies nous ont permis de confirmer une constatation partagée par toutes les études qui ont abordé cet aspect de la vie en périphérie : la mobilisation citadine antérieure à 1983 est, autour des thèmes et préoccupations liés à l'habitat, restée marginale.

Dans la cité "pré-révolutionnaire", les canaux de revendication collective ont des ramifications déployées dans les milieux contigus aux sphères politico-administratives ou patronales et reposent sur des structures corporatistes et partisans sans ancrage territorial, tandis que les lieux de sociabilité traditionnels relèvent d'associations coutumières, dont les plus importantes sont patronnées par des proches du Mogho Naba - à titre d'exemple, notons que Jean-Marie Mignon recensait une dizaine d'associations traditionnelles dans le secteur 10 en 1986, dont la moitié placée sous l'autorité ou le patronage du Larlé Naba, chef du quartier ¹⁷⁹ - et recrutent leurs membres dans toute la ville. L'absence de référence spatiale dans la constitution des solidarités cimentant ces groupements n'a pas permis l'émergence de "communautés" ¹⁸⁰ urbaines en périphérie, encore moins a-t-elle pu présider à la définition de revendications territorialisées. Le rôle prépondérant de la chefferie coutumière dans l'organisation et le "fonctionnement" social fut probablement un facteur décisif de cette situation.

¹⁷⁹ J.- M. MIGNON. - "Sociologie des relations des groupes institués au sein des secteurs et des pouvoirs publics". - in INSTITUT D'URBANISME DE PARIS. - Habitat urbain : aménagements en quartiers spontanés africains. République du Mali, Burkina Faso. - Paris : ACCT, 1986. - pp. 210-212.

¹⁸⁰ Rappelons que la communauté désigne un groupe social dont les membres ont des biens ou des intérêts en commun. Dans les villes africaines, l'emploi de ce concept procède d'un transfert souvent abusif de la notion de "communauté rurale" sur laquelle a d'abord reposé l'idéologie du développement communautaire. Puis les projets urbains ont fait naître la nécessité "méthodologique" autant qu'idéologique de groupes résidentiels "cibles" : la notion de communauté leur fut alors souvent attribuée, sans examen critique de la pertinence de cette transposition. Sur ce débat, voir les remarques de C. ROCHER. - La participation populaire dans deux projets d'amélioration de l'habitat : Port-Bouet (Abidjan), Nima-Maamobi (Accra). - Marne-la-Vallée : Institut français d'Urbanisme (Université de Paris VIII-ENPC), 1989. - pp. 17-18. - (Mémoire de DEA).

Celle-ci constitue en effet jusqu'en 1983 l'épine dorsale de la société urbaine et monopolise en son sein les canaux orthodoxes de transmission de l'information comme des doléances. En qualité de "possédant" foncier, et compte tenu de l'effacement progressif de la distinction traditionnelle entre chefs mossi, détenteurs du pouvoir politique, et chefs de terre autochtones, gardiens de la maîtrise foncière, que nous avons déjà soulignée ¹⁸¹, elle reste aussi dans son ensemble la principale gestionnaire des terres urbaines. Ce double enracinement dans le pouvoir urbain pouvait a priori lui conférer une place prépondérante dans l'encadrement des revendications locales liées à l'aménagement des terres péri-urbaines. Il semble cependant qu'elle ne se soit jamais préoccupée de susciter ou d'organiser des actions collectives dans ce domaine, se contentant d'une gestion patrimoniale de ses possessions foncières, morcelées et distribuées, puis progressivement vendues, au gré de la demande, en dépit de l'interdiction qui lui en avait été faite en 1964 par le maire de Ouagadougou ¹⁸². L'exercice du pouvoir et les chantages qui lui sont liés empruntent alors principalement les voies du clientélisme, les hommes politiques partageant leur pouvoir sur la ville avec la chefferie, laquelle se les attache par de généreux "dons de terre" ¹⁸³. L'analyse d'Elliot Skinner concernant la multiplication puis le déclin des "associations volontaires" à Ouagadougou dans les années qui ont précédé l'indépendance est à cet égard significative. Sa thèse tend à démontrer que ces groupements, dont la dénomination et les objectifs affichés valorisaient les fonctions d'entraide et d'assistance, n'avaient en réalité que d'abstraites prétentions sociales et s'étaient au contraire développés pour promouvoir les ambitions politiques des clercs nationaux, que l'accession à des postes politiques dans la perspective d'une libéralisation du régime colonial encourageait fortement dans leur activisme ¹⁸⁴. De ce fait, dès 1960-1961, lorsque le parti victorieux eut occupé l'essentiel des "lieux" de pouvoir, la plupart des associations disparurent. Les citoyens restèrent d'ailleurs, dans leur ensemble, étrangers à ces formules de groupement qui ne s'intéressaient que très marginalement aux problèmes quotidiens de l'insertion en ville : ils ne se constituèrent pas en associations et s'en remirent généralement aux mécanismes "classiques" des relations clientélistes avec leurs chefs de quartier pour résoudre leurs difficultés ¹⁸⁵.

181 Première partie : chapitre I (II.B.3).

182 M.-Th. MANCHOTTE. - op. cit. - p. 37.

183 E. P. SKINNER. - African Urban Life : the Transformation of Ouagadougou. - Princeton : Princeton University Press, 1974. - p. 418.

184 E. P. SKINNER. - "Voluntary associations in Ouagadougou : a re-appraisal of the function of voluntary associations in African urban centers". - in African Urban Notes. - ser. B, n° 1, Winter 1974-1975. - pp. 11-20.

185 Ibid. - p. 13.

Cette collusion entre la chefferie et l'"establishment" politique, jointe à l'inexistence de structures revendicatives indépendantes de ces deux pouvoirs, suggère que le "verrouillage" de la société ne laissait alors guère de place à l'expression d'une requête contraire aux intérêts conjoints des acteurs dominants de la scène urbaine. Cette hypothèse constitue, nous semble-t-il, un élément d'explication partiel mais vraisemblable de l'absence de mobilisation collective dans la périphérie avant 1983. Les quartiers qui y sont développés sont encore mal structurés mais il n'y a guère de raison de penser que le comportement des migrants y ait été très différent de celui que des travaux effectués ailleurs ont relevé, en insistant sur la discipline de groupe des Mossi et le rôle décisif du chef dans la dynamique collective : "Le migrant ou le colon mossi n'est jamais isolé ; partout il va rejoindre d'autres mossi, s'agrège à un groupe au terme de filières connues. Dans les terres de colonisation comme dans les chantiers forestiers, mais aussi bien dans les villes où ils forment des quartiers autonomes, les migrants mossi constituent des groupements d'où émergent immédiatement des chefs autour desquels se recrée une société mossi. [...] Cette aptitude à la colonisation, à la reconstitution d'un milieu social familial et solidaire, à la cohésion en groupements disciplinés à des centaines de kilomètres du pays d'origine est directement issue des structures traditionnelles mossi, des mentalités qu'elles ont modelées" ¹⁸⁶. L'accélération du processus d'urbanisation après 1983 constitue à cet égard une rupture qualitative décisive puisqu'elle ne permet pas de préserver la construction de ces "communautés" urbaines identifiées et socialement homogènes : outre que le rythme de "colonisation" des terres périphériques ne garantit plus l'insertion harmonieuse des nouveaux arrivants dans les groupements existants (la multiplication des conflits fonciers en témoigne), les lotissements favorisent le brassage des populations en redistribuant géographiquement les ménages et en modifiant les critères d'attribution (tout ménage peut désormais solliciter une parcelle dans un secteur, sans y avoir d'attaches particulières ou des connivences ethniques et familiales). A cette modification de la dynamique de peuplement, il faut ajouter le "bannissement" intérieur des pouvoirs coutumiers, la dislocation de leurs réseaux d'influence par le redécoupage administratif de la ville et l'intronisation des CR comme représentants officiels - et exclusifs jusqu'en 1987 - de la population. En brisant la cohérence des "communautés" résidentielles et en désorganisant le système de références traditionnel qui régulaient les formes de sociabilité et les comportements, ces bouleversements ont créé les conditions d'émergence de nouvelles formes de structuration, de représentation et d'expression des collectifs

¹⁸⁶ P. PELISSIER, S. DIARRA. - "Stratégies traditionnelles, prise de décision moderne et aménagement des ressources naturelles en Afrique soudanienne". - in MAB (Programme intergouvernemental sur l'homme et la biosphère). - Aménagement des ressources naturelles en Afrique : stratégies traditionnelles et prise de décision moderne. - Paris : UNESCO, 1978. - p. 48. - (Notes techniques du MAB ; 9).

résidentiels locaux qui, pour être apparemment moins stables et soudés que ceux de la période précédente, disposent néanmoins de conditions plus favorables à la mobilisation et l'action concertée.

Par ailleurs, que la chefferie ait aussi monopolisé le rôle d'auxiliaire de l'administration urbaine et celui d'interlocuteur avec les pouvoirs publics a sans doute constitué un autre facteur limitant de l'expression de revendications collectives dans le passé, en institutionnalisant la médiation entre les usagers et les prestataires de service. Il faut remarquer à cet égard que la chefferie sut remarquablement négocier son insertion dans la vie politique moderne du pays, notamment grâce au rôle décisif du Mogho Naba dans la reconstitution de la Haute-Volta en 1947, qui lui permit de maintenir son influence dans les milieux dirigeants de la capitale. La création du Syndicat des chefs traditionnels en 1952 témoigne de la volonté de ces derniers de résister à l'émergence d'une classe politique d'hommes "neufs". Ils incitèrent alors leurs fils à occuper des fonctions politiques et des emplois dans l'administration, charges qui en faisaient des intermédiaires "naturels" entre la population et les pouvoirs central et local. Le Mogho Naba Kougri, lors de son investiture le 11 janvier 1958, affirmait ainsi qu'il n'était pas dans les intentions de la chefferie "d'abandonner la direction du pays aux seuls élus mais d'avoir une étroite collaboration avec eux, car si l'élu d'hier a des droits, l'élu de plusieurs siècles a conservé aussi les siens" ¹⁸⁷. De même, la résolution votée par les chefs coutumiers lors d'un congrès en septembre 1959, insistait sur le rôle capital, historique et actuel, de la chefferie dans l'encadrement administratif du pays : "En dehors de leurs fonctions traditionnelles et de celles qui leur sont dévolues par la coutume, les chefs coutumiers continuent à constituer l'encadrement administratif de base du pays. Leur rôle capital en matière d'état civil et de recensement doit être reconnu" ¹⁸⁸. La chefferie protestait de la sorte contre la loi-cadre de 1956 qui ne leur accordait aucun pouvoir et ne prévoyait aucune disposition pour leur participation à la direction du pays : les chefs, se sentant abandonnés par l'administration française, qu'ils avaient pourtant si bien secondée¹⁸⁹, lui rappelaient ainsi leurs bons et loyaux services. Dès avant l'indépendance, les chefs revendiquèrent ainsi non seulement les fonctions qui leur étaient coutumièrement reconnues, mais aussi celles que la colonisation leur avaient

¹⁸⁷ Discours prononcé par le Mogho Naba Kougri le 11 janvier 1958. Cité dans G. V. KABORE. - Organisation politique traditionnelle et évolution politique des Mossi de Ouagadougou. - Ouagadougou : CVRS ; Paris : CNRS, 1966. - p. 211. - (Recherches voltaïques ; 5).

¹⁸⁸ Résolution votée par les chefs coutumiers de la Haute-Volta réunis en congrès les 15 et 16 septembre 1959 à Bobo-Dioulasso. Citée dans G. V. KABORE. - op. cit. - p. 215.

¹⁸⁹ Peut-être trop bien servie, ainsi que le rappelle le Mogho Naba Kougri en s'adressant au gouverneur en 1958: "La chefferie a toujours bien servi, peut-être trop bien, la France, ou du moins ses représentants au risque de ses propres intérêts". Cité dans G. V. KABORE. - op. cit. - p. 211.

attribuées (gestion de l'état civil, des recensements, de la collecte d'impôts) et s'efforcèrent d'accéder à de nouvelles ressources (salaires et revenus des ventes foncières) qui leur permettraient progressivement de s'adapter à l'évolution du contexte sociétal.

Parallèlement pourtant, la nouvelle élite politique s'est évertuée, mais en vain, à marginaliser les chefs et à les cantonner dans des fonctions honorifiques et symboliques : pas plus le Rassemblement démocratique africain qui, dès sa création, avait manifesté une forte hostilité à l'égard de ces "féodalités périmées", que les élites intellectuelles postérieures, qui considéraient la chefferie comme un obstacle à l'émancipation et la promotion sociale des masses, ne parvinrent à imposer leur projet de société ¹⁹⁰. A Ouagadougou même, les politiciens durent composer avec la chefferie pour se concilier une population attachée à ses traditions et habituée à cette forme ancestrale d'encadrement. Elliot Skinner rapporte ainsi qu'au début des années 70 encore les conseillers municipaux de Ouagadougou réunissaient les citadins dans la concession du chef de quartier ¹⁹¹, fait qui atteste de la difficulté du pouvoir politique moderne à trouver des moyens de communication adéquats avec la population et à asseoir son autorité sans la caution du pouvoir coutumier, alors le seul à disposer d'une légitimité "immanente". Aussi les chefs se sont-ils maintenus dans le rôle d'intermédiaires entre des populations citadines majoritairement illettrés et peu familières des arcanes de l'administration et l'élite urbaine des fonctionnaires et politiciens : à ceux-ci ils "donnaient" des terres constructibles, à ceux-là ils facilitaient l'octroi de documents administratifs et le déroulement de diverses démarches nécessaires à la résolution des problèmes de la vie quotidienne... De par leur appartenance à des réseaux de relations dans l'une et l'autre catégorie de citadins et leur position de médiateurs, les chefs apparaissaient comme de nécessaires "adaptateurs" ¹⁹² de la société urbaine : ils assuraient le relais entre des collectifs sociaux dont les inter-relations étaient entravées par une assimilation inégale des normes de citoyenneté "modernes" et "occidentalisées". Cette situation stratégique, au carrefour entre la "société civile" locale et le pouvoir politique et administratif, a placé la chefferie urbaine au centre des mécanismes de décision et l'a érigée en pouvoir incontournable jusqu'en 1983 mais, ce faisant, elle a aussi dans une certaine mesure probablement "stérilisé" la capacité de réaction des

¹⁹⁰ Cf. supra : première partie, chapitre II (I.A.2). Sur l'évolution de la politique burkinabè envers la chefferie, voir C. SAVONNET-GUYOT. - Etat et sociétés au Burkina : essai sur le politique africain. - Paris : Karthala, 1986. - pp. 152-158.

¹⁹¹ E. P. SKINNER (1974). - op. cit. - pp. 420-421.

¹⁹² Au sens où Jean-Luc Piermay parle des médiateurs "adaptateurs de procédures contradictoires" : J.-L. PIERMAY. - op. cit. - p.p. 304-305.

populations citadines et prévenu l'émergence de contre-pouvoirs "indépendants" que le respect de la hiérarchie coutumière paralysait.

La définition conjoncturelle du rôle de la chefferie en ville, confortant le comportement de résidents d'origine rurale, très emprunts des règles de vénération du chef ¹⁹³, et reproduisant en ville les mécanismes d'allégeance et de subordination aux autorités coutumières ¹⁹⁴, constitue ainsi vraisemblablement un des facteurs explicatifs de la faiblesse des structures d'organisation "horizontales" comme du caractère exceptionnel des revendications collectives des populations de la périphérie avant 1983, relevés par divers travaux. Une enquête réalisée en 1973 dans les quartiers d'habitat spontané de Tampouy (secteur 22) et Dagnoen (secteur 29) y rapporte l'existence d'associations religieuses et sportives mais conclut à une vie sociale réduite en soulignant que les populations attendent du chef coutumier qu'il résolve l'essentiel des problèmes ¹⁹⁵. La SCET-International, qui décrit les quartiers populaires ouagalais en 1976, remarque pour sa part que si les noyaux villageois anciennement urbanisés, comme Zogona-Dagnoen, ont une vie communautaire embryonnaire, les quartiers "neufs" des franges péri-urbaines en revanche en sont totalement dépourvus et présentent une vie sociale apparemment peu développée ¹⁹⁶. La même année, Guy Lemarchands constate l'inexistence d'infrastructures et d'équipements collectifs dans les zones d'habitat spontané et l'attribue à l'absence d'organisation des populations pour trouver des réponses collectives à leurs problèmes ¹⁹⁷. Au début des années 80, une série d'études préalables à une opération de restructuration dans un quartier péri-central (Larlé-Extension) reconnaît que la vie "communautaire" identifiée par les enquêtes y est généralement beaucoup moins développée que prévu et qu'il en est résulté très peu d'interventions collectives pour préparer ou atténuer les effets perturbateurs, tant matériels (destructions de bâtiments) qu'affectifs (déplacements des ménages et

¹⁹³ Elliot Skinner pense ainsi être fondé à écrire que "le Mossi croyait que les hommes ne peuvent pas vivre sans chefs, et soutenaient que même les animaux ont leurs chefs" : in E. P. SKINNER. - The Mossi of the Upper Volta : the Political Development of a Sudanese People. - Stanford : Stanford University Press, 1964. - p. 60.

¹⁹⁴ Sur le Mossi "discipliné et travailleur", respectueux de la coutume avant tout, voir : J. I. CONOMBO. - M'Ba Tinga : traditions des Mossé dans l'Empire du Moogho Naba. - Paris : L'Harmattan, 1989. - p. 43. - (Mémoires africaines).

¹⁹⁵ R. LANGTHALER, M. HUNDSALZ. - Projet pour améliorer les conditions de vie et d'habitat de la population à faible revenu en Haute-Volta. Annexe n° 1 au rapport d'activité n° 5 : résultats de l'enquête socio-économique menée par sondage. - Ouagadougou : PNUD, 1973. - p. 15.

¹⁹⁶ SCET-INTERNATIONAL. - Projet de développement urbain : étude de factibilité. - Paris : SCET-International, 1976. - p. 9.

¹⁹⁷ G. LEMARCHANDS. - "L'expérience de Cissin". - in Séminaire national sur l'habitat : Ouagadougou. 17-22 novembre 1975. - Ouagadougou : PNUD, 1976. - p. 43.

éloignement d'anciens voisins), de la restructuration ¹⁹⁸. L'étiollement du tissu social traditionnel nous fut enfin confirmé par un ancien du secteur 22, résidant du quartier de Tampouy depuis 60 ans. Il nous confiait lors d'un entretien en 1986 ne pas connaître d'autres activités communautaires "traditionnelles" dans cette partie de la ville que la vénération des fétiches et la participation aux célébrations familiales (mariages et funérailles). Paradoxalement, les seules formes ancestrales de mobilisation collective qui, d'après lui, avaient persisté, malgré les aléas de l'urbanisation de cet ancien village sont des manifestations d'entraide entre agriculteurs et concernent les travaux de culture sur les champs péri-urbains. En revanche, rien à sa connaissance n'a pris le relais des anciennes solidarités villageoises pour la construction ou l'entretien de l'habitat, en dehors toutefois de l'assistance familiale ¹⁹⁹.

Tableau n° 150

Proportion de ménages appartenant à des associations ou des tontines dans quelques secteurs de la périphérie en 1987

Secteur	% de ménages participant à	
	une association*	une tontine
17	17	10
20	15	12
21	15	12
22	14	10
29	7	7

* Les principales associations recensées sont : des associations de ressortissants, des groupements professionnels (de maraîchers par exemple au secteur 21), confessionnels ou ethniques. Leur siège n'est pas nécessairement localisé dans le secteur enquêté : c'est notamment vrai pour les associations religieuses.

Source : d'après SOCIETE DE DEVELOPPEMENT INTERNATIONAL DESJARDINS. - Etudes socio-économiques. Secteurs 17, 20, 21, 22 et 29 de la ville de Ouagadougou. - Ouagadougou : SDID, 1987. - pag. mult.

En 1987 enfin, la Société de développement international Desjardins a procédé à des enquêtes socio-économiques dans cinq secteurs de la périphérie (17, 20, 21, 22, 29) et conclut également au caractère marginal de la vie "communautaire" et associative traditionnelle dans ces quartiers, y compris dans le domaine plus spécialisé des associations d'épargne ²⁰⁰. En revanche, son étude révèle que certains habitants sont membres de groupements (généralement ethniques ou religieux) localisés dans les

¹⁹⁸ 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. 19.

¹⁹⁹ Entretien du 24 février 1986.

²⁰⁰ SOCIETE DE DEVELOPPEMENT INTERNATIONAL DESJARDINS. - Etudes socio-économiques. Secteurs 17, 20, 21, 22 et 29 de la ville de Ouagadougou. - Ouagadougou : SDID, 1987. - pag. mult.

quartiers centraux, sans toutefois que le pourcentage de ménages concernés ne dépasse jamais 20% ²⁰¹. Ce constat de "déterritorialisation" des formes de sociabilité traditionnelles est confirmé par Sandrine Lafontaine dans une étude sur les réseaux de relations maintenus par les ménages déguerpis du secteur 14 ²⁰². Un recensement des associations de ce dernier en 1986 faisait état de trois grandes catégories de groupements antérieurs à la Révolution : les associations coutumières (funéraires, de femmes et le conseil des vieux) dont l'activité semblait alors fléchir ; les associations confessionnelles (catholiques, favorisées par la présence de la mission Saint-Camille, musulmanes, protestantes), très actives et recrutant au-delà des limites du secteur ²⁰³ ; les associations laïques (d'entraide pour les Ghanéennes, de parents d'élèves) ²⁰⁴. Certaines de ces associations, abandonnées par les familles recasées sur la trame d'accueil du secteur 28, ont disparu en raison de la dispersion des ménages. Toutefois, et la remarque vaut surtout pour les filières de solidarités familiales et les associations religieuses, les réseaux sociaux établis antérieurement au déguerpissement ont souvent été maintenus : nombre de chefs de famille continuent de fréquenter l'église de Saint-Camille et de participer à ses activités, bien que de façon moins régulière en raison de l'allongement des trajets, du temps consacré à la reconstruction sur la nouvelle parcelle et des difficultés économiques consécutives au déguerpissement ²⁰⁵. De ce constat, l'on pourrait inférer que la "jeunesse" des quartiers périphériques explique aussi en partie l'absence d'une vie associative qui semble plus foisonnante dans le centre-ville ²⁰⁶. Ainsi énoncé, l'argument paraît toutefois partiellement contradictoire avec l'étude de Michèle O'Deyé, laquelle révèle au contraire que la précarité urbaine et l'instabilité des revenus sont des facteurs décisifs dans l'adhésion à des structures associatives, tandis que l'augmentation des revenus et l'ancienneté de l'installation en ville tendraient au contraire à un effritement des participations ²⁰⁷. Nous manquons d'éléments pour infirmer ou confirmer cette thèse, laquelle fut cependant tôt mise en évidence à Abidjan

²⁰¹ A titre d'exemple, rappelons que l'étude de Michèle O'DEYE fait état de pourcentages de citoyens appartenant à des groupements associatifs supérieurs à 70% à Brazzaville et 90% à Dakar au début des années 80: M. O'DEYE. - Les associations en villes africaines : Dakar - Brazzaville. - Paris : L'Harmattan, 1985. - p. 82. - (Villes et entreprises).

²⁰² S. LAFONTAINE. - La destruction d'un quartier populaire ouagalais : étude du parcours des familles déguerpies. - Créteil : Université de Paris XII-Val de Marne, 1990. - pp. 70-77. - (Mémoire de maîtrise).

²⁰³ De la même façon, les associations religieuses recensées à Brazzaville et Dakar ne sont pas localisées par quartier : M. O'DEYE. - op. cit. - p. 75.

²⁰⁴ J.- M. MIGNON. - op. cit. - pp. 214-215.

²⁰⁵ S. LAFONTAINE. - op. cit. - pp. 73-74.

²⁰⁶ Etudiant parallèlement le secteur 10, vieux quartier du centre-ville et le secteur 14, quartier péri-central d'habitat spontané, J.-M. MIGNON montre aussi que le mouvement associatif est plus développé dans le premier. En l'absence d'études complémentaires, nous nous garderons cependant de généraliser car le quartier Larlé, lieu de résidence du Larlé Naba, ministre du Mogho Naba, présente d'indéniables spécificités : J.-M. MIGNON. - op. cit. - pp. 209-224.

²⁰⁷ Ibid. - p. 80 et p. 83.

par Jean-Marie Gibbal : ayant distingué les nouveaux urbains des citadins de deuxième génération, il remarque que ceux-là manifestent une forte participation d'ensemble, tandis que ceux-ci, à l'inverse, avouent souvent "se désintéresser des associations volontaires", comportement qui "corrobore un certain désir d'individualisation de leur vie quotidienne" ²⁰⁸.

Il demeure que la caractéristique des solidarités associatives antérieures à la destruction du secteur 14, et qui ont survécu à la délocalisation géographique et la dissémination de leurs membres, est précisément de ne pas reposer sur l'appartenance à une catégorie spatiale spécifiée ; supports spirituels et moraux dans un univers urbain où sont souvent galvaudées les valeurs traditionnelles, plus qu'instruments d'une mobilisation revendicative, elles ne suscitent guère d'interventions liées au cadre de vie. Cette remarque, qui vaut sans doute pour beaucoup des groupements auxquels participent les résidents de la périphérie, nous renvoie ainsi à l'analyse de Michèle O'Deyé - que nous supposons partiellement transposable dans le contexte ouagalais - montrant que les "espaces sociaux associatifs" sont avant tout des lieux de "«ré-aménagement» individuel et familial" : établissant une articulation entre le «dedans» (sphère lignagère) et le «dehors» (sphère moderne monétarisée), ils fournissent des structures de régulation des collectifs familiaux et permettent de maintenir "une cohésion psychologique et socio-culturelle" dans des conjonctures de mutation ²⁰⁹. Cette définition fonctionnelle des associations urbaines africaines valorise leur rôle dans le processus transitionnel d'adaptation des individus et des structures lignagères à l'univers urbain, elle semble en revanche indiquer que la prise en charge volontaire et collective de la gestion des quartiers n'en constitue qu'une préoccupation secondaire voire étrangère. Tel est du moins le cas à Ouagadougou, où les témoignages faisant état d'interventions de groupements existants dans le domaine des aménagements urbains sont exceptionnels. On ne nous a rapporté que de rares opérations ponctuelles : construction d'un pont au dessus du marigot de Kalgondé en 1982 par une association, "Wati Noma" ("En avant le quartier"), fondée dans le seul but de collecter les cotisations nécessaires et de diriger le travail des maçons bénévoles ²¹⁰, installation d'une borne-fontaine dans les secteurs 17 et 25 au début des années 80 à l'initiative de la population... La seule expérience d'action communautaire explicitement destinée à l'amélioration de l'habitat et qui ait

²⁰⁸ J.-M. GIBBAL. - Citadins et villageois dans la ville africaine : l'exemple d'Abidjan. - Grenoble : Presses universitaires de Grenoble - Maspéro, 1974. - p. 252 et p. 280.

²⁰⁹ M. O'DEYE. - op. cit. - p. 15 et p. 117.

²¹⁰ REXCOOP - GRAIN. - Chaînes de production et appropriation de l'habitat dans les PED. Rapport de synthèse. - Paris : MRE/MULT/MRT, 1984. - p. 86.

connu quelque ampleur reste celle de la Caisse populaire de Cissin ²¹¹. L'achat d'un moulin et l'aménagement d'un marché en furent les principaux succès mais, si elle démontre d'éclatante façon qu'"il faut en finir avec la prétendue incompétence des habitants" ²¹², elle souligne aussi nombre des insuffisances de ce mode de "participation". Remarquons tout d'abord qu'elle fut commanditée de l'extérieur et imposée aux habitants ; un expert fut ainsi expressément mandé au chevet de la communauté pour l'organiser, assurer l'encadrement et le suivi techniques. N'émanant pas d'une demande des résidants elle a, la structure du projet Habitat disloquée, abandonné ce qui avait fait son originalité première : sa vocation à financer des actions collectives d'équipement du quartier, sans avoir suscité d'émules dans le reste de la ville. Dès 1979, dressant un bilan de l'expérience, l'expert Roger Katan usait d'une formule à l'ambiguïté évocatrice en se félicitant "du triomphe de l'initiative individuelle pour l'amélioration des conditions de vie, tant sur le plan personnel que sur le plan communautaire" ²¹³. Et de fait, il semble bien que le projet collectif n'ait pas survécu aux aspirations individuelles une fois disparue la cohésion artificiellement maintenue par la présence de l'équipe d'encadrement. Son appropriation par la collectivité des résidants est restée superficielle : elle fut probablement réussie techniquement, elle ne le fut pas socialement, parce qu'il lui manquait le vecteur d'une politique infra-communale d'aménagement pour en préciser la fonction. Implantée dans un quartier qui n'avait jusqu'alors jamais été préparé à se définir un avenir, et encore moins un projet d'urbanisme, elle est restée un instrument sans "vocation" clairement définie ou clairement insérée dans une stratégie volontaire de développement local.

Analysant, parmi d'autres expériences, celle de Cissin, Colette Bessat déplorait en 1983 que l'on eût pas encore trouvé de "voie équilibrée de coopération entre l'Etat et les populations", en confondant participation et simple adhésion de façade à des modèles importés ²¹⁴. L'auteur remarquait ainsi que la délégation de pouvoir aux habitants demeurait limitée aux composantes secondaires du projet et conduisait ainsi à faire gérer par ces derniers les retombées de l'opération sans qu'ils puissent en maîtriser aucune des orientations fondamentales (le modèle de lotissement leur avait échappé de même que le choix du système de distribution d'eau) ²¹⁵. Plus significative encore est la constatation

²¹¹ Cf. supra : première partie, chapitre I (III.C.1.a).

²¹² R. KATAN. - De quoi se mêlent les urbanistes ?. - Le Paradou : Editions actes/sud, 1979. - p. 104. - (coll. espace-temps). Description du projet ouagalais : pp. 55-68.

²¹³ Ibid. - p. 65.

²¹⁴ C. BESSAT. - Développement urbain en Afrique noire : quel habitat promouvoir ? Expériences et perspectives. - Paris : Ministère des Relations extérieures et du Développement, 1983. - p. 4.

²¹⁵ Ibid. - pp. 108-110.

qu'aucun canal officiel de concertation entre les habitants et les autorités administratives ne fut créé ni aucune disposition prévue pour permettre de réévaluer a posteriori la pertinence de l'assignation des tâches, arbitrairement définie par la direction du projet. Ecartés du processus de programmation général du projet, prisonniers d'une redistribution des responsabilités unilatérale qui ne garantissait pas même l'amorce d'un dialogue et d'un partenariat avec les pouvoirs publics, les "bénéficiaires" de l'opération n'eurent que la "résistance passive" pour affirmer leur autonomie. Dispositif d'un arsenal idéologique à la mode autant que préalable à la redéfinition d'une déontologie de l'urbanisme opérationnel, la "participation populaire" développée sous cette forme ne put, à Ouagadougou comme ailleurs, engendrer une réelle dynamique de mobilisation des ressources locales. Oscillant entre un processus de simple passation des consignes et un étouffement des "populations cibles" sous les responsabilités, elle n'a pu définir un mécanisme de partage qui, tout en requérant une contribution accrue des populations, leur assure le choix des moyens, des lieux et des moments de leur engagement dans une gestion de proximité localement négociée.

Les maladroites d'un urbanisme "participatif" internationalisé se sont ainsi additionnées aux facteurs historiques et socio-culturels pour réduire à l'exception les initiatives populaires dans le champ de l'aménagement urbain infra-communal avant 1983. Sans exagérer le déterminisme d'un pittoresque "culturalisme", constatons que ces quartiers périphériques, dénués d'une appréhension collective de leur singularité, furent d'abord vécus comme des univers segmentés autour du chef coutumier, inscrits dans la hiérarchie verticale des réseaux clientélares. Espaces de sociabilité limités aux relations de voisinage, ils ne furent que rarement le théâtre choisi d'une stratégie d'intégration et d'agrégation des comportements individuels, d'organisation de l'action collective, d'anticipation sur les effets de l'insertion urbaine par l'adoption de comportements sociaux nouveaux et de formes de solidarité repensées. Pourtant, ces mêmes collectifs résidentiels "apathiques", étoffés et métissés par l'arrivée de nouveaux résidents, deviennent rapidement et extraordinairement dynamiques dans la période suivante, manifestant une remarquable faculté de construction d'un projet commun et de coordination des potentialités individuelles : apparentés dès lors aux membres des "groupes erratiques" de Michel Crozier et Erhard Friedberg ²¹⁶, ils démontrent une grande capacité à saisir les opportunités et à s'organiser pour décliner, sur le mode collectif, leurs ambitions de citoyens.

²¹⁶ M. CROZIER et E. FRIEDBERG étudient les conditions de l'action collective et emploient ce terme dans le cadre de l'entreprise, mais il nous semble pouvoir caractériser d'autres groupements d'acteurs. - L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective. - Paris : Editions du Seuil, 1977. - p. 52. - (coll. Points, série Politique).

La mobilisation des résidants dans le cadre des CR présente deux caractères inédits par rapport aux formes limitées de "participation" développées antérieurement. Elle privilégie le cadre administratif du secteur, signifiant ainsi l'ancrage territorial des interventions dans un espace géographique défini, et repose sur un mécanisme d'entraide pour l'amélioration d'un patrimoine exclusivement collectif (équipements et services de proximité), se différenciant en cela radicalement du principe d'assistance des associations "traditionnelles", principalement destinées à la promotion individuelle ou familiale. Le phénomène n'en est que plus surprenant dans sa nouveauté. On comparera cette dernière avec profit à l'ancienneté des expériences latino-américaines, qui rappelle opportunément que certaines des faiblesses constatées dans les processus décisionnels et opérationnels de la gestion de proximité développée dans ce cadre à Ouagadougou doivent peut-être beaucoup aux tâtonnements de leur "jeunesse". Encore minimisée par les uns, considérée comme "anecdotique" par d'autres, la mobilisation des Ouagalais pour la gestion partagée de leurs secteurs ne démontrera la solidité de son enracinement dans les collectifs résidentiels de la périphérie que par une lente maturation de ses procédures.

B. Une "participation" à polarisation variable

1/ La "participation populaire" : éléments de réflexion sur un paradigme perdu

Dans la logique du pouvoir politique qui a les institués, les CR géographiques offrent aux populations citadines un cadre permanent d'expression et de mobilisation. En cela, la "participation" qu'ils sont censés entretenir est de nature très différente de celle que privilégie l'urbanisme de projet. La conception qu'en véhicule ce dernier en effet, en dépit d'un discours porteur des valeurs de la démocratisation, reste ambivalente : en binôme avec le recouvrement des coûts, la "participation" y apparaît comme l'élément idéologiquement acceptable d'une théorie de l'"efficacité" économique à destination des pauvres. Constitutive des montages institutionnels et financiers de nombre d'opérations urbaines impliquant des organismes internationaux, elle reste essentiellement un mécanisme "descendant" dont la greffe dans les communautés d'accueil et la compatibilité avec leurs dynamiques propres n'est pas sans poser de nombreux

problèmes ²¹⁷. Notre propos toutefois n'est pas d'étudier le phénomène de la participation en soi, dont le traitement nous paraît souvent manquer de pertinence et dont le sens reste singulièrement polysémique. Le principe des bienfaits sociaux d'une forme de participation des citoyens à la gestion de leur environnement étant aujourd'hui largement acquis, l'urgence ne nous semble pas tant résider dans des débats casuistiques sur le "degré" souhaitable et possible de celle-ci que dans l'actualisation d'un dialogue paritaire entre pouvoirs institutionnels et "représentants" des résidents, qui permette à des formes diverses de contributions des populations de prouver expérimentalement, au sein des montages opérationnels où elles seront inventées, leur viabilité technique et financière.

L'usage qui est fait du "paradigme" de la participation populaire dans les pays dits du "Sud" nous surprend en effet beaucoup par son incapacité à renouveler la problématique en des termes qui soient spécifiques à ces pays : la réflexion théorique est ainsi parfaitement redondante avec les débats qui ont émaillé les expériences nord-américaines dans les années 60, où ils ont engendré une abondante littérature. Rappelons pour mémoire que le concept de participation institutionnalisée est né dans les années 60 aux Etats-Unis, dans un contexte de très vive contestation de la légitimité du système représentatif ²¹⁸. La participation directe, inspirée de la polis grecque, semblait alors devoir réconcilier les citoyens et leur système politique dont les structures hiérarchiques étaient alors fortement remises en cause. Il est resté de cette période troublée une "brèche dans la confiance établie entre l'individu et le processus politique" ²¹⁹, où se sont déployées les expériences de participation populaires plus ou moins institutionnalisées par lesquelles les "voix de la périphérie" manifestaient leur refus de l'exclusion. Dans ce contexte de bouleversements politiques, les émeutes raciales des villes du sud, puis les révoltes des ghettos des villes septentrionales conduisirent le Congrès américain à accepter les mesures de la "guerre contre la pauvreté" proposées par le président Johnson. Les programmes urbains comme le Community Action Program (Programme d'action communautaire) et le Model Cities Program (Programme des villes modèles) insistèrent sur la nécessité d'obtenir "le maximum de participation possible", sans toutefois préciser clairement le contenu d'une telle recommandation ²²⁰. Dès 1963, des techniciens de l'urbanisme se rangèrent aux côtés de ces communautés pour les aider à

²¹⁷ Voir C. ROCHER. - op. cit. - p. 28.

²¹⁸ Sur cet historique : S. JAGLIN. - Participation populaire et politiques urbaines : l'exemple de Baltimore (Maryland). - Paris : Université de Paris IV-Sorbonne, 1984. - pp. 68-97. - (mémoire de maîtrise).

²¹⁹ R. KASPERSON, M. BREITBART. - Participation, Decentralization and Advocacy Planning. - Washington (DC) : Association of American Geographers, 1974. - p. 2. - (Resource Paper n° 25).

²²⁰ R. KATAN. - op. cit. - p. 75.

formuler leurs revendications en matière d'habitat, à effectuer les démarches auprès de l'administration, à défendre leurs projets : le mouvement, dénommé "Advocacy planning movement", connu des résultats souvent mitigés, liés aux résistances de l'administration comme aux difficultés spécifiques de la mobilisation des populations citadines défavorisées ²²¹. Pourtant la participation, héritée des œuvres philanthropiques et des groupes de charité, est une tradition bien ancrée dans la société américaine. Bien que pratiquant des tactiques d'évitement, l'administration américaine et ses agences urbaines sont politiquement contraintes d'intégrer la population dans leurs mécanismes de consultation et d'inclure, au moins sous la forme d'un enregistrement formel dans les attendus des projets, les revendications des quartiers pauvres ²²². Aussi, que trois décennies de pratique et de débats politiques, sur fond culturel porteur, n'aient pas toujours réussi à développer la "participation" des citoyens au-delà d'une théâtralisation électoraliste ²²³ dans la démocratie américaine, laisse pour le moins sceptique sur les possibilités d'implantation de ce modèle participatif dans les pays en développement. Ceci n'implique nullement que des modes de partage des responsabilités soient impensables, et impraticables, mais suggère que les méthodes adoptées jusqu'à présent ont plus servi de vecteurs à une idéologie de la démocratie à l'occidentale que d'instruments exploratoires des ressources démocratiques des sociétés d'accueil.

A ces expériences américaines en répondirent d'autres en France comme les Ateliers populaires d'urbanisme (dont la célèbre opération du quartier d'Alma Gare à Roubaix) et les Ateliers publics d'urbanisme. Au lendemain du mouvement social de Mai 68, la participation des citoyens, qui épouse des formes et revendique des desseins très différents, apparaît notamment comme un moyen de contrecarrer les effets du technocratisme et d'une excessive centralisation ²²⁴. Les années 70 voient ainsi s'exprimer "l'effervescence des réseaux associatifs et leur questionnement devant leur rôle dans la «cité»" ²²⁵ tandis qu'est créée en 1976 l'Association Pour le Développement des Associations de Progrès présidée par François Bloch-Lainé. Ici comme aux Etats-Unis toutefois, les principaux problèmes soulevés concernèrent d'une part la mobilisation des plus pauvres - que les "nouveaux notables de la participation",

²²¹ M. et C. NEEDLEMAN. - Guerilla in the Bureaucracy. - New York : Wiley Interscience Publication, 1974. - 368 p.

²²² R. KATAN. - op. cit. - p. 87.

²²³ K. COIT. - "Participation, mise en scène et mouvements populaires aux USA, en France et ailleurs". - in Aménagements urbains et mouvements sociaux. Colloque de recherche urbaine. Paris : 4-7 avril 1978. - Paris : CRU, 1978. - p. 201.

²²⁴ Voir par exemple sur ce thème : F. BLOCH-LAINE. - "Pouvoirs et contre-pouvoirs". - in ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE, CENTRE DE RECHERCHE D'URBANISME. - Participation et urbanisme. Colloque de La Baule : 10-12 juin 1976. - Paris : Centre de recherche d'urbanisme, 1979. - p. 7.

²²⁵ R. BALME. - op. cit. - p. 86.

techniciens, intellectuels et résidants appartenant aux couches moyennes, éclipsèrent - et d'autre part la problématique récupération des mouvements populaires par une concertation institutionnalisée, qui favorise l'intégration sociale des "éléments" turbulents de ces quartiers et réduit la confrontation sociale sans remettre en cause les rapports de force ²²⁶.

Il faut se garder d'oublier, toutefois, qu'en France comme aux Etats-Unis, la participation, avec son cortège d'insuffisances et de frustrations, vient fondamentalement en complément du processus électoral. La commission consultative sur les relations intergouvernementales (ACIR) étatsunienne affirmait ainsi dans un rapport à la fin des années 70 : "le mécanisme fondamental de la participation populaire dans la démocratie américaine est, et doit être, le processus de nomination et d'élection des représentants publics et, dans certaines circonstances, d'intervention sur les problèmes par le droit d'initiative et de referendum. Cependant, la commission conclut aussi que la participation populaire au-delà du processus électoral, à la fois dans les domaines législatif et exécutif, constitue un complément vital du gouvernement américain contemporain, et est essentielle pour maintenir la responsabilité des personnes élues et nommées, exercer une influence salutaire sur les décisions gouvernementales, contribuer à l'amélioration des services gouvernementaux et renforcer la confiance des habitants dans le gouvernement" ²²⁷. De la même façon, au cours d'un colloque organisé par l'Association des maires de France, François Bloch-Lainé liait participation et délégation, remarquant que la première devait permettre aux citoyens de "pouvoir discuter, en cours d'élaboration ou d'application, certaines des mesures prises par les délégués" afin "de réduire l'objet, le champ de la délégation aux affaires les plus générales, pour conserver, à des niveaux inférieurs, le plus possible d'influence directe sur des affaires plus particulières, celles pour lesquelles on est le plus concerné" ²²⁸. Même si les textes définissant les modalités de cette participation restent évasifs (la formule "au-delà du processus électoral" utilisée par l'ACIR américain est à ce titre évocatrice), elle apparaît principalement comme un mécanisme supplétif du fonctionnement normal de la démocratie représentative, un instrument de régulation. Dans les villes des pays en développement, elle s'y substitue au contraire le plus souvent et représente une forme résiduelle d'expression laissée aux habitants dans une logique de

²²⁶ R. KATAN. - op. cit. - pp. 89-99. Voir aussi les différentes communications au colloque : Aménagements urbains et mouvements sociaux. Colloque de recherche urbaine. Paris : 4-7 avril 1978. - op. cit.

²²⁷ ADVISORY COMMISSION ON INTERGOVERNMENTAL RELATIONS. - Citizen Participation in the American Federal System. - Washington (DC) : US Government Printing Office, 1980. - p. 13. Traduit par nous.

²²⁸ F. BLOCH-LAINE. - op. cit. - p. 8.

"réparation" plus que de "résorption" des inégalités. Si, comme l'affirmait Tocqueville du mouvement associatif américain, il est dans ce pays une "garantie nécessaire contre la tyrannie de la majorité" ²²⁹, il est surtout, dans les pays du "Sud", une parade contre l'omnipotence d'une minorité. La différence est considérable et il convient dès lors de ne pas fondre, ou confrondre, des manifestations "participatives" qui recèlent des significations fort diverses. Aussi ces distinctions essentielles nous paraissent-elles devoir requérir la plus grande prudence dans l'emploi de termes qu'une internationalisation banalise, sans toujours rappeler les présupposés qui ont été à l'origine de leur émergence dans la vie politique des sociétés occidentales.

Par ailleurs, on ne peut omettre d'évoquer les rapprochements idéologiques qui ont parfois été faits entre "participation citadine" et "lutttes urbaines", notamment dans l'analyse des revendications urbaines latino-américaines ²³⁰. C'est une question sur laquelle nous reviendrons ²³¹. Retenons ici que l'interprétation du terme "participation" serait totalement inadéquate dans le contexte africain, et burkinabè en particulier, si elle devait implicitement renvoyer au thème des "lutttes urbaines", c'est-à-dire in fine à celui de la lutte des classes. Il est en effet difficile d'identifier un groupe social homogène (le prolétariat) manifestant et créant "en certains moments, étant donné ses rapports avec les relations de production, les conditions de son intervention consciente dans l'histoire pour réaliser un idéal d'homme et organiser l'ensemble des relations entre les hommes" ²³² et comme le rappelle opportunément Catherine Coquery-Vidrovitch, "l'antagonisme classique, en régime capitaliste, entre «bourgeoisie» et «prolétariat» est désormais bien insuffisant pour rendre compte, dans les pays du Tiers-Monde (et ailleurs), de la complexité du tissu social urbain" ²³³.

D'abord développée en milieu rural ²³⁴, où elle fut longtemps synonyme de "développement communautaire" - notamment pour les Nations Unies qui, en 1955, y voyaient le moyen de "créer les conditions du progrès économique et social de

²²⁹ A. de TOCQUEVILLE. - De la démocratie en Amérique. - Paris : Gallimard, 1951. - tome 1, p. 197.

²³⁰ Voir par exemple l'étude de Manuel Castells sur le mouvement des pobladores chiliens : M. CASTELLS. - Lutttes urbaines et pouvoir politique. - Paris : Maspéro, 1973. - pp. 97-123. - (Cahiers libres 244).

²³¹ Cf. infra : troisième partie, chapitre II (II.A.1.).

²³² Intervention de M. GOLDMANN : "discours de clôture et discussion" in *Les classes sociales dans le monde aujourd'hui*. - Cahiers internationaux de sociologie. - XXXIX, juillet-décembre 1965. - p. 228.

²³³ C. COQUERY-VIDROVITCH. - Afrique noire : permanences et ruptures. - Paris : Payot, 1985. - p. 371.

²³⁴ La littérature sur la participation des paysans au développement est pléthorique. Citons pour mémoire : A. MONDJANAGNI (dir.). - La participation populaire au développement en Afrique noire. - Paris : Karthala/IPD, 1984. - 450 p. ; H. M. MATHUR. - "Développement participatif et administration publique". - in Revue française d'administration publique. - n° 37, janvier-mars 1986. - pp. 89-109.

l'ensemble de la communauté" ²³⁵ - , la notion de participation, accompagnant les désillusions du modèle économique de croissance accélérée, fait son apparition dans les milieux urbains des pays en développement à la fin des années 60. Les conférences internationales sur l'emploi et l'habitat de 1976 en érigent le principe au rang d'un droit fondamental des citoyens, auquel les pouvoirs politiques et techniques confèrent progressivement un ensemble d'objectifs qui mêlent les finalités traditionnelles de l'émancipation politique et la rationalité économique de la pratique urbanistique dominante. Il est resté de cette évolution du concept au fil des programmes internationaux un débat sur la finalité de la participation (fin en soi ou moyen, processus "descendant" d'imposition d'une contribution populaire au service de la politique du pouvoir central, ou mécanisme autonome de mobilisation "remontante" pour obtenir un plus juste partage des ressources ²³⁶) et une panoplie d'objectifs, que résume ainsi Samuel Paul dans un document de la Banque mondiale : "les objectifs de la participation communautaire sont la responsabilisation, le renforcement des moyens des bénéficiaires, l'augmentation de l'efficacité du projet, l'amélioration de l'efficacité du projet et le partage des coûts" ²³⁷. Il reste aussi une copieuse littérature sur les distorsions entre des discours officiels encourageant la participation comme fin - un document des Nations Unies met fin au tabou de "la redistribution du pouvoir" en 1986 en affirmant sans ambiguïté la nécessité d'une "participation au processus de prise de décision de ceux qui en étaient exclus jusque-là" ²³⁸ - et des pratiques ramenant ses objectifs au service de l'efficacité et de l'efficience des projets mis en œuvre ²³⁹. Ces analyses sont à la fois justes et évidentes ; leur évocation récurrente dans les documents officiels fait écho aux constats de médiocre réussite établis voici plusieurs années sur le continent nord-américain, de sorte que l'exportation dans les pays en développement de ce modèle, dans sa dimension opérationnelle comme dans l'approche analytique qu'il imprime aux études sur le management urbain, nous paraît reproduire les mêmes insuffisances conceptuelles que celles qui accompagnent son application dans les démocraties occidentales, sans intégrer dans le débat les éléments nouveaux provenant de la spécificité de ces pays des tiers-mondes.

²³⁵ Cité par C. MOSER. - "Approaches to Community Participation in Urban Development Programs in Third World Cities". - in THE ECONOMIC DEVELOPMENT INSTITUTE. - Readings in Community Participation Experience in Urban Development Programs and in Agriculture and Rural Development. - Washington : The World Bank, 1987. - p. 302.

²³⁶ Voir la présentation de ces problématiques faite par C. MOSER. - op. cit. - pp. 302-305.

²³⁷ Cité par C. MOSER. - op. cit. - p. 304. Traduit par nous.

²³⁸ NATIONS UNIES (département des affaires économiques et sociales internationales). - Participation populaire à certains programmes d'amélioration de l'habitat et d'autres secteurs dans les zones urbaines. - New York : Nations Unies, 1986. - p. 12.

²³⁹ C. MOSER. - op. cit. - p. 305.

Une des principales préoccupations des chercheurs semble être d'établir des typologies, dont les subtilités sémantiques cachent le piétinement conceptuel. Certaines, à l'instar de la célèbre échelle de Sherry Arnstein ²⁴⁰, classent les formes de participation en fonction de leur contenu et du degré de pouvoir délégué aux citoyens, tandis que d'autres en hiérarchisent les objectifs ²⁴¹. Leurs travaux constatent les contradictions inhérentes à l'émancipation politique des groupes sociaux subordonnés et concluent souvent par un désormais banal réquisitoire contre la participation "dévoyée" par l'excessive prégnance du dirigisme étatique ²⁴². Analysant plus précisément ces écueils, deux études parmi d'autres nous paraissent, en France, avoir recentré le débat sur un pragmatisme salutaire. Celle de Bruno Jobert, insiste sur les logiques socio-politiques qui animent les sociétés de nombre de pays en développement en montrant "la prédominance des structurations verticales de la vie politique" et le développement préférentiel des "alliances individuelles" lesquelles, par l'obtention de bénéfices individualisés et désagrégés, font obstacle à la défense collective d'intérêts coalisés des "pauvres", conduisant à ce que l'auteur appelle, citant Robert Bates, "la politique des dépouilles" ²⁴³. Celle de Michel Prouzet insiste sur la reconnaissance et la normalisation progressives des mécanismes d'apprentissage d'un dialogue élargi à de nouveaux partenaires, représentants de segments "marginalisés" de la société urbaine. Nous partageons ses conclusions, qui s'efforcent de circonscrire le "possible participatif" en fonction des contraintes objectives du contexte africain contemporain : "La participation ne doit pas être conçue comme une finalité ou le vecteur d'une idéologie, mais plus simplement comme une technique au service du développement économique" ²⁴⁴. La perspective abordée par ces deux auteurs nous semble originale dans une thématique balisée par les approches orthodoxes de la littérature anglo-saxonne sur les phénomènes

²⁴⁰ Son échelle, présentée dans un article de 1969, proposait huit degrés de participation, de la plus illusoire (manipulation) à la plus authentique (pleins pouvoirs de décision aux citoyens). Si de nombreuses études ont depuis affiné cette typologie, leurs principes de classement reposent sur les mêmes critères : S. ARNSTEIN. - "A Ladder of Citizen Participation". - in Journal of the American Institute of Planners; - vol. 35, n° 4, July 1969. - pp. 216-224.

²⁴¹ Sur les modèles de participation et formes de pseudo-participation, voir : J. BUGNICOURT. - "La participation populaire au développement en Afrique". - in Carnets de l'Enfance. - vol. n° 59/60, 1982. - pp. 63-84 ; M. R. HOLLNSTEINER. - "People power : community participation in the planning of human settlements". - in Carnets de l'Enfance. - n° 40, octobre-décembre 1977. - pp. 11-47. On se reportera également à la typologie d'Albert Meister, élaborée à partir d'expériences françaises : A. MEISTER. - "Aspects nouveaux de la participation". - in ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE, CENTRE DE RECHERCHE D'URBANISME. - op. cit. - pp. 32-34.

²⁴² Pour n'en citer que quelques-uns, voir : C. MOSER. - op. cit. - p. 333 ; A. HALL. - "Community Participation and Development Policy : a sociological perspective". - in A. HALL, J. MIDGLEY (eds.). - Development Policies : Sociological Perspectives. - Manchester ; New York : Manchester University Press, 1988. - pp. 91-107. - (Contemporary Issues in Development Studies).

²⁴³ B. JOBERT. - "Clientélisme, patronage et participation populaire". - in Revue Tiers monde. - t. XXIV, n° 95, juillet-septembre 1983. - p. 540.

²⁴⁴ M. PROUZET. - "Participation populaire et aménagement urbain dans le contexte africain : esquisse d'une problématique". - in Le Mois en Afrique. - n° 201-202, oct-nov 1982. - p. 75.

participatifs en milieu urbain, dont l'archétype pourrait être l'étude consacrée par Marja Hoek-Smit à la mobilisation communautaire suscitée dans le cadre d'un vaste projet de restructuration, financé conjointement par la Banque mondiale et le gouvernement zambien entre 1974 et 1978 ²⁴⁵.

Les objectifs de cette participation institutionnalisée avaient été formulés de façon conventionnelle : atténuer les externalités négatives d'une opération affectant près du tiers de la population de la capitale zambienne et donner aux communautés de résidents les moyens de mieux maîtriser leur développement par leur responsabilisation et leur prise en charge de la gestion quotidienne des affaires locales ²⁴⁶. Pour relater et analyser l'insertion des populations dans les mécanismes de décision et procédures opérationnelles, l'étude privilégie une approche psycho-sociologique centrée sur le processus de participation : ses formes, son "degré", c'est-à-dire l'ampleur de l'auto-détermination des collectifs résidentiels, les facteurs qui l'amplifient et ceux qui la brident, les moments de son apparition dans le projet, la satisfaction des intervenants, les difficultés de sa reconnaissance par les acteurs institutionnels. L'énumération de ces différentes composantes reprend sans surprise la litanie des désillusions observées ailleurs. L'auteur admet ainsi que s'il fut reconnu aux populations des responsabilités appréciables de gestion des phases opérationnelles, en amont, leur marge de manœuvre réelle est restée très limitée : "Le montant des crédits disponibles pour les voies et les équipements communautaires avait été déjà fixé et la plupart, sinon la totalité, des contrats de construction conséquents avait aussi été signée au moment où le groupe de planification de la voirie fut amené à prendre des décisions" ²⁴⁷. De même, des canaux de communication "remontante" furent certes instaurés pour permettre aux leaders d'exprimer leurs doléances, mais ces derniers ne furent pas conviés à participer directement au management du projet, ce qui ne pouvait que les conforter dans l'idée que cette participation octroyée relevait plus d'une pédagogie de la consultation que de l'exercice d'un pouvoir réel. Enfin, et c'est un autre des constats "classiques" sur la participation populaire, les groupes de réflexion créés au sein de la population suscitèrent de fortes résistances de la part des partenaires institutionnels zambiens, dès lors qu'ils s'avisèrent de transgresser les strictes limites du cadre de compétences qui leur avait été concédé ²⁴⁸ : cet "affranchissement" des communautés avait pourtant été posé comme une incidence souhaitable de l'ensemble du processus "dirigé" et encadré.

²⁴⁵ M. HOEK-SMIT. - Community Participation in Squatter Upgrading in Zambia. - Philadelphia : The American Friends Service Committee, 1982. - 145 p.

²⁴⁶ Ibid. - p. 61.

²⁴⁷ Ibid. - p. 66. Traduit par nous.

²⁴⁸ Ibid. - p. 68.

Le bilan dressé s'exprime ainsi par une mesure de l'émancipation collective des populations cibles, dont l'appréciation reste bien aléatoire, et par une sommation des réalisations. Il néglige en revanche les montages opérationnels précis, l'articulation entre les différentes filières d'acteurs (publics/privés/communautaires)²⁴⁹ et les configurations socio-politiques qui président à leur mise en œuvre, omet de considérer le rôle et les comportements des individus, juge plus de l'accomplissement des prescriptions idéologiques de la participation que de la valeur opératoire de ses fonctions instrumentales. Or cette approche oblige l'observateur et plus encore l'évaluateur à poser un paradigme participatif préalable, lequel sert de référence absolue : les procédures concrètes, dont l'agencement est altéré par les contraintes de la mise en œuvre, apparaissent alors non comme des manifestations innovantes de l'adaptation des citoyens à de nouvelles situations, mais comme des formes déviantes du modèle. L'ensemble des comportements, stratégies et tactiques des citoyens est ainsi filtré au travers du prisme d'un parangon de la démocratie directe, qui présente le double inconvénient d'être érigé en impératif des projets urbains, sans qu'aient été réellement étudiées les alternatives à cette forme de participation institutionnalisée, et d'être transposé directement de situations urbaines étrangères, auxquelles il emprunte sans précaution une certaine "culture démocratique", dont la valeur heuristique en Afrique noire demeure pour le moins problématique²⁵⁰. La démocratie a-t-elle partout les mêmes formes ? Son habillage institutionnel doit-il partout revêtir celui qu'on lui connaît dans les sociétés occidentales et qu'une uniformisation et internationalisation du modèle politique semblent ériger en norme universelle ? Ainsi que le rappelait justement Carol Pateman en 1970, les théoriciens de la démocratie contemporaine moderne, en plaçant au cœur de celle-ci la compétition électorale pour le "leadership" et le suffrage universel, ont souvent valorisé non une analyse descriptive, mais une conception normative de la démocratie à partir du "modèle" anglo-saxon²⁵¹. Si l'on admet que d'autres formes démocratiques sont possibles, il faut aussi revoir les modalités de transfert de la "participation" qui reste, dans sa conception usuelle, indissociable de ses référents occidentaux.

²⁴⁹ Seuls quelques passages allusifs font état du difficile partenariat instauré entre les habitants et les entrepreneurs dans le cadre de programmes d'auto-promotion de l'habitat : M. HOEK-SMIT. - op. cit. - pp. 74-75.

²⁵⁰ Sur la spécificité des pouvoirs africains, voir par exemple : J.-F. MEDARD. - "La spécificité des pouvoirs africains". - in *Pouvoirs*. - n° 25, 1983. - pp. 5-21 ; *Le concept de pouvoir en Afrique*. - Paris : UNESCO, 1986 (1ère édition 1981). - 191 p. - (Introduction à la culture africaine ; 4). Voir également la première partie d'un article de Daniel Kadja Mianno sur la démocratie dans les sociétés africaines traditionnelles : in D. K. MIANNO. - "La démocratie dans les sociétés traditionnelles et dans les nouveaux Etats africains : recherche pour une autre voie de l'auto-développement". - Dossier IFDA, novembre-décembre 1982. - pp. 29-35 ; D.-C. MARTIN. - "Les cultures politiques". - in C. COULON, D.-C. MARTIN (dirs.). - *Les Afriques politiques*. - Paris : Editions La Découverte, 1991. - pp. 157-171. - (coll. Textes à l'appui).

²⁵¹ C. PATEMAN. - *Participation and Democratic Theory*. - Cambridge : Cambridge University Press, 1970. - pp. 1-21.

L'ambiguïté du statut de cette participation transparait d'ailleurs dans maints passages du document de Marja Hoek-Smit. Retenons par exemple ce que rapporte l'auteur de la difficile insertion des leaders politiques locaux et de leurs stratégies propres dans les mécanismes institués de mobilisation des populations. Il fut convenu que le projet ne créerait pas de structures ad hoc mais valoriserait ou réactiverait des réseaux d'organisation existant pour y trouver des partenaires ²⁵². L'immédiate conséquence de ce parti pris fut de renforcer la position des "caciques", notamment les leaders des cellules locales du parti unique. Confrontés à ce phénomène, les animateurs, fidèles à l'idéologie orthodoxe de la participation populaire et à ses mythes, le jugèrent suffisamment importun pour s'efforcer d'en moduler les effets en restaurant un système de communication directe avec les populations, qui leur semblait devoir transmettre des informations moins biaisées, et en tentant d'imposer une "meilleure" représentativité des leaders. Outre qu'il n'est pas précisé quels sont les critères de cette supériorité relative et quelles sont les modalités qui la décrètent, les pratiques que traduisent ces objectifs constituent des actes d'ingérence parfaitement contraires à la philosophie initiale du développement de la participation communautaire, ce dont l'auteur est parfaitement conscient : "Les animateurs du développement communautaire s'efforcèrent d'assurer que le pouvoir fût exercé démocratiquement, mais il leur était évidemment impossible de transférer aux leaders les pleins pouvoirs de décision tout en conservant un contrôle absolu sur les actes de ces derniers" ²⁵³. Plutôt que de déplorer le rôle ainsi assumé par les leaders locaux et de tenter de le contourner partiellement, ne pouvait-on l'interpréter et l'intégrer différemment dans le projet par des formules de partenariat ? Deux conceptions sous-jacentes du fonctionnement social et de l'exercice de l'autorité légitime s'opposent ici, l'une s'arrogeant le privilège de la "vérité démocratique" en reléguant l'autre au rang des accessoires de l'arbitraire politique. La validité de cette "dictature" du modèle reste posée.

Il n'est pas dans nos intentions de nier la pertinence intrinsèque de ces commentaires sur les modalités de la participation et les facteurs qui en hypothèquent le plein épanouissement : ils reprennent des réflexions suffisamment étayées ailleurs pour être vraisemblables, y compris dans le contexte particulier de la Zambie de la fin des années 70. Il nous semble néanmoins que, par son approche, cette analyse voile les spécificités du cas étudié plus qu'elle n'aide à en appréhender les dynamiques. Surtout, nous voudrions questionner l'utilité d'une approche centrée sur les mécanismes internes de la

²⁵² M. HOEK-SMIT. - op. cit. - pp. 37-41.

²⁵³ Ibid. - p. 68. Traduit par nous.

participation alors que les travaux sont, depuis vingt ans, d'une étonnante permanence dans leurs résultats, sans qu'émerge aucun élément nouveau susceptible de renouveler les analyses. La consternante "auto-satisfaction" que véhicule le discours sur la participation dans l'énoncé de son utilité et de son bien-fondé n'est peut-être pas étrangère à cette "ankylose" conceptuelle, car elle semble le priver d'un regard critique sur ses implications indirectes dans des milieux d'accueil mal préparés. Le traitement accordé par l'étude précédente aux projets "auto-promus" des habitants illustre parfaitement ce propos. Le document constate que ces initiatives communautaires, qui n'étaient pas explicitement incluses dans la programmation officielle de l'opération et concernaient les équipements de proximité et la gestion des services ont été fort peu nombreuses : manque de temps, indisponibilité des animateurs, inadéquation du système de compensation financière pour les investissements réalisés par les citoyens à bas-revenus, augmentation de la proportion de locataires parmi les résidants, tels sont les éléments explicatifs avancés par l'auteur ²⁵⁴. Ce dernier relève par ailleurs, mais sans le lier au fait précédent, que la gestion des services et l'entretien des équipements existants n'ont que rarement été pris en charge par les habitants, ce désintérêt traduisant, selon lui, l'incapacité des animateurs à susciter parmi les citoyens un "sens civique" qui les responsabilise vis-à-vis des espaces et équipements publics ²⁵⁵. Ces deux volets, l'édification et la gestion d'un patrimoine collectif de proximité, se révèlent être les plus décevants du projet avoué Marja Hoek-Smit, mais les raisons avancées sont-elles les bonnes ? Le problème fondamental, qui leur est commun, n'est-il pas plutôt celui du "surencadrement" des populations pour entretenir une participation institutionnalisée qui, dans ses formes imposées, ses contraintes de temps et la formalisation de ses procédures, leur est extrinsèque ? Détentrice du monopole de l'action collective dans le périmètre du projet, n'a-t-elle pas provoqué une sclérose des dynamiques populaires au sein des établissements de squatters, qui disposaient pourtant auparavant d'une tradition d'entraide et avaient su en exploiter les ressources ²⁵⁶ ? Le prosélytisme participatif et le didactisme militant des animateurs, eux-mêmes prisonniers de la structure contraignante du projet, ne sont-ils pas directement responsables du désengagement relatif des résidants vis-à-vis des formes d'action collective et de leur repli sur la sphère domestique et le logement familial ? La question mérite à tout le moins d'être posée ; elle suggère que le transfert d'un modèle participatif inadapté pourrait non seulement être inefficace au regard de ses objectifs propres mais être destructeur de mobilisations d'un autre style qui lui sont antérieures. Nous tirons argument de la complaisance du discours

²⁵⁴ Ibid. - pp. 113-115.

²⁵⁵ Ibid. - p. 112.

²⁵⁶ Ibid. - p. 73.

"scientifique" envers son objet pour étayer notre conviction que, dans l'état actuel d'avancement de la réflexion, le débat reste trop "affectif", c'est-à-dire qu'il repose sur trop de préjugés, trop de bonne conscience, trop de confiance dogmatique dans le modèle démocratique à l'occidental, pour pouvoir être utilement confronté aux réalités d'autres contextes sociaux. L'exemple précédent, sur lequel nous nous sommes à dessein attardée parce qu'il est particulièrement révélateur à la fois des contradictions inhérentes à la participation institutionnalisée et des analyses produites par une littérature plus ou moins militante sur ce thème, est une parfaite illustration, nous semble-t-il, des impasses d'un discours qui s'auto-paraphrase.

Enfin, il nous semble que si peu de travaux ont su renouveler la problématique en transposant le débat sur la participation dans le contexte des pays en développement, la proportion de ceux qui se sont efforcés de tirer partie des comparaisons possibles entre de troublants éléments de permanence est tout aussi modeste. Il est pourtant des enseignements, dégagés des expériences américaines, qui introduisent dans ce champ d'investigation d'intéressantes réflexions, parmi lesquelles nous retiendrons, à titre d'exemple, celle que nous évoque un article de Rachelle Alterman ²⁵⁷. Loin d'isoler la participation de son contexte sociétal, ce texte s'efforce de la resituer dans le continuum de la pratique urbaine - de la planification à la mise en œuvre des projets - en montrant qu'elle constitue une des composantes de l'argumentaire manipulé par les différents acteurs - l'auteur renvoie à la théorie des jeux - et encourt de ce fait le même risque de distorsion que les autres volets des projets (exagération, mauvaise appréciation, interprétation idéologique, imprévoyance, méconnaissance des mécanismes réels...) au cours des stades successifs du procès décisionnel et surtout lors de la phase opérationnelle. L'auteur remarque ainsi que le moment crucial est généralement celui du passage du protocole d'accord aux concrétisations car, en dépit des techniques sophistiquées de management et d'assistance à la décision, il demeure mal maîtrisé et comporte toujours une marge d'incertitude notable : profitant de la confusion ainsi entretenue, les différents protagonistes s'efforcent de distordre les objectifs initiaux en fonction de leurs propres intérêts. Dans ce processus, la participation ne devient plus qu'un des instruments possibles du jeu des acteurs et subit les réinterprétations et déformations qui servent leurs stratégies. Cette analyse, qui suggère que les aléas de la participation proviennent en grande partie des "impondérables" de l'exécution des projets, explique que ces mêmes phénomènes surviennent aussi, de façon souvent amplifiée, dans les projets urbains des pays en développement où, précisément, le

²⁵⁷ R. ALTERMAN. - "Planning for public participation : the design of implementable strategies". - in *Environment and Planning*. - 1982, vol. 9. - pp. 295-313.

passage de l'épure, de "l'économie abstraite du plan ou du montage du projet au terrain" reste un des principaux goulots d'étranglement de l'urbanisme en général, et de la planification urbaine en particulier ²⁵⁸. Dès lors l'étude de la participation institutionnalisée, intégrée comme composante de projets urbains, ne peut que souligner les incohérences de ces derniers et révéler les rivalités des intérêts antagoniques qu'ils engendrent au sein des groupes urbains concernés.

La confusion terminologique de cette notion de participation venue d'Outre-Atlantique, ses connotations idéologiques consubstantielles, et les extrapolations sur les valeurs démocratiques dont elle procède nous semblent, en conclusion, systématiquement gauchir son emploi dans le contexte africain. C'est pourquoi nous utiliserons peu ce terme et lui préférerons celui de mobilisation des hommes ou mobilisation des ressources, qui a le mérite d'évoquer l'acte de mise à contribution en en précisant la nature, sans le connoter et le renvoyer aux idéologies de la démocratie directe.

Il convient mieux au contexte du Burkina Faso, où l'absence des référents le plus souvent corrélés au terme de participation, désincarne ce dernier en le privant de nombre de ses connexions historiques. Plus neutre, l'expression mobilisation des ressources propose aussi une acception plus "libérale" de l'ensemble des phénomènes composites qui peuvent participer d'une responsabilisation des collectifs résidentiels. En outre, notre approche inverse le sens de l'analyse : elle part des "objets", des montages effectifs, de l'articulation des logiques d'acteurs autour des enjeux circonstanciés pour explorer les mécanismes de la mobilisation, qui expriment dès lors la richesse multiforme des modes d'association possibles des habitants à l'amélioration de leur environnement sans en référer à un modèle. Elle privilégie ainsi l'interface entre stratégies citadines et logiques institutionnelles et étudie, entre autres, cette forme de compromis qu'y constitue la mobilisation des citadins, tout à la fois valorisée et redoutée par le pouvoir urbain. Elle souligne enfin qu'une des discontinuités majeures du système de commandement urbain est précisément ce lieu de confrontation avec la réalité sociale, où s'articulent discours et pratiques, où la nécessité d'amortir les frictions du fonctionnement impose de tempérer les dogmes, de pondérer les modèles, de partager certaines fonctions du pouvoir pour permettre l'émergence d'accommodements "intermédiaires" : c'est dans cet intervalle que peuvent s'observer les formes réelles de la mobilisation citadine, dont on subodore qu'elles sont aussi diverses que les logiques auxquelles elles renvoient. De ce lieu d'indiscutable prosaïsme, il apparaît rapidement que les exhortations à une participation

²⁵⁸ G. MASSIAH, J.-F. TRIBILLON. - *Villes en développement*. - Paris : Editions La Découverte, 1988. - p. 275. - (Cahiers libres).

institutionnalisée, figée dans ses dogmes, dissimulent l'essentiel : le fourmillement des micro-tractations et arrangements entre des nébuleuses d'acteurs que les configurations urbaines concrètes rassemblent autour des mêmes enjeux et dans les mêmes espaces fonctionnels.

En d'autres termes, le vecteur de l'innovation, dans la pratique urbaine autant que dans le domaine de la réflexion scientifique, nous semble résider plus sûrement dans un travail empirique sur les montages opérationnels, qui montrent à quelles conditions s'effectue concrètement le glissement d'un ordre tutélaire à un ordre contractuel, d'une relation d'assistance à une relation de partenariat, que dans un travail plus ou moins théorique sur l'intégration des préceptes de la démocratie idéale, dont nous avons souligné les dangers d'une hasardeuse extrapolation. Pour ne pas revenir sur ce débat qui excède les ambitions de ce travail et auquel, à la vérité, nous n'avons pas de réponses, nous avons délibérément adopté une perspective "positiviste", en partant du principe que toute solution concrète apportée à une demande formulée par les habitants contribuait à la progression du dialogue entre citoyens et pouvoir urbain. Selon que l'on étudie à Ouagadougou la mécanique démocratique des CR ou leurs réalisations effectives, l'appréciation portée sur la dynamique sociale qu'ils entretiennent dans les secteurs est certes sans doute très différente. Néanmoins, notre thèse est que, malgré les insuffisances notoires du fonctionnement démocratique des CR, leur action dans le champ de la gestion urbaine constitue, pour les "communautés" urbaines concernées, une chance inédite, et à ce jour unique, d'accéder à d'indispensables services et équipements de proximité. Laissant aux politologues le soin de débattre de la nature démocratique des structures populaires et d'apprécier les effets de leur fonctionnement sur l'émancipation des populations, nous nous intéresserons donc, dans la suite de notre propos, aux projets concrets des CR et aux modalités pratiques de leurs stratégies manœuvrières. S'il demeure vrai qu'en l'absence de redistribution la mobilisation institutionnalisée est, pour reprendre l'expression d'Albert Meister "une sorte de don que les pauvres font aux riches"²⁵⁹, elle nous apparaît aussi comme le seul moyen immédiatement utilisable pour créer du capital fixe et accroître la valeur du patrimoine urbain de proximité dans les secteurs urbains nouvellement régularisés.

²⁵⁹ A. MEISTER. - La participation pour le développement. - Paris : Les Editions ouvrières, 1977. - p. 110. - (coll. Développement et Civilisations).

2/ Les contingences de la mobilisation ouagalaise

La mobilisation des Ouagalais au sein des CR est ponctuelle et difficile car, ici comme ailleurs, les citoyens résistent à des formes de contribution qui représentent des charges supplémentaires pour leurs budgets temps et argent. Elle reste aussi de nature instrumentale en dépit du discours de l'Etat : les ménages ne participent pas aux assemblées générales pour y revendiquer le partage du pouvoir, lequel leur inspire surtout prudence et scepticisme, mais parce qu'ils pressentent que leur apport initial peut infléchir sensiblement le rythme des investissements publics dans leur secteur. En effet, le contexte politique et institutionnel confère aujourd'hui aux structures populaires susceptibles d'afficher soutien populaire et efficacité opérationnelle un avantage comparatif appréciable, qui conditionne en partie l'aide officielle. Circonscrite aux projets infra-communaux, cette mobilisation en reproduit les aléas et les intermittences, et présente à l'observation un caractère erratique que d'aucuns attribuent à la démobilisation politique ; pourtant, les activités de gestion de secteur reposant sur les initiatives des populations perdurent. En 1985, Pascal Labazée affirmait que la participation massive aux CR relevait de la prudence plus que de l'adhésion aux objectifs ²⁶⁰ : cet argument n'a plus guère de sens en 1989 où pourtant nous avons encore assisté à des réunions rassemblant plus de 150 personnes dans les secteurs de la capitale. L'adhésion politique aux réformes de la Rectification était alors vacillante et se traduisait par une indifférence quasi généralisée des citoyens ; que la participation de ces derniers n'ait pas relevé du militantisme révolutionnaire est ainsi plus que probable, néanmoins, l'action collective à travers les CR n'en demeurait pas moins possible. Nous ne trouvons, pour expliquer cet apparent paradoxe, que la dépolitisation d'une mobilisation qui n'est pas tant un vecteur de "participation" qu'un des instruments de la finalisation des projets concrets d'aménagement. Ainsi définie, elle demeure très éloignée de la norme participative héritée de l'idéalisme "tocquevillien", qui ne semble correspondre ni aux possibilités réelles d'une population engagée dans de difficiles stratégies d'insertion urbaine, ni même toujours à ses aspirations.

La mobilisation des habitants de la périphérie ouagalaise recouvre, à bien y réfléchir, des phénomènes fort divers. Elle procède ainsi parfois d'un simple phénomène de diffusion de l'information : tel est le cas lorsque la question mise à l'ordre du jour d'une assemblée générale n'est susceptible d'aucune modification fondamentale et que le pouvoir d'intervention des résidents sur son devenir reste marginal. Bien que les

²⁶⁰ P. LABAZÉE. - "Réorganisation économique et résistances sociales : la question des alliances au Burkina". - op. cit. - p. 13.

citadins soient alors réduits à la passivité, l'affluence constatée dans les permanences peut être considérable, par exemple lorsque sont abordés des sujets concernant l'urbanisme "régalien". L'assemblée générale du secteur 14 à laquelle nous assistons le 26 août 1986 est à cet égard démonstrative.

Un communiqué radiophonique a convoqué la population, annonçant que la réunion serait consacrée à une prochaine opération de déguerpissement dans le secteur ; les circonstances sont par conséquent dramatiques. La séance débute par des slogans révolutionnaires adaptés au thème central de l'ordre du jour et le chant de l'hymne national. La foule est imposante (la plus importante qu'il nous ait été donné de voir) : de 600 à 700 personnes rassemblées dans la grande cour de la permanence et aux alentours ²⁶¹. Les pionniers "négocient" des bancs dans tout le voisinage pour accommoder cette foule, au sein de laquelle figurent de nombreuses femmes, portant des enfants, et des vieillards. Après la "descente des couleurs", la séance commence à 17h40. Le délégué expose rapidement, en français puis en moré, le déroulement prévu de l'opération d'urbanisme, en insistant sur les limites du périmètre concerné (26 hectares face à l'université et une étroite bande de terrains riverains du canal d'assainissement) et le délai de deux mois laissé aux habitants pour se préparer. Anticipant sur le mécontentement des résidants, il reconnaît que ce délai est bref et qu'il convient de "s'entendre au niveau du secteur" pour limiter ses incidences les plus désastreuses sur les familles, notamment les plus indigentes d'entre elles. Les intervenants, préalablement enregistrés, viennent ensuite solennellement exposer qui un problème personnel, qui une critique sur le déroulement du projet ou une récrimination concernant cet urbanisme "inhumain" (expression employée par une veuve, élevant huit enfants, qui s'indigne de ce qu'elle va devoir "dormir sous un arbre" quand on aura cassé sa maison), qui une demande de précision, au milieu d'un silence attentif, ponctué de rires et d'applaudissements. Puis les responsables répondent patiemment à chacune des questions, sans toutefois apporter d'éléments nouveaux : ils ne disposent eux-mêmes que d'informations transmises par la voie hiérarchique et ne peuvent que reproduire le discours politique accompagnant ces opérations urbanistiques. La séance se termine par la lecture des condamnations décidées à l'encontre de quelques membres des CR ouagalais et l'annonce d'une journée de mobilisation pour l'arrivée d'un chef d'Etat "ami". La foule se disperse à 19h45.

²⁶¹ Estimation d'un responsable du CR dont il nous fut impossible d'apprécier la justesse.

Malgré l'importance de l'enjeu, les responsables du CR tinrent la discussion dans le cadre d'une stricte discipline et nous fûmes surtout frappée par le décalage produit entre la relative liberté d'expression laissée aux résidants, qui ne se privèrent pas de critiquer, exprimer des doléances, interpellier parfois véhémentement les autorités, et l'absence de réel débat. Si chacune de leurs interventions fut prise en considération, elles suscitèrent des réponses décevantes, ré-entonnant sans fin les mêmes arguments et arguties entendus aux échelons supérieurs de la hiérarchie politique, sans jamais engendrer une véritable discussion. Le délégué du secteur, en tant que président du débat, joua parfaitement son rôle de vecteur de la pédagogie révolutionnaire : il répéta avec calme et patience les mêmes raisonnements, sans que le redondance des questions ne semblât entamer sa détermination ²⁶². Relais du pouvoir, il n'y dérogea à aucun moment, pas même lorsqu'il s'autorisa lui-même une désapprobation raisonnée à l'encontre des lacunes de la politique nationale, qui semblait avoir essentiellement pour fonction de désamorcer la colère des résidants. La mobilisation collective ne cherche pas dans ce contexte une efficacité opérationnelle immédiate, elle est un moyen pour les résidants de profiter individuellement du système de communication instauré par les réunions régulières des CR pour anticiper sur les opérations publiques et en tirer le meilleur parti possible, ou le moins mauvais. Cette version "minimale" de la mobilisation, qui a une fonction sociale bien réelle, suggère que les permanences restées vides ces dernières années ne sont pas tant celles que les populations ont abandonnées que celles que les leaders des CR n'ont pas su occuper, faute d'avoir posé les bonnes questions et d'avoir pu apparaître comme des canaux fiables de diffusion de l'information.

La signification de la mobilisation des résidants revêt cependant une tout autre dimension lorsque son objet est accessible à une maîtrise d'ouvrage micro-locale (c'est notamment le cas des réalisations d'équipements de proximité prévus dans les plans quinquennaux de secteur). Elle procède alors d'actions successives de caractère différent : participation au processus de décision au cours des assemblées générales, cotisations monétaires, apport en travail sur les chantiers collectifs, prise de responsabilités dans les commissions créées pour le traitement de problèmes spécifiques. Le déroulement même des assemblées s'en trouve considérablement modifié : l'objet de la discussion renvoyant à une responsabilité collective locale et s'inscrivant dans une autonomie de décision plus grande, l'attitude des différents protagonistes change et les responsables du CR n'apparaissent plus comme des auxiliaires d'un lointain pouvoir central mais, selon la configuration locale, comme des "complices" au service des stratégies du

²⁶² Des remarques en tous points similaires ont été faites par Pierre Englebert à propos d'autres CR géographiques de Ouagadougou : P. ENGLEBERT. - op. cit. - pp. 140-141.

secteur ou des agents plus ou moins "doués" de la collectivité, susceptibles de critiques et "réprimandes". Si les débats conservent tout leur formalisme, un authentique dialogue peut néanmoins être établi car les habitants ont un réel pouvoir d'influence sur les décisions qui sont prises et sanctionnées par un vote.

L'exemple de l'assemblée générale tenue au secteur 30 le 11 décembre 1988 est révélateur d'une telle participation, dépouillée de ses attributs idéologiques mais dont l'instrumentalité est parfaitement maîtrisée par les résidants. Présidée par le délégué du conseil révolutionnaire du secteur (CRS), la réunion rassemble entre 100 et 150 personnes. A l'ordre du jour figurent notamment un bilan de l'état d'avancement des réalisations du CRS et une présentation des actions programmées. L'agenda s'ordonne autour du compte-rendu des activités de trois cellules : la formation politique et idéologique, le sport et la culture, les actions socio-économiques. Ces dernières monopolisent cependant la discussion, tandis que les autres volets sont littéralement expédiés, ce dont témoigne le compte rendu en soulignant que les débats autour de l'exposé "convaincant" de la représentante de la cellule idéologique furent brefs. En réalité, ces derniers points intéressent fort peu les participants qui les tiennent pour des concessions nécessaires à la pratique révolutionnaire mais n'y attachent pas plus d'importance qu'à un habile habillage de circonstance. En revanche, les débats sont très animés autour de la proposition faite par le responsable aux activités socio-économiques de fixer le montant des contributions des futurs tributaires du lotissement à 5 000 FCFA pour les résidants et à 7 500 FCFA pour les non résidants. De nouvelles propositions émanent de la discussion et le vote entérine un dispositif beaucoup plus favorable aux résidants actuels du secteur, pour qui la cotisation est ramenée à 3 000 FCFA. D'autres débats, "quelquefois passionnés" reconnaît le procès verbal, et amendements suivent, concernant la gestion des points d'eau collectifs et l'instauration d'un intéressement des charretiers employés par la permanence à leurs ventes d'eau ²⁶³. Animées certes, mais d'une bonne tenue, ces discussions démontrent que les habitants savent très exactement évaluer leur marge de manœuvre. Ainsi, le champ de l'idéologie leur échappe totalement : ils se plient avec flegme aux exigences démonstratives d'un logogriphe aux enjeux doctrinaux duquel ils restent indifférents, mais n'envisagent nullement d'y consacrer leur temps et leur énergie. En revanche, les décisions socio-économiques portées aux voix lors de cette assemblée, si elles ne concernent certes pas des enjeux très importants, permettent aux citoyens présents d'exercer un contrôle sur les activités de la cellule socio-économique du CR et, partant, de promouvoir un certain

²⁶³ CRS DU SECTEUR 30. - op. cit. - p. 2.

nombre de leurs priorités comme de peser sur l'orientation générale de la "politique" du secteur. Ils ne dédaignent donc pas les possibilités que leur offre dans ce domaine l'arène du CR. L'existence d'une connivence opératoire liant les résidants à leurs mandataires, et la mesure intuitive de la portée réelle d'un engagement strictement instrumentalisé, apparaissent ainsi comme deux paramètres déterminant l'ampleur du mouvement d'adhésion des résidants à la vie publique infra-communale de leur secteur.

L'exercice d'un contrôle a posteriori sur les activités du CR peut aussi motiver une appréciable mobilisation, comme l'illustre l'assemblée générale tenue au secteur 29 le dimanche 11 février 1989. Le débat, houleux, rassemble entre 300 et 400 résidants venus statuer sur le bilan financier du précédent bureau. Des contestations élevées sur le rapport d'activité présenté par la trésorière avaient en effet préalablement conduit à la formation d'une commission chargée d'étudier le problème et de produire les éléments nécessaires au règlement du contentieux. L'assemblée se jour-là délibère sur la première partie des travaux de la commission. La qualité des débats et les inquiétudes manifestées par les militants présents démontrent à la fois que l'enjeu de la discussion est réel (les "contribuables" revendiquent un contrôle sur l'utilisation de leurs cotisations) et que les habitants ont une idée assez précise du programme de travaux du CR et de sa gestion.

Ces trois exemples soulignent les possibles "fonctions" différentes de la mobilisation dans les secteurs périphériques. Ils suggèrent deux remarques complémentaires. Relevons tout d'abord l'extrême formalisme des débats : cultivé par les CR, il participe, ici comme souvent en Afrique occidentale, de leur "institutionnalisation", en conférant à leur rôle et leurs attributions, une solennité calculée. Ce souci se traduit notamment dans la rigoureuse formalisation des procédures et des modes de fonctionnement interne des permanences, comme dans le strict respect d'un protocole de discussion lors les assemblées générales - les résidants qui souhaitent intervenir dans les débats doivent ainsi s'inscrire et la parole leur est ensuite donnée dans l'ordre d'enregistrement. Les débats restent le plus souvent très ordonnés et disciplinés ²⁶⁴, en dépit parfois de leur vivacité et des circonstances dramatiques qui les entourent.

Il faut également noter que le nombre des résidants mobilisés varie beaucoup en fonction des projets, qui n'ont pas tous le même pouvoir mobilisateur ; le nombre absolu de participants à une assemblée générale n'en exprime ainsi pas nécessairement la réussite

²⁶⁴ De façon similaire, Bruno Jaffré rapporte d'une réunion à laquelle il a assisté, qu'elle "est calme, bien menée par le délégué à la sécurité. Tout le monde écoute, celui qui désire prendre la parole lève le doigt et doit attendre son tour" : in B. JAFFRE. - op. cit. - p. 175.

ou l'échec. Suivant les enjeux débattus, les effectifs des réunions auxquelles nous avons assisté variaient de 30 à 200 personnes en général (avec le cas exceptionnel de la réunion du secteur 14 précédemment mentionné). Les entreprises des CR, pour être fédératrices et procéder généralement d'un consensus tacite sinon toujours explicite, concernent néanmoins rarement l'ensemble de la population et s'adressent le plus souvent à une "clientèle" spécifique (les parents d'élèves, les jeunes, les femmes, les commerçants...). Les groupes de résidants préoccupés d'action collective ne sont ainsi pas déterminés une fois pour toutes et se redéfinissent en fonction des problèmes, de sorte que la mobilisation réelle à Ouagadougou est à polarisation variable et fonctionne sous la forme de "coalitions" temporaires et finalisées.

Cette contingence des manifestations de solidarité ne nous paraît pas être a priori un facteur de faiblesse : elle contraint les leaders à étudier plus précisément la pertinence de leurs projets, à "cibler" les intéressés et à rester vigilants dans des configurations très labiles. Elle leur rappelle aussi avec acuité que l'action collective n'est jamais qu'un moyen parmi d'autres d'agir sur son environnement. L'option individuelle demeure en effet un comportement généralement plus immédiat et plus "spontané" chez la plupart des individus et la mobilisation collective ne constitue "ni la seule ni la plus probable des stratégies politiques des groupes dominés face à un ordre social inique. L'adaptation au système (par l'entrée dans des réseaux de patronage ou de clientèle) ou la sortie du système (par l'exode et la mobilité sociale) apparaissent comme des stratégies moins risquées, donc plus adaptées à des situations de précarité" ²⁶⁵. Si le bouleversement politique survenu en 1983 favorise désormais l'occurrence d'actions concertées des citoyens, érigés en acteurs urbains collectifs à travers leurs CR, seuls reconnus comme interlocuteurs valables des pouvoirs institutionnels, il ne l'impose en aucune sorte et l'extrême variabilité des secteurs aux impulsions politiques dans ce domaine en témoigne. Même dans un contexte où la promotion des intérêts individuels fut dévalorisée et sévèrement considérée par le régime révolutionnaire, comme ce fut le cas sous le CNR, l'action collective demeure "résiduelle" et ne se développe, pour reprendre une conclusion des travaux de CHODAK à Dakar, "que là où l'action individuelle ne procure pas déjà des avantages supérieurs" ²⁶⁶. Aussi n'est-elle à plus forte raison plausible, dans le contexte moins contraignant de la Rectification, qu'à la condition de ne présenter que de faibles risques économiques, politiques ou sociaux. Le rôle du CR est

²⁶⁵ B. JOBERT. - "Centre, périphérie et politique de participation populaire : esquisse théorique". - in *Annuaire du Tiers-monde VIII 1982-1983*. - op. cit. - p. 57.

²⁶⁶ E. S. NDIONE. - *Dynamique urbaine d'une société en grappe : un cas, Dakar*. - Dakar : ENDA, 1987. - pp. 62-63. - (Environnement africain ; série Etudes et recherches, n° 109-110-111).

ici fondamental car de sa capacité à prendre en charge le "surcoût" de l'action collective et à présenter des montages dans lesquels la mobilisation apparaît comme une alternative crédible à l'"idéologie de la chance" ²⁶⁷, dépend très largement l'adhésion des populations, soucieuses de maintenir l'équilibre optimal d'une gestion parcimonieuse de leurs ressources, dont l'expression l'ultime consiste en "la reproduction des pratiques, lentement perfectionnées, qui ont permis un ajustement délicat entre le groupe et son milieu" ²⁶⁸. Le mythe d'une "loterie" urbaine entretenu par la réussite de quelques individus ²⁶⁹, comme la fiction des "priorités populaires" conduisent les CR à privilégier une gestion pragmatique, dans laquelle l'actualisation de solidarités temporaires et partielles tissées autour de leurs projets prime sur la mise en œuvre d'une pédagogie de l'action collective.

Il est dès lors compréhensible que la mobilisation fonctionne ponctuellement selon un fractionnement de la société infra-communale qui reproduit les préoccupations de groupes spécifiques, à qui leur engagement confère un avantage comparatif sans commune mesure avec le potentiel individuel de chacun dans le cadre précis du projet considéré. C'est ainsi que nous avons vu des parents d'élèves se mobiliser autour du projet de construction d'une école, puis d'autres résidents participer à la réalisation d'un marché ou encore des jeunes consacrer des week-ends à l'aménagement d'un terrain de football selon un calendrier de travaux entrecoupé de périodes de gestation, pendant lesquelles la mobilisation était apparemment inexistante. On remarquera toutefois que l'absence de "grand-messe participative" ne signifie pas nécessairement que le CR soit inactif et que le mécanisme de mobilisation soit interrompu : entre les assemblées générales, où sont décidées les grandes orientations de sa "politique", et la contribution des populations aux chantiers, le bureau du CR continue le plus souvent de fonctionner, effectuant le démarchage préalable aux réalisations et assurant la gestion des dossiers. Aussi la mobilisation n'apparaît-elle pas comme un processus linéaire, mais au contraire comme une concaténation de projets dont la logique d'enchaînement, soumise aux aléas des opportunités, semble parfois fantaisiste et juxtapose des périodes de "relâche", que gère le bureau restreint du CR, ponctuées de temps forts assumés collectivement.

Le discours traditionnel sur la participation déplore ce phénomène, contraire à l'idéologie communautaire véhiculée par ses promoteurs, tandis qu'il nous semble résulter

²⁶⁷ J. BUGNICOURT. - "Les inégalités de l'habitat". - in Séminaire sur l'habitat : Ouagadougou 17-22 novembre 1975. - Ouagadougou : PNUD, 1976. - p. 29.

²⁶⁸ B. JOBERT. - op. cit. - p. 56.

²⁶⁹ J. BUGNICOURT. - op. cit. - pp. 30-31.

logiquement de la fonction instrumentale de la mobilisation qui n'est, dans le contexte ouagalais au moins, qu'une forme circonstanciée de gestion de la pénurie. Fondamentalement en effet, elle n'intervient que comme mécanisme des stratégies d'insertion urbaine et ne prend de l'envergure que dans la mesure où elle conforte les projets individuels de mobilité sociale ascendante, favorisés par les opérations de lotissement. Les résidants cherchent ainsi à consolider leurs positions familiales, exprimées en termes de patrimoine immobilier et de "capital" social, en réaffirmant leur inscription géographique dans des "quartiers" en cours de constitution par des contributions à l'édification de patrimoines collectifs de proximité, et leur appartenance à des communautés "en marche", en y développant de nouvelles formes de sociabilité. La mobilisation en périphérie ouagalaise, suscitée par les effets "dopants" de la régularisation foncière sur les trajectoires socio-économiques des familles, est ainsi un formidable instrument au service de cette stratégie consistant à prolonger, consolider, valoriser, les nouveaux acquis de l'accession au statut de "propriétaire" par un investissement dans le champ de l'espace public ²⁷⁰ ; elle n'est aussi que cela, dans les circonstances actuelles. Le primat des logiques domestiques pèse donc sur la régularité de ses manifestations et de ses rythmes, ne laissant à la solidarité virtuelle des résidants l'opportunité d'expressions formalisées que sur des périodes relativement brèves (de l'ordre de quelques mois), correspondant à la réalisation de projets ponctuels.

Il faut toutefois convenir que la gestion de cette participation intermittente et à polarisation variable, dont les montages successifs diffèrent dans leur nature, leurs objectifs, leurs moyens ou leurs principes, n'est pas simple. Les responsables des CR ont ainsi précisément à déployer leur habileté dans l'art de susciter, conduire et rendre efficaces des "agrégats" éphémères d'intérêts particuliers. La logistique de cette mobilisation à géométrie variable repose donc sur la structure permanente du bureau du CR qui assume seule la responsabilité de canaliser les éclosions épisodiques de solidarité et d'entraide qui se cristallisent localement autour d'enjeux liés à un état de carence structurel ou conjoncturel, voire accidentel (inondation, épidémie). Cet activisme erratique semble en contradiction avec l'idée de suivi que suppose la gestion, pourtant, il peut se révéler d'une indubitable efficacité lorsque l'encadrement des résidants permet aux projets de se relayer dans le temps tout en ne demandant aux impétrants qu'une mobilisation épisodique.

²⁷⁰ Des stratégies décrites par Isidoro Cheresky dans la périphérie de Buenos Aires semblent comparables en dépit de la diversité des contextes : I. CHERESKY. - "La vie associative dans les quartiers populaires du Grand Buenos Aires". - in C. BATAILLON, J. GILARD (éds.). - op. cit. - p. 101.

Les CR cependant, que détermine amplement le poids des hommes, ne manifestent pas la même virtuosité dans cet art de la mobilisation et ont souvent hésité, ces dernières années, entre la persuasion et l'autoritarisme répressif. Il disposent néanmoins de puissants "arguments" pour convaincre les résidants de contribuer à leurs efforts, le recours nécessaire à la permanence pour l'obtention d'informations et de documents officiels fournissant à cette dernière l'occasion de faire valoir ses exigences. La frontière est alors parfois ténue entre exaction et juste réquisition d'une participation aux efforts collectifs du secteur. La différence, auxquelles les populations sont évidemment très sensibles, s'inscrit à la fois dans les méthodes employées (persuasion ou chantage et intimidation) et dans la pertinence de l'utilisation des contributions exigées.

Tous les secteurs sont potentiellement menacés par la démobilisation qui résulte d'un divorce entre la population et le bureau du CR et donc susceptibles, pour "sauver la face", de substituer une idéologie de l'encadrement à celle de la mobilisation. Il nous fut donné d'assister à l'émergence d'un tel processus dans un secteur que nous avons suivi de 1986 à 1989. L'équipe du CR, qui avait procédé à la complétion de plusieurs chantiers d'équipements de proximité et fait voter un nouveau programme d'appui au début de l'année 1987, nous semblait dynamique. Le bureau en fut pourtant entièrement renouvelé aux élections de 1988. Les commentaires de leurs successeurs, confirmés et complétés par ceux des responsables d'autres secteurs de la périphérie, invoquèrent le dirigisme croissant du CR et sa volonté, devant les difficultés grandissantes de la mobilisation, de politiser les débats locaux pour tenter de recruter de nouveaux soutiens dans le réseau des affiliations partisans. Mécontents de voir transférée dans un autre registre d'action (le politique) la légitimité du CR qu'ils entendent corréler prioritairement à la pertinence et l'efficacité des arbitrages de sa "politique" socio-économique, les résidants ont joué l'"attentisme" avant de remplacer ses représentants. Pour avoir longuement fréquenté les délégués de ce secteur, nous sommes tentée de penser que leur impatience et leur intransigeance militante, plus que leur souci d'asseoir une hégémonie, ont été à l'origine de cette "déviation" autocratique. Il n'en demeure pas moins que la démonstration fut ainsi faite qu'une mobilisation réduite à n'être qu'une justification a posteriori d'un programme d'action formulé par quelques "décideurs" locaux ne rencontre guère l'assentiment des Ouagalais. Fort avertis des distinctions entre une mobilisation alibi, "appel désespéré et paradoxal des gouvernants aux gouvernés" ²⁷¹ pour cautionner leur pouvoir, et une mobilisation inscrite dans un

²⁷¹ F. MELLAH. - "Le développement politique : rôle et limites de l'administration publique. Eléments pour une analyse de l'Etat «moderne» au tiers-monde". - in *Annuaire du tiers-Monde VIII 1982-1983*. - op. cit. - p. 83.

authentique effort de socialisation du politique et des problèmes socio-économiques dans les secteurs, les résidents de la périphérie modulent avec attention leur adhésion. Dès lors, et bien que cette conclusion apparaisse comme un paradoxe au regard des travaux consacrés à la "participation", cette rationalisation acceptée d'une mobilisation instrumentale des collectifs résidentiels nous paraît constituer, dans la conjoncture actuelle, un des atouts de la gestion partagée qui en est l'émanation.

Chapitre III. Construction progressive d'un champ de gestion : l'émergence du partage

La notion de partage suggère, d'une part, que plusieurs protagonistes participent ensemble à une fonction urbanistique dont ils partagent l'exercice, d'autre part, que ces mêmes acteurs peuvent être "partagés" - c'est-à-dire divisés - sur les actions à entreprendre en revendiquant des objectifs et en manifestant des comportements divergents. Or la gestion urbaine de proximité ressortit précisément à ces deux significations : elle est exercée conjointement par des intervenants divers, mais le pacte qui en est à la base, s'il a été souvent reconduit ces dernières années pour des projets consensuels comme les écoles, n'est cependant jamais acquis d'avance puisqu'il est implicite et ménage ainsi des marges de transgression. C'est pourquoi ils sont négociés en fonction des stratégies à l'œuvre et de la capacité des différents acteurs à saisir les opportunités lorsqu'elles se présentent. Les CR de secteur, dont dépend largement la dynamique de cette gestion, s'insèrent donc dans le jeu, lorsque la liberté leur en est donnée, en utilisant différemment leurs potentialités respectives et en actualisant leurs atouts au gré de la conjoncture, afin de donner "une réponse adéquate aux conjonctures" ¹.

Le champ de la gestion partagée est ainsi mouvant et les logiques des filières d'intervention qui le sous-tendent sont souvent fort différentes. L'on peut ainsi légitimement s'interroger sur la nécessité, voire l'utilité, de les fédérer sous cette appellation commune. L'objet du présent chapitre sera précisément de donner des éléments de réponse à cette question. Nous nous appuierons à cet effet sur des travaux de terrain menés dans les secteurs de la périphérie entre 1986 et 1989 : présence assidue et entretiens répétés nous ont permis de suivre les équipes successives des CR dans leurs "politiques" locales, d'assister aux réunions et assemblées générales dans les permanences, de participer à certaines activités collectives (fabrication des bornes, attributions des parcelles et ouverture des voies, surveillance des chantiers de construction d'équipement, plantations d'arbres, cérémonies diverses, etc...) et enfin de discuter longuement avec les responsables de leurs difficultés comme de leurs satisfactions, servant éventuellement de vecteur d'information et de "gage".

¹ M. de CERTEAU. - L'invention du quotidien. 1. Arts de faire. - Paris : Gallimard, 1990 (réédition). - p. 90. - (Folio Essais).

De façon générale, les activités des secteurs concernent des équipements ou des services d'intérêt collectif local (administratif, social, culturel et, plus rarement, économique) dont l'utilité communautaire est immédiate et dont la rentabilité politique est prévisible (éducation, santé et hygiène, loisirs). Le choix des actions procède d'un vote de l'assemblée générale des militants qui comporte, selon les périodes et les secteurs, de 20 à 300 personnes. C'est donc théoriquement en fonction des priorités définies par les habitants "actifs" que sont réalisés les travaux, dans l'intérêt de la collectivité, mais en réalité, les situations sont beaucoup plus complexes et d'autres paramètres interviennent dans les mécanismes de décision, qu'ils relèvent de facteurs sociaux caractérisant la communauté locale (influence de résidents "puissants", membre du CR ou non ², nature des réseaux de relation mobilisables) ou de facteurs conjoncturels extérieurs (décision des autorités centrales, calamité naturelle, par exemple).

Les interventions sont toutefois cantonnées dans des projets qui mobilisent des ressources économiques modestes et visent de préférence des actions aux retombées socio-politiques immédiates. Cette dernière caractéristique est fondamentale car elle conditionne la conduite des CR : soumis aux sanctions électorales, ils ne peuvent engager des projets qui n'ont pas d'effets visibles à brève échéance et tendent à privilégier les interventions promptement perceptibles, ce qui n'est pas nécessairement synonyme de politique réfléchie. En réalité, nous verrons que la logique de construction du champ de la gestion partagée correspond dans chaque secteur beaucoup plus à la constitution empirique et itérative d'un "savoir-faire" local, ainsi qu'à un mécanisme de réponse aux sollicitations de la conjoncture, plutôt qu'à une réflexion sur les "besoins" et sur la rationalité urbanistique de l'aménagement.

La notion même de gestion urbaine est étrangère aux différents protagonistes et elle n'est jamais formulée comme étant le motif ou la finalité de leur démarche. Celle de partage n'est pas plus formalisée. Notre utilisation de cette terminologie provient d'une agrégation a posteriori de l'ensemble des activités que nous avons empiriquement observées : nous nous efforcerons de démontrer le bien-fondé de cette "reconstruction" et son caractère opératoire pour comprendre l'originalité des phénomènes étudiés.

Les services et équipements de proximité représentent, dans la capitale burkinabè, un champ d'exploration récent pour les revendications populaires (et de leurs formes

² Cette "confiscation" du pouvoir de décision par quelques individus n'est pas propre aux CR. Voir par exemple : C. MOSER. - "Mobilization is women's work : struggles for infrastructures in Guayaquil, Ecuador". - in C. MOSER, L. PEAKE (eds.). - Women Human Settlements and Housing. - London ; New York : Tavistock Publications, 1987. - p. 178

participatives). Son émergence résulte autant d'un opportunisme politique venu "d'en haut", que des besoins de propagande ont conduit à l'annexion d'un certain nombre de thèmes potentiellement mobilisateurs, que d'une stratégie ébauchée "en bas" par les citoyens et reposant sur le dévouement d'une frustration sociale longtemps contenue. La mobilisation populaire s'est reportée sur ce terrain au lendemain de la Révolution en raison d'un faisceau de facteurs convergents que l'on peut regrouper en deux ensembles articulés : ceux qui relèvent de l'incitation gouvernementale et répondent aux logiques "décentralisatrices" du pouvoir d'Etat, ceux qui procèdent d'une interprétation "spontanée", c'est-à-dire plus indépendante du carcan politique, et d'une exploitation plus libérale des fonctions du pouvoir populaire par les CR et leurs populations.

I. Les principes de fonctionnement : subordination à la "Règle" et arbitrages locaux

Quelles que soient les réserves que l'on peut émettre à l'encontre de la politique engagée par le CNR ³, il convient de reconnaître que celle-ci a indéniablement changé, sinon toujours concrètement les modes de vie, du moins la logique d'organisation de la société, créant les conditions nécessaires à l'émergence des phénomènes que nous décrivons. C'est à l'ombre de ces bouleversements souvent douloureux, parfois traumatiques, que sont apparues des formes nouvelles d'intervention et plus largement d'"endossement" d'une nouvelle citoyenneté qui ont d'ores et déjà, et indéniablement, produit des résultats convaincants à Ouagadougou. Le tableau des réalisations et des projets en cours dans les secteurs périphériques permet de constater la réalité des efforts consentis et d'apprécier leur concrétisation au niveau des quartiers. La comparaison avec la situation avant 1984 est édifiante.

A. La décentralisation imposée

L'importance soudain accordée par l'Etat à l'équipement des quartiers résidentiels populaires s'explique par des raisons idéologiques conformes aux objectifs plus généraux de la Révolution, mais aussi par des raisons politiques plus implicites, mettant en cause notamment les relations de pouvoir et le contrôle des populations urbaines. Les premières se réfèrent en effet aux mots d'ordre affichés dès le début par la Révolution

³ Voir par exemple les analyses d'Alain Marie dans "Politique urbaine : une révolution au service de l'Etat". - in Politique africaine. - n° 33, mars 1989. - pp. 27-38.

(notamment la priorité accordée à l'habitat ⁴). Les secondes tiennent au fait que l'équipement des quartiers périphériques, au même titre que leur lotissement, vise à intégrer ces quartiers dans la ville et à stabiliser leurs populations, physiquement mais aussi politiquement.

1/ L'encadrement des opérations de lotissement

Sans revenir sur la description des activités qu'assument les CR dans ce cadre, nous voudrions insister ici sur l'importance des responsabilités ainsi transférées, moins en vertu des tâches techniques confiées aux structures populaires, qu'en raison de la fonction stratégique qu'elles leur confèrent : en les mettant en relation avec leurs populations, en les familiarisant avec les arcanes de l'administration ouagalaise, en les rendant plus sensibles aux problèmes de l'habitat, elles les imposent comme des acteurs incontournables de l'aménagement urbain des aires périphériques. Les responsabilités initiales qui leur ont été transférées dans ce cadre sont ainsi politiquement, techniquement et fonctionnellement à la source de celles qui les ont, depuis, fait émerger comme gestionnaires des patrimoines collectifs infra-communaux.

Rappelons simplement les termes du partage. Selon les nouvelles procédures, la DGUT arrête annuellement un programme de lotissement, élabore les avant-projets, établit et exécute les plans. Aux CR et à la population sont attribuées les tâches non spécialisées telles que la confection des bornes et leur implantation au cours du lotissement. Plus généralement, selon Martin Ouédraogo, urbaniste à la DGUT, "toutes les rubriques non spécialisées de l'ouvrage sont à la charge de la population. Certaines rubriques spécialisées mais qui touchent directement l'habitant et son logement sont prises en charge par elle. C'est le cas de l'assainissement où le propriétaire d'une parcelle peut réaliser le tronçon de canalisation le long de sa propriété, pourvu qu'on veille au respect des normes calculées" ⁵. La répartition des tâches apparaît donc ici limpide : aux professionnels les tâches techniques, la définition des normes, le contrôle du respect des

⁴ CONSEIL NATIONAL DE LA REVOLUTION. - Discours d'orientation politique. - Ouagadougou : Ministère de l'Information de la République de Haute-Volta, 1983. - p. 42 ; SGN-CDR. - Première conférence nationale des Comités de défense de la Révolution : documents finaux, Ouagadougou 31 mars - 4 avril 1986. - Ouagadougou : SGN-CDR, 1986. - p. 77.

⁵ M. OUEDRAOGO. - "La participation de la population dans les opérations d'aménagement urbain". - Communication au séminaire Elaboration de documents de planification urbaine et conduite de programmes urbains opérationnels. Bamako : 25 mai - 1er juin 1985. - doc. non publié. - p. 8.

cahiers des charges, aux populations, cheville ouvrière du programme, le travail de manœuvre ⁶.

Au delà de cette division technique du travail, il faut toutefois mesurer la portée symbolique et psychologique du rôle organisationnel ainsi confié aux CR. C'est par la permanence, responsable de la diffusion de l'information, que les résidants apprennent l'imminence d'une opération de lotissement. C'est elle qui tient copies des registres recensant les habitations et les occupants. Tout au long des travaux, c'est encore par elle que les habitants sont tenus informés du déroulement du chantier et des démarches à effectuer. Les CR sont donc au cœur des réseaux d'information concernant les habitants et leur logement et détiennent un pouvoir de pression et de contrôle potentiellement considérable sur leurs populations. Certaines initiatives en témoignent de façon éloquente. Au secteur 29 par exemple, les responsables réalisaient, en 1989, un fichier des attributions comportant, pour chaque acquéreur de lot, le nom, le numéro de la carte d'identité, le numéro de recensement du précédent logement et celui de la nouvelle parcelle. Notre interlocuteur nous expliquait alors que ce travail procédait d'une volonté de "mieux contrôler et maîtriser l'avancement du lotissement" et de "faciliter la tâche des prochaines commissions d'attribution" ⁷. Pour louables qu'elles soient, ces intentions ne doivent cependant pas masquer qu'avec un tel document, "cadastre" officieux redondant de celui que les autorités s'efforcent de mettre au point, le CR disposera, s'il est achevé et tenu à jour, d'un formidable instrument d'encadrement des résidants et de leurs pratiques immobilières, sans qu'aucune règle déontologique n'ait été établie pour son utilisation. Pour s'étonner du rôle prépondérant (parfois hégémonique) que certains CR revendiquaient en 1987 (avant la chute du CNR) dans les secteurs, il faut avoir mal mesuré la portée de cette "décentralisation" : à travers le transfert apparemment anodin d'une technicité rudimentaire, c'est en réalité à un véritable reclassement des forces sociales à l'œuvre dans les secteurs que l'on a abouti, phénomène qui outrepassa très largement les enjeux immédiats du lotissement en tant qu'opération urbanistique.

Pour leur permettre de remplir correctement cette fonction d'encadrement des opérations de lotissement, certains fonctionnaires, élus dans les CR, ont même été temporairement "mis à disposition" dans les secteurs (à temps plein ou partiel et tout en gardant la rémunération de leur administration d'origine). Notons que, ainsi, le gouvernement a

⁶ Pour une description détaillée de ces procédures, voir B. SANOU. - "La procédure de lotissement : des intentions à la mise en œuvre"; - in E. LE BRIS et alii. - Les enjeux des extensions urbaines à Ouagadougou : rapport final - Paris : ORSTOM ; Ouagadougou : CNRST, à paraître. - p. 10 et sq.

⁷ Entretien du 23 février 1989.

contraint diverses administrations à contribuer (modestement il est vrai) à ce programme de lotissement. Loin d'être une pratique temporaire destinée à parer au manque de personnel lors du lancement quelque peu précipité des lotissements "commandos", ce recours à un encadrement détourné de ses fonctions originelles apparaît plutôt comme un principe de fonctionnement, puisqu'il est à nouveau utilisé lors de la reprise des lotissements dans certaines parties de la ville en 1989 (notamment aux secteurs 28 et 29) : un fonctionnaire du centre avicole, responsable des activités socio-économiques du secteur 29, est par exemple alors "coopté" comme membre de la commission d'attribution. Il s'agit donc bien d'une volonté délibérée de diversifier la nature des participations et d'élargir le cercle des intervenants à des individus que leur vocation professionnelle ne destine pas spécifiquement à ce genre de travail et à des administrations qui ne sont pas a priori expressément partie prenante des opérations. Comment analyser cette option, sinon en la replaçant dans la perspective plus large d'une volonté politique d'imposer un partage généralisé et systématique des charges de la gestion urbaine en l'étendant, aux côtés des populations attributaires des tâches organisationnelles et non spécialisées, et de la DGUT, détentrice du savoir technique, à d'autres acteurs urbains dont on "réquisitionne" les compétences ?

Outre l'encadrement, les secteurs fournissent également les "petites mains" chargées d'effectuer le travail ingrat de gestion courante. Pour réaliser ces tâches, des "militants de base" ont été notamment formés par la DGUT à la lecture des plans et au repérage sur le terrain. Cette composante de la gestion partagée, qui permet à des habitants de bénéficier d'une formation minimale (dans le cas de la lecture des plans elle est de 15 jours) nous paraît essentielle : elle a beaucoup joué ensuite dans le développement de la capacité des CR à négocier leurs projets, à contrôler les réalisations, à analyser les problèmes de leur secteur en termes techniques et non seulement descriptifs. Insuffisant cependant, cet apprentissage rudimentaire ne permet pas toujours aux membres des CR de mener les travaux avec la rigueur et la compétence nécessaires. Beaucoup de temps a ainsi été perdu : de l'aveu même d'un délégué, qui s'est depuis retiré des structures populaires, "c'était la panique" lorsque plusieurs centaines de personnes se pressaient sur le terrain pour les attributions et qu'il fallait organiser les tâches, contrôler les opérations et répondre aux doléances, dans la chaleur et le dénuement⁸.

Ne peut-on cependant aussi interpréter autrement le partage en constatant que, dans une certaine mesure, les prébendes retirées de ces charges par des CR parfois peu

⁸ Entretien du 19 février 1986.

scrupuleux, qui ne se sont pas oubliés dans les distributions de parcelles, ont servi d'instrument au gouvernement pour indirectement les "gratifier" ? Bien que de notoriété publique, les tractations foncières illicites n'ont fait l'objet, au cours des premières années, d'aucune enquête et d'aucune condamnation. Cette "bienveillante" indifférence du pouvoir n'avait-elle pas valeur de reconnaissance ? L'administration, n'ayant pas les moyens de payer du personnel pour exécuter ces tâches, a employé des "bénévoles" qui se sont rémunérés en lots ou avantages fonciers divers : à chaque travail son "salaire". Un prudent parallèle pourrait être ici proposé avec la tolérance des autorités politiques d'autres pays, par exemple au Congo, vis-à-vis des lotisseurs clandestins et de leurs auxiliaires, les "géomètres" : ceux-ci, agents des services techniques de l'Etat en semaine et techniciens "free lance" le week-end, travaillent parfois pour des propriétaires fonciers qui les rétribuent en parcelles⁹. A Ouagadougou, le propriétaire-lotisseur du sol est l'Etat, les "techniciens" sont les CR à qui le premier a, dans une certaine mesure, autorisé, implicitement sinon ouvertement, une rémunération en nature... N'est-ce pas l'argument que les individus jugés aux 23èmes assises du TPC de Ouagadougou en 1990 évoquèrent pour leur défense ? L'un d'eux affirma ainsi que "pour le travail effectué pour le recensement, la fabrication des bornes, etc, chacun d'eux avait eu droit à deux parcelles"¹⁰, tandis qu'un autre témoigna que, "depuis la Révolution, il travaille pour le peuple. C'est pourquoi il a fait des demandes [de parcelles] que la commission a satisfaites"¹¹. Par le transfert de certaines tâches techniques, le pouvoir libère ainsi la pression sur ses administrations, incapables de subvenir à la tâche, diminue le coût des opérations (la DGUT estimait en 1985 que l'économie réalisée grâce à la participation des CR et de la population pouvait s'élever à 35 ou 45% du coût total¹²) et s'attache une "clientèle" bénéficiaire de la rente de situation offerte par ces postes de techniciens improvisés.

La participation étant un moyen de lever temporairement la contradiction, il réduit ainsi l'incompatibilité d'un programme très ambitieux avec des ressources publiques rares et protège ses "démembrements" du mécontentement provoqué par la précipitation des mises en œuvre, que l'expérience de quatre ans de lotissements commandos ne semble guère avoir levée. Les urbanistes, dont la marge de manœuvre est faible certes face au pouvoir politique, ont ainsi été "protégés" par l'écran des CR. Si les "hordes" d'attributaires mécontents s'étaient présentées au bureau de la DGUT chaque matin au

⁹ R. E. ZIAVOULA. - "La course à l'espace urbain : les conflits fonciers à Brazzaville". - in Politique africaine. - n° 31, octobre 1988. - pp. 22-29.

¹⁰ Sidwaya. - n° 1593 du 29 août 1990. - p. 2.

¹¹ Ibid. - p. 1.

¹² M. OUEDRAOGO. - op. cit. - p. 8.

lieu d'investir celui du CR de quartier - ces conflits ont même pu prendre des formes assez virulentes puisque la distribution des parcelles a dû être interrompue au secteur 17 en avril 1984 ¹³ - peut-être la prise de conscience des problèmes aurait-elle eu des conséquences plus immédiates sur les méthodes de l'administration. On aurait mauvaise grâce, sous prétexte que des membres des CR "se sont servis avant de servir le peuple", de ne pas reconnaître la tâche ingrate qu'ils ont accomplie en filtrant les conflits et en traitant, au jour le jour et pendant des mois, les réclamations et les différends: la gestion délocalisée tient aussi dans ce partage.

2/ Gestion de l'état civil

Une autre composante précoce et importante de la décentralisation "octroyée" a été la délégation de la tenue de l'état civil aux TPC (tribunaux populaires de conciliation) en 1986. Nous avons déjà indiqué ce qu'étaient ces acteurs et leur positionnement par rapport aux CR, avec lesquels ils partagent le plus souvent les locaux de la permanence ¹⁴. Dans les secteurs, les TPC remplacent officiellement deux vénérables institutions : d'une part le service d'état civil centralisé, d'autre part le conseil des anciens traditionnellement chargé de conserver la coutume, de la faire appliquer et de veiller au maintien des bonnes mœurs de la communauté (notamment en exerçant un rôle de modérateur dans les querelles familiales ou de voisinage). De la première, les TPC ont hérité de la gestion des registres de l'état civil : enregistrement des mariages, naissances, décès, délivrance des actes, des attestations de tutelle et hérédité, reconnaissance des enfants illégitimes (les cartes d'identité sont en revanche délivrées par les commissariats). De la seconde, ils ont hérité d'une mission de conciliation qui consiste à régler les litiges et conflits de petite envergure qui peuvent survenir dans les quartiers : querelles de ménage, petits larcins, disputes entre voisins, etc... ¹⁵ Toutes les prestations et les actes délivrés par les TPC sont gratuits.

De façon générale, les TPC ont fonctionné régulièrement depuis 1986 et sont très sollicités. La fréquence de leurs permanences varie, de deux fois par semaine (mardi et jeudi par exemple au secteur 29) à une fois tous les 15 jours (par quinzaine le dimanche au secteur 30). Dans les secteurs où nous avons assisté à leurs séances, nous avons constaté l'importance quantitative des dossiers traités et des services administratifs

¹³ Sidwaya. - 19 avril 1984.

¹⁴ Cf. supra : deuxième partie, chapitre II (I.A.1.).

¹⁵ Voir P. MEYER. - "Burkina Faso : une nouvelle forme de justice à l'essai". - in *Afrique contemporaine*. - n° 156, 4ème trimestre 1990. - pp. 51 - 56. - (n° spécial : *La justice en Afrique*).

rendus dans les deux catégories de charges qui sont les leurs (état civil et tribunal). Même lorsque les CR sont en perte de vitesse dans les secteurs, les TPC continuent d'exercer leurs fonctions et animent les permanences. Nous avons également remarqué que, si les femmes semblent constituer une part importante de leur clientèle, peut-être en raison de leur plus grande disponibilité dans la journée pour effectuer les démarches administratives familiales - et l'on ne peut ici que se féliciter du progrès que constitue la décentralisation, à proximité des ménages, des bureaux capables de leur délivrer les actes administratifs élémentaires - les hommes et notamment les vieux ne dédaignent pas de venir plaider ou assister aux séances de conciliation. Qu'elle représente une adhésion volontaire ou une soumission à un état de fait, cette participation montre cependant que les TPC remplissent une fonction reconnue dans la société locale.

Il faut à nouveau noter que la main-d'œuvre "qualifiée" qui exerce dans ces TPC est parfois "recrutée" de la même façon que celle des commissions d'attribution dans les opérations de lotissement : elle est en réalité mise à disposition pendant quelques heures par des administrations publiques. Par exemple, la secrétaire "bénévole" du TPC du secteur 29, secrétaire de métier et employée à la mairie de la commune de Bogodogo à laquelle appartient le secteur, est déchargée de son travail deux jours par semaine (mais garde l'intégralité de son salaire) pour y tenir les registres d'état civil. Là encore, il ne s'agit nullement d'une mesure temporaire mais bien d'un principe puisque, reprenant les termes de l'ordonnance n° 85-37 d'août 1985, une directive du 22 novembre 1988 précise : "Lorsqu'il est salarié, l'absence d'un membre du TPC de son lieu de travail pour les activités du tribunal ne peut porter atteinte à ses rémunérations et autres avantages qui lui sont reconnus à temps plein" ¹⁶.

L'on peut interpréter cette pratique comme précédemment : elle relève d'une forme indirecte de délocalisation des ressources imposée à des administrations ou autres organismes pour compenser l'absence de mécanismes systématiques d'accompagnement financier des mesures décentralisatrices du gouvernement. En effet, si les responsabilités de l'état civil précédemment prises en charge au niveau de la province ont été décentralisées, ni le personnel ni le matériel ne l'ont été, des mécanismes de compensation restent donc à trouver. La viabilité de ceux que l'on connaît actuellement reste cependant posée et, faute d'un accord contractuel clair entre les secteurs, l'administration et le gouvernement sur leurs modalités, l'on voit mal comment la situation pourrait perdurer car si les autorités politiques ont jusqu'à présent réussi à

¹⁶ Directive conjointe n° AN VI 007 FP de la Coordination nationale des structures populaires et du ministère de la Justice du 22 novembre 1988. - p. 3.

soulager l'administration sans en payer le coût, les expédients utilisés ne pourront longtemps encore servir de politique. La nécessité de trouver quelque arrangement définitif est ainsi démontrée par la dénonciation, aux niveaux local et central, de "dérapages" : mauvaise tenue des registres, "rançonnement" des populations mal informées de la gratuité des actes, trafics de papiers et pressions sur les administrés. La presse s'est aussi fait l'écho de ces abus : "Des membres de TPC en sont arrivés à exiger ou à accepter de l'argent en contrepartie du service qu'ils rendent. Ce qui est formellement interdit" ¹⁷. Ces comportements avaient même laissé envisager aux autorités une recentralisation partielle des services d'état civil au niveau des cinq nouvelles mairies ¹⁸. Sans trancher, contentons-nous de poser le problème en insistant sur le fait que le "bénévolat" ne peut servir de seul moteur dans le fonctionnement d'un service ingrat tel que celui-ci et qu'une forme de rémunération devrait être trouvée, afin de stabiliser le personnel infra-communal et tenter d'enrayer les prélèvements illégaux sur les populations.

3/ Maintien de l'ordre public

Au nombre des fonctions dévolues aux secteurs figurait en 1984 la responsabilité du maintien de l'ordre, qu'ils partageaient avec les forces de police des commissariats de quartier. L'expérience a échoué en raison des "excès" des éléments militairement formés des permanences, qui ont largement outrepassé le rôle qui leur était attribué et de la mauvaise définition du partage des tâches entre les CR et les commissariats. En effet, en l'absence d'une délimitation franche de leurs compétences, les cellules de sécurité des CR sont apparues comme des instances concurrentes des forces de police, avec cette différence cependant qu'elles n'en avaient ni la formation ni les salaires, d'où une tension malsaine entre les deux, faite de rancœur, de jalousie et de rivalité, les policiers dénonçant avec raison les pratiques peu orthodoxes des éléments militairement formés (rançonnements auprès des personnes interpellées, châtiments corporels, etc...). La confusion plaçait également la population dans une situation inconfortable avec toujours le risque de se voir reprocher (parfois violemment) de n'avoir pas recouru à l'autorité "légitime" : un voleur devait-il d'abord être conduit au commissariat du quartier ou les CR pouvaient-ils rendre "justice" eux-mêmes ? Un responsable du secteur 17 nous confirmait en septembre 1987 qu'il avait été confronté plusieurs fois à de tels problèmes, et qu'il devait s'efforcer d'atténuer la sourde hostilité de la police envers les

¹⁷ Sidwaya. - 8 septembre 1986. - p. 11.

¹⁸ Entretien à la Coordination nationale des structures populaires : 21 février 1989.

éléments militairement formés de la permanence. Les difficultés furent toutefois levées en octobre 1987 par la suppression des cellules militaires dans les secteurs, puis définitivement réglées en 1988 par la dissolution des commissariats de quartier, dont l'insuffisance, tant en effectifs qu'en compétence, n'était plus à démontrer, et leur remplacement par cinq commissariats communaux ¹⁹.

Ainsi est illustrée une constante de la gestion partagée : la difficulté à gérer les relations entre les activités traditionnellement exercées par l'administration et celles qui sont confiées aux populations lorsque le transfert reste partiel ou, pire encore, engendre une concurrence. La démultiplication des lieux d'exercice de certaines fonctions complexifie la gestion des services et tend à éloigner les usagers, perdus entre les différents intervenants, des lieux réels d'exercice de l'autorité compétente.

4/ Services divers

Dans cette dernière catégorie figurent des services "sociaux" décentralisés au niveau des CR dans le souci de "rapprocher l'administration des administrés". Il s'agit par exemple d'aides ponctuelles aux familles : la distribution de vivres (mil, lait, huile, conserves et parfois viande) aux nécessiteux des quartiers a ainsi été confiée aux CR parce qu'ils étaient censés mieux connaître leurs populations et être donc plus aptes à répartir correctement les dons. La décentralisation des centres de distribution dans les quartiers permettait en outre de reporter les frais du transport sur les CR plutôt que sur les populations elles-mêmes. Nous n'avons cependant pu apprécier la satisfaction des bénéficiaires, n'ayant assisté qu'une seule fois à une séance de distribution au secteur 16. La motivation est identique dans le transfert aux permanences de la gestion des autorisations et agréments, délivrés à titre individuel, pour des activités ayant une envergure limitée à l'échelle locale (vente de bois, installation dans les zones commerciales des nouveaux lotissements, création d'un kiosque au bord d'une voie, etc...). Après traitement liminaire, le CR transmet ces dossiers à la mairie.

Prenons l'exemple de la vente de bois. Depuis 1985, l'exploitation et la vente du bois sont réglementées au Burkina Faso en raison de la précarité de la couverture forestière et de la raréfaction rapide des ligneux dans la périphérie des villes, où le bois reste la principale source d'énergie, notamment pour la cuisson des aliments. Le monopole de la coupe est réservé aux Services forestiers publics qui peuvent accorder des concessions à

¹⁹ Entretien avec le Haut-commissaire de la province du Kadiogo : 16 mars 1988.

des personnes munies d'une carte professionnelle de commerçants ou exploitants de bois ²⁰. Par la suite, une directive émanant du secrétariat général national des CDR a fait de ces derniers des structures habilitées à délivrer les agréments de coupe et vente de bois de chauffe ou charbon de bois à compter du 15 juillet 1985 ²¹. Il leur revient donc de sélectionner les demandes qui sont déposées à la permanence (l'agrément est gratuit mais le formulaire doit comporter un timbre fiscal de 200 FCFA dont le produit revient à la province), puis d'attribuer les certificats de grossistes et détaillants, mais aussi de contrôler les prix de revente sur les marchés de voisinage spécialisés dans le bois. Conformément aux préceptes révolutionnaires, le Secrétariat général national des CDR avait en 1985 conseillé de faire avaliser les attributions d'agréments lors d'une assemblée générale de secteur afin d'assurer que seuls des "militants" n'ayant aucune activité commerciale "véreuse" bénéficieraient effectivement de ces autorisations. Ce contrôle de la moralité révolutionnaire des candidats est progressivement tombé en désuétude et n'est restée aux CR que la charge de "surveiller" la conformité des ventes aux conditions imposées par la législation en vigueur. Dans certains secteurs, la mesure a permis de sensibiliser les populations au problème énergétique et a encouragé les CR à organiser un petit marché spécialisé où les détaillants agréés peuvent revendre librement le bois, rapprochant ainsi les points de vente des consommateurs et permettant un contrôle plus strict des prix. Dans l'ensemble toutefois, les expériences ont été décevantes et rapidement abandonnées : les mini-marchés des secteurs 17, 20 et 25 par exemple ont été fermés.

Quelques CR ont cependant adopté une définition extensive de leur rôle dans ce domaine. Le lotissement a en effet souvent été l'occasion d'arracher de nombreux arbres. Afin de pouvoir profiter de ce revenu inespéré, certaines permanences se sont fait attribuer un agrément de vente, qui leur a permis de revendre le bois aux habitants. Au secteur 17 par exemple, immédiatement après le passage du bulldozer, les arbres ont été vendus sur place - laissant aux acheteurs la charge de les débiter - aux tarifs suivants : 10 000 FCFA les très gros fûts, 4 000 FCFA les gros, 2 500 FCFA les moyens et 1 500 FCFA les petits. A la date de notre entretien (février 1987), cette vente lucrative avait rapporté 300 000 FCFA au secteur. L'argent a été utilisé pour payer les tâcherons embauchés sur le chantier d'une école. Au secteur 20 en revanche, la vente des arbres abattus au cours du lotissement a été confiée par l'assemblée générale des

²⁰ Décret n° 85-144 CNR-PRES-ETOUR du 6 mars 1985 (JOBF. - n° 12 du 21 mars 1985).

²¹ La directive précise que cette décision vise à lutter contre la désertification et jette l'anathème sur "ceux qui cultivent l'inconscience dans le désert de leur cœur et se comportent en alliés objectifs du désert" ! (cité dans Marchés tropicaux et méditerranéens. - n° 2066 du 14 juin 1985. - p. 1505).

habitants à 23 détaillants, qui ont obtenu pour ce faire des agréments provisoires. Le CR n'a pas réalisé de bénéfices sur l'opération qu'il s'est contenté d'organiser.

Toutefois, et malgré ces efforts, le problème de l'approvisionnement des ménages en combustible ne semble pas résolu. En mars 1988 le responsable des activités socio-économiques du secteur 17 nous signalait ainsi que sa circonscription disposait de quatre grossistes et deux cent soixante détaillants agréés mais que, en dépit de cet important effectif, les ménagères éprouvaient encore des difficultés à trouver du bois car beaucoup d'entre eux ne pratiquaient la vente qu'épisodiquement et certains jamais.

Ajoutons enfin que les CR gèrent les demandes d'établissement de locaux commerciaux, kiosques et panneaux publicitaires dans les zones commerciales de leurs lotissements. La décision finale pourtant ne leur revient pas : leur tâche se limite à l'information du candidat, la vérification que l'emplacement proposé est en conformité avec le zoning fonctionnel du lotissement (des litiges à ce propos apparaissent notamment lorsqu'un ancien commerçant souhaite rouvrir son commerce sur l'emplacement de sa nouvelle parcelle alors que cette dernière se trouve désormais en zone résidentielle, ainsi que nous avons pu le constater au secteur 28) et l'approbation de la demande (formulaire timbré à 200 FCFA) qui devra comporter le visa du CR pour être acceptée ensuite au niveau de la commune.

Ces responsabilités confiées aux CR ont donc surtout pour conséquence de leur permettre d'exercer un contrôle sur les activités de leur secteur, notamment par la détention d'une part de l'information. Si ce rôle n'est pas négligeable, il faut reconnaître que les populations ne sont guère plus qu'avant associées à la prise des décisions essentielles les concernant : seule la gestion des actes mineurs a été confiée aux structures infra-communales, tandis que les mesures importantes d'urbanisme par exemple continuent de leur échapper. Un responsable du secteur 24 nous rapportait ainsi en 1987 son mécontentement et celui de ses homologues à propos du rôle qui leur était alors dévolu dans le lotissement. N'ayant pas été associés à l'élaboration du plan de lotissement, et désapprouvant le nombre "excessif", à leur avis, des réserves administratives, ils déploraient de devoir l'entériner sans pouvoir le contester d'une part, et d'avoir à assumer la gestion des déguerpissements qui en résultaient d'autre part (ceux-ci n'occasionnaient toutefois que des déplacements dans un faible rayon puisqu'il s'agissait pour la plupart de changements de sous-secteur : mais pour les populations de

ce vieux "quartier" rural, un recasement résidentiel est sans doute moins acceptable que pour des migrants nouvellement installés en ville) ²².

Le bénéfice de la décentralisation est en revanche indubitable pour les communes et la province, que les secteurs soulagent du premier tri des dossiers, demandes et requêtes en tous genres et de leur traitement préalable (informer le solliciteur, vérifier la conformité de la demande, négocier éventuellement en cas de conflit, etc...). Toutes ces opérations ont en outre pour caractéristique de ne comporter aucun enjeu financier important (sauf éventuellement lorsque, par une interprétation extensive et astucieuse de leurs responsabilités, les CR réussissent à en tirer des bénéfices comme dans le cas de la vente de bois par les permanences) et de fonder leur efficacité sur le constat, indéniable, que les CR connaissent mieux les populations et peuvent donc mieux les encadrer.

B. Les incitations gouvernementales : des réponses inégales

L'autre grande catégorie de responsabilités relevant des CR procède de mécanismes incitatifs mis en place par l'Etat. Les structures populaires ne sont pas contraintes d'y souscrire, mais en refusant les charges qui leur sont ainsi proposées, elles provoquent dans les secteurs un déficit d'intervention, qu'aucun autre acteur urbain n'est aujourd'hui susceptible de combler. Les incitations sont ici fondées sur un discours politique qui encourage la responsabilisation des citoyens face aux charges de l'aménagement, et sur la coïncidence entre la trilogie du programme social révolutionnaire (développement de la santé, progression de la scolarisation, amélioration de l'habitat) ²³ et des préoccupations concrètes et accessibles de la gestion urbaine (équipement des quartiers en écoles, dispensaires, bacs à ordures ou bornes-fontaines).

Dans ce cadre général, la participation des populations à la définition des besoins est sans doute un des acquis de cette gestion partagée et, si elle ne garantit pas nécessairement une avancée significative de la démocratisation compte tenu des décalages emboîtés de la représentation entre les populations, les militants et les responsables des CR, elle permet du moins l'expression d'une "voix" proche des milieux populaires opposant aux pouvoirs publics investis de la "légitimité" technocratique une approche infra-communale des problèmes urbains. Il en résulte que

²² Entretien du 10 mars 1987.

²³ Voir par exemple le chapitre V intitulé "Bien-être, démocratie et paix au Sahel" de L. MARTENS, H. MEESTERS. - *Sankara, Compaoré et la Révolution burkinabè*. - Anvers : EPO, 1989. - 332 p. - (EPO Dossier international).

la règle théorique de fonctionnement est la satisfaction immédiate des besoins ressentis par les membres actifs du collectif, leur appréciation des interventions utiles à un moment donné déterminant les caractéristiques de celles-ci (acteurs à associer, ressources à mobiliser, démarches à entreprendre) : le phénomène est ici conforme à ce que l'on peut observer dans d'autres cas de mobilisation populaire ²⁴. Les besoins énoncés dans ce cadre sont sans surprise. Après l'acquisition de la sécurité foncière, qui demeure la préoccupation primordiale et se trouve satisfaite désormais pour une large majorité des résidents de la périphérie, les priorités établies par la population sont les suivantes : eau potable, écoles primaires et dispensaires. La demande est relativement homogène malgré la diversité des quartiers et persistante dans le temps. En effet, l'enquête établie par Langthaler et Hundsalz en 1973 dans les quartiers non lotis faisait déjà apparaître ces éléments, que l'on retrouve inchangés quinze ans plus tard dans les analyses du bureau d'étude allemand Gauff Ingenieur ²⁵. Ces revendications sont "classiques" et, somme toute, assez conformes à ce qu'un observateur extérieur peut définir comme étant les besoins objectivement les plus pressants de la périphérie ouagalaise.

Les projets entrant dans ce chapitre de la gestion partagée s'inscrivent dans un cadre relativement formalisé, un canevas général des charges correspondant à chacune des procédures à suivre ayant été façonné à l'intention des CR : leur ensemble correspond ainsi à ce que nous pourrions désigner comme étant la section consensuelle de la "gestion partagée", puisqu'elle est acceptée par les deux parties et vécue sur le mode du consentement réciproque.

1/ Canevas général des montages

Une fois les parcelles de lotissement attribuées et les voies "ouvertes", la phase initiale du lotissement est considérée comme achevée et les travaux d'équipement ainsi que d'organisation des services de proximité peuvent commencer. Certaines infrastructures sont alors parfois mises en place à la demande des particuliers. Les plus fortunés d'entre

²⁴ Voir par exemple le mécanisme en tout point similaire décrit à propos des Harambee kenyans : Ph. M. MBITHI, R. RASMUSSEN. - Self-Reliance in Kenya : The Case of Harambee. - Uppsala : The Scandinavian Institute of African Studies, 1977. - p. 14.

²⁵ R. LANGTHALER, M. HUNDSALZ. - Résultats de l'enquête socio-économique menée par sondage. Annexe au rapport d'activité n° 5 : Projet pour améliorer les conditions de vie et l'habitat de la population à faible revenu en Haute-Volta. - Ouagadougou, novembre, 1973 ; GAUFF INGENIEUR. - Mesures d'urgence pour l'alimentation en eau potable de la ville de Ouagadougou : études socio-sanitaires et proposition de mesures. Rapport définitif. Ouagadougou : Gauff Ingenieur, 1988. - p. 20.

eux, en effet, peuvent demander à ce que soient prolongées les canalisations d'eau ou la ligne électrique jusqu'à leur concession. Le devis étant basé sur le coût réel de raccordement, plus la conduite ou le poteau sont éloignés, plus les frais sont importants. Une fois le prolongement effectué, les résidants les plus proches peuvent à leur tour bénéficier des installations à de meilleures conditions financières. Un responsable du secteur 17 nous confiait ainsi en février 1989 qu'il avait bon espoir de pouvoir électrifier rapidement sa concession : "J'ai de la chance : mes voisins sont des gens aisés et dès que l'électricité arrivera dans le quartier, ils tireront les fils jusque chez eux. Je n'aurai plus alors qu'à brancher ma maison à partir du poteau le plus proche". Un groupe de résidants aisés prêt à réaliser les investissements initiaux peut ainsi jouer un rôle moteur dans l'aménagement d'un secteur, au détriment parfois de toute logique urbanistique, des périmètres urbains éloignés étant équipés avant des aires plus proches déclassées au profit des plus nanties (cas de Pissy au secteur 17).

En situation ordinaire, celle des quartiers "standards", nouvellement ou anciennement lotis, mais dépourvus des équipements de base nécessaires à l'organisation quotidienne de la vie locale, les habitants doivent assurer collectivement la mise en place des infrastructures nécessaires et la gestion des services de proximité. Le CR constitue alors la structure de décision et d'intervention institutionnellement prévue depuis 1983 pour encadrer ces interventions : il remplit une fonction de maître d'ouvrage et, parfois, de maître d'œuvre (notamment pour la construction des écoles ou des permanences). Son rôle se décompose en plusieurs types d'opérations distinctes.

Tout d'abord, il lui revient de faire émerger une demande sociale concernant les services nécessaires, de la formaliser et de la traduire en termes concrets de projets à réaliser. Ceci s'opère normalement lors d'une ou plusieurs assemblées générales. Cette demande est parfois exprimée spontanément et immédiatement (eau, écoles), mais il peut être aussi nécessaire de la susciter (assainissement). Dans ce dernier cas en effet, l'expérience montre que la sensibilisation des populations est nécessaire avant qu'elles n'éprouvent un "besoin", qui n'intervient qu'après la prise de conscience de la relation entre péril fécal et santé, contamination de l'eau et maladies hydriques. Le rôle du CR est ainsi à la fois de formuler des demandes latentes et de suggérer les actions souhaitables dont l'exigence n'est pas immédiatement perceptible ; dans la pratique cependant, ce second objectif est d'application difficile. Il lui revient ensuite d'établir une hiérarchie des priorités en fonction des souhaits et des possibilités du secteur, ainsi qu'un échéancier prévisionnel. L'expression définitive et officielle de ce travail a pris la forme des plans quinquennaux de secteur (1986-1990), rédigés par les bureaux des CR.

Lorsque vient ensuite le moment de la conception et de la préparation des travaux, le CR doit effectuer les démarches pour obtenir les autorisations auprès des départements ministériels compétents ainsi que du Haut-commissariat, dont l'avis favorable doit sanctionner toute entreprise. Il lui faut également trouver les plans réglementaires pour certains équipements (écoles, dispensaires, marchés...) et faire établir les devis estimatifs. C'est à lui que revient par la suite la responsabilité de programmer les différents chantiers du secteur, en essayant de tenir compte le plus judicieusement possible des saisons (l'hivernage étant une période morte pour la construction) et des rythmes domestiques, afin de procéder aux collectes de fonds et aux travaux collectifs dans les meilleures conditions. Enfin, après le démarchage auprès des tâcherons et petites entreprises locales, il organise les chantiers : surveillance des travaux, entretien des ouvriers (nourriture et dans certains cas rémunération), encadrement de la main-d'œuvre bénévole, coordination des diverses activités.

Toutes ces activités supposent des compétences variées et leurs résultats sont liés à la qualité et au dynamisme des leaders des CR, dont dépend la pertinence des montages opérationnels qu'ils réussissent à obtenir, lesquels doivent tenir compte à la fois des problèmes de l'accommodement réciproque des objectifs et des difficultés logistiques de la mise en œuvre des phases opérationnelles des projets. Chaque projet suppose ainsi à la fois une collaboration tacite entre les secteurs et les représentants de la puissance publique, et un "protocole" de partage, plus ou moins institutionnalisé, dont l'agencement définitif est le fruit de négociations qui en déterminent les contours spécifiques. La souplesse de fonctionnement du dispositif réside précisément dans ce "bricolage" laissé à l'initiative des protagonistes dans leurs transactions.

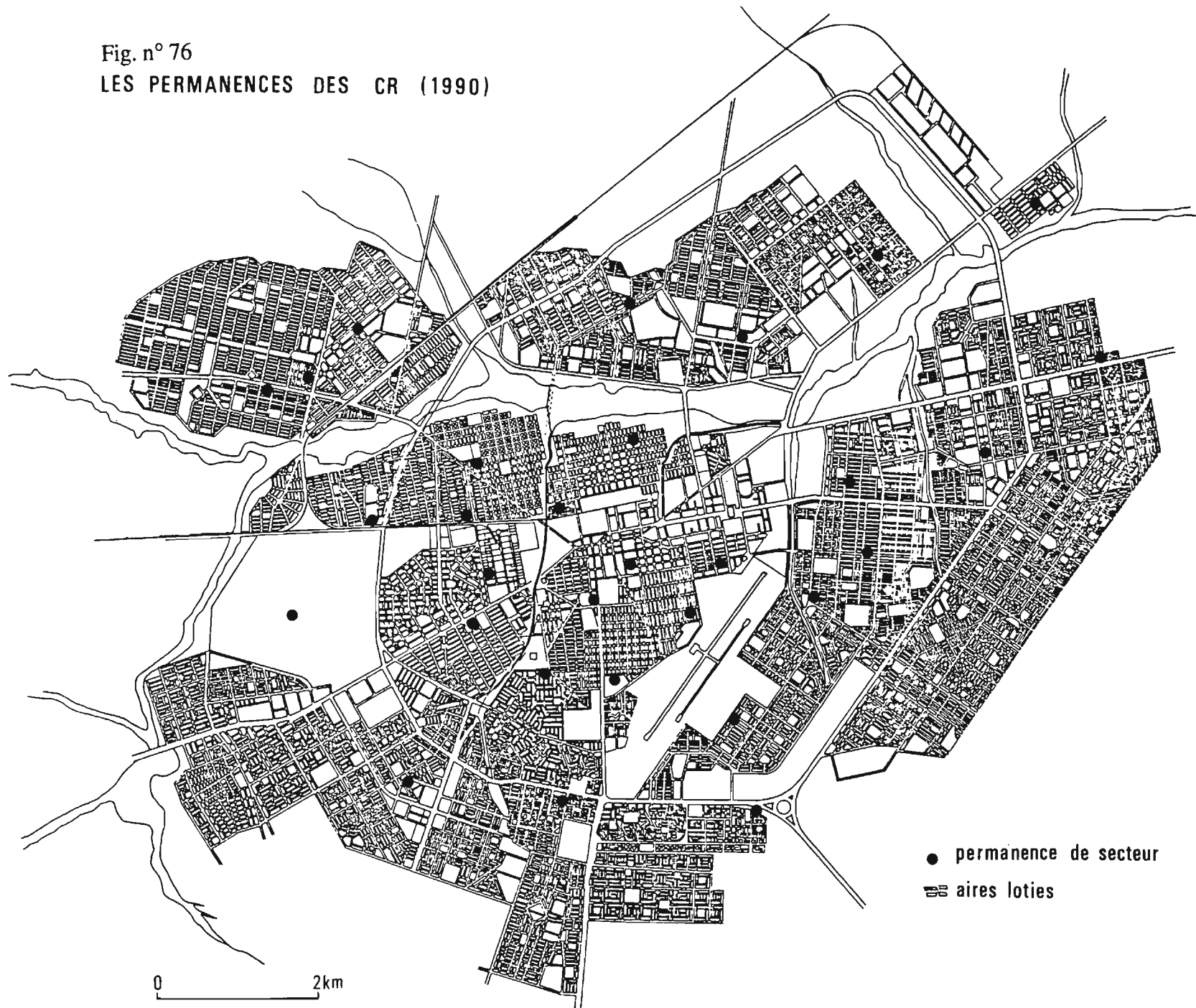
2/ Les réalisations

L'inventaire des réalisations des secteurs fait apparaître principalement trois types d'équipements prioritaires : les écoles, les dispensaires, accompagnés éventuellement d'un dépôt pharmaceutique, et les permanences.

a/ L'"incontournable" : les permanences

Tous les secteurs ont ouvert une permanence, équipement à fonction symbolique : siège du CR, il en concrétise physiquement la présence et en marque l'institutionnalisation.

Fig. n° 76
LES PERMANENCES DES CR (1990)



Dans un premier temps, les CR se sont installés dans des locaux provisoires (villas réquisitionnées après le 4 août ou bâtiments inoccupés) et le gouvernement révolutionnaire, pas plus que le Secrétariat général des CDR, n'ont alors matériellement contribué à la construction de bâtiments plus définitifs. Il était pourtant patent que la légitimité des structures populaires, en tant qu'instances exécutives des secteurs, passait notamment par l'établissement d'une assise géographique stable et identifiable par tous, habitants du secteur et "étrangers", du lieu d'exercice du pouvoir local.

A ce dessein d'inscription de la structure dans l'espace, s'en est ajouté un deuxième, qui traduit la volonté des CR de conforter et "glorifier" leur institution par l'édification d'un bâtiment de "prestige" : ce banal mécanisme d'auto-légitimation d'un pouvoir par la diffusion d'une représentation valorisante de lui-même procédait ici d'une volonté de réhabilitation publique d'autant plus forte que les CR se sont tôt trouvés confrontés aux résistances populaires, alimentées par les "dérapages" de certains de leurs éléments. Dans les faits, ces édifices, qui sont parmi les plus importants en superficie des secteurs périphériques et ont donc une visibilité considérable, surtout s'ils sont situés en bordure de la voie principale comme au secteur 20 ou au milieu d'un vaste espace dégagé comme au 22 ou au 17, sont investis d'une charge symbolique qui s'étend bien au-delà de leur fonction première. Or, on ne peut nier qu'il y ait eu dans un certain nombre de secteurs étudiés, au moins pendant les premières années, une adhésion des habitants à ce projet de permanence, que les CR ont su susciter puis entretenir en jouant sur un chauvinisme "paroissial" fier de pointer devant l'étranger, ou le voisin, la grande "œuvre" du secteur. La réalisation de cet équipement a ainsi pu quelquefois constituer un pôle de cristallisation dans le mécanisme de construction d'une cohésion populaire autour de l'équipe du CR, la permanence servant de gage vis-à-vis des autorités (cas des secteurs 20 ou 22 par exemple). Cette dimension psychologique, moins présente dans les motivations qui animent les interventions en faveur d'autres équipements plus directement utilitaires (dispensaires ou marché par exemple), a constitué un incontestable moteur dans la rapidité avec laquelle les secteurs ont réalisé leurs permanences et l'indéniable, bien que relatif, "esprit de grandeur" qui a présidé à leur érection, conduisant à un surdimensionnement que n'imposait pas le caractère utilitaire des lieux, mais que justifie en revanche leur caractère emblématique.

Si les CR ont, dans leur majorité, opté pour la construction d'un "siège" local, certains se sont contentés de réaménager un ancien bâtiment. Deux cas de figure se présentent alors : ou le secteur est en attente de lotissement et ne peut procéder à la construction d'une nouvelle permanence dont l'implantation est cependant prévue dans la future zone

lotie (cas du secteur 30 par exemple qui a cependant déjà construit un hangar pour abriter ses réunions) ; ou le secteur n'a pu mobiliser suffisamment de ressources pour une telle réalisation, qui n'est donc pas programmée à court terme (cas des secteurs 24 et 29). Dans chacune de ces situations, le CR a cependant eu à cœur de régulariser sa situation afin de se sentir réellement dans "ses meubles" et a indemnisé symboliquement le propriétaire spolié : le bureau du secteur 30 a ainsi racheté le bâtiment à l'ancien occupant déguerpi pour 3 millions de FCFA, tandis que le 24 en a donné 1,5 million de FCFA. Ces sommes restent cependant très en-deça des dépenses engagées par d'autres secteurs pour l'édification d'une construction neuve ²⁶.

La décision de mettre celle-ci en chantier a généralement été votée en assemblée générale et figure dans tous les plans quinquennaux de secteur. Mais, ainsi que nous l'a rappelé un responsable du secteur 23 : "pour la permanence il n'y a pas eu de discussion, cela allait de soi. Nous en avons fait une priorité absolue" ²⁷. Les secteurs ont ensuite, selon les cas, utilisé les fonds collectés grâce aux cotisations de lotissement ou créé une contribution spécifique pour acheter les matériaux et rémunérer les tâcherons, recrutés sur place. Les habitants ont fourni la main-d'œuvre supplémentaire.

Conscient de l'effort engagé et soucieux d'encourager cette auto-prise en charge des structures de base par elles-mêmes, le Haut-commissariat avait indiqué dès la rédaction des plans quinquennaux en 1986 que sa contribution à ces chantiers consisterait en une aide gratuite en matériaux (tôles et ouvertures). Cet apport non négligeable est toutefois strictement lié à la réalisation par le secteur du reste de la construction et n'est débloqué qu'une fois le bâtiment construit jusqu'au chaînage : la province s'assure ainsi à la fois de la capacité du CR à diriger le chantier et de sa volonté de le mener à son terme. Il est utile d'insister sur la particularité de ce montage, dont le mécanisme est également valable pour les autres réalisations, car il implique un chantage qui influence considérablement le mode de fonctionnement des CR : les subventions en matériaux ne sont pas accordées systématiquement aux secteurs. Elles sont au contraire conditionnées à un apport minimal et déterminé de ces derniers. Cette pratique, si elle constitue une incitation salubre pour les secteurs, "condamnés" à l'efficacité, entretient aussi un mécanisme de surenchère pour l'obtention des ressources affectées par le Haut-commissariat aux projets infra-communaux. En effet, la concurrence se concrétisant au stade final du chantier, elle incite les secteurs à faire plus (souvent trop) et plus vite (souvent mal), pour retenir l'attention de la province, dont les critères de sélection des

²⁶ Cf. *infra* : troisième partie, chapitre II (III.A.).

²⁷ Entretien du 18 août 1987.

projets ne vont guère au-delà d'une appréciation partisane de leur conformité d'apparence aux nécessités "démonstratives" de la pédagogie révolutionnaire.

Cette compétition est toutefois moins manifeste pour les permanences aujourd'hui en raison de l'évolution du climat général ces dernières années (1988-1989). Le contexte politique, après le coup d'Etat du 15 octobre 1987, est en effet devenu beaucoup moins contraignant pour les habitants et rend la nécessité d'un bâtiment tel qu'une permanence beaucoup moins urgente : les impératifs et les critères d'efficacité des interventions ont changé. Aussi les secteurs qui avaient tardé à la mettre en chantier éprouvent-ils aujourd'hui beaucoup plus de peine soit à en engager (secteur 29) soit à en terminer les travaux (secteur 23). Ce dernier s'était lancé, à un moment où la surenchère entre secteurs était encore forte, dans un chantier d'envergure pour se construire un bâtiment de belle facture. Après octobre 1987, la permanence est restée inachevée (le gros des structures est en place mais les enduits et autres finitions manquent) : les caisses du secteur étant vides, il aurait alors fallu exiger de nouvelles contributions pour achever le chantier. Les habitants toutefois n'y étaient pas favorables, considérant que la permanence était liée à de "mauvais souvenirs", aux aspects les plus violents et contestables de l'héritage des CDR ; il n'était donc pas question de leur faire supporter de nouveaux frais pour cette construction. Le CR, toutefois, est aujourd'hui conscient que sa crédibilité est liée à l'utilisation de cet édifice, qui a déjà coûté cher (environ 8 millions de FCFA rassemblés sous forme de cotisations de 500 FCFA, de briques et de travail pour le transport du sable à partir du bas-fond voisin et pour la construction) et constitue une "plaie" au milieu du secteur. Un des responsables du CR des jeunes souhaitait ainsi en 1989 que le bâtiment soit recyclé, son idée étant d'en faire un dispensaire, voire même un petit hôpital. Il pensait soumettre sa proposition à l'assemblée générale mensuelle ²⁸.

Cet exemple illustre ce qui est par ailleurs sensible dans les discours actuels des responsables CR : la nécessité des permanences a sans doute été plus suggérée par le contexte politique de l'époque "dure" de la Révolution, que réellement ressentie par les populations. La pression des autorités centrales, soucieuses d'asseoir leur pouvoir à travers les instances populaires de base, a donc été prépondérante puisqu'en transformant un besoin potentiel en priorité et en favorisant la surenchère entre secteurs (dont témoignent les coûts croissants consacrés à ces réalisations) elle a encouragé cette dérive. L'environnement politique ayant changé, le rapport s'est aujourd'hui inversé en

²⁸ Entretien avec les responsables du CR : 23 février 1989.

faveur d'équipements dont l'utilité est plus immédiatement ressentie comme les écoles primaires ou les dispensaires de quartier.

b/ Le "rattrapage" : les écoles

Parmi les activités non imposées, une priorité commune à tous les secteurs se dégage nettement : les écoles. Outre que la promotion sociale par l'éducation scolaire reste un souci constant des citoyens et que l'alphabétisation et l'enseignement ont constitué dès 1983 des priorités gouvernementales, on remarque que les écoles bénéficient, par rapport à d'autres réalisations correspondant à des besoins tout aussi immédiats comme l'eau ou les équipements de santé, de caractéristiques qui leur permettent d'occuper la première place dans les agendas locaux. En premier lieu, la modestie relative des coûts de réalisation, la sobriété des installations nécessaires au fonctionnement et le type de personnel (instituteurs bien sûr, mais aussi jeunes diplômés en tous genres et appelés du SERNAPO ²⁹), les rendent particulièrement accessibles aux secteurs et constituent des opérations directement maîtrisables et programmables. La brièveté du cycle de réalisation permet en outre une satisfaction rapide des populations qui apprécient d'appréhender promptement la "récompense" de l'effort. Enfin, la province a largement contribué à ce choix en encourageant la construction des écoles par des aides matérielles (dons de tôles et ouvertures) tandis que le ministère de l'Enseignement de base et de l'Alphabétisation de masse a généralement fourni le personnel nécessaire permettant l'ouverture des écoles à la rentrée suivant immédiatement leur achèvement.

Les établissements primaires doivent comporter un minimum requis de trois classes pour être ouverts (CP1, CP2 et CE1) et de six classes pour être réglementaires en accueillant le cycle primaire complet (du CP1 au CM2). Un bloc scolaire standard (les plans sont fournis par la province) comprend donc trois classes, comportant sept persiennes métalliques et une porte chacune, accompagnées d'un magasin disposant de deux ouvertures (une porte et une fenêtre). Le sol est une chape de béton, les murs sont en parpaings de ciment fabriqués sur place et crépis, le toit est fait de tôles. Le coût moyen de cette école-type est de 10 millions de FCFA si elle est réalisée par une entreprise. Construite dans le cadre de la gestion partagée, elle revient approximativement à 5 millions de FCFA au CR du secteur. Les responsables du secteur 22 estimaient par exemple que leur première école leur était revenue à 4 millions de FCFA en 1986 ; ceux du 25 avançaient une dépense de 3,5 millions pour trois

²⁹ Service national populaire.

classes en 1987, tandis que le dossier déposé en février 1988 au Haut-commissariat par le secteur 20 pour deux écoles de trois classes proposait un devis global légèrement supérieur à 12 millions de FCFA.

Le partage, reposant sur la collaboration de trois intervenants, est ici aussi formellement établi. Le secteur fournit habituellement le moule à parpaing (acheté localement à 20 000 FCFA), le ciment, les fers et la main-d'œuvre. La province procure quant à elle les ouvertures, les tôles, éventuellement du béton pour les fondations et la chape. Elle fournit également, après vérification de la conformité des locaux aux normes de construction (surfaces, aération, matériaux, solidité, etc...), un quota de tables-bancs (normalement 25 par classes). Toutefois, nous avons souligné dans l'étude des finances locales que les postes budgétaires "construction" et "équipement" des écoles représentaient une catégorie modeste des dépenses d'investissement de la province (environ 41 millions de FCFA en 1987). Le ministère affecte enfin le personnel.

Au-delà de ce consensus de départ, l'attribution des responsabilités se délite rapidement dans les méandres du fonctionnement quotidien. Aspect négligé de la gestion proprement dite des équipements scolaires, l'équipement et l'entretien des bâtiments demeurent en effet un problème. Lorsque le mobilier manque, que les tables-bancs sont cassés et nécessitent réparation ou sont trop vieux, les dépenses sont prélevées sur la caisse de l'école, gérée par les parents d'élèves. L'inscription dans les écoles publiques est en effet de 1 000 FCFA par élève et par an³⁰. Le total prélevé sert à l'entretien des locaux (le ménage étant généralement effectué par les enseignants eux-mêmes), le financement des petites réparations du mobilier et éventuellement l'achat de matériel didactique. De façon générale cependant, alors que les dotations consenties aux écoles pour leur fonctionnement, tant du point de vue strictement matériel que pédagogique, sont insuffisantes, les secteurs n'ont guère abordé ces problèmes de gestion. A l'inverse de la phase d'investissement initiale, pour laquelle ils manifestent un intérêt certain, la maintenance et l'entretien des équipements de proximité semblent encore singulièrement éloignés des préoccupations immédiates des CR. Il est vrai que l'administration ne leur a guère montré l'exemple par le passé et ne constitue toujours pas un modèle au présent.

La procédure suivie pour programmer et conduire les chantiers scolaires est très similaire d'un secteur à l'autre. En général, celui-ci recueille les demandes d'inscription

³⁰ Au cours d'une enquête au secteur 16, un chef de ménage nous a confié que cette somme était trop élevée pour lui et qu'il avait décidé d'envoyer ses quatre enfants au village où les frais d'inscription dans les écoles publiques sont inférieurs.

d'enfants scolarisables non satisfaites à la rentrée précédente, cette démarche ayant pour but de démontrer, à la population du secteur comme à l'administration, la nécessité de procéder à l'ouverture d'un établissement. L'accord de principe est ensuite soumis au vote de l'assemblée générale des militants, qui détermine également le nombre de classes à construire. Munie du procès-verbal qui est alors rédigé, la commission des écoles (constituée de bénévoles élus par l'assemblée générale) est chargée d'élaborer le dossier et d'effectuer les démarches. Celles-ci comprennent notamment le dépôt de la demande auprès du Haut-commissariat, éventuellement le démarchage de bailleurs de fonds extérieurs (ONG par exemple), les contacts avec des tâcherons locaux, l'établissement d'un devis estimatif. Lorsque tous les éléments sont rassemblés et que la province a donné son accord de principe, le CR réunit à nouveau les habitants pour leur présenter ses travaux et faire des propositions de financement (nature des fonds à utiliser, montant des éventuelles cotisations spécifiques, types de contributions en nature).

Le chantier peut alors commencer, l'objectif consistant à achever les travaux pour la rentrée de septembre. Le premier semestre de l'année civile représente donc généralement une intense période d'activité puisque la durée moyenne des travaux, dans l'hypothèse où ils se déroulent parfaitement, est de quatre à cinq mois. Lorsque le CR a acquis la certitude que son école sera effectivement terminée pour la rentrée suivante il doit, avant le mois de mai qui correspond à la période de programmation des enseignements et d'affectation des dépenses, écrire au ministère de l'Enseignement de base et de l'Alphabétisation de masse via l'inspection primaire (au nombre de cinq à Ouagadougou), pour l'informer de l'achèvement prochain d'un établissement scolaire. Les classes ne sont cependant ouvertes que progressivement, en commençant par le CP1 la première année s'il s'agit d'un premier bloc scolaire, ou par le CE2 s'il s'agit d'une régularisation d'école. Puisqu'à chaque inauguration d'un bloc scolaire le ministère s'engage à fournir trois instituteurs en trois ans, les secteurs ont judicieusement calculé qu'il était plus intéressant de commencer par plusieurs écoles de trois classes, qui leur donnent droit à un instituteur pour chacune, puis de régulariser progressivement les établissements en leur adjoignant des salles jusqu'à six.

Lorsque les écoles ont été prévues dans le plan quinquennal du secteur, l'affectation des enseignants est systématique et les ouvertures se font régulièrement au rythme d'une classe par école et par an. Telles sont les clauses de l'accord passé entre les secteurs, la province et le ministère, et elles ont, jusqu'à présent, été respectées à Ouagadougou. Il est pas utile cependant de relater la tentative du secteur 15 pour en modifier les termes

qui, outre qu'elle traduit la part d'initiative possible du CR, pourrait aussi inaugurer une forme de gestion de proximité, "intermédiaire", plus mature et plus sophistiquée.

Outrepassant le calendrier de son plan quinquennal, le secteur 15 a achevé en 1989 une école de six classes. Considérant que son effort de construction équivalait à deux écoles de trois classes, il a demandé deux instituteurs au ministère qui, refusant de prendre en compte l'argumentaire du secteur, ne lui en a affecté qu'un seul. Aussi au mois de septembre 1989 une centaine d'élèves a-t-elle été refoulée. Estimant insupportable la condition qui lui était ainsi imposée alors que les locaux étaient disponibles pour accueillir les enfants, le CR a alors décidé de recruter par lui-même un enseignant et de le rémunérer de façon à pouvoir ouvrir un deuxième CP1 dans l'école. L'accord des populations acquis, restait à trouver l'argent pour rétribuer l'instituteur (un ancien enseignant du privé). L'option retenue fut l'instauration d'un droit d'inscription pour tout enfant souhaitant suivre ce cours : son montant en a été fixé à 6 000 FCFA par élève (1 000 FCFA pour la caisse de l'école et le reste pour le "salaire" de l'instituteur), tandis que l'agrément sur la rémunération de l'enseignant s'établissait à 25 000 FCFA. Cette situation quelque peu paradoxale conduit donc à avoir deux CP1 dans la même école dont l'un est gratuit (à l'exception des frais d'inscription provinciaux de 1 000 FCFA) et l'autre est assimilable de fait à un établissement "privé" du secteur. Si le principe de cette école à deux statuts a de quoi choquer, la solution adoptée n'en apparaît pas moins adaptée aux circonstances. D'une part le CR a fait montre d'une bonne intelligence de la situation en satisfaisant une priorité des parents, puisqu'il n'a eu aucune peine à remplir sa classe malgré les frais d'inscription, qui restent cependant très en-deça des droits perçus par les écoles privées réglementées par le gouvernement - fixés pour la rentrée 1989 à 15 000 FCFA dans les écoles primaires ³¹ - et constituent donc une solution intermédiaire. D'autre part, sans hypothéquer l'avenir (il attendait la nomination d'un ou deux instituteurs pour l'année suivante lorsque nous avons rencontré ses responsables en mars 1989), le CR a démontré la capacité du secteur à gérer une situation difficile et à rassembler les habitants autour de lui ³².

Cet exemple est évocateur des pratiques des CR. Les montages de la gestion de proximité, bien que relativement formalisés en ce qui concerne les "incitations" gouvernementales, comportent cependant une marge d'incertitude. Le secteur 15 s'est ici efforcé de contourner l'offre institutionnelle, que la règle fixe à un instituteur par

³¹ Raabo n° An VII 005/FP/CAPRO/MESSRS MEBAM du 14 août 1989 (Carrefour africain. - n° 1092 du 18 août 1989. - p. 6).

³² Entretien avec le "socio" : 4 mars 1989.

nouvelle école programmée, en construisant d'emblée un établissement de six classes qui, pensait-il, pouvait lui donner droit à deux enseignants. La question aurait pu être posée clairement en préalable aux autorités patentées. Il ne fait guère de doute toutefois qu'une réponse négative aurait alors condamné a priori tout essai de réinterprétation des conventions imposées unilatéralement par l'administration aux secteurs. Dans cette configuration, la seule conduite possible pour les CR est celle du fait accompli qui, en produisant du factuel est aussi une forme de chantage à la légitimité : en plaçant les pouvoirs publics devant les édifices exécutés par les populations, ils espèrent astreindre aux concessions la province et le ministère, que provoquent directement les attentes suscitées au sein des participants au projet. Cette exploration discrète et prudente des CR aux marges des dispositifs entérinés par la pratique officielle du partage est un mécanisme qui, sous des formes et en des lieux divers, est une constante du comportement des CR les plus "dynamiques". Elle montre à la fois qu'ils ne sont pas prêts à "démissionner" devant les cadres normatifs dans lesquels les autorités s'efforcent de contenir la gestion partagée, ni à accepter sans procès les attributions qui leur sont concédées. On remarque toutefois que leurs tentatives de "subversion" empruntent des formes scrupuleusement analogues à celles des procédures reconnues, dont elles ne s'écartent qu'aux frontières de l'interprétation orthodoxe, laissant place à une possible justification rétrospective, tant vis-à-vis du pouvoir que des populations, dont il faut prévenir les possibles reproches. Le risque principal de cette pratique réside en effet dans l'inévitable effet boomerang de l'échec éventuel, car si l'effort consenti par les populations pour construire six classes au lieu de trois s'avère vain et ne trouve aucun écho dans un bénéfice réel à la rentrée, le CR risque fort à son tour d'être accusé de gestion irresponsable. Nous avons montré cependant que le secteur 15 avait su trouver une réponse satisfaisante à ce dilemme et capitaliser à son avantage l'intransigeance ministérielle.

Même confinée dans le cadre strict des accords, la vitalité des secteurs dans le domaine de la construction des écoles a conduit à une spectaculaire progression de l'équipement scolaire et du nombre d'enfants scolarisés en périphérie par rapport aux années antérieures. Cette dynamique a été impulsée et entretenue pour l'essentiel par les CR, puisque presque toutes les écoles publiques construites depuis 1983 l'ont été sous leur égide et avec la participation de la population (nous n'avons eu connaissance en 1989 que de deux exceptions dans la périphérie : l'école de la Cité Signonghin au secteur 21 financée par la DGUT, et celle du projet "Cité de l'Avenir" au secteur 28). Au total 160 classes ont ainsi été édifiées dans le cadre des contributions populaires à l'aménagement des secteurs.

Tableau n° 151

Evolution de l'équipement scolaire dans les secteurs de la périphérie : 1983 - 1990

Secteur	Janvier 83	Janvier 86	Janvier 87	Janvier 88	Janvier 89	Janvier 90	Progression 83-90
15	0	5	9	14	14	17	17
16	10	15	18	23	23	25	15
17	14	18	18	24	25	30	16
18	0	2	3	5	5	8	8
19	6	8	9	11	11	14	8
20	0	2	4	7	7	9	9
21 *	5	10	12	12	12	13	8
22	6	7	8	11	11	14	8
23	6	7	9	13	13	15	9
24	6	7	7	7	7	7	1
25	0	1	2	4	4	5	5
26	9	9	9	9	13	14	5
27	0	3	4	7	7	8	8
28 *	0	2	4	13	13	17	17
29	22	31	33	34	34	35	13
30 *	1	6	8	11	11	14	13
							0
Total	85	133	157	205	210	245	160

* Les différences de totaux avec le tableau suivant s'expliquent soit par des écoles financées par des administrations publiques comme aux secteurs 21 (école de la Cité Signonghin) et 28 (école de la Cité de l'Avenir), ou par des écoles de villages éloignés, hors lotissement, sur lesquelles les CR ne semblent avoir qu'un contrôle très lointain (secteur 30) : elles n'ont ainsi jamais été mentionnées lors de nos entretiens avec les responsables et ne nous ont pas été "montrées".

Sources :

- Rapports de rentrée de la Direction générale de l'Enseignement de base à Ouagadougou.
- Enquêtes personnelles.

A ces classes destinées à l'enseignement primaire, il faut aussi ajouter les garderies populaires (sections enfantines), qui font partie du programme du CNR pour lutter contre "les échecs de l'école coloniale" en participant à une "démocratisation de l'école" ³³. Le décret qui en porte la création en 1985, outre qu'il les place sous la tutelle du ministère de l'Essor familial et de la Solidarité nationale, précise très clairement la contribution attendue des populations : "Les garderies populaires se caractérisent par la participation effective des populations à leur implantation, à leur gestion et à leur fonctionnement" ³⁴. La première Conférence nationale des CDR faisait ainsi état de 17 garderies populaires construites par les CDR en 1986 à Ouagadougou. Nous en avons pour notre part recensé une dizaine dans la seule périphérie, réalisées pour la plupart sur

³³ SGN-CDR. - op. cit. - p. 85.

³⁴ Décret n° 85-529 CNR-PRES-MEF-SN du 29 août 1985 (JOBÉ. - n° 38 du 19 septembre 1985).

financements extérieurs (UNICEF, coopération italienne, Lyons Club), mais avec l'apport en main-d'œuvre des populations et la logistique des secteurs pour la conduite des chantiers ³⁵. Au secteur 23 par exemple, le projet financé par l'UNICEF prévoyait en 1989 que le CR serait responsable de la construction de la future garderie jusqu'au chaînage. Le personnel administrant ces centres est généralement composé d'une animatrice, affectée par le ministère de l'Essor familial, assistée d'aides recrutées parmi les "ménagères" du secteur, formées pour cet emploi, et payées grâce aux cotisations des parents : à titre d'exemple, les trois assistantes de la garderie du secteur 22 étaient payées 10 000 FCFA/mois en 1986. Ces garderies populaires répondent à une demande puisqu'elles ont toutes atteint leur taux de remplissage : celle du secteur 17 accueillait 120 enfants en février 1989 et en refusait autant. Certaines ont remplacé des garderies installées chez des particuliers comme au secteur 29.

Tableau n° 152

Evolution de l'équipement scolaire et de la scolarisation primaire à Ouagadougou (ensemble de la ville puis périphérie seule) : 1980-1989

	1/01/ 1980		1/01/ 1983		1/01/ 1986		1/01/ 1989	
	Ouaga.	périph.	Ouaga.	périph.	Ouaga.	périph.	Ouaga.	périph.
Nombre d'écoles								
- public :	56	16	59	18	84	34	102	52
- privé :	32	6	41	17	44	21	52	29
Nombre de classes								
- public :	281	62	324	88	409	139	510	226
- privé :	164	29	216	79	206	111	315	181
Nombre d'élèves								
- public :	22 696	4 860	27 965	7 203	34 514	12 062	43 421	20 046
- privé :	7 673	1 369	11 284	4 366	14 182	6 859	26 255	15 004
Totaux								
- écoles :	88	22	100	35	128	55	154	81
- classes :	445	91	540	167	615	250	825	407
- élèves :	30 369	6 229	39 249	11 569	48 696	18 921	69 676	35 050
Elèves/ classe								
	68	68	73	69	79	76	84	86

Source : Rapports de rentrée de la Direction générale de l'Enseignement de base à Ouagadougou.

³⁵ Secteurs ayant une garderie en 1989 : 16, 17, 20, 21, 22, 24, 28, 29, 30 ; celles du 15 et du 23 étaient en cours.

Figure n° 77

**Evolution du nombre d'écoles publiques à
Ouagadougou : 1980 - 1989**

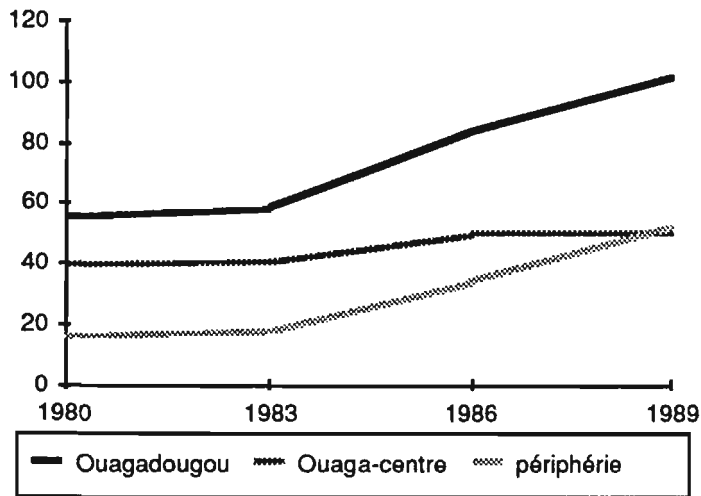


Figure n° 78

**Evolution du nombre de classes publiques
à Ouagadougou : 1980 - 1989**

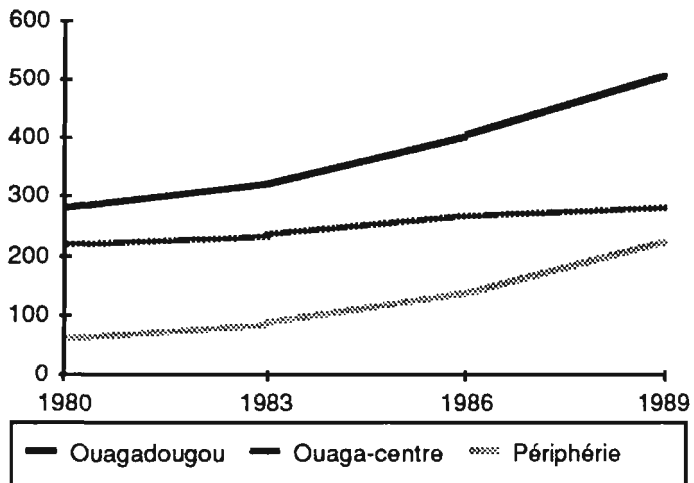
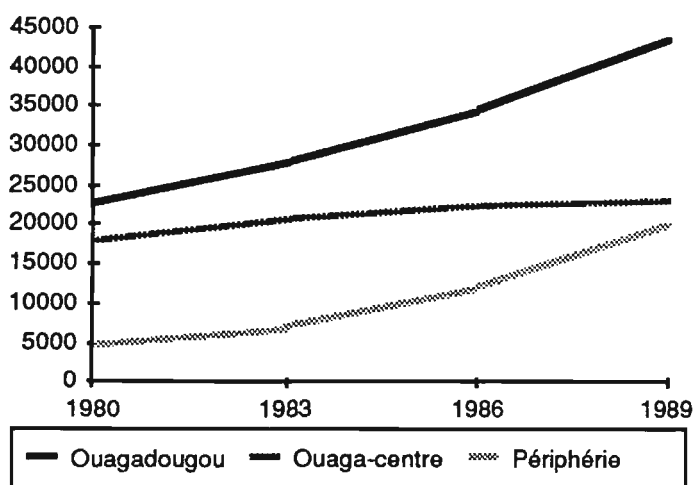


Figure n° 79

**Evolution du nombre des élèves du
premier degré dans les écoles publiques
de Ouagadougou : 1980 - 1989**



La scolarisation primaire a évolué rapidement dans la périphérie de Ouagadougou depuis 1983. Tableaux et graphiques permettent en effet de constater que si le nombre d'écoles publiques stagne entre 1980 et 1983, il augmente rapidement au cours des trois années qui suivent, plus de 40%, puis la progression fléchit, 21% entre 1986 et 1989. La périphérie connaît toutefois des taux de progression très supérieurs (89% de 1983 à 1986 puis 53% jusqu'en 1989) et accueille à cette date la moitié des contingents d'enfants scolarisés à Ouagadougou. Les écoles privées semblent en revanche avoir pâti dans un premier temps de cette "explosion" de l'enseignement public. Alors que, servant de secteur refuge, elles avaient connu une forte croissance de leurs effectifs avant 1983, elles n'ont plus qu'une augmentation triennale de 7% et 18% par la suite.

Toutefois, malgré ces efforts, l'offre est encore loin de suffire aux besoins : le nombre d'élèves par classe n'a cessé d'augmenter, pour dépasser les 80 en 1988 (certaines écoles ont adopté le principe de la "double vacation" qui permet d'effectuer une rotation de deux classes par jour dans la même salle) et les secteurs continuent de refuser un grand nombre d'enfants. Un responsable du secteur 19 estimait ainsi en 1987 que seuls 3% des jeunes scolarisables du secteur étaient réellement accueillis dans les écoles du quartier, ce qui montrait l'ampleur des efforts encore nécessaires pour combler un retard

pluri-décennal, alors que des estimations de la fin des années 80 évaluaient à 40% le nombre d'enfants de la capitale qui ne fréquentaient pas l'école...³⁶

Au-delà de la progression annuelle moyenne de 16% des classes en périphérie, entre janvier 1983 et janvier 1990, la périodisation des réalisations par secteur et nos enquêtes suggèrent un commentaire. Le plus grand nombre d'ouvertures de classes est concentré entre 1985 et la fin 1987. Si l'on comprend aisément le délai initial, entre 1983 et 1985, qui correspond au temps nécessaire à l'organisation des projets par les secteurs puis à leur mise en œuvre, l'interprétation de la chute enregistrée par la suite est moins aisée. En première analyse, le ralentissement de la construction des écoles dans les secteurs étudiés après 1987 s'explique par la fin des programmes de constructions scolaires des plans quinquennaux des secteurs de Ouagadougou et, parallèlement, par le souci du ministère de l'Enseignement de base et de l'Alphabétisation de masse de faire désormais porter ses efforts sur le reste du pays. De nombreux CR ont en effet anticipé sur leurs calendriers et ont achevé leurs chantiers, concentrés sur les deux premières années, avant le terme fixé, phénomène que le Secrétariat général des CDR constatait pour l'ensemble du pays dès 1986³⁷. Par ailleurs, la démobilisation politique liée à l'évolution du régime a engendré une indéniable et quasi-générale baisse de l'activité des secteurs. L'arrêt presque total des constructions en 1988 résulte ainsi de l'attentisme qui a suivi les événements d'octobre 1987 et de l'incertitude qui a pesé pendant quelques mois sur le devenir des structures populaires. On peut cependant objecter avec raison que ce dernier argument, vrai au demeurant mais probablement véhiculé avec un peu trop de zèle par les sceptiques de la mobilisation populaire, masque le fait que les secteurs n'en continuent pas moins de gérer de multiples projets de quartier (marchés, électrification, etc...) et que la construction des écoles a repris en 1989. Alors que leur "démobilisation" politique paraît générale, elle ne semble pas avoir systématiquement affecté leur "activisme" dans et pour l'aménagement des secteurs. Leur efficacité s'y manifeste toutefois de façon plus sélective parce que seuls ceux qui se sont véritablement investis dans la gestion urbaine se sont maintenus tandis que les autres, privés de fondement, se sont progressivement retirés de la scène (d'où les permanences fermées à partir d'octobre 1987). Il convient donc de dissocier militantisme politique et participation à des actions collectives d'aménagement de quartier.

Le facteur politique nous paraît par conséquent très insuffisant pour expliquer le rythme des projets des CR, qui pourrait relever plus vraisemblablement d'un mécanisme interne

³⁶ L. MARTENS, H. MEESTERS. - op. cit. - p. 213.

³⁷ SGN-CDR. - op. cit. - pp. 85 - 86.

à la logique même de la gestion urbaine. Constatant par ailleurs que la proportion des classes comme des élèves de la périphérie a atteint à cette période approximativement la moitié des contingents de la ville dans son ensemble, nous formulerons volontiers l'hypothèse en effet que, d'une certaine façon, le modèle de gestion partagée, au moins en ce qui concerne les écoles, est avant tout un modèle de rattrapage. Il a remarquablement mobilisé la population, dans une phase de prise de conscience du sous-équipement criant de son environnement urbain immédiat, autour d'une volonté subséquente de combler au moins partiellement l'inégalité flagrante entre les quartiers du centre et ceux de la périphérie. Cette mise à niveau ayant été partiellement réussie en quelques années, les résidants de la périphérie se tournent désormais, si nous nous fions à nos dernières enquêtes, vers d'autres préoccupations comme la santé. En outre, ils estiment aujourd'hui avoir fait la preuve de leur capacité à se mobiliser autour de l'édification d'un patrimoine collectif scolaire de proximité, par lequel ils marquent leur volonté d'enracinement dans les lieux et d'appropriation de leur environnement immédiat. Il n'y a plus guère de raison que la province et le ministère ne leur appliquent pas le même traitement que les quartiers centraux dans leurs programmes d'équipement sectoriel : puisque les citadins du centre-ville se voient octroyer des écoles sans participation individuelle supplémentaire, les résidants de la périphérie revendiquent le même droit. Un responsable de CR nous confiait ainsi en 1989 : "l'Etat n'a rien donné pour notre quartier, nous avons tout fait par nous-mêmes, maintenant c'est à lui de contribuer !" ³⁸

Il est certes prématuré d'établir des bilans et il faudra attendre les plans quinquennaux 1991-1995 pour dresser un constat d'évolution correct. Nous pensons toutefois que la gestion partagée, telle qu'elle est aujourd'hui vécue à Ouagadougou, n'est légitimée par les habitants que dans la mesure où elle s'inscrit dans un mécanisme de rattrapage. L'interprétation plausible de cette attitude nous est suggérée par le sentiment de culpabilité ténue mais réel qu'éprouvent les citadins des périphéries à l'égard de leur retard et qui provient d'une forte intégration du discours accusateur du pouvoir central. Ils ont à cœur d'effacer l'image de leur "arriération" et de leur "sous-développement" relatif par rapport aux périmètres lotis plus anciens, et donc d'accélérer les effets de la régularisation foncière sur l'intégration de leurs secteurs dans l'espace fonctionnel de la ville en participant aux travaux publics. Toutefois, ce premier pas accompli, elles attendent aussi de l'Etat qu'il l'entérine et participe lui aussi concrètement à la réhabilitation.

³⁸ Entretien du 18 février 1989.

c/ Entre rêve et réalité : les équipements de santé

Parmi les priorités définies par les secteurs viennent ensuite les équipements de santé (dispensaires/SMI ³⁹ et dépôts pharmaceutiques). Cette préoccupation apparaît primordiale à la fois pour les responsables de secteur que nous avons interrogés et pour la population, dont l'intérêt pour cet équipement transparait notamment dans les enquêtes des chercheurs hollandais ayant travaillé sur la périphérie ⁴⁰. C'est aussi un domaine que le CNR puis le Front populaire ont placé parmi leurs priorités : du DOP prônant "une santé à la portée de tous" ⁴¹ au Programme d'action du Front populaire dont l'objectif est de développer "un système de santé accessible à tous et fondé sur les principes des soins de santé primaire" ⁴², l'amélioration de l'encadrement sanitaire de la population burkinabè est une constante préoccupation du pouvoir, ce qui lui a d'ailleurs valu une indéniable reconnaissance internationale ⁴³. Bien que leur urgence soit profondément ressentie, les réalisations dans ce domaine sont cependant moins avancées que dans le secteur scolaire car elles posent des problèmes pratiques, notamment dans le du personnel.

La triste expérience des postes de santé primaire (PSP) en zone rurale, devenus pour beaucoup des "cases à margouillats" faute de moyens et d'infirmiers, a marqué les esprits et rend aujourd'hui prudents les responsables. Les rapporteurs aux Assises nationales sur le bilan des quatre années de Révolution reconnaissent ainsi que : "le problème non résolu de la prise en charge des agents de santé communautaire pourrait compromettre le fonctionnement des postes de santé primaire" ⁴⁴. Sans doute est-ce pourquoi peu d'actions nouvelles ont été accomplies dans ce domaine en l'absence d'assurances sur leur devenir. Cependant quatre dispensaires ont été ouverts dans les secteurs 17, 19, 28 et 30, où les populations ont reconverti ou réouvert des locaux

³⁹ SMI : Santé maternelle et infantile.

⁴⁰ Cf. H. Van DAM, M. de LEEUW. - Ça dépasse toutes les bornes. Restructuration dans les quartiers spontanés de Gounghin-Sud, Nossin, Cissin et Tampouy à Ouagadougou : étude d'évaluation. - Ouagadougou : DGUT, 1986. - n. p.

⁴¹ CNR. - Discours d'orientation politique. - Ouagadougou : s.n., 1983. - p. 42.

⁴² FRONT POPULAIRE. - Statuts et programme d'action. - Ouagadougou : s.n., 1988. - p. 40.

⁴³ Les campagnes de vaccination commando lui ont ainsi attiré les félicitations de la Banque mondiale et de l'UNESCO.

⁴⁴ FRONT POPULAIRE. - Assises nationales sur le bilan des 4 années de Révolution : documents finaux. - Ouagadougou : s.n., 1988. - pp. 112-113.

existants ⁴⁵. Si le secteur 25 a construit un PSP, faute de personnel permanent, il n'a jamais été ouvert. Au secteur 22 on s'est surtout efforcé d'améliorer d'anciennes structures. Les autres établissements, bien que parfois construits par les populations, ont bénéficié de financements extérieurs (DGUT aux secteurs 17 et 21, Caisse de sécurité sociale au secteur 23).

Les démarches suivies pour les dispensaires s'apparentent à celles adoptées pour les écoles, avec toutefois des procédures simplifiées parce que les projets se limitent généralement à la réhabilitation de bâtiments existants et ambitionnent rarement la construction de locaux neufs. Dans la mesure où les secteurs ont fait figurer un dispensaire dans leur plan quinquennal, ils sont autorisés à en entreprendre les travaux. Il leur faut ensuite informer le ministère de la Santé de l'ouverture des locaux après leur éventuelle réfection. Le dossier comprend notamment l'autorisation de reconversion fonctionnelle, un état des lieux en matière d'équipement sanitaire dans le quartier, des indications sur les modalités de fonctionnement (approvisionnement en eau, électricité, etc...) et un plan des locaux. Il est déposé au Haut-commissariat qui le transmet au service technique de la Direction provinciale de la Santé, chargée d'en étudier l'opportunité et de vérifier la conformité des plans.

Au secteur 28, le CR a ainsi réouvert un local construit par l'ADAUA (Association pour le développement d'une architecture et d'un urbanisme africains) pour d'autres fins mais resté inutilisé. Ayant obtenu l'autorisation de sa transformation, le CR a effectué des démarches auprès du ministère qui, tenant compte du fait que ce secteur relativement peuplé (environ 17 000 habitants) ne disposait d'aucun autre dispensaire, a promptement satisfait sa demande en lui affectant du personnel (un infirmier d'Etat, trois infirmiers brevetés et trois filles de salle). Le secteur pourvoit actuellement à tout le matériel autre que médical (approvisionnement en eau à partir d'une pompe manuelle, fonctionnement du groupe électrogène pour l'éclairage). Ce dispensaire avait reçu la visite de 33 394 malades en 1988, dont la quasi totalité provenait d'un rayon inférieur à quatre kilomètres ⁴⁶. La demande strictement locale a ainsi été confirmée par l'afflux de clientèle et ce, bien que le dispensaire n'offre que des consultations et ne soit pas même en mesure d'effectuer les vaccinations.

⁴⁵ Signalons également que les habitants du secteur 10 en centre-ville ont transformé leur ancienne permanence en dispensaire, ce qui inspire d'ailleurs certains CR de la périphérie. Ainsi celui du secteur 23 songe à faire de sa "sommptueuse" permanence sous-utilisée une formation sanitaire.

⁴⁶ D'après les rapports mensuels du ministère de la Santé pour l'année 1988 (dispensaire de Dassasgo).

Autre exemple, celui du dispensaire du secteur 19. Le local, initialement prévu par le secteur pour être un magasin Faso Yaar ⁴⁷ a été, devant les priorités exprimées par la population, réaffecté avant même la fin de sa construction à l'accueil d'un dispensaire-SMI. Informé de ces travaux, le directeur provincial de la Santé en personne était venu sur les lieux en 1987 pour promettre la mise à disposition de personnels dès l'achèvement des travaux. Promesse tenue puisqu'en 1988 le dispensaire fonctionnait grâce à un infirmier d'Etat et un infirmier breveté, deux sages-femmes, une accoucheuse auxiliaire et un garçon de salle. Il ne disposait cependant pas d'électricité et l'eau devait être puisée dans un puits (le rapport annuel du ministère de la Santé le faisait en outre apparaître dans la catégorie des locaux en mauvais état). Malgré cette précarité matérielle, le dispensaire-SMI de Nocin a reçu en 1988 6303 visites, dont 3606 dans la section SMI, qui toutes provenaient d'une clientèle résidant à proximité (moins de quatre kilomètres) ⁴⁸.

Enfin, le secteur 30 disposait d'un ancien CSPS (Centre de santé et de promotion sociale) construit par l'Etat mais qui avait été abandonné. Le CR a décidé d'obtenir sa réouverture en faisant valoir auprès du ministère de la Santé qu'il en assurerait l'approvisionnement en eau (à partir d'une pompe manuelle) et pourvoierait à la rémunération d'un gardien, d'une matrone et d'un garçon de course. Rapidement nommés au dispensaire de Nongtaba, l'infirmier, la sage-femme, les deux accoucheuses auxiliaires, la fille de salle et un agent itinérant de santé y ont accueilli plus de 19 000 consultants en 1988, parmi lesquels plus de 7% avaient effectué un trajet supérieur à quatre kilomètres pour cette visite ⁴⁹. Face à cette affluence et à la modestie des lieux, pour ne pas dire leur indigence, le CR a maintenu la construction d'un dispensaire en tête de ses priorités et considérait l'existant comme une solution provisoire, permettant d'attendre un équipement plus définitif et mieux adapté. Dans cette perspective, il avait en 1988 engagé des négociations avec une ONG canadienne pour réaliser un centre de pesée et de conseil aux jeunes mères pour l'alimentation des nourrissons. L'ONG contactée avait alors promis 20 millions de FCFA pour les bâtiments et deux femmes du secteur étaient en formation au dispensaire-SMI de Saint-Camille.

La répartition des tâches a jusqu'à présent été claire entre les CR et l'administration : contrairement aux écoles, il n'y a pas pour les dispensaires de dispositions particulières

⁴⁷ Chaîne de magasins d'Etat.

⁴⁸ D'après les rapports mensuels du ministère de la Santé pour l'année 1988 (dispensaire de Nocin).

⁴⁹ Ibid. (dispensaire de Nongtaba).

d'aide à la construction des locaux de la part de la province ⁵⁰. De ce fait, les secteurs se sont efforcés de réutiliser et d'aménager des bâtiments existants et d'assurer leur desserte minimale en eau et en éclairage (groupe électrogène ou pétrole pour les lampes). Sur cet accord minimal, le ministère a affecté du personnel, généralement peu spécialisé, mais compétent. Précisons toutefois que cette collaboration ne paraît pas se faire toujours de façon orthodoxe. Plus exactement, la Direction provinciale de la Santé semble éprouver quelques réticences à l'égard de certaines pratiques des CR. Nous n'avons pas eu de rencontre formelle avec les responsables provinciaux, mais la fréquentation des locaux de la Direction et des entretiens avec ses agents nous ont permis de recueillir des informations qui nous semblent significatives. Nous y avons notamment recueilli des protestations contre l'"anarchie" de l'implantation des dispensaires par les secteurs et des avis contestant la conformité des locaux, en particulier ceux du dispensaire de Noncin : mal construit (il serait déjà fissuré en maints endroits) et mal conçu (peu aéré et trop exigü), ce bâtiment n'aurait jamais dû être converti en formation de santé, de l'avis de notre interlocuteur, qui ne pensait guère plus de bien de celui du secteur 10 ⁵¹. Il mettait aussi en doute le fait que les secteurs aient suivi la filière réglementaire pour obtenir les autorisations et les soupçonnait de vouloir "forcer la main" du ministère de la Santé. Tout en lui laissant la responsabilité de ses propos, il convient de remarquer que les locaux ne sont effectivement pas toujours convenables, mais à condition de reconnaître aussi que, d'une part ceux qui ont été construits par l'Etat ne valent pas toujours mieux (le dispensaire de Tampouy au secteur 22 est en très mauvais état parce que mal construit et mal entretenu), et d'autre part que l'on ne peut guère reprocher aux CR de faire "sommaire" en l'absence de tout financement complémentaire pour les travaux de construction. On peut mettre en doute la validité des projets et soupçonner le bien-fondé des "dispensaires politiques" ⁵², mais leur fréquentation montre que la demande existe. Signalons enfin qu'un problème inédit est apparu au secteur 21, où l'inauguration du dispensaire a été retardée en raison, nous a-t-on dit à la Direction provinciale de la Santé, de manque de personnel ⁵³. N'était-ce qu'une difficulté conjoncturelle ou annonce-t-elle le début des difficultés du ministère à suivre la progression de l'équipement de la périphérie ?

⁵⁰ Sauf de façon ponctuelle comme aux secteurs 21 et 17 où les dispensaires ont été financés par la DGUT sur le fonds de viabilisation, les CR fournissant la main-d'œuvre.

⁵¹ Entretien du 7 février 1989.

⁵² Expression empruntée à notre interlocuteur de la Direction provinciale de la Santé (entretien du 7 février 1989).

⁵³ Ibid.

Le détour par le secteur 15 enfin s'impose à nouveau. Ce dernier présente un projet de maternité dans lequel, comme pour ses écoles, il innove par les procédures choisies et par l'ampleur des objectifs. Le secteur dispose en 1989 de deux dispensaires (le Centre islamique et le Service d'hygiène transféré du centre-ville en 1988). Toutefois, aucune de ces structures n'offre de maternité. Les femmes résidant au sud de la ville doivent donc se rendre à Saint-Camille (secteur 14) ou à l'hôpital pour le suivi de leur grossesse puis l'accouchement. Plusieurs chefs de famille rencontrés en 1986 lors des enquêtes réalisées par des étudiants Hollandais à Cissin se plaignaient de devoir ainsi se déplacer loin, et d'avoir à payer 1 000 ou 2 000 FCFA pour faire admettre leurs femmes dans des maternités éloignées et voulaient proposer la construction d'une maternité dans le secteur 16 lors d'une assemblée générale ⁵⁴. En 1989 cependant, les secteurs méridionaux ne disposaient toujours pas de maternité, de sorte que, face à la pression de la population, le secteur 15 voisin décidait d'initier un projet en ce sens, bien que cette entreprise ne figurât pas dans son plan quinquennal, à charge pour lui de prouver le bien-fondé de son projet et surtout de convaincre le ministère de sa nécessité malgré son caractère imprévu.

Pour ce faire, le CR a mené une enquête statistique et une étude d'opportunité dans le secteur, afin de démontrer que les impératifs démographiques et l'existence d'une demande étaient effectivement réunis. Ensuite, il s'est assuré auprès des services du Cadastre de la disponibilité de terrains pour ce genre d'équipement dans le lotissement et les a clairement délimités pour une immédiate appropriation par le maître d'ouvrage du projet le moment venu. Le bureau du CR a ensuite commencé à réunir un capital de départ à partir de ses ressources propres destiné à prouver aux éventuels interlocuteurs la capacité du secteur à fournir une partie du financement et sa volonté de mener le projet à son terme. Enfin, au moment où nous avons rencontré le responsable socio-économique en avril 1989, le dossier était en cours de constitution. Un plan type avait été obtenu du Haut-commissariat : le secteur souhaitait le soumettre à un architecte pour avoir une évaluation précise des coûts. Le premier devis estimatif s'élevait à 17 millions de FCFA pour le seul gros œuvre (le coût de l'équipement des locaux et du matériel médical n'avait pas encore été abordé). Parallèlement, des démarches étaient effectuées auprès de divers organismes pour obtenir un financement complémentaire : le secteur explorait notamment la possibilité d'un partenariat avec le Centre islamique déjà installé dans le secteur. Ce dossier achevé, il sera présenté au Haut-commissariat pour

⁵⁴ Enquêtes à Cissin restructuré (ilôt 17) des 19 et 20 août 1986.

acceptation et un courrier sera envoyé au ministère de la Santé pour demander l'affectation de personnel.

Cet exemple illustre sur la maturité et l'aisance de certains CR dans le déroulement de démarches pourtant complexes. Rompus à la fréquentation de l'administration, ils en ont appris les fonctionnements et acquis les manières : ainsi le CR du secteur 15, la prenant à son propre jeu, a constitué par avance un dossier complet pour éviter que les études statistiques et autres enquêtes préalables ne puissent servir de mesures dilatoires. Si son audace emprunte les sentiers apparemment balisés de la voie hiérarchique c'est aussi un calcul : le secteur aura nécessairement besoin de recourir au ministère pour l'obtention du personnel car, s'il peut financer les locaux avec l'aide éventuelle d'une ONG ou d'opérateurs économiques locaux, il ne pourra pas en assurer le fonctionnement seul. Un responsable, sûr de son fait, nous affirmait ainsi en 1989 : "nous voulons imposer notre projet au ministère : il faudra bien qu'il nous donne du personnel" ⁵⁵ ! Son objectif est ainsi de parvenir à faire ratifier son projet par l'administration en respectant les procédures les plus régulières, mais en profitant d'un rapport de force très favorable (le projet est très populaire dans tout le sud de la ville).

L'exemple témoigne aussi de l'émancipation croissante d'un certain nombre de secteurs vis-à-vis du carcan rigide imposé par les plans quinquennaux et la tutelle des ministères sur les projets locaux. Cet affranchissement ne passe pas nécessairement, comme le craint beaucoup l'administration, par une anarchie croissante des projets locaux mais au contraire par leur plus grande sélection et par une responsabilisation des maîtres d'ouvrage - les CR en l'occurrence - qui supportent une tâche considérable et engageant, à leurs risques, énergie et ressources. La démarche du CR du secteur 15 vise, ainsi, à présenter le secteur comme un interlocuteur valable (d'où son souci de respecter scrupuleusement l'ordre et le formalisme des démarches) et à convaincre ses partenaires de la crédibilité, en même temps que de la nécessité, de son projet. Il en revendique donc l'entière initiative et assume la liberté de le défendre.

Pour compléter ce chapitre sur les équipements médicaux, évoquons à présent les nombreuses constructions de pharmacies entreprises par les secteurs. Nous avons vu précédemment que n'existait aucune officine pharmaceutique dans la périphérie avant 1983. Afin de relayer ici une initiative privée déficiente, en raison probablement des doutes pesant sur la rentabilité de ce type de commerce dans les quartiers éloignés,

⁵⁵ Entretien du 4 mars 1988.

plusieurs CR ont présidé à la construction, puis à la gestion d'un dépôt pharmaceutique (secteurs 15, 17, 20, 22, 23, 26, 27 et 29). Ces dépôts sont ensuite supervisés par la pharmacienne provinciale.

La fonction du local tolère une construction rudimentaire et relativement peu coûteuse (il s'agit le plus souvent d'une pièce unique aménagée, divisée en une partie vente et une partie stockage). Le secteur 22 a par exemple bâti le sien pour un million de FCFA en 1986. Le 23 et le 29 ont installé le leur dans des locaux mis à leur disposition gratuitement par un habitant, après un réaménagement sommaire. Aussi le problème est-il moins celui de la réalisation que celui de son l'approvisionnement initial en médicaments, car on suppose que les ventes permettent ensuite de financer le renouvellement du stock. Il semblerait qu'à l'origine, un accord ait été passé entre les secteurs et le ministère de la Santé pour qu'une dotation en médicaments d'une valeur d'un million de FCFA soit accordée à tout nouveau dépôt pharmaceutique pour lui permettre de débiter (ce fut par exemple le cas en 1986 de celui du secteur 22 qui fonctionne depuis en autonomie). Pourtant, en 1987, les responsables du secteur 15 nous ont affirmé avoir emprunté un million de FCFA à l'UREBA (Union Révolutionnaire de Banque) pour constituer le premier stock de leur officine et prétendaient l'avoir remboursé en deux mois ⁵⁶. Deux ans plus tard, les responsables parlaient à nouveau de réorganiser le dépôt à partir d'une dotation supérieure... D'autres dépôts pharmaceutiques ont bénéficié de dons d'ONG ou de la Croix-Rouge.

Faciles à réaliser, ils ne fonctionnent cependant correctement que s'ils viennent en complément d'une politique de santé active. Au secteur 17 par exemple, la construction du dépôt pharmaceutique, en l'absence de dispensaire, s'est révélée être une erreur : la clientèle est trop peu nombreuse et le stock de médicaments difficile à gérer. Au contraire, le dépôt du 22, proche de l'hôpital et du dispensaire, fonctionne bien depuis son ouverture. Pour être nécessaire à terme, cette réalisation est parfois prématurée. On comprend cependant que la volonté de "faire du concret" avec de faibles moyens ait parfois poussé certains secteurs à privilégier ces opérations faciles et peu coûteuses, au détriment de projets plus indispensables mais dont le montage est plus complexe et aléatoire. Pourtant, ces dépôts fonctionnent correctement. Ceux du 22, du 23 ou du 29 sont bien ravitaillés et permettent en outre de rémunérer plusieurs personnes du secteur. Les gérants choisis parmi les militants des secteurs ont reçu une formation médicale pratique et théorique, certes sommaire, mais qui leur permet de rendre de menus

⁵⁶ Entretien du 2 mars 1987.

services aux populations mal encadrées médicalement. Ils ont aussi acquis des rudiments de comptabilité qui doivent garantir une gestion convenable des stocks et de la vente. Au secteur 23, le "responsable en chef" du dépôt est payé 25 000 FCFA par mois tandis que son second reçoit 15 000 FCFA par mois. Au 29, le dépôt est géré par trois femmes rémunérées 25 000 FCFA par mois chacune. Les médicaments sont achetés par les gérants des dépôts périphériques à la Pharmacie centrale ou à l'hôpital, qui leur accordent une réduction fixée par le ministère de la Santé, puis ils sont revendus dans les secteurs au tarif normal pratiqué dans les autres pharmacies privées de la ville. Les dépôts fonctionnent grâce à cette marge bénéficiaire.

Fait original, bien que supervisée par les CR, la gestion des dépôts pharmaceutiques est indépendante et les bénéfices de la vente servent exclusivement à la rémunération des vendeurs, éventuellement à celle du gardien, et à l'achat des médicaments. De la sorte, les risques de "détournements" des fonds vers d'autres activités du secteur au détriment de la rentabilité commerciale du dépôt sont évités. On notera que parmi les activités rémunératrices des CR, la tenue des pharmacies est la seule à être totalement dissociée de la comptabilité générale des permanences, alors même que le CR garde un droit de regard sur sa gestion et sa "politique" d'achat.

Les tâches sont ici à nouveau précisément distribuées. Le secteur procure les locaux et le personnel, l'administration participe au financement du stock par une dotation initiale, bien que la régularité de cette dernière ne soit apparemment pas clairement établie, et "subventionne" surtout la vente par le biais d'une réduction sur les médicaments, accordée lors de chaque réapprovisionnement du dépôt. Le mécanisme de financement de ce service par la cession aux gérants d'une marge bénéficiaire autorisée par le gouvernement mérite d'être relevé parce qu'il propose un montage original et intéressant, dont les potentialités pour d'autres services sont à la fois prometteuses et peu exploitées jusqu'à présent. Dans une certaine mesure, le principe est le même pour le service d'eau potable aux bornes-fontaines puisque l'ONEA concède son plus bas tarif aux gérants (95 FCFA/m³), ainsi rétribués sur la base d'un bénéfice légal. Bien que de nature différente, ces deux services relèvent d'une même logique : fournir un bien de consommation jugé prioritaire (eau potable et médicaments) à des prix et des conditions d'acquisition accessibles au plus grand nombre et selon un principe d'achat, certes partiel mais systématique, du service par le consommateur. Ce dernier est une saine règle de gestion que ne désavoueraient sans doute pas les tenants du "recouvrement des coûts". Dans ce contexte, l'aide publique consiste en une subvention au service par transfert de la marge bénéficiaire du vendeur aux gérants des secteurs. Elle garantit alors

un complément de financement des frais de fonctionnement quotidiens des dépôts, qui prennent la relève d'une chaîne de distribution publique et privée lacunaire, par la rémunération d'une ou plusieurs personnes recrutées par les CR, à qui sont ainsi fournis des emplois.

Cette forme de financement du fonctionnement des services pourrait en théorie être étendue à tous ceux qui donnent lieu à l'achat d'un bien par l'utilisateur et pour lesquels les secteurs (ou les gérants qui en dépendent) peuvent servir d'intermédiaires en jouant le rôle d'un "grossiste" : cantines des écoles, magasins de produits de base commercialisés par des offices nationaux (notamment les céréales) et de matériaux de construction, buvettes publiques et restaurants populaires par exemple. Dans la même logique, et en élargissant cette notion de participation financière conjointe des usagers et des services de l'Etat, on pourrait imaginer qu'une remise accordée aux secteurs sur les produits d'entretien et les vidanges permettrait à ces derniers de payer la surveillance et le nettoyage des latrines publiques.

Le montage n'est pas neutre toutefois et repose sur une décision politique étatique (fixation du prix des produits pharmaceutiques revendus aux dépôts populaires et du mètre cube d'eau aux fontaines) qui impose un "sacrifice", non pas directement au budget national, mais aux organismes publics à gestion indépendante (ONEA, hôpital ou Pharmacie centrale), sur lesquels sont reportés le manque à gagner et les frais de gestion comptable de cette politique sociale. Le risque d'une résistance de ces derniers subsiste donc, d'autant que ce mécanisme de financement partagé demeure une initiative exclusive du pouvoir central, et ne semble être envisagé que lorsqu'il ne remet pas officiellement en cause la répartition des revenus de la fiscalité nationale, c'est-à-dire lorsqu'il ne menace pas directement les ressources actuelles de l'administration d'Etat. En outre, il ne peut émerger que dans un dispositif politique caractérisé par une forte centralisation et un pouvoir de tutelle puissant des autorités centrales sur les organismes publics, à qui elles imposent le coût de cette politique sociale. Il est ainsi le produit d'une conjoncture politique spécifique qui n'est pas exempte de contradictions puisqu'elle requiert à la fois une forte concentration des pouvoirs décisionnels et une très large décentralisation gestionnaire, caractéristique que nous avons déjà mise en exergue, et qui apparaît comme une fréquente composante des configurations technico-politiques génératrices de montages relevant de la gestion partagée.

d/ Les prémisses d'une redistribution commerciale : les marchés

Avec une intuition assez juste de leurs intérêts propres et de l'effet du projet sur l'économie de leur secteur, certains CR se sont engagés dans la réalisation de marchés : leur aménagement est une entreprise aisée, la clientèle potentielle existe et, le problème du gardiennage et celui du personnel ne se posant pas, leur gestion est simple. La période immédiatement postérieure à 1984 s'est en outre révélée particulièrement propice au développement de cet équipement, la destruction du marché central ayant rejeté vers les marchés de quartier un grand nombre de petits commerçants. En effet, le site de recasement temporaire sis au secteur 16 fut dans un premier temps beaucoup trop éloigné pour leur permettre de rentabiliser des ventes quotidiennes relativement marginales. Par la suite, les conditions d'accès au nouveau marché ont rebuté certains d'entre eux, en raison principalement du montant de la location des stands. Plus précisément, l'attrait du marché central semble avoir été sélectif : s'il concentre à nouveau les commerces de bouche comme celui de la viande, contrôlé et nécessitant des conditions d'hygiène minimales (notamment l'accès à l'eau potable), il n'a pu reconquérir nombre des petites marchandes, de condiments et légumes par exemples. Il s'est en outre trouvé engorgé dès 1990⁵⁷ et, les réglementations contre les installations sauvages étant désormais plus restrictives et plus strictement appliquées, la saturation du site a entraîné le report des commerçants vers la périphérie. De fait, on a constaté de façon empirique et sans pouvoir le mesurer, un phénomène de renforcement des petits marchés de quartier qui s'est traduit par un gonflement de leurs effectifs de commerçants et un allongement dans le temps de leur durée de fonctionnement : "Du fait de l'affluence de la population à Ouagadougou beaucoup choisissent d'exercer un petit commerce, les femmes de vendre des légumes, des fruits. Le marché Roodwoko étant plein, ils se sont vus attribuer des places dans des secteurs"⁵⁸. Il convient cependant de rester prudent sur ce sujet car, en l'absence d'études récentes, les remarques formulées à ce propos ne sont guère plus que des hypothèses.

Si elles sont justes cependant, elles expliquent au moins en partie les projets d'ores et déjà réalisés par les CR pour accompagner l'avancée de l'urbanisation dans les secteurs périphériques. Ainsi en 1989 des marchés avaient été aménagés aux secteurs 15, 17 et 30, tandis que le 22 et le 25 en poursuivaient les travaux et que la procédure était engagée au 23 sans qu'aucun aménagement effectif n'ait encore été réalisé. Le responsable de ce dernier secteur connaissait cependant déjà parfaitement la procédure à

⁵⁷ Sur ce point, voir : première partie, chapitre II (II.B.b).

⁵⁸ Carrefour africain. - n° 1105 du 17 novembre 1989. - p. 24.

suivre et s'employait alors à faire progresser les démarches : l'emplacement avait été choisi parmi les réserves disponibles du lotissement et les premiers contacts avaient été pris avec le Haut-commissariat, qui avait donné une autorisation de principe pour la poursuite du projet. L'étape suivante devait être la constitution d'un dossier comprenant une demande officielle et un plan d'aménagement, la charge financière de ce dossier (notamment l'établissement du plan et les frais de transport divers) revenant au secteur.

Comme dans les autres conventions de "partenariat", le Haut-commissariat participe ensuite aux coûts de l'aménagement (nivellement du terrain, traçage des dessertes, construction de hangars). Négligeable en 1986 (environ 50 000 FCFA), nul en 1987 ⁵⁹, le montant des dépenses budgétaires provinciales consacré à ces travaux aurait connu, selon notre interlocuteur au Haut-commissariat, une progression en 1988 afin d'aider les secteurs 15 et 17 dans la réalisation de leurs marchés respectifs. Toutefois, la contribution est restée très en-deçà du contrat initial et s'est limitée aux travaux de terrassement et de préparation du site, la ville n'ayant pu consentir les 30 ou 40 millions de FCFA nécessaires à la construction des hangars et kiosques ⁶⁰. Sans renoncer à leur projet, les secteurs concernés ont complété les dépenses et encouragé les commerçants à réaliser eux-mêmes leurs installations.

La création d'un marché de 2 000 places fut ainsi le grand projet du secteur 15 en 1988. L'assemblée générale du secteur en ayant approuvé le principe, une commission de huit résidents a été formée pour élaborer le dossier. Celle-ci s'est adressée, pour la réalisation du plan masse, à un "ami" du secteur, qui l'aurait exécuté pour un prix de 500 000 FCFA ⁶¹. La mise à disposition d'un terrain ne posait pas de problèmes puisqu'une réserve administrative était prévue dans le lotissement. Le dossier complété a été déposé au Haut-commissariat puis approuvé, avant que le secteur ne se préoccupe de trouver un technicien capable d'implanter la trame du projet sur le terrain, et des tâcherons pour matérialiser les allées et les emplacements de vente ainsi que pour construire quelques bâtiments (la direction du marché notamment), après que les gros travaux d'aménagement aient été réalisés par la province : la rémunération de ces compétences lui a coûté, au total, un million de FCFA. La commission a dû ensuite gérer les demandes et attribuer les autorisations aux commerçants intéressés. Ceux-ci ont eu la charge de construire leur stand eux-mêmes et ont payé au secteur une

⁵⁹ Comptes administratifs de la province (1986 et 1987): documents de la division financière du Haut-commissariat.

⁶⁰ Entretien à la division économique du Haut-commissariat : 28 février 1989.

⁶¹ Entretien du 4 mars 1989.

redevance proportionnelle à l'importance de leur commerce : 10 000 FCFA pour les boutiques, 5 000 FCFA pour les "hangars" et 1 000 FCFA pour les simples étals (généralement pour les vendeuses de condiments). Les fonds ainsi collectés ont permis au secteur de reconstituer une épargne qu'il projette d'utiliser pour la construction d'une maternité dont nous avons déjà évoqué le projet. Il a en outre l'intention de poursuivre l'aménagement du marché en améliorant son assainissement (ouverture de caniveaux et remblaiement des allées avec de la latérite) et envisage la création d'un second marché, à l'état de projet au début de 1989.

La réalisation d'équipements "productifs" tel les marchés comporte de nombreux avantages. Tout d'abord elle satisfait une demande légitime des résidants et surtout des "ménagères", en leur évitant de longs déplacements pour le ravitaillement domestique, mais aussi en favorisant leur accès à des produits bon marché : en effet, le coût de la location des stands sur le marché central a nécessairement des répercussions sur le prix de vente des marchandises de première nécessité et toute "ménagère" sait qu'elle peut acheter un kilo de tomates moins cher sur un marché de quartier que dans le centre-ville. Aussi l'aménagement de marchés de quartier a-t'il des répercussions directes sur le niveau de vie des familles en leur permettant d'économiser le coût des transports et d'acheter des produits sensiblement moins onéreux. Elle permet enfin de développer l'économie micro-locale des quartiers en favorisant l'emploi et l'apparition de petites activités marchandes.

Ces projets peuvent également procurer des bénéfices aux CR, ainsi que nous l'avons montré à propos du secteur 15, qui serviront à la réalisation d'autres équipements. Sans ambages, et alors que la procédure n'en était qu'à ses prémises, un responsable du secteur 23 nous a explicitement confié que le secteur attendait de son futur marché qu'il soit une source de revenus : à ce stade de la réflexion, il pensait pouvoir prélever un droit d'installation initial de 2 000 FCFA sur chaque commerçant intéressé et peut-être ensuite une "taxe" renouvelable ⁶². Cette forme de prélèvement est à la fois juste (elle ne concerne que les bénéficiaires de l'opération, à savoir les commerçants), bien acceptée parce qu'elle vient en compensation d'un service rendu (la mise à disposition d'un lieu aménagé) et pour ces mêmes raisons rémunératrice. Nous aurons l'occasion de revenir dans la troisième partie sur les modes de financement de la gestion de proximité et leurs contradictions avec la fiscalité provinciale ; retenons cependant que parmi les entreprises des secteurs, celles qui, à l'image des marchés, permettent d'engendrer des ressources

⁶² Entretien du 23 février 1989.

paraissent à la fois prometteuses et conflictuelles puisqu'elles posent à terme le problème de la concurrence entre les entités infra-communales et la collectivité territoriale ⁶³.

e/ Une nécessité mal comprise : les latrines publiques

"Avec la révolution d'Août, une vaste campagne de salubrité est lancée avec la construction de latrines publiques et de poubelles et l'institution des journées de salubrité." ⁶⁴ La construction des latrines publiques figurait dans le programme d'instauration d'une hygiène publique irréprochable qui se devait d'être, dans l'imaginaire révolutionnaire, le reflet d'une société idéale, saine de "corps et d'esprit". En 1986, onze édicules publics avaient ainsi été construits à Ouagadougou sur financement de l'UNICEF (alors que deux seulement existaient auparavant au marché central). Le coût unitaire d'un bloc de douze postes était estimé à 4 millions de FCFA, mais dans la mesure où la population des quartiers a été mobilisée par les CR pour effectuer elle-même la fouille, le montant final a pu être établi à 3 millions de FCFA (contre 1 million pour les blocs à 8 postes), le service des Voiries de la province venant réaliser le gros de la maçonnerie ⁶⁵. Une fois construites, ces latrines sont confiées aux CR qui en assurent le gardiennage ainsi que l'entretien, et perçoivent la redevance d'utilisation (généralement 10 FCFA). De façon générale, la DESA (Direction de l'Education pour la Santé et l'Assainissement) estime que la participation des populations à la construction et la gestion des latrines par le biais des CR permet d'économiser un tiers des coûts d'investissement et de fonctionnement. L'UNICEF a consacré une part de sa dotation à l'achat de matériel d'entretien (balais, bottes, lessive...), les redevances devant en permettre le renouvellement. Enfin, les vidanges sont assurées par la municipalité au tarif de 5 000 FCFA le voyage (8 m³ ou 10 m³).

Le bloc de douze latrines du marché du secteur 16 est un exemple de ce modèle de partage des tâches. Ouvertes en 1984, ces toilettes publiques fonctionnent tous les jours aux heures d'ouverture du marché (6h à 19h). Elles sont gérées par le CR du marché qui a fixé le droit d'entrée à 10 FCFA. La recette journalière s'établit à 2 000 FCFA

⁶³ Les récents projets de gestion urbaine réalisés avec l'aide de la Banque mondiale mettent aussi l'accent sur la réalisation d'équipements "productifs" et "rentables" dans le cadre des projets fondés sur la participation des populations (marchés, gares routières). Voir par exemple: Villes-Horizons 2 000. - vol. 12, n° 10, décembre 1988. - 8 p. et vol. 14, n° 4, mai 1990. - 8 p.

⁶⁴ SGN-CDR. - op. cit. - p. 86.

⁶⁵ DESA. - Rapport sur les latrines publiques de la ville de Ouagadougou. - doc. interne de la DESA, 1986. - p. 10.

environ, soit une fréquentation moyenne de 200 personnes par jour. La recette mensuelle est divisée en trois parts égales :

- les dépenses d'entretien : produits de nettoyage et vidanges ;
- le salaire des deux gardiens (9 500 FCFA chacun) ;
- la caisse du marché pour des réparations imprévues.

Le nettoyage s'effectue au jet d'eau une fois par jour mais pour les ablutions, seules des boîtes de conserve pleines d'eau sont disponibles à l'entrée. En deux ans, les latrines ont été vidangées trois fois. Les usagers comme les gérants semblent satisfaits du fonctionnement de l'édicule public ⁶⁶.

Peu de toilettes publiques toutefois fonctionnent aussi bien et celles qui ont été réalisées, outre qu'elles n'ont guère servi d'exemple, ont suscité peu d'enthousiasme auprès des CR pourtant fortement encouragés à promouvoir de "bonnes habitudes" en matière de salubrité et d'hygiène. Ceux-ci sont en effet conscients des difficultés de la promotion de ce type d'équipement collectif et des résistances sociologiques et psychologiques qui entravent son développement. Aussi proposaient-ils dès 1986 de remplacer la mobilisation autour des latrines publiques par un autre mot d'ordre : "Une concession, une latrine" ou "Pour la construction d'un plus grand nombre de latrines, prenons l'engagement de réaliser une latrine pour chaque concession" ⁶⁷. Par cette redéfinition du slogan du CNR, les CR montrent à la fois la justesse de leur appréhension des réticences populaires envers une pratique qui leur reste largement étrangère, et leur capacité à réinterpréter cette résolution sous une forme plus acceptable par les habitants, tout en ne compromettant pas trop ouvertement leur soumission politique aux instances dirigeantes. Et de fait, l'intuition des CR s'est révélée juste : le fonctionnement des latrines publiques s'est en effet heurté à des difficultés qui tiennent d'abord à la répugnance des résidents à fréquenter des installations publiques dont la propreté est souvent douteuse et qui suscitent chez beaucoup la crainte des maladies ⁶⁸. Aussi toutes les études consacrées à ce problème montrent-elles que les Ouagalais, comme beaucoup d'autres citoyens africains, préfèrent de loin utiliser des latrines familiales, ou de voisinage pour ceux qui n'ont pas de toilette privée, plutôt que d'avoir recours à une latrine publique. La DESA estimait en 1987 que 60% des concessions ouagalaises disposaient d'une latrine, plus ou moins conforme ⁶⁹, et une enquête réalisée dans deux

⁶⁶ Cette description du fonctionnement des latrines du secteur 16 est empruntée au rapport sus-cité de la DESA (p. 12).

⁶⁷ SGN-CDR. - op. cit. - p. 86.

⁶⁸ GAUFF INGENIEUR. - op. cit. - p. 50.

⁶⁹ Entretien avec le directeur de la DESA : 25 février 1987.

secteurs de la périphérie, le 23 et le 27, souligne l'importante utilisation des latrines familiales.

Tableau n° 153

Pratiques d'assainissement individuelles dans les secteurs 23 et 27

	Secteur 23	Secteur 27
Latrine familiale	68%	62%
Latrine du voisin	22%	22%
Brousse	10%	16%

Source : GAUFF INGENIEUR. - Mesures d'urgence pour l'alimentation en eau potable de la ville de Ouagadougou : études socio-sanitaires et proposition de mesures. Rapport définitif. - Ouagadougou : Gauff Ingenieur, 1988. - extrait du tableau 4.7, p. 27.

Certains secteurs ont malgré tout procédé à quelques réalisations, généralement localisées près des équipements collectifs (marchés ou dispensaires) : le 23 a fourni la main-d'œuvre pour construire quatre latrines financées par l'UNICEF ; le 29 a également mobilisé des militants en 1984-1985 autour de la construction de deux latrines à proximité du marché. Ces dernières, bien que desservant la zone commerciale, ne fonctionnèrent plus dès 1987. La redevance prélevée sur les utilisateurs était de 10 FCFA et devait permettre à la fois de rémunérer le gardien choisi par le CR et d'acheter l'eau et la lessive nécessaires à l'entretien des latrines. Malgré ces précautions, l'endroit est vite devenu malpropre et déserté. Le premier gardien a été renvoyé et le CR cherche en vain depuis un remplaçant plus consciencieux. Cette difficulté à recruter du personnel est symptomatique du peu d'intérêt suscité par ces équipements et du discrédit qui pèse sur l'emploi proposé. Tandis que les candidats au chômage se bousculent pour obtenir la gestion des points d'eau ou le gardiennage des différents équipements publics de secteur, les postulants à la gestion des latrines sont rares. Sans doute la dévalorisation même du lieu est-elle pour une part responsable de cette situation : construites à l'économie, elles apparaissent comme des lieux de rebut. Ne faudrait-il pas songer à en faire des équipements plus agréables, partie intégrante de l'urbanité, à l'image des bains publics dans les villes musulmanes par exemple ? ⁷⁰

⁷⁰ Nous avons ainsi pu constater que la valorisation architecturale du lieu pouvait avoir un impact très direct sur la fréquentation des latrines en visitant en 1990 des latrines publiques payantes construites dans l'ancien quartier de Bè à Lomé (Togo) : non seulement les voisins immédiats de l'équipement le fréquentent en grand nombre, mais on vient également de loin, en taxi parfois, pour l'utiliser.

Dans les autres secteurs, la situation n'est guère plus brillante. Celles du secteur 22, construites par le ministère de la Santé ne fonctionnent pas bien, étant trop excentrées nous a dit un responsable (elles jouxtent pourtant le dispensaire...), en réalité parce que dans ce secteur encore largement rural, les espaces vacants fournissent des aires de défécation plus commodes et plus "propres". Comme "la dégradation que le soleil et les petits animaux opèrent pourvoit mieux au manque d'entretien de ces espaces que le personnel défaillant des latrines publiques", elles sont aujourd'hui encore considérées comme plus saines, mais la perception des utilisateurs pourrait se modifier avec la densification résidentielle dans ces secteurs ⁷¹. Au secteur 30 enfin, le CR cherchait en 1987, sans succès, un gérant pour les huit latrines construites par la province près du château d'eau et du marché. Si l'analyse faite par les CR eux-mêmes, qui impute au paiement d'une faible redevance la responsabilité de l'échec des latrines publiques a probablement une certaine pertinence ⁷², il nous semble que leur handicap majeur est probablement plus lié au problème de l'entretien des installations et, conjointement, à celui de l'image que ces latrines véhiculent dans la conscience collective.

f/ Concession à la jeunesse : les terrains de sport

Le 24 septembre 1984, la pratique du sport de masse devenait un mot d'ordre de la Révolution burkinabè et, pour répondre à cet objectif, la réalisation de sept mille terrains de sport à travers tout le pays était inscrite dans le Programme populaire de développement (PPD). Les CR de la capitale ont répondu à cette forte incitation du gouvernement en créant à leur échelle des aires de loisir qui ne sont en général que des terrains de football sommairement aménagés. La moitié environ des CR de la périphérie a réalisé un équipement sportif (délimitation et nivellement d'un terrain) : des réserves ayant été prévues à cet effet dans les lotissements, il suffit de déposer une demande au Haut-commissariat avec un plan et une délimitation définitive du parcellaire. Le secteur 20 avait engagé cette procédure en mars 1988 ⁷³. Il faut ensuite trouver un engin de terrassement pour niveler et damer le sol : quelques secteurs ont profité de la présence des engins chargés de l'ouverture des voies du lotissement pour faire réaliser ce travail préliminaire. Tel fut le cas du secteur 25, où l'on n'a depuis procédé à aucun aménagement complémentaire, sans toutefois décourager les jeunes amateurs de football des environs. Le 22 et le 28 avaient "raclé" (opération consistant à aplanir le sol et à éliminer les végétaux ou tout autre obstacle au lissage de la surface) et ceint de poteaux

⁷¹ GAUFF INGENIEUR. - op. cit. - p. 50.

⁷² SGN-CDR. - op. cit. - p. 86.

de bois trois terrains en 1989, tandis que le 29 et le 15 en avaient réalisés deux et le 24 un, tous consacrés au football.

On comprend d'autant mieux l'intérêt porté à ce domaine d'activité que les CR ont spécifiquement un responsable aux sports et loisirs, dont le souci est de légitimer son existence par des actions concrètes. Par ailleurs, l'animation d'activités sportives est une constante des CR (le secteur 30 prévoyait ainsi de consacrer 60 000 FCFA à l'achat de ballons de football dans son budget 1986-1987) et l'évident développement du sport est probablement un acquis à mettre à l'actif de la Révolution, bien que les aspects contraignants de sa mise en œuvre à travers l'instauration du "sport obligatoire pour tous" aient considérablement nui à l'adhésion volontaire des Burkinabè à ce qui devrait avant tout rester une pratique ludique ⁷⁴. Dans le même temps, d'autres préoccupations plus urgentes ont accaparé les CR et ont relégué au second plan ce qui apparaissait sans doute comme une louable promotion au niveau national, mais semblait quelque peu anecdotique localement, face à l'ampleur des besoins. Les CR ont ainsi expliqué le retard pris sur les prévisions du PPD : "Les CDR avaient beaucoup de réalisations à exécuter dans un bref délai. Par conséquent, ils ont dû axer l'effort des masses sur des priorités qui leur apparaissent plus évidentes. Ainsi la construction d'une école ou d'un dispensaire a-t-elle primé sur la réalisation d'un stade" ⁷⁵.

Avec les terrains de sport, est clos l'inventaire des équipements qui figurent dans le champ explicite de la gestion partagée : non que la liste en soit exclusive ou nominative, mais elle a été façonnée au cours des dernières années en fonction des impératifs politiques du moment, de la sensibilité des instances politico-administratives à certains problèmes socio-économiques auxquels elles ont souhaité porter une attention particulière, de la nature des compétences des structures populaires circonscrites par les attributions officielles qui leur ont été concédées. Outre la construction des équipements toutefois, les CR ont aussi hérité des responsabilités de l'organisation de deux services urbains de base : la gestion des installations collectives de distribution d'eau potable et celle du ramassage des ordures ménagères, velléité à la destinée cahotique.

⁷⁴ FRONT POPULAIRE. - op. cit. - p. 111.

⁷⁵ Ibid. - p. 116.

3/ Le ramassage des déchets ménagers

La collecte des ordures ménagères figure parmi les services que les pouvoirs publics recommandent vivement aux CR de prendre en charge. Les ex-Voiries, puis l'ONASENE, ne s'étant guère préoccupés du ramassage des déchets dans la périphérie, la responsabilité dévolue dans ce cadre aux CR comporte essentiellement deux types d'action.

La première relève du domaine de la sensibilisation. En l'absence de revendication clairement formulée par les populations et au regard de leurs comportements effectifs, les autorités du pays ont pressenti avec raison que ce thème n'était pas immédiatement mobilisateur. Aussi le premier devoir des CR est-il d'informer les habitants sur les dangers de l'insalubrité liée à l'entassement anarchique des déchets et de leur suggérer au contraire les bienfaits d'un environnement "sain" et "propre". Ce rôle s'inscrit en complément de la campagne nationale lancée par le gouvernement révolutionnaire et véhiculée par un discours "musclé" sur les vertus révolutionnaires de la propreté : "La guerre contre l'insalubrité" a pour but de "faire de notre pays un pays propre où il est agréable de vivre" ⁷⁶. Tout le discours hygiéniste du pouvoir vise ainsi beaucoup plus à promouvoir la notion de propreté, de pureté et d'ordre que celle d'hygiène, certes en filigrane mais jugée probablement de perception moins aisée : il s'agit surtout de "familiariser les esprits au respect de la propreté, de la netteté et de l'ordre" ⁷⁷, de faire de "la propreté : une exigence quotidienne" ⁷⁸. Parce qu'ils sont proches des populations, les CR apparaissent "naturellement" comme des vecteurs possibles de ces mots d'ordre, aussi le gouvernement leur a-t-il confié la responsabilité de trouver les moyens de transposer dans la pratique quotidienne le code de conduite édicté au niveau général. Instruments de propagande de la redéfinition du propre et du sale imposée par le pouvoir, ils ont donc également tendance à en reproduire les biais en privilégiant l'ordre plutôt que la salubrité, la netteté de l'environnement et l'embellissement du cadre de vie plutôt que l'apprentissage de pratiques d'hygiène, ce qui n'est pas sans conséquence sur les retombées effectives de ces mesures.

Dans un second temps, les CR doivent concrétiser l'assimilation de ces normes en imposant à leur échelle, sinon véritablement un service, du moins les prémisses d'une discipline. Pour ce faire, il leur a été conseillé d'étudier les comportements "spontanés"

⁷⁶ Carrefour africain. - n° 971 du 23 janvier 1987. - p. 7.

⁷⁷ Carrefour africain. - n° 898 du 30 août 1985. - p. 15.

⁷⁸ Sidwaya. - n° 1215 du 17 février 1989. - p. 1.

et les habitudes des citoyens puis de choisir, avec leur accord, un ou deux dépôts primaires qui, à l'exclusion de tout autre lieu, rassembleront les déchets du secteur. Ils doivent ensuite en assurer la surveillance et servir d'intermédiaires avec l'ONASENE qui s'engage à vider les dépôts saturés dans les meilleurs délais ⁷⁹. Ce service est en principe "gratuit", car il est financé par la taxe municipale de balayage, et se présente comme une prestation à la carte, fonctionnant à la demande expresse des CR. L'idée est bonne puisqu'elle responsabilise ces derniers et repose sur une adéquation souple de l'offre à la demande, déterminée par le suivi local des besoins. Dans la pratique toutefois, elle revient une nouvelle fois à un transfert "brut" des servitudes liées au fonctionnement du service (déplacements, attente, contraintes du démarchage), sans garantie de réponse de l'établissement public : plusieurs secteurs se sont plaints de ce que leurs demandes n'étaient pas prises en compte régulièrement. Et de fait, là où les emplacements ont été pourvus de bacs à ordures (encore trop rares cependant), il est loisible à tout observateur de vérifier qu'ils débordent en permanence, en raison des trop rares passages des camions de l'ONASENE. Ceux dont les concessions jouxtent les dépôts mal vidés, saturés de déchets qui attirent les vautours et les chiens et d'où émanent des odeurs nauséabondes, se plaignent également de l'inconfort ainsi provoqué.

Si la plupart des secteurs ont fidèlement suivi les consignes - certains ont matérialisé et délimité les aires de dépôt par des murets ou des pancartes comme au secteur 16 - le succès de ces campagnes n'en a pas moins été très médiocre et n'a guère permis de modifier les comportements antérieurs. Bien que des responsables à la propreté aient été désignés par les CR, ceux-ci se sont généralement contentés de s'en tenir strictement à ce qui leur était demandé (surveiller les dépôts et informer la population) sans se soucier véritablement d'imposer une discipline ni d'assurer un suivi des mesures. Leur rôle est parfois élevé à celui de l'"objecteur" : le secteur 30 a ainsi un "édile" dans chaque sous-secteur, qui passe régulièrement devant les concessions afin de vérifier la propreté de leur environnement. S'il constate que l'accumulation des ordures menace l'hygiène publique ou que des eaux stagnantes souillent les abords de l'habitation, il en informe la famille fautive. En cas de récidive, le ménage est passible d'une amende. D'autres secteurs s'efforcent de remplir une certaine mission d'éducation et de contrôle : les enfants qui déchargent leurs seaux à côté du dépôt sont réprimandés, les brouettes vidées hors des emplacements réservés peuvent être confisquées et récupérées contre

⁷⁹ Sur l'organisation de ce service, voir : première partie, chapitre III (II.D.2).

amende ⁸⁰. Toutefois, hormis cette surveillance générale approximative, qui porte plus sur une propreté d'aspect que sur l'hygiène, les CR ont opté pour un interventionnisme minimaliste, voire volontairement laxiste. Quelques réunions avec l'ONASENE et le Haut-commissariat ont permis de poser des jalons, sans effets concrets toutefois. Les incitations au compostage n'ont pas eu d'échos et même l'exemple des initiatives ponctuelles du CAPENE, de l'Association Le Point Mulhouse et du Centre agro-écologique de Gorom-Gorom dans les écoles de Ouagadougou n'a pas incité les CR à reprendre à leur compte l'expérience de recyclage des déchets, malgré ses résultats relativement concluants ⁸¹.

Il est ainsi patent que les CR ne sont guère motivés pour se mobiliser autour de cet enjeu et il convient de s'interroger sur leur réserve par rapport à un service urbain pour lequel ils disposent pourtant de l'appui des autorités, d'un consensus théorique général sur le bien-fondé de leur action et de moyens qui ne sont ni plus faibles ni plus aléatoires que dans la plupart de leurs autres domaines d'intervention. Plusieurs raisons nous paraissent pouvoir être avancées, qui tiennent, pour les unes à la passivité des CR, pour les autres à la réticence des populations. A nos questions, les CR ont généralement répondu par de vagues déclarations d'intention, prenant prétexte du fait que les lotissements n'étaient pas encore finis pour expliquer leur relative inertie dans ce domaine. La plupart nous ont confié qu'ils n'avaient rien entrepris, à l'exception de quelques campagnes de nettoyage au titre des travaux d'intérêt commun du secteur : tous les mois au secteur 30, de temps en temps aux 19, 20 ou 21, tous les trois mois au 22, mais de moins en moins souvent au secteur 23 où, de l'aveu des responsables, cette habitude est tombée en désuétude... L'attitude du CR du secteur 25 est ainsi évocatrice : convoqué aux SENE du Kadiogo en 1988, un responsable a fait savoir que le ramassage des déchets ménagers ne figurait pas au rang de ses préoccupations et que l'approvisionnement en eau ou la construction d'écoles constituaient des priorités bien plus urgentes. De l'avis de ce responsable, les habitants s'accommodent actuellement fort bien d'une décharge sauvage, installée dans une dépression du secteur qui peut être comblée ⁸². Cette pratique comporte néanmoins quelques risques sanitaires ⁸³.

⁸⁰ V. GALTIER. - La gestion partagée des ordures ménagères, une solution pour Ouagadougou ?. - Créteil : IUP, 1987. - p. 32. - (Mémoire de fin d'études).

⁸¹ Cf. supra : première partie, chapitre III (II.1.).

⁸² Entretien du 12 mars 1988.

⁸³ Des plaintes des voisins nous ont notamment été rapportées.

Par ailleurs, nous avons déjà remarqué que les pratiques d'incinération et d'enfouissement étaient générales⁸⁴. Or, le consensus entre les populations et leurs CR est ici suffisamment scellé par de communes pratiques pour qu'aucune place ne soit laissée à ce qui ne pourrait apparaître que comme un autoritarisme incongru. Au contraire, cette pratique individuelle a été entérinée par certains CR qui, lorsqu'ils organisent une opération de nettoyage au cours d'un week-end, en profitent pour combler les excavations, les fondrières, ainsi que les puits abandonnés en raison du remaniement du parcellaire lors des opérations de lotissement⁸⁵. Sans aller toujours jusqu'à ce stade de "récupération" collective de pratiques individuelles, les CR ont partout laissé les habitants libres de conserver leurs habitudes, à condition toutefois qu'elles ne nuisent pas à la propreté apparente générale du secteur. Un habitant enquêté au secteur 16 nous disait ainsi en 1986 qu'il rassemblait ses ordures ainsi que celles de ses voisins pour les brûler dans les trous de sa parcelle parce que cela lui revenait moins cher que d'acheter de la terre pour leur comblement. Un autre, dont la parcelle était joutée par un énorme tas d'ordures, nous a même confié qu'il avait demandé à un ami travaillant aux services de Voiries de lui fournir une pleine benne d'ordures collectées dans les bacs publics de la ville pour reblayer sa concession... L'improbabilité d'une interdiction, qui ne pourrait apparaître ici qu'arbitraire et injuste, et la contrainte mal comprise et mal argumentée de n'ouvrir qu'un ou deux dépôts primaires par secteur, nuisent notablement à l'apprentissage d'une discipline systématique.

Celle-ci n'est pas non plus sans poser problème dans ses fondements. En effet, le rôle dévolu aux CR dans ce domaine s'écarte très sensiblement des attributs qu'ils revendiquent communément, et outrepassse la fonction technico-politique qui est généralement la leur en les situant sur le terrain hasardeux de la "morale". En effet, il ne s'agit plus ici simplement d'organiser les habitants pour réaliser en commun un équipement fonctionnel : la campagne de propreté confiée aux CR une tâche d'éducation et, comme toute éducation, celle-ci véhicule sa propre hiérarchisation des valeurs et ses sanctions morales. Ce mandat leur donne ainsi implicitement le droit de porter un jugement sur les comportements familiaux, de s'immiscer dans les pratiques quotidiennes des ménages et de les gendarmier, de leur imposer un code de conduite enfin, ingérence que les habitants de la périphérie ne semblent guère apprécier. La notion de propreté étant éminemment culturelle, liée aux croyances, coutumes et cultes du foyer, la mission des CR est ici considérée comme une violation, d'autant que leur fragile légitimité ne leur confère aucun privilège pour intervenir dans la détermination

⁸⁴ Cf. supra : première partie, chapitre III (II.D.2).

⁸⁵ Témoignage d'un responsable du secteur 19 (5 mars 1987).

téléologique des bonnes mœurs. Si les populations leur reconnaissent une autorité en matière de gestion de quartier et d'organisation des actions collectives, en revanche elles leur dénie l'habilitation à porter un jugement moral ou à régenter l'univers intime des familles, responsabilités qui demeurent des prérogatives d'anciens notables de quartier et de personnalités moins controversées de la société urbaine locale. Les velléités de concurrence que pourraient manifester les CR dans ce domaine sont donc mal perçues et mal acceptées, d'où la prudente expectative de leurs responsables.

La réserve des populations face aux tentatives d'organisation de ce service résulte donc, en première analyse, de deux facteurs de nature différente. Le premier renvoie au sentiment généralisé que, dans ses formes actuelles, le service proposé impose de nouvelles contraintes et recrée des discriminations sans véritablement apporter d'avantages compensatoires. Le second traduit un sursaut d'indépendance des familles, refusant que des instances politiques encore suspectes viennent leur dicter la conduite à tenir dans leur gestion domestique. Ces réticences se trouvant par ailleurs correspondre à une circonspection significative des CR, il est manifeste que les citoyens de la périphérie ne sont pas prêts à se mobiliser autour de cet enjeu.

La seule exception au tableau est celle du secteur 29. En 1987, le CR y a aménagé, à l'instar des autres secteurs, cinq dépôts primaires où les habitants étaient tenus de rassembler leurs ordures. Des gérants de dépôt, payés 6 000 FCFA par mois par la permanence, grâce à une taxe de 100 FCFA prélevée chaque mois sur les ménages du secteur, furent affectés à leur surveillance et chargés de mettre les déchets en tas en veillant à ce qu'ils ne soient pas éparpillés par les animaux, ainsi que d'informer le CR des besoins de l'évacuation des ordures (deux voyages seulement avaient été effectués par l'ONASENE en 1988). Jusqu'alors, le secteur 29 avait procédé suivant le schéma général en instaurant un service minimal, avec toutefois une originalité importante : l'instauration d'une taxe permettant l'affectation d'un gérant à chaque dépôt. Très vite cependant, les mesures prises se sont avérées inopérantes pour des raisons similaires à celles que nous avons évoquées précédemment. En outre, une grande partie des habitants échappait au service et les dépôts, mal traités, devinrent rapidement des foyers insalubres enkystés dans le tissu résidentiel.

Contrairement aux autres secteurs pourtant, le 29 tenta alors d'améliorer son système. Centré sur l'ancien lotissement de Zogona, il figure parmi les plus anciennement "urbanisés" de la périphérie, son peuplement actuel est d'une densité notablement plus élevée et sa morphologie citadine est plus élaborée que ceux de la plupart des autres

secteurs de la couronne péri-urbaine : les cours jointives, la plus grande rareté des espaces vacants ou des lots inoccupés y rendent ainsi moins acceptables les pratiques d'enfouissement et d'incinération. En outre, le secteur dispose d'une zone commerciale très active et d'un marché important qui dessert également les quartiers voisins. Ces activités sont productrices de déchets et la fréquentation des commerces concentre des foules qui participent également à l'augmentation sensible de la production d'ordures. Pour toutes ces raisons, le statu quo semblait ici moins acceptable qu'ailleurs : le CR prit donc l'initiative de contacts avec l'ONASENE, afin de trouver de nouvelles solutions.

L'amélioration consista tout d'abord en la création, à titre d'expérience, d'un nouveau service de ramassage à domicile pour les ménages intéressés : à l'ancienne organisation (cinq dépôts surveillés) fut ainsi superposée une facilité supplémentaire, qui libérait les familles de l'acte de transport. Pour ce faire, le CR acheta à une entreprise locale une, puis deux charrettes à bras, et engagea quatre jeunes du secteur rémunérés 9 000 FCFA par mois. Ceux-ci avaient pour tâche de passer devant chaque concession partie prenante de l'expérience pour y collecter les déchets, puis de transférer ceux-ci dans l'un des cinq dépôts primaires du quartier. Pour bénéficier du service, les familles devaient acquérir une barrique de 200 litres (pour environ 3 000 FCFA), payer régulièrement la taxe mensuelle de 100 FCFA et respecter une certaine discipline (ne sortir le fût qu'au moment du passage des jeunes). A sa création, ce service ne concernait que la zone lotie du secteur et, faute de matériel suffisant, la fréquence des passages ne pouvait être augmentée (bi-hebdomadaires au mieux). Aussi est-il apparu que, en dépit du succès de l'expérience et de l'appui des ménages pour son extension, il ne pouvait, tel quel, répondre à la diversité des besoins. Il s'avérait notamment mal adapté à la zone commerciale et ne pouvait satisfaire les ménages les plus démunis, pour qui l'achat d'un fût représentait une dépense trop importante.

Le bureau des femmes décida alors, en accord avec le CR du secteur, d'étudier d'autres possibilités et initia des contacts avec les SENE du Kadiogo. Ceux-ci avaient enregistré avec satisfaction l'expérience précédente et manifesté un soutien médiatique ⁸⁶. Ils répondirent donc favorablement à l'avance du CR des femmes, désormais formellement responsable de l'animation et de la gestion du service de ramassage des déchets dans le secteur, avec qui ils réalisèrent un montage inédit. L'expérience débuta le 8 février 1989. La contribution initiale de l'ONASENE comportait la mise à disposition d'une

⁸⁶ Voir par exemple l'article de Sidwaya intitulé "Après l'opération commando : le ramassage permanent" où il est écrit qu'au 29 "les militants ont su s'y prendre" et que "l'exemple du secteur 29 est à suivre". - Sidwaya. - n° 843 du 26 août 1987. - p. 3.

remorque à bascule de 2 m³ attelée à un tracteur et de son chauffeur (agent de l'Office salarié 30 000 FCFA/mois), ainsi que d'une centaine de barriques d'une capacité de 200 litres, coupées en deux pour faire office de poubelles publiques. Celles-ci furent réparties par groupes de sept le long des principaux axes, dans la zone commerciale, devant les bars et les ateliers de mécanique, soit au total une trentaine de dépôts disséminés dans les zones loties du quartier (l'expérience ne concernant explicitement que la partie viabilisée). Le matériel roulant, relativement économique (3 millions de FCFA pour le tracteur et 400 000 FCFA pour la remorque), présentait l'avantage d'être monté à Bobo-Dioulasso, ce qui simplifiait considérablement les problèmes de réparation et d'entretien par rapport à des véhicules d'importation, la rusticité et la simplicité du maniement étant de notables atouts dans une expérience qui entendait associer une main-d'œuvre de quartier non spécialisée.

Le secteur fournit quant à lui le gas-oil pour le fonctionnement du tracteur (les SENE accordèrent néanmoins une dotation de 200 litres pour aider au démarrage de l'opération) et la logistique. Deux femmes du CR furent chargées de collecter les cotisations portées à 200 FCFA par foyer et par mois, le principe de cette augmentation ayant été accepté par un vote de l'assemblée des militants du secteur. Grâce aux cotisations, la permanence fit réaliser le découpage et l'aménagement des fûts fournis par les SENE (notamment l'inscription du numéro du secteur à la peinture pour éviter les vols). Elle recruta ensuite deux manœuvres rétribués (leur salaire mensuel prévu était de 20 000 FCFA, mais il n'était pas encore véritablement fixé lors de notre passage en mars 1989) dont le travail consistait à vider les poubelles collectives dans la remorque du tracteur, puis à vidanger celle-ci dans une carrière abandonnée située au nord-est du secteur. On nous a affirmé aux SENE que le site, sec et bien aéré, ne présente pas de danger et qu'une fois comblée, la carrière pourra être aménagée en espace public (un marché a ainsi été créé au secteur 26 sur un site de décharge après remblaiement)⁸⁷.

Ce dispositif a permis de diversifier l'offre, de multiplier les lieux de collecte et d'encourager la discipline en remplaçant les aires de dépôt mal différenciées par des poubelles. Au début du mois de mars 1989, environ 1 800 foyers participaient à l'opération dans le secteur. Le versement de la cotisation et par conséquent l'utilisation de ce service ne sont en effet pas obligatoires, l'expérience ayant entre autres buts d'évaluer la demande et d'estimer le nombre de ménages réellement intéressés.

⁸⁷ Entretien avec le Directeur des SENE du Kadiogo : 2 mars 1989.

Malgré l'optimisme des SENE toutefois - "en cas de succès, l'opération est appelée à faire tâche d'huile" ⁸⁸ - des problèmes subsistent. Tout d'abord, il convient de constater que l'organisation du service manque singulièrement de perspective et est mal resituée dans l'ensemble de la chaîne des déchets à Ouagadougou. Ainsi, les conditions de l'évacuation des ordures hors de la ville et de l'articulation entre les fonctions du tracteur et celles des camions de l'ONASENE ne semblent pas clairement établies, tandis que l'aménagement d'une station de transfert et l'organisation d'une filière de récupération-recyclage, aspects pourtant importants de la question, ont été négligés. Ensuite, bien que le directeur des SENE du Kadiogo affirme qu'il est possible avec le matériel et le personnel actuels de vider toutes les poubelles chaque jour ⁸⁹, le rythme des passages est aujourd'hui insuffisant et ne permet pas de gérer correctement l'ensemble des réceptacles qui débordent constamment. Il faudrait donc que le secteur acquiert sur fonds propres un deuxième véhicule. Par ailleurs, la mise à disposition du chauffeur par les SENE constitue une mesure transitoire : il est précisé dans le texte résumant l'opération que le CR des femmes du 29 doit rapidement pourvoir lui-même au recrutement, à la rémunération et à la gestion de l'ensemble du personnel nécessaire, les SENE se réservant par la suite un rôle de "conseiller et d'assistance technique" ⁹⁰. La solution à ces deux derniers problèmes pourrait passer par une augmentation des cotisations. Celle-ci est-elle cependant acceptable par des contribuables qui paient déjà une taxe de balayage à la province ?

Essentiellement préoccupés de la viabilité financière de l'expérience, les SENE, qui envisagent de la reproduire ailleurs, ne se sont pourtant guère montrés attentifs aux implications réelles du montage actuel. Réfléchissant à partir d'un schéma théorique de comptabilité, leur responsable s'est ainsi étonné lors d'un entretien, des difficultés de gestion du bureau des femmes : ses calculs en effet l'amènent à des recettes d'un montant de 360 000 FCFA, qu'il compare aux 105 000 FCFA de dépenses obligatoires incombant actuellement au secteur.

⁸⁸ Document interne intitulé "Mise en place d'un système de collecte géré par les femmes au secteur n° 29", rédigé par les SENE du Kadiogo et daté du 19 septembre 1988 (p. 2).

⁸⁹ Entretien avec le Directeur des SENE du Kadiogo : 2 mars 1989.

⁹⁰ Ibid.

Tableau n° 154

Montage financier du service de collecte des déchets ménagers du secteur 29

Recettes :		
Produit de cotisations :	200 x 1 800	= 360 000 FCFA/mois
Dépenses :		
Carburant :	1 000 FCFA/jour	= 30 000 FCFA/mois
Lubrifiant :	5 000 FCFA/jour	= 35 000 FCFA/mois
Salaires :	2 x 20 000 FCFA/mois	= 40 000 FCFA/mois
Total		= 105 000 FCFA/mois

Partant de ce constat, les SENE font valoir que le bureau des femmes peut également payer le chauffeur et rémunérer les deux femmes responsables de la collecte des cotisations (15 000 FCFA plus 1% du montant des cotisations soit environ 18 000 FCFA mensuels chacune).

Tableau n° 155

Dépenses de fonctionnement du service de collecte des déchets ménagers du secteur 29 : hypothèse des SENE

Chauffeur :	1 x 30 000	= 30 000 FCFA/mois
Mancœuvres :	2 x 20 000	= 40 000 FCFA/mois
Percepteurs :	2 x (15 000 + 3 000)	= 36 000 FCFA/mois
Véhicule :	30 000 + 35 000	= 65 000 FCFA/mois
Total :		= 171 000 FCFA/mois

Partant, le fonctionnement de ce service doit pouvoir être totalement pris en charge par le secteur qui, sur la base d'une cotisation de 200 FCFA par ménage et par mois, devrait même parvenir à dégager quelques bénéfices. Dans ce scénario, les SENE fournissent le capital de départ (matériel et dotation d'essence) et exercent une fonction de tutelle : ils dispensent leurs conseils, aident à l'organisation technique et appuient le bureau des femmes de leur autorité (ce qui peut éventuellement servir à faire passer un certain nombre de recommandations auprès de la population). Le CR au contraire prend en charge tout ce qui relève du fonctionnement proprement dit du service : main-d'œuvre et dépenses courantes, à l'exception de l'entretien du matériel roulant, dont la maintenance est actuellement effectuée au garage des SENE. A terme, les SENE prévoient même que les bénéfices réalisés par le secteur lui permettront d'acheter son propre tracteur. Le

véhicule actuel sera alors réutilisé pour lancer l'opération dans une autre partie de la ville. Le montage est déjà prêt pour un secteur voisin (13) où, en raison de sa morphologie urbaine (quartier résidentiel de standing bien viabilisé) et de son profil socio-économique (population sensiblement plus aisée), les SENE envisagent plutôt une collecte à domicile. Les groupes de poubelles entreposées dans les rues seront donc remplacés par des conteneurs individuels avec deux conséquences : la cotisation mensuelle passera à 500 FCFA par foyer et le passage sera hebdomadaire.

La mise en œuvre de ce second projet suppose toutefois au préalable que le secteur 29 puisse s'émanciper de la tutelle matérielle des SENE. Après un mois de fonctionnement, les femmes responsables du service semblaient loin de maîtriser l'ensemble de la chaîne et étaient relativement réservées sur son fonctionnement. La période d'essai n'étant pas achevée, il était encore trop tôt cependant pour porter une appréciation définitive, ce qui n'empêche pas de relever une contradiction fondamentale, totalement évacuée par les SENE, concernant le financement du dispositif.

En effet, il est peu probable que le service soit développé au-delà de l'expérience pilote sans une augmentation des cotisations, alors que les femmes éprouvent des difficultés à collecter les 200 FCFA réclamés pour l'actuelle prestation. Les résistances, qui se traduisent à la fois par une approbation de principe et un soutien rétif au projet dans ses formes actuelles, ont des causes diverses. La plus décisive d'entre elles toutefois renvoie à l'un des arguments explicatifs entendus dans le secteur, qui nous semble pertinent et révélateur : il suggère que les habitants de cette périphérie déjà passablement "urbanisée", renâclent à se mobiliser et à consentir une contribution additionnelle parce que, payant la taxe de balayage provinciale, ils estiment que la responsabilité de ce service revient en propre à la ville. Avant de discuter ce raisonnement, il convient d'en préciser les fondements.

Remarquons en effet que les populations urbaines soumises de droit à cette taxe ne contribuent pas toutes dans les faits : dans les périmètres récemment lotis où l'adressage n'a pas été réalisé et, a fortiori, dans ceux où domine l'habitat spontané, les ménages y échappent totalement. En moyenne, de 1982 à 1984, 21 000 contribuables auraient été soumis à cette taxe qui concerne théoriquement, rappelons-le, tout occupant d'une habitation, et est calculée par mètre linéaire de façade ou selon des forfaits par quartier ⁹¹. Le recensement en est normalement effectué chaque année par les agents du

⁹¹ GROUPE HUIT, BCEOM, BANQUE MONDIALE. - Second projet de développement urbain : mobilisation des ressources et renforcement des infrastructures municipales. - Paris : Groupe Huit, 1989. - Tome 2 : p. 289.

service des impôts mais, de l'aveu de nos interlocuteurs du Haut-commissariat, ce suivi est aléatoire et concerne essentiellement les quartiers lotis de la périphérie (notamment Zogona, Patte d'Oie et Kossodo) ⁹². Nous n'avons pas d'indications plus précises sur son assiette géographique dans l'ensemble de l'agglomération, mais il est plausible que les résidants des aires anciennement loties du secteur 29, auxquels s'adresse aussi le service infra-communal organisé par les femmes, paient effectivement cet impôt. En revanche, la transposition de l'argument dans d'autres secteurs paraît moins convaincante. Il a été évoqué au secteur 17, aire urbaine hétérogène partagée entre d'anciennes implantations (Pissy) et de vastes zones de constitution plus récente, où notre interlocuteur s'insurgeait contre la possibilité d'une contribution nouvelle pour financer la collecte et l'évacuation des déchets ménagers. Prévenu de l'existence de cette taxe à laquelle, nous dit-il, sont assujettis tous les "salariés", le principe d'une double participation financière lui semblait inadmissible : il est pourtant peu vraisemblable que la majorité des résidants de ce secteur soit réellement soumise à la taxe locale ⁹³. Bien que le raisonnement soit plus contestable dans ce second cas, la "contagion" des manifestations de résistance en démontre la portée et révèle également l'approche sélective des CR face au champ de la gestion qui leur est proposé. Certains d'entre eux semblent en outre avoir la velléité d'exprimer ouvertement le refus des populations de la périphérie de contribuer doublement au financement des services urbains locaux. Un responsable de secteur nous affirmait ainsi en 1988 avoir suggéré au Haut-commissariat le reversement partiel ou total de cette taxe aux secteurs en échange de leur prise en charge de la pré-collecte en amont des stations de transfert. La proposition a été promptement refusée, ce qui permet aujourd'hui à son initiateur de rejeter la faute du mauvais fonctionnement du service sur les SENE du Kadiogo tout en faisant aigrement remarquer que la province n'en continue pas moins de percevoir une taxe dont les citoyens de la périphérie ne profitent pas. En ce sens, elle est profondément inique et si le sentiment d'injustice ne suffit pas à expliquer l'échec des tentatives dans ce domaine, il conforte la désaffection des citoyens en général et ceux du secteur 29 en particulier pour la réorganisation à l'échelle infra-communale de ce service.

Jacques Bugnicourt a identifié un mécanisme psychologique similaire dans la communauté urbaine de Grand-Yoff à Dakar à propos de l'assainissement du quartier : "le sentiment existe que l'administration aurait dû s'attaquer au problème et faire son travail : « Ce n'est pas normal, mais je ne sais pas pourquoi. Mais nous payons les

⁹² Entretien à la division financière du Haut-commissariat : 28 septembre 1990.

⁹³ Entretien du 9 mars 1988.

impôts et toutes les redevances qu'il faut à l'Etat»⁹⁴. Une étude atteste aussi de l'échec de certains projets Harambee au Kenya, en l'expliquant par le fait que les pouvoirs publics, ayant montré lors de précédents qu'ils avaient été en mesure de réaliser eux-mêmes ce qu'ils demandaient ensuite aux populations de prendre en charge, ont suscité un rejet de cette participation-substitution, favorisant de fait un fort sentiment de dépendance dans les communautés d'habitants⁹⁵. Des manifestations comparables ont aussi été relevées à Ouagadougou par le passé. Au début des années 70 et à propos de l'entretien des bas-côtés des rues, Oumarou Dao rapportait le fait suivant : " Les responsabilités quant au sarclage de ces herbes ne semblent pas bien définies. La municipalité estime que chaque propriétaire se doit de nettoyer devant sa concession. Mais les occupants, eux, pensent qu'à partir du moment où les services municipaux perçoivent une taxe de balayage, la propreté de toute la rue leur incombe" ⁹⁶. Plus récemment, un commerçant d'un marché ouagalais interviewé dans Sidwaya répondait sans louvoyer à la question de savoir s'il était d'accord pour aider le service de collecte des déchets par une cotisation : "Nous ne serons pas d'accord. L'Etat a pris des dispositions en créant un service pour l'enlèvement des ordures" ⁹⁷. Ainsi, chaque fois que l'inaction de l'administration est jugée illégitime par les citoyens, ces derniers refusent de cautionner sa "négligence" en relayant son action.

Quoi qu'il en soit de la pertinence de cette attitude sur l'ensemble de la périphérie, elle reste, dans le cas du secteur 29 où elle nous semble avoir quelque fondement, notre hypothèse explicative principale de la difficulté des mises en œuvre répétées du service, confrontées à une médiocre mobilisation des populations. Les SENE ont cependant une responsabilité particulière dans cette situation : ils se sont montrés incapables de clarifier les montages financiers, dont la confusion est une cause pourtant indéniable de la réticence diffuse manifestée envers le projet qu'ils patronnent. "Jonglerie" manœuvrière ou sous-estimation du poids de l'environnement institutionnel de leur action, leur comportement ne profite guère à une image de marque déjà passablement mise à mal et nuit beaucoup à la crédibilité de leurs propositions.

⁹⁴J. BUGNICOURT. - "Santé : initiatives paysannes et citadines au Sahel". - in Environnement africain. - vol. VI, 3-4, 1986. - p. 48. - (ENDA, Dakar, 1988).

⁹⁵ Ph. MBITHI, R. RASMUSSEN. - op. cit. - p. 104.

⁹⁶ O. DAO. - Quagadougou : étude urbaine. - Montpellier : Université de Montpellier III, 1972. - p. 151. - (Thèse de 3ème cycle).

⁹⁷ Sidwaya. - n° 1371 du 5 octobre 1989. - p. 5.

4/ Bilan

La résistance des populations de la périphérie ouagalaise aux tentatives d'organisation d'un ramassage des déchets nous renvoie à deux hypothèses corrélées précédemment formulées. La gestion partagée ne peut s'épanouir pleinement que lorsqu'elle investit un champ d'intervention inoccupé : que les recoupements soient fonctionnels, comme dans l'exemple des forces de sécurité, ou qu'ils soient financiers, comme dans celui de la collecte des déchets, ils sont presque toujours une cause irrémédiable d'échec. Par ailleurs, elle est fondamentalement une gestion de l'intervalle : adaptée aux phases d'équipement post-lotissement, pendant lesquelles l'aspiration profonde des résidants est d'inscrire dans l'espace la légitimation de leur statut et de rétablir un équilibre avec le centre-ville, elle se trouve beaucoup moins appropriée - dans ses formes actuelles - à des situations d'urbanisation plus ancienne dans lesquelles le non engagement des pouvoirs publics n'est plus compensé, et donc plus légitimé, par l'octroi de la régularisation foncière. Les résidants du secteur 29 sont en outre des citoyens-contribuables et n'ont donc plus à prouver leur "urbanité" et leur appartenance à la ville. S'ils consentent encore à compenser le déficit de l'intervention publique dans des domaines stratégiques comme la construction des écoles, ils n'entendent pas faire les frais de leur éloignement géographique en acceptant que le "prétexte" de la périphérie dispense les pouvoirs publics de leurs devoirs envers eux. L'exemple conforte ainsi par la négative l'assimilation de la gestion partagée à un modèle de rattrapage : l'effort consenti par les populations perd de sa pertinence dès lors que les habitants prennent conscience que leur participation est moins un préalable et un accélérateur de la réinsertion dans les aires officielles de desserte, qu'un substitut à l'intervention publique. Ils ont alors au contraire le sentiment d'aller à l'encontre de l'effet escompté en donnant à l'administration des arguments supplémentaires pour justifier et prolonger son effacement.

En outre, on retiendra des procédures codifiées dans lesquelles s'inscrivent les interventions des CR, qu'elles imposent à ces derniers d'initier et d'effectuer les démarches : la charge d'instruire les dossiers, d'assumer les risques et d'administrer la "preuve" du bien-fondé des projets repose désormais sur les secteurs. S'étant ainsi défaussée de l'initiative, l'administration adopte dans la phase préliminaire des procédures une attitude de repli qui renvoie à un souci d'"économie", mais constitue aussi une stratégie de prudente expectative, par laquelle elle se donne les moyens de sélectionner et d'encadrer les projets des CR.

Le principe du partenariat étant acquis, le partage des responsabilités porte ensuite essentiellement sur la répartition des charges de l'investissement, qui transfère sur les populations en moyenne un tiers des coûts ⁹⁸, mais aussi sur le fonctionnement quotidien des équipements et services, notamment par le biais du recrutement local du personnel non qualifié (gérants des points d'eau, des dépôts pharmaceutiques et des latrines, monitrices des garderies populaires, secrétaires des permanences, gardiens des écoles, collecteurs de déchets). Les rémunérations ainsi distribuées proviennent soit du fonctionnement même du service, dont le coût est généralement supporté par les usagers (droits d'inscription dans les garderies et les écoles, achat des médicaments), éventuellement aidés par une subvention partielle des pouvoirs publics, soit le fruit d'un transfert à partir d'autres activités du CR (le personnel des permanences est ainsi le plus souvent payé grâce aux recettes réalisées sur la vente d'eau). En revanche, la coopération s'étend rarement à la maintenance des équipements qui, au-delà du simple entretien quotidien (nettoyage des écoles par exemple), reste problématique. On constate par ailleurs que la gestion partagée présente un panel plus diversifié de montages pour le financement des équipements que pour le fonctionnement des services proprement dits qui, à l'exception de la tenue des points d'eau collectifs, font l'objet de procédures encore aléatoires et tâtonnantes.

Chacun des projets se négocie, en prélude à tout accord, sur la base d'une reconduction de montages désormais bien rôdés : le formalisme apparent de ces derniers, outre qu'il est un facteur de simplification des démarches, semble aussi avoir jusqu'à présent apporté aux CR des garanties sur la fiabilité de leurs interlocuteurs institutionnels, qui se sont rarement soustraits à leurs obligations de réciprocité, contrairement à ce que nous avons constaté dans les opérations d'ouverture des voies des lotissements. En revanche, le risque d'un échec est sensiblement aggravé lorsque les secteurs s'efforcent d'obtenir des dérogations ou des infléchissements de la "norme" procédurière, par des manœuvres qui peuvent relever du "coup de force" ou, au contraire, emprunter les voies de la "séduction", en adoptant des comportements mimétiques renvoyant les interlocuteurs institutionnels à leurs propres pratiques. Ainsi que nous l'avons montré cependant, les "paris" des secteurs ne sont pas toujours gagnés.

⁹⁸ Cette proportion, qui nous a été fournie par la division économique du Haut-commissariat (entretien du 28/02/89), est similaire à celle que donne par exemple C. SACHS à propos de l'économie réalisée grâce à la participation des populations dans le cadre des mutirao urbains brésiliens : C. SACHS. - "Le mutirao brésilien : la tradition de l'entraide rurale au secours de l'urbain". - in Annales de la recherche urbaine. - n° 28, octobre 1985. - pp. 66-67.

Il est des limites inhérentes à cette gestion circonscrite aux interventions urbanistiques situées en aval des grands projets nationaux et aux espaces de proximité. Ainsi, le partenariat institutionnalisé entre les CR et les pouvoirs publics s'applique à des projets de faible ampleur, strictement ancrés dans la vie de proximité des secteurs et rigoureusement complémentaires des activités orthodoxes de l'administration publique, dont il constitue un appendice fonctionnel encouragé mais "surveillé". L'évocation des difficultés rencontrées par d'autres expériences apparentées, ailleurs en Afrique, et qui n'ont pas toujours, comme les CR, l'excuse d'une extrême jeunesse, permet de préciser quelque peu la nature de ces contraintes.

Bien que développés dans un contexte politique différent (les groupements d'habitants ne constituent pas un niveau hiérarchique de la structure politico-institutionnelle du pays) et étudiés en milieu rural ou semi-urbain, les projets Harambee du Kenya présentent de possibles éléments de référence. Les interventions sont essentiellement limitées à la réalisation d'équipements de voisinage, les écoles et les crèches arrivant très loin en tête des réalisations ⁹⁹. Toutefois, la dynamique qui sous-tend les montages opérationnels est fragile et se dissipe fréquemment avant l'achèvement du projet, laissant les chantiers inachevés. De façon générale, la gestation et la gestion des projets Harambee semblent, beaucoup plus que ceux de la gestion partagée, reposer sur des processus itératifs de longue durée ¹⁰⁰. S'il est malaisé d'en déduire quelque règle générale en raison de l'extrême diversité des contextes, du moins peut-on remarquer que l'ancienneté d'une tradition sociale d'entraide, profondément implantée au Kenya mais très partielle en pays mossi sous la forme rurale des "Naam", ne garantit ni l'adéquation des projets ni leur achèvement dans le cadre d'une gestion "intermédiaire" ¹⁰¹.

Plus éloquente pour notre propos est l'étude des kébélés, ou UDAs (Urban Dwellers'Associations) d'Addis Abeba ¹⁰². Les militaires qui les reprennent en main en 1978 leur assignent pour tâche d'assurer le développement de la ville, de rétablir l'ordre public en mettant fin aux exactions, d'ouvrir des chantiers de services sociaux et de gérer "équitablement" la pénurie ¹⁰³. Une loi de 1981 précise leurs responsabilités et

⁹⁹ Ph. MBITHI, R. RASMUSSEN. - op. cit. - p. 40.

¹⁰⁰ Ibid. - p. 76

¹⁰¹ Ibid. - p. 40 et pp. 95-96.

¹⁰² Loi n° 47/1975 "Government Ownership of Urban Lands and Extra Houses Proclamation" du 26 juillet 1975 (chapitre V), reprise et complétée par la loi n° 80/1976 "Urban Land Rent and Urban Houses Tax Proclamation" du 15 mars 1976 et la loi n° 104/1976 "Urban Dwellers'Associations Consolidation and Municipalities Proclamation" du 9 octobre 1976.

¹⁰³ P. BOUBE. - Les proclamations urbaines de l'Ethiopie révolutionnaire et le développement d'Addis Abeba. - Addis-Abeba : Assistance technique française, 1986. - p. 14.

leur confère des compétences très étendues ¹⁰⁴. En pratique toutefois, leurs activités réelles demeurent très en-deçà des opportunités offertes par le cadre juridique. Manquant cruellement de ressources financières et de main-d'œuvre ¹⁰⁵, dépourvus d'assistance technique, en situation d'âpre concurrence avec d'autres administrations, les kébélés n'ont pas les moyens de leur politique. Aussi concentrent-ils leur énergie sur quelques éléments d'une action sociale de base portant essentiellement sur la construction d'écoles, la gestion des "magasins de kébélé" appartenant au réseau nationalisé qui assure la commercialisation des produits de première nécessité, et l'offre d'un service de santé minimal consistant le plus souvent en la mise à disposition d'une simple salle, parfois tenue par un infirmier de métier ¹⁰⁶. La gestion de l'eau potable leur échappe en revanche totalement, tandis que les responsabilités en matière de santé publique, éducation sanitaire et propreté de la ville reviennent au Comité des Affaires sociales (Health and Social Welfare Committee) du Conseil municipal ¹⁰⁷. Par ailleurs, les préoccupations liées à l'entretien du patrimoine immobilier public et à la construction de nouvelles unités d'habitations, qui constituent théoriquement une de leurs priorités, outrepassent très largement leurs moyens, tant financiers que logistiques.

De plus, les revenus locatifs de ce parc, fondement de leurs ressources financières, sont inégalement répartis entre les UDAs et généralement peu élevés ¹⁰⁸, tandis que leur manque de crédibilité financière autorise rarement les associations à souscrire des emprunts auprès des institutions bancaires locales ¹⁰⁹, de sorte qu'elles "souffrent, à tous les niveaux, d'une carence chronique des moyens techniques et financiers nécessaires à la mise en œuvre, à une échelle significative, des programmes d'amélioration et de développement des services urbains de base" ¹¹⁰. Au manque de ressources s'ajoutent en outre des relations conflictuelles avec l'administration, engendrées par des imprécisions et confusions dans la définition des responsabilités et prérogatives : "Faute d'une réelle volonté de concertation de part et d'autre, les

¹⁰⁴ Loi n° 206/1981 "Urban Dwellers' Associations and Urban Administration Proclamation". - in Negarit Gazeta. - n° 15, 25th April 1981. Voir notamment l'article 9.

¹⁰⁵ Ces problèmes de main-d'œuvre se posent en des termes très similaires à ceux des CR : leurs besoins sont principalement assurés par le bénévolat et deux demi-journées accordées aux élus pour expédier les affaires courantes de la circonscription ; seuls quelques kébélés plus fortunés salarient du personnel.

¹⁰⁶ Informations obtenues lors d'un entretien avec A. ROTBARDT (chargé d'études à l'IAURIF) en 1986.

¹⁰⁷ A. ROTBARDT. - L'eau à Addis Abeba. Evaluation et propositions. Rapport provisoire. - Paris : IAURIF, 1986. - pp. 6-8.

¹⁰⁸ Environ 50% de ces revenus étaient, en 1984, consacrés à l'indemnisation des anciens propriétaires dépossédés par la nationalisation : Low Cost Housing. A Top Priority of Addis Abeba. - Addis Abeba : MRE/GRET, 1984. - p.14.

¹⁰⁹ Le projet de développement urbain de la Banque mondiale prévoyait cependant la création d'un "Kébélé Development Fund", institution auprès de laquelle les associations de résidents pourraient emprunter pour les projets de développement de quartier : in Cités africaines. - n° 1, automne 1984. - p. 33.

¹¹⁰ P. BOUBE. - op. cit. - p. 18.

antagonismes latents entre les associations de résidants urbains et le ministère du développement urbain et de l'habitat se sont trouvés exacerbés par de perpétuels conflits d'autorité et aboutissent à la persistance d'un dialogue minimum destiné à éviter les chevauchements de compétences" ¹¹¹. Les CR n'exprimaient pas autre chose lorsque, prudemment, ils évoquaient "les conflits latents [qui] subsistent entre les CDR et l'administration du fait que les prérogatives des uns et des autres ne sont pas clairement comprises ou définies" et dénonçaient la méfiance des institutions gouvernementales envers eux avant de préconiser "le renforcement des structures de concertation" ¹¹².

Sous réserve d'analyses plus minutieuses, ce constat présente d'intéressantes similitudes avec celui que l'on peut établir pour la gestion urbaine des CR ouagalais. Il permet de relativiser les difficultés rencontrées par ces derniers et corrobore la prégnance de celles qui résultent, au Burkina Faso comme ailleurs, des réticences des pouvoirs centraux et des équivoques de la collaboration avec les partenaires institutionnels, lesquelles aggravent les limites "structurelles" qui affectent l'envergure des initiatives infra-communales. Celles-ci pourraient sans doute être mieux assumées si elles étaient inscrites dans des schémas gestionnaires plus globaux, qui instaurent des mécanismes de péréquation entre les unités fonctionnelles élémentaires et prévoient plus précisément les statuts et rôles respectifs des acteurs institutionnels et "intermédiaires", non seulement au sein des montages opérationnels, mais aussi au service du projet urbain général, en conformité avec les idéaux affichés de démocratisation et de justice sociale.

L'ensemble des activités décrites dans ce chapitre constitue le corpus officiel des responsabilités transférées aux CR, que leur prise en charge à l'échelon infra-communal soit réelle ou conjecturale. Dans ce cadre, la réussite des secteurs se mesure plus à l'aune de leur capacité opératoire - rapidité d'exécution des chantiers, nombre de réalisations - qu'à celle de la pertinence des choix ou de l'adaptation des formules techniques utilisées, dont on vérifie la relative homogénéité dans l'ensemble de la périphérie. Répondant pour l'essentiel à des programmes nationaux impulsés par les instances dirigeantes elles-mêmes, ces projets sont appliqués à l'échelle des secteurs avec un bonheur inégal, à partir d'une traduction plus ou moins élaborée des différents documents de planification du pays. Serait-ce que la définition des champs de la gestion urbaine échappe amplement aux structures populaires et donc aux résidants ? La question vaut d'être sérieusement examinée tant ses enjeux sont importants, mais avant d'établir une critique globale du système, il faut nuancer les soupçons de dirigisme

¹¹¹ Ibid.

¹¹² SGN-CDR. - op. cit. - pp. 33-34.

étatique, en faisant remarquer que les CR peuvent se ménager des espaces de liberté : en initiant des projets parallèles à ceux que leur impose le cadre général de leur tutelle (mais en ont-ils les ressources ?), ou en établissant eux-mêmes leur agenda, ce qui leur laisse la maîtrise de la définition et la hiérarchisation des priorités.

C. La part congrue de l'interprétation "spontanée"

Si les CR sont tenus de marquer leur adhésion au programme politique national en respectant les mots d'ordre et en participant activement aux projets gouvernementaux, il ne leur est pas défendu de développer des initiatives strictement locales pour répondre aux exigences spécifiques de leur contexte géographique, social ou culturel. Ces entreprises ont d'autant plus de chances d'être acceptées par la hiérarchie qu'elles sont immédiatement compatibles avec les priorités nationales, qu'elles ne pèsent pas sur le budget des administrations de tutelle et qu'elles sont bien argumentées. Inscrites le plus souvent dans les programmes quinquennaux des secteurs, elles ont reçu l'aval de la province, sans toutefois que cet assentiment de principe ne soit accompagné d'une aide matérielle puisque, contrairement aux précédentes activités consignées dans un cadre désigné de partenariat, ces dernières préoccupations ne figurent pas au rang des priorités officielles. Dans cette hypothèse où le CR soumet son projet aux autorités de tutelle, la nature de l'accord obtenu relève ainsi plus de la tolérance que d'un engagement : la clause synallagmatique disparaît de la convention entre les deux parties et se réduit dans les faits à un contrôle d'opportunité du Haut-commissariat. Cette dernière contrainte disparaît même lorsque, en réponse à un événement imprévu, le secteur intervient de façon improvisée et s'affranchit des règles de subordination qui régissent l'ensemble du système politique. Relativement rares toutefois, ces comportements ont en outre des implications trop marginales pour avoir jusqu'à présent suscité plus que de simples rappels à l'ordre de la hiérarchie ; les tentatives d'émancipation des CR n'ont encore jamais menacé l'ordre établi et se cantonnent dans des ajustements à la marge.

Dans cette catégorie d'intervention des CR, notre inventaire fait apparaître des actions visant la résolution de problèmes ponctuels (assainissement pluvial micro-local par exemple), la réalisation d'équipements jugés secondaires par les autorités mais qui ont une incidence sur le confort de vie des populations (magasins, moulins, restaurants, jardins...) et enfin des aménagements de quartier qui dépendent d'une politique urbanistique à l'échelle de la ville, dont la logique échappe aux secteurs et dont on les a exclus d'office (électrification).

Les tentatives d'immixtion des CR dans les mécanismes de décision et d'exécution dont procèdent ces opérations, dérivent de choix stochastiques dépendant des opportunités relationnelles des responsables, de la nature de l'héritage urbanistique du secteur, des groupes de population les plus actifs (jeunes, commerçants, femmes, etc...) ou encore des circonstances qui, surimposant aux stratégies des secteurs les contraintes de l'environnement socio-politique, les conduisent à adapter la programmation de leurs actions. Si nous usons à nouveau du mot "spontané" pour désigner ces filières de la gestion de proximité, c'est encore pour en signifier la relative indépendance par rapport aux mécanismes formels de production des services et équipements, et pour insister sur la marge de manœuvre des CR aux confins du champ d'intervention surveillé que lui affecte le pouvoir. Ces projets toutefois, s'ils ne satisfont pas toujours une rationalité gestionnaire contingente, ne doivent rien au hasard et répondent généralement à une stratégie d'actualisation des potentialités locales qui commande leur apparition sur l'agenda des secteurs.

1/ Infrastructures de quartiers : les VRD inaccessibles

a/ L'assainissement pluvial ou le bricolage d'urgence : l'impossible maîtrise des réseaux par les CR

Bien que n'ayant conduit qu'à de rares réalisations concrètes, les préoccupations liées à l'assainissement pluvial sont très présentes dans les secteurs de la périphérie, où l'absence de dispositif pour canaliser le ruissellement au cours de l'hivernage, notamment lors de grosses averses d'orage, engendre des problèmes récurrents dont les effets perturbateurs vont croissant. Alors que ceux-ci étaient restés marginaux en périphérie, où les faibles densités de population et les modes d'occupation du sol ont longtemps permis une infiltration rapide sans grand inconvénient pour la vie quotidienne, l'urbanisation accélérée et le lotissement ont engendré de nouvelles conditions, qui portent bien au-delà de l'inconfort jadis posé par les difficultés de franchissement de quelques bas-fonds, les inconvénients de l'absence de drainage. Etudiant les effets de l'action anthropique à la périphérie de la capitale burkinabè, Jean-Michel Avenard a ainsi montré "le caractère inquiétant de la dégradation du milieu", qui se traduit par une modification des formations végétales et une intensification de la morphogénèse : décapage généralisé et entailles linéaires, qui affectent la majorité des

marigots, peuvent atteindre plusieurs mètres de profondeur et sont caractérisées par érosion régressive très rapide, modifient considérablement le paysage péri-urbain ¹¹³.

Certains secteurs sont ainsi confrontés à des problèmes de circulation dont nous avons pu prendre la mesure. Au secteur 24, après une simple averse lors de la "pluie des mangues" (mois de mars), nous avons dû être hébergée pendant près de deux heures par un habitant avant de pouvoir songer à réemprunter les voies du quartier inondées à hauteur de 50 à 60 cm et balayées de forts courants. Totalement impraticables à la circulation des deux roues, elles ont paralysé le secteur pendant plusieurs heures. D'après notre hôte, technicien à la DGUT, le lotissement a été fait en dépit du bon sens : les incohérences techniques se sont surajoutées aux absurdités liées aux relations de clientèles, l'ouverture des voies ayant suivi une logique de "carnet d'adresses". Il en résulte ces désordres, qui perturbent singulièrement la circulation dans le secteur. Le CR toutefois, directement partie prenante de ces stratégies relationnelles, dans lesquelles le directeur de la puissante école privée Kiswend Sida joue un rôle non négligeable, n'a rien entrepris pour en contrecarrer les effets.

Ailleurs, sans toujours atteindre cette gravité, fort heureusement, des problèmes similaires surgissent. Au secteur 17, le CR a dû négocier ponctuellement avec le Haut-commissariat la mise à disposition d'un engin de terrassement au cours de l'hivernage de 1986 pour détourner l'eau d'un marigot qui menaçait d'inonder les maisons riveraines, dans une aire nouvellement lotie dont la province tardait à venir ouvrir les voies. Le secteur a dû dépenser 70 000 FCFA pour effectuer ce travail. Afin d'éviter le renouvellement d'une telle situation, il proposait l'année suivante en assemblée générale de réaliser un projet d'assainissement pluvial. Consultés, les habitants avaient accepté le principe de devoir creuser, chacun devant chez soi, une partie de tranchée, tandis que des techniciens des services de Voiries seraient sollicités pour conseiller et surveiller les phases techniques de l'opération (notamment le traçage des caniveaux et la définition des normes de profondeur). A ce stade toutefois, la province n'avait encore promis aucune aide et le secteur n'osait soulever le problème de la responsabilité du creusement, en aval, de la tranchée devant relier le système local de caniveaux au canal du Mogho Naba, qui évacue les eaux vers l'exutoire. La même année, afin d'éviter l'isolement d'une partie du secteur en hivernage en raison de l'inondation régulière d'un bas-fonds de Pissy, le responsable socio-économique du secteur lançait un projet de pont pour

¹¹³ J.-M. AVENARD. - "La savane, conditions et mécanismes de dégradation des paysages". - in J.-F. RICHARD (dir.). - La dégradation des paysages en Afrique de l'Ouest : points de vue et perspectives de recherches. - Paris : Ministère de la Coopération et du Développement ; Dakar : Presses universitaires de Dakar, 1990. - pp. 70-72.

enjamber la zone inondable. Dans cette perspective, il avait préalablement établi des contacts personnels avec le directeur des TP lui permettant d'obtenir douze buses gratuites. Le secteur fournit le ciment et la main-d'œuvre : le pont fut achevé en quelques semaines.

Au secteur 20, l'écoulement des eaux pluviales est aussi une préoccupation urgente. Au cours du nivellement des voies en 1987 et 1988, des caniveaux sommaires ont été réalisés de chaque côté des voies pour faciliter l'écoulement. Mais le dispositif s'est avéré très insuffisant surtout dans le sud du secteur où, les déclivités en direction du barrage étant plus fortes, plusieurs ménages ont eu à déplorer des inondations chez eux. Le CR fit là aussi voter une proposition en assemblée générale adoptant le principe d'une participation des ménages aux travaux d'excavation devant leurs cours. Afin d'obtenir l'aide de techniciens, un dossier fut déposé à l'ONEA et au ministère de l'Équipement en mars 1987 ; mais la réponse n'était toujours pas parvenue en mars 1988. Le secteur 25 qui, confronté à ces mêmes problèmes, a également fait des démarches en ce sens auprès de l'ONEA s'est entendu répondre que toute intervention nécessitait une étude préalable approfondie et qu'il n'était pas question d'engager quoi que ce soit, même aux frais des habitants, de façon "spontanée" et désordonnée.

Avec la construction du boulevard circulaire dans la moitié sud de la ville, une autre situation nouvelle entraînant un problème d'assainissement pluvial est apparue dans plusieurs secteurs. Nous avons déjà évoqué l'insuffisant dispositif d'assainissement qui a accompagné la construction de cette chaussée en remblai. Les secteurs limitrophes de cette voie nous ont tous fait part de leur intention de porter le problème en "haut lieu". Au secteur 17, lors de l'hivernage 1988, des inondations ont provoqué l'effondrement de plusieurs maisons. Les habitants sinistrés (une soixantaine) ont été relogés temporairement dans les écoles. En février 1989, certaines de ces familles n'avaient toujours pas pu reconstruire leur logement faute de moyens, le banco ayant été totalement perdu dans quelques cas. Le CR effectua à nouveau des démarches auprès de la DGUT pour obtenir un plan d'assainissement, mais n'obtint que des promesses. Le secteur 28 fut également confronté à ces mêmes perturbations. Au secteur 20, c'est la route de Ouahigouya qui est en cause : de même que sous le boulevard circulaire, les buses transversales à la voie y évacuent les eaux du secteur 21 au nord, vers les habitations du secteur 20 au sud. Au cours de l'hivernage 1987, des maisons se sont effondrées et le CR a dû aider les habitants à évacuer leurs cours.

Deux remarques s'imposent. Tout d'abord, la préoccupation est ici fille des circonstances. Alors qu'aucun CR n'avait mentionné ces interventions dans son plan quinquennal, ou soulevé le problème comme étant une priorité en 1986, les années suivantes il est évoqué de façon persistante dans plusieurs secteurs. En second lieu, et ceci est apparemment paradoxal, malgré cette préoccupation constante, rien ou presque n'a été engagé par les structures populaires. Elles se sont généralement contentées d'intervenir dans les situations d'urgence (héberger les familles ¹¹⁴, creuser des canaux de fortune, construire des digues temporaires...) et de porter le problème à la connaissance des autorités compétentes. Certains CR ont certes proposé, après consultation des populations, de réaliser des montages dans lesquels les habitants fourniraient la main-d'œuvre et les pouvoirs publics l'encadrement technique, mais en vain. Ils n'ont en revanche rien entrepris de durable et significatif sur initiative propre. Aussi, et bien que le souci manifesté par certains d'aménager des canaux d'évacuation des eaux pluviales apparaisse dans nos enquêtes dès 1987, il n'a guère été suivi d'effets : alors que le problème restait marginal à cette époque, il s'est aggravé au cours de la période suivante.

La force d'inertie opposée par l'administration (demande d'études préalables, courrier laissé sans réponse) apparaît tout d'abord comme un facteur non négligeable dans cette relative démission des CR : elle est révélatrice des méthodes de résistance passive utilisées par les protagonistes publics pour manifester leur rejet des initiatives "spontanées" des secteurs excédant le cadre strict du partage institutionnalisé. Elle ne nous paraît cependant pas en avoir été la seule composante ni même l'élément prépondérant. Les incertitudes portant sur l'attribution effective des responsabilités pèsent lourdement. La répartition des charges respectives incombant aux secteurs institutionnels, la province (responsable de la voirie), l'ONEA (qui perçoit la taxe d'assainissement) et la DGUT (dans le cadre de l'exécution des lotissements), reste en effet singulièrement floue pour les CR qui s'adressent indifféremment à l'une ou l'autre de ces autorités, conjointement ou successivement, sans vraiment réussir à se convaincre de la démarche à suivre.

Le handicap décisif pourrait cependant être ici l'insuffisante capacité d'organisation des CR. Nous avons montré précédemment que le fonctionnement somme toute correct du partenariat entre les secteurs et l'Etat à travers ses diverses instances provenait pour beaucoup de ce que cette collaboration s'appliquait à des projets de faible ampleur, ne

¹¹⁴ Avec l'aide du Haut-commissariat.

mettant en œuvre qu'une technicité élémentaire et ne nécessitant qu'une logistique minimale : strictement délimités géographiquement et fonctionnellement autonomes, les équipements réalisés n'exigent qu'un consensus restreint. Le chantier d'une école peut par exemple être suspendu quelques jours voire quelques semaines, il supporte également sans dommage un turn over important de la main-d'œuvre, un suivi technique réduit à une simple visite quotidienne suffit au respect des normes (quitte à faire reconstruire un mur ou à rectifier une cloison). Que tous les habitants du secteur ne participent pas au projet ou que les autres sous-quartiers se refusent à investir à leur tour dans une école n'entrave en rien le fonctionnement des précédents établissements.

A l'inverse, un réseau de caniveaux nécessite l'adhésion totale des résidents du périmètre à assainir puisqu'il n'est pas imaginable de construire un système réticulaire comportant des lacunes, qui "sauterait" des concessions dont les chefs de famille rétifs refuseraient de participer aux travaux collectifs. La particularité des réseaux est en effet de mettre en relation tous les sites urbains et usagers qu'il dessert, ils ne souffrent pas de discontinuité : leur objet même implique à la fois une liaison physique continue d'éléments géographiquement dispersés et une cohérence de comportement des sujets ainsi reliés. "Le réseau technique urbain apparaît finalement comme un équipement de mise en relation physique et de mise en rapport social d'éléments localisés du système urbain, comme un équipement de solidarité urbaine" ¹¹⁵, de ce fait, il suppose une "solidarité" fondamentale entre les utilisateurs potentiels et plus encore entre ses concepteurs-réalisateurs. A la base de la réalisation d'une telle infrastructure, il faut donc une cohésion et une connivence sociales qui la rendront possible puis assureront la reproduction de sa logique de fonctionnement. Le dispositif physique et technique relaie ici une organisation socio-économique sous-jacente acceptée par l'ensemble de la communauté concernée puisque, pour citer à nouveau Gabriel Dupuy : "la solidarité physique est aussi organisation sociale dans une ville, qui est autant système social que système spatial" ¹¹⁶. Or les CR, s'ils peuvent d'ores et déjà mobiliser une partie de la population autour d'un projet ponctuel, ne sont pas - encore ? - capables, faute d'une légitimité et d'une autorité suffisamment reconnues, de susciter et d'entretenir cette organisation socio-spatiale. Ils n'ont ni les moyens ni l'ambition d'imposer à tous la participation à une telle entreprise, encore moins peuvent-ils ensuite assurer une discipline d'utilisation et d'entretien sur le long terme, qui seule pourtant permettrait

¹¹⁵ G. DUPUY. - "Villes, systèmes et réseaux : le rôle historique des techniques urbaines". - in Annales de la recherche urbaine. - n° 23-24, juillet-décembre 1984. - p. 239.

¹¹⁶ Ibid. - p. 241.

d'en garantir le bon fonctionnement (les riverains des caniveaux du centre-ville en savent quelque chose qui n'ont devant chez eux que des cloaques inutiles).

L'exécution d'équipements complexes comme un réseau de caniveaux, en raison de l'exclusivité de leur mode de fonctionnement plus que des options techniques réelles, nous paraît ainsi requérir un niveau d'organisation et de compétence dans le management, dont la sophistication se situe bien au-delà des capacités actuelles des CR. Que ce genre d'intervention soit hors de portée des structures populaires n'est nullement inéluctable toutefois. L'exemple des associations de quartier en Amérique latine prouve en effet le contraire. Organisés dans le cadre des *mutirao*, des habitants de la ville d'Osasco au Brésil se sont mobilisés autour de programmes d'extension des égouts ¹¹⁷ ; ceux de Buenos Aires réalisent des travaux publics locaux et assurent notamment l'extension des réseaux techniques (voirie, réseaux d'eau, gaz, assainissement...) ¹¹⁸.

Il faut cependant reconnaître que les structures d'association et de regroupement de la population dans ces deux cas sont à la fois plus solides et mieux ancrées dans leur contexte que les CR. Ainsi que l'explique Céline Sachs, le *mutirao* brésilien est une structure née de la tradition d'entraide qui se pratique depuis longtemps dans certaines sociétés agraires du pays ¹¹⁹ ; en Argentine, il s'agit de puissants consortiums de voisins soudés par des intérêts économiques forts ¹²⁰. Au Mexique encore, les projets "s'épauler", qui fonctionnent avec succès pour la mise en œuvre d'aménagements de quartier, s'appuient sur une solide tradition de participation locale ¹²¹. Rien de tel pour les secteurs ouagalais : structures artificiellement et arbitrairement décrétées "d'en haut", ils n'ont pas de profondeur historique et donc pas d'expérience acquise par une longue pratique de solidarité communautaire ; fondamentalement hétérogènes, ils n'ont pas non plus d'intérêts économiques ou politiques cohésifs forts. Les CR règnent sur des territoires formés d'éléments disparates, dont il est déjà presque miraculeux qu'ils "fonctionnent" avec une certaine bien que modeste réussite, et se trouvent dans l'impossibilité de promouvoir des projets d'aménagement dont la réussite dépend d'une maturité sociale micro-locale que n'ont pas atteinte les secteurs ouagalais. Les balbutiements de leurs représentants en matière de démocratisation, les difficultés d'émergence d'une réelle représentativité au niveau local ou encore les borborygmes de

¹¹⁷ C. SACHS. - op. cit. - p. 66

¹¹⁸ G. SCHNEIER. - "Gestion urbaine et pouvoir local dans la périphérie de Buenos Aires". - in C. BATAILLON, J. GILARD (dirs.). - *La grande ville en Amérique latine*. - Paris : CNRS, 1988. - p. 117.

¹¹⁹ C. SACHS. - op. cit. - p. 62.

¹²⁰ G. SCHNEIER. - op. cit. - pp. 117-118.

¹²¹ *Villes - Horizons 2 000*. - vol. 14, n° 4, mai 1990. - p. 4.

la machine souvent hésitante du centralisme démocratique, témoignent de cette gestation de "communautés" urbaines locales plus cohérentes, mais indiquent aussi leurs limites fonctionnelles actuelles.

b/ L'électrification : de l'importance des relations

Bien que les secteurs et leurs habitants considèrent généralement l'électrification comme un luxe relatif - seuls les responsables du secteur 15 nous ont présenté l'équipement en énergie électrique comme l'une de leurs priorités en 1988 - un certain nombre d'entre eux ont engagé des démarches auprès de la SONABEL pour obtenir une extension des réseaux. Comme pour les installations d'alimentation en eau potable, l'interlocuteur est un établissement public à caractère industriel et commercial, son comportement et sa réceptivité vis-à-vis des demandes des secteurs sont donc soumis à des impératifs de rentabilité et d'équilibre financier qui n'apparaissent pas toujours aussi clairement pour les autres services urbains. Plus encore que pour l'eau, les CR sont ici conscients des enjeux économiques et aucun ne conteste la logique de marché qui conditionne l'évolution du réseau électrique. Aussi se soumettent-ils avec célérité aux études d'opportunité demandées par la SONABEL, dans le but d'évaluer la demande dans une aire urbaine déterminée.

Lorsque la SONABEL n'a pas elle-même prévu d'extension ou de densification du maillage dans le secteur demandeur, celui-ci l'informe de son souhait de bénéficier d'une électrification. La société entérine la requête et enjoint le CR de l'étayer en apportant des preuves de l'existence effective de la demande qui justifie les investissements sollicités. Le secteur réalise alors un travail d'enquête préliminaire qui consiste essentiellement en un recensement des abonnés potentiels. Le secteur 22 en était à cette phase du processus en mars 1988 ; dans le même temps, il s'informait auprès d'employés de la SONABEL, "relations" de certains membres du CR, de la conduite ultérieure des opérations. En février 1989, le secteur 23 avait également déjà établi une relation épistolaire avec la SONABEL et, tout en prenant des contacts personnels avec des agents de la société, se préparait à établir la liste des familles du quartier intéressées par un branchement électrique individuel. Les responsables du secteur semblaient alors confiants, ayant appris de "source amicale et sûre" que des crédits étaient disponibles... Le secteur 25, s'étant découvert des "appuis" à la SONABEL, s'apprêtait quant à lui à engager la procédure en mars 1988.

L'adoption par les CR de tactiques inédites d'approche de ses interlocuteurs institutionnels et de formulations renouvelées de leurs doléances dans cette filière de la gestion urbaine est révélatrice de l'évolution très sensible de leurs comportements au cours des quatre ans d'enquête (1986-1989). Par exemple au secteur 22, à une question concernant les éventuels projets d'électrification du secteur, un responsable nous avait répondu en 1986 qu'il n'en envisageait aucun, parce que la SONABEL avait atteint sa capacité de production maximale et que les secteurs ne devaient donc pas la "harceler" inutilement. Puisqu'elle n'avait pas prévu de travaux dans cette partie de la ville, il fallait attendre le prochain plan d'électrification de l'agglomération. Par ces propos, le responsable du CR interrogé montrait son acceptation sans équivoque du discours auto-protecteur de la société nationale d'électricité et soumettait apparemment sans résistance l'aménagement urbanistique de sa circonscription à la logique de cette dernière ¹²².

En mars 1988 pourtant, le secteur s'attela au programme d'électrification, sans que la situation objective eût réellement changé, encore que l'achèvement futur du barrage de la Kompienga ouvrît effectivement des perspectives nouvelles ¹²³. Le CR, en revanche, avait alors profondément modifié sa stratégie et reconsidéré son positionnement sur la scène urbaine. De ses deux fonctions fondatrices, de relais des structures étatiques et de mandataire des populations, il tendait désormais à privilégier la seconde, condition de sa survie dans un environnement politique qui ne lui offrait plus le soutien inconditionnel dont il avait joui, avec les autres, sous le CNR. La "défense" des intérêts spécifiques du secteur devenait dès lors prioritaire : prenant acte des responsabilités qui lui incombaient dans ce cadre, le CR n'entendait plus rester cantonné dans l'acquiescement aux mesures décrétées en haut lieu, et ne dédaignait plus d'utiliser sa capacité de mobilisation dans un but "vindicatif" - encore que ce mot apparaisse ici quelque peu excessif par rapport au mode d'action adopté - pour exercer une pression sur les instances de l'Etat si cela s'avérait nécessaire. Ce changement de perspective, provoquant le glissement des méthodes du CR en quelques années, expliquait aussi son revirement concernant le dossier spécifique de l'électrification.

Les "relations" auxquelles les CR se réfèrent avec insistance lorsqu'ils évoquent les motivations qui les ont conduits à engager des démarches, n'ont probablement pas une incidence décisive sur le dénouement final des tentatives, car la SONABEL vérifie

¹²² Il est probable cependant que le responsable du CR a exagéré à dessein cette soumission, afin de montrer à l'"étrangère" la discipline et l'esprit civique dont son secteur faisait preuve.

¹²³ Le barrage de la Kompienga n'a été mis en service qu'en 1989 et ne fournissait encore en septembre que 3 Mw pendant trois heures (de 15 à 18 heures) à Ouagadougou. Voir Carrefour africain. - n° 1097 du 22 septembre 1989. - p. 23.

ensuite la validité des arguments avancés par les secteurs et procède à ses propres enquêtes : elle garde donc le monopole de la décision ultime, arrêtée en fonction de ses critères internes de rentabilité. Il est en outre difficile de préjuger du déroulement complet des interventions des secteurs car ceux qui nous ont fait part de leur expérience dans ce domaine en étaient tous à la phase d'établissement du dossier : les aboutissements concrets restaient à venir.

Néanmoins, l'identification de "contacts" dans la société que l'on sollicite semble avoir un effet dopant sur la hardiesse des CR et libérer leurs facultés d'initiative. En effet, la localisation de points d'appui à l'intérieur de la SONABEL a permis dans les trois cas cités de lever les inhibitions manifestées par les CR face à cet interlocuteur monolithique et inaccessible de part sa richesse apparente, son fonctionnement confidentiel et résolument hermétique, son discours délibérément abscons et retranché derrière de solides arguments techniques, développés pour refouler les quémandeurs. L'utilisation de "relais" permet ici aux CR de vaincre une trop grande inégalité entre eux et un protagoniste qui semble exercer une certaine fascination, mâtinée de crainte, sur leurs responsables, et de retrouver un caractère entreprenant qui apparaît moins problématique face à d'autres acteurs d'apparence plus fragile comme l'administration publique, tiraillée entre ses différents services, astreinte aux mêmes batailles que les CR pour obtenir les ressources de son fonctionnement et elle-même en situation de subordination. La prise de conscience par les CR de la primauté de la question économique pour les services à caractère commercial comme l'électricité (notion qui semble en revanche beaucoup plus diffuse pour des services publics tels que l'enseignement ou la santé) peut expliquer l'importance qu'ils accordent à la recherche d'appuis personnels à l'intérieur de l'établissement public, ceux-ci servant à la fois de "caution" et d'informateurs.

Ces relations jouent en effet un rôle essentiel dans la diffusion de l'information et fondent l'audace des CR qui "savent". Certains d'entre eux avaient ainsi appris qu'un budget serait affecté par la société en 1988 - 1989 à des travaux d'extension en périphérie. Quelle qu'en ait été la destination exacte, car il est douteux que l'allocation précise des crédits ait alors été connue des agents de la SONABEL, l'imminence des investissements justifiait pour les CR la mise en œuvre de stratégies pour capter la manne. Faiblement dotés, ils doivent économiser leurs forces et minimiser les risques : la détention d'informations véhiculées par le canal des réseaux de relation est dès lors primordiale. Elle avantage ceux qui disposent d'"antennes" professionnelles dans les différents établissements du secteur public et peuvent donc être les mieux et le plus vite

informés. C'est pourquoi le souci de "placer" ses pions et d'identifier des médiateurs est revenu beaucoup plus souvent, dans les enquêtes, à propos de l'électricité (dont le souci n'apparaît d'ailleurs dans nos entretiens qu'à partir de 1988, ce délai étant significatif de la période de gestation et de maturation du projet), qu'à celui des autres interventions.

Notons, pour terminer, que nous n'avons évoqué ni les travaux de voirie, ni l'éclairage public. Les premiers, à l'exception de l'opération d'ouverture des voies dans les nouveaux lotissements, n'apparaissent pas dans les agendas des secteurs, ce que les CR expliquent par leur coût trop important. De l'aveu de tous, il ne servirait à rien d'engager des démarches et de mobiliser de l'énergie pour des projets qui outrepassent les capacités financières d'un secteur : le bitumage des voies n'est pas "négociable" affirment les responsables. Ces explications sont-elles suffisantes ? Le déterminant réel n'est-il pas à rechercher dans la représentation de la voirie, dont l'état actuel est d'autant moins perçu comme une gêne que le parc automobile est peu important et que la maniabilité des mobylettes permet de circuler convenablement sur les pistes défoncées ? Quant à l'éclairage public, s'il est perçu comme une nécessité dans le centre-ville, tel n'est pas encore le cas dans les périphéries : la sécurité n'y est pas une préoccupation majeure, contrairement à certains quartiers des grandes métropoles africaines et latino-américaines, et les activités marchandes y sont, presque partout, clairsemées, de sorte que les demandes explicites demeurent peu nombreuses.

2/ Réconcilier périphérie et commerce : magasins et "auberges"

Pour un certain nombre de secteurs, l'éloignement par rapport aux commerces du centre-ville et l'absence d'infrastructures commerciales locales ont été considérés comme des handicaps majeurs. Des enquêtes menées au secteur 16 montraient par exemple qu'après les écoles et le dispensaire-maternité, un magasin OFNACER (Office national des céréales) figurait au troisième rang parmi les priorités des habitants ¹²⁴. Modestement, certains secteurs ont installé des unités de distribution de détail ou de vente de céréales en collaboration avec l'OFNACER : après les secteurs 16, 23, 26 et 30, le 22 avait entamé des négociations avec l'Office en mars 1988. En revanche, le 19 avait abandonné son projet par une reconversion précoce en dispensaire du local destiné à l'accueil du dépôt Faso Yaar. De façon générale, ces magasins ont connu une gestion "aléatoire" et n'ont que médiocrement fonctionné : "Sur les quelques secteurs de la ville

¹²⁴ Enquête à Cissin restructuré (îlot 17) des 19 et 20 août 1986.

de Ouagadougou possédant un magasin OFNACER, deux ne fonctionnent plus pour des raisons de détournement" affirmaient les CR eux-même en 1986, stigmatisant l'irresponsabilité de certains de leurs "congénères" ¹²⁵. Néanmoins, lorsqu'il est inscrit dans une demande micro-locale correctement identifiée, le magasin peut prospérer : le commerce de céréales du secteur 23, aménagé dans un ancien hangar construit par des bergers à proximité immédiate du marché au bétail, était ainsi une réussite en 1989. Les commerçants du quartier, et notamment les gérants d'un hôtel proche, établi aux abords du barrage, avaient aidé au financement de son ouverture par des dons, tandis que la population avait contribué en travail.

Dans ce même secteur économique du "commerce", certains CR ont également aménagé des auberges ou buvettes. Le 16 a construit une auberge populaire en 1986 qu'il souhaitait mettre en location, mais dont la localisation devant la permanence, et donc "sous les yeux" des responsables du quartier aurait, au dire du responsable socio-économique, découragé les éventuels clients ¹²⁶... Aussi en août 1987 l'établissement n'était-il ouvert que pour des fêtes exceptionnelles. Dans ce même but de location, et pour assurer un revenu complémentaire à la permanence, le 24 a réaménagé un ancien local en auberge. Là encore cependant le projet n'a pas été mené à son terme. Faute d'un aménagement intérieur suffisant, le secteur n'a réussi à louer le bâtiment que pour des festivités ponctuelles. Au secteur 20, le restaurant populaire en construction en 1987 devait être confié en gestion au bureau des femmes et le CR en attendait quelques dividendes pour la permanence.

Ailleurs, des projets moins ambitieux fonctionnent déjà correctement. Le 21 a ouvert une cafétéria en face du cinéma qui, ouverte toute la journée, peut rapporter jusqu'à 3 000 FCFA les jours de projection. Quant au 30, singulièrement dépourvu en équipements commerciaux et de restauration, il a aménagé une buvette sans prétention, mais envisageait aussi de transformer son actuelle permanence en hôtel...

3/ Peu de petites activités marchandes

Les activités productives initiées par les CR sont restées curieusement très embryonnaires. Le fait est d'autant plus remarquable qu'elles bénéficient a priori d'atouts importants : des catégories de population déjà organisées que l'Etat exhorte à

¹²⁵ SGN-CDR. - op. cit. - p. 69.

¹²⁶ Entretien du 31 août 1987.

l'auto-promotion (les femmes notamment), des initiatives pouvant déboucher sur des projets typiquement "finançables" par les ONG, peu actives dans l'aménagement urbain des quartiers. Il est vrai cependant que les activités de production artisanales, pour avoir suscité une sympathie toute verbale chez les dirigeants et bénéficié d'un encouragement théorique, n'ont en revanche à aucun moment motivé de mesures concrètes en faveur de projets précis. En ville, plus encore que dans les campagnes, les composantes économiques de la vie des secteurs ont été évacuées par les autorités, les dispositions concernant la revente de l'eau ne pouvant à elles seules servir de substitut à une politique de développement infra-communal et de mobilisation des ressources locales. Les secteurs eux-mêmes ont gardé un mutisme étonnant sur ces problèmes, pour des raisons qui tiennent à la fois au contexte politique et à leur manque total de formation dans ce domaine. Peu d'entre eux ont ainsi été capables d'intégrer des projets économiques dans une politique plus globale de gestion ou ont su anticiper sur la demande économique locale pour créer ou dynamiser de petites activités marchandes.

Ce champ d'investigation étant à la marge de notre sujet proprement dit, centré sur les services, nous ne l'avons guère exploré, nos enquêtes nous permettant surtout de constater la rareté des projets. Nous avons néanmoins relevé quelques rares initiatives, que nous rappellerons seulement parce qu'elles ont parfois engendré des revenus monétaires utilisés pour la gestion des services et équipements de proximité.

La demande urbaine en légumes et condiments, satisfaite en partie par la production maraîchère ouagalaise, a ainsi favorisé l'aménagement de périmètres de culture par certains secteurs, inspirés en cela par des mots d'ordre généraux du CNR valorisant l'auto-consommation tels que "produisons ce que nous consommons" et "consommons ce que nous produisons". Le secteur 19 a ainsi réalisé six petits jardins maraîchers, confiés chacun à un responsable et supervisés par un comité de trois "militants". Les types de cultures sont programmées en assemblée générale et le choix porte généralement sur les salades, les tomates, le maïs et les haricots verts. Le responsable de chaque jardin a en charge toutes les opérations culturales et il est rémunéré en pourcentage des recettes provenant de la vente des produits aux familles du secteur. Avec les bénéfices obtenus, la permanence a acheté une machine à écrire en 1987. D'autres secteurs se sont également lancés dans le maraîchage sous l'égide du CAPENE avec des succès très divers (le 15, le 22, le 17 et le 29) ¹²⁷, les légumes étant alors

¹²⁷ Voir CENTRE D'APPLICATION ET DE PROMOTION DES ENERGIES NOUVELLES ECOLOGIQUES. - Du déchet urbain au maraîchage : mission d'évaluation d'une opération pilote à Ouagadougou au Burkina Faso. - Montpellier : CAPENE, 1987. - 48 p. + annexes.

destinés aux cantines scolaires. Le 30 ambitionnait pour sa part de monter un projet agricole en 1987 mais n'a rien entrepris en raison de l'inachèvement du lotissement et surtout du manque d'eau. Au total, ces activités sont restées marginales. Les difficultés d'organisation et l'impossibilité de trouver des modes de gestion compatibles, selon les responsables, avec la faible formation des préposés à l'entretien des périmètres ont maintenu les jardins dans une situation de précarité préjudiciable à leur rentabilité économique.

Les pépinières constituent une autre option séduisante pour les secteurs, compte tenu de la politisation du thème de l'arbre depuis 1983 au Burkina Faso. Le CNR a en effet beaucoup insisté sur les dangers de la déforestation et sur la nécessité d'entretenir le couvert ligneux, exigeant des citoyens qu'ils participent à la foresterie urbaine : " Il est fait obligation à tout propriétaire d'une maison de planter et d'entretenir des arbres à l'intérieur de la parcelle et à l'extérieur le long de la façade de la parcelle donnant sur voie publique" ¹²⁸. Dans ce contexte, la mise à disposition de plants dans les secteurs pouvait apparaître comme une bonne opération : ceux qui sont actuellement disponibles à Ouagadougou proviennent en effet pour l'essentiel du sud-ouest du pays et sont donc revendus relativement cher sur les marchés de la capitale. A la demande des CR, des habitants ont reçu une formation gratuite pour pouvoir créer et gérer les pépinières (par exemple, deux "éléments" de la permanence au secteur 15 en 1987, dont les frais de déplacement ont été pris en charge) et plusieurs secteurs avaient inscrit ces dernières à leur programme en 1986 mais, à notre connaissance, aucune d'entre elles n'est entrée en production ¹²⁹.

Le secteur 17 avait également tenté avec bonheur une expérience de pisciculture dans le lac de barrage de Boulmiougou en 1986. Organisées par la permanence, l'exploitation et la vente du poisson à prix modique sur le marché procuraient des revenus au secteur. Toutefois, l'expérience n'a pas été reconduite l'année suivante, sans que nous ayons pu déterminer les causes réelles de ce renoncement.

Dans le domaine de la production artisanale, les initiatives sont plus modestes encore. Au secteur 22, l'ONG Sahel-Solidarité a subventionné, avec l'aide du CR, le montage d'une unité artisanale de fabrication de savon et de beurre de karité, la vente de ces produits devant alimenter les caisses d'une coopérative gérée par l'UFB (Union locale

¹²⁸ Article 13 du Kiti n° AN IV 279/CNR/EQUIP (*Carrefour africain*, - n° 983 du 17 avril 1987. - p. 18).

¹²⁹ Le "socio" du secteur 15 a invoqué l'absence de matériel et d'outils pour nous expliquer l'abandon de l'expérience par le secteur : entretien du 2 mars 1987.

des Femmes du Burkina). Mais l'expérience n'a guère connu de succès en raison, nous a confié l'une des participantes, "des difficultés d'écoulement des produits sur le marché local" ¹³⁰. En réalité, les bénéfices ont été très vite partagés directement entre les membres de la coopérative au lieu d'alimenter un fonds collectif, ce qui bloqua toute perspective d'amélioration et d'expansion de l'atelier. En outre, les femmes, ayant acquis la maîtrise des techniques de fabrication du savon, se sont désolidarisées du groupement pour s'établir à leur compte. Mais cette réappropriation individualisée est-elle totalement négative ?

Le seul projet qui a véritablement abouti est celui du moulin du secteur 30, d'une valeur de cinq millions de FCFA et financé par des cotisations de résidants et une ONG. Ce moulin, qui produit de la farine de mil, fonctionne bien puisque depuis 1987 son exploitation dégage de faibles bénéfices. Le CR a donc décidé au début de 1989 d'acheter une décortiqueuse (350 000 FCFA). Les responsables du secteur avaient aussi projeté la création d'un centre de métiers destiné aux femmes du quartier : en mars 1989 ils recherchaient un financement auprès des ONG pour aménager des locaux et acheter des machines à coudre et des métiers à tisser. Au secteur 22 également, un responsable nous avait fait part de la volonté du CR de soutenir une coopérative de femmes pour la fabrication de tissus locaux (Faso dan fani).

Ces projets embryonnaires et leur fortune aléatoire suscitent de sérieuses questions quant à la pertinence du CR en tant que structure d'encadrement de l'artisanat urbain. L'intérêt propre des responsables infra-communaux pour ce domaine d'action reste limité et la réceptivité des populations est faible en dépit d'un accord de principe : assistant aux assemblées générales, nous avons en effet pu noter que l'évocation du développement d'activités économiques recueillait l'assentiment général. Les raisons de cette atonie du secteur "développementaliste" des activités des CR sont multiples. La première relève de ce que certains auteurs ont analysé comme étant une difficulté inhérente à l'organisation de populations en situation de précarité ou de fragilité économique, qui privilégient généralement les solutions individuelles les moins risquées à court terme, même si elles paraissent objectivement moins rentables. L'archétype de ce comportement est parfaitement illustré par Martine Camacho lorsqu'elle décrit l'échec de la constitution de la coopérative d'élevage "Hery Mitambatra" avec les habitants de la décharge Kianja d'Antananarivo : "Un groupe initialement sensible aux vertus du regroupement et de l'union en vient finalement à l'usage à préférer son cadre de

¹³⁰ Entretien du 18 août 1986.

production habituel même s'il est synonyme de dures contraintes, d'exploitation systématique et d'inexorable appauvrissement [...] Le métayer a le sentiment que son résultat dépend uniquement de son travail. La production collective fait au contraire dépendre le résultat tangible de l'action aléatoire d'un ensemble de gens. Chacun d'entre eux a vite, de façon légitime ou non, l'impression de travailler plus que les autres, de travailler pour les autres, c'est-à-dire d'être perdant. Le retard de l'un, la maladie de l'autre, l'absentéisme des tire-au-flanc affectent le bilan de l'ensemble du groupe. Alors l'éleveur de Kianja préfère finalement être l'unique responsable de sa propre misère" ¹³¹. Certes la situation des marginaux de Kianja est extrême, mais l'hyperbole a ici valeur pédagogique : l'exemple est révélateur de comportements largement partagés par d'amples catégories de citoyens, et significatif de ce que Martine Camacho dénonce comme étant le mythe du développement communautaire à Madagascar et le "caractère utopique des espoirs que l'on place un peu partout dans le Tiers-monde dans le mouvement coopératif" ¹³². D'autres expériences, réalisées avec des populations plus proches de la situation urbaine "moyenne" montrent ainsi des attitudes et des réticences similaires envers les expériences de type "coopératif" ¹³³. Emmanuel Ndione à Dakar constate par exemple que les habitants préfèrent être aidés individuellement et ne choisissent l'option collective que lorsqu'elle apporte un avantage substantiel et immédiat par rapport à l'initiative individuelle ou que cette dernière est impossible ¹³⁴.

De la même façon, les Ouagalais marquent un attachement profond à l'indépendance et donc à la souplesse de l'insertion individuelle dans les circuits économiques urbains. La formalisation des activités dans le cadre d'intervention des CR leur paraît infliger aux participants des contraintes nouvelles sans apporter d'avantages significatifs. Les femmes, comme les autres, préfèrent recevoir une aide individuelle et s'établissent à leur compte dès qu'elles se sentent suffisamment fortes pour sortir du carcan collectif, ainsi que le regrettait la responsable de l'expérience de coopérative de savon du secteur 22, en constatant que les participantes se servaient de la coopérative comme d'un centre d'apprentissage puis la quittaient.

¹³¹ M. CAMACHO. - Les poubelles de la survie : la décharge municipale de Tananarive. - Paris : L'Harmattan, 1986. - p. 189. - (Villes et entreprises)

¹³² Ibid.

¹³³ Nous employons ce terme dans un sens large et générique.

¹³⁴ E. S. DNIONE. - Dynamique urbaine d'une société en grappe. - Dakar : ENDA, 1987. - p. 59 et p. 63. - (Série Etudes et Recherches, n° 109-110-111).

Les populations à bas revenus adhèrent, le plus souvent, à une "idéologie de la chance" ¹³⁵, qui rend plus aléatoire la réussite et la sortie du système mais minimise les risques tout en entretenant le rêve d'une possible promotion sociale personnelle. Ces stratégies entretiennent la reproduction de formes de survie apparemment coûteuses (comme le système de métayage dans le cas des habitants de Kianja à Antananarivo ou le système de la location individuelle d'une charrette à eau à Ouagadougou) mais dont les populations connaissent les mécanismes et les embûches, qu'elles peuvent ainsi éventuellement anticiper : si les habitants semblent préférer les aléas des logiques individuelles à la rigidité des groupements de production, ils sont en revanche demandeurs de formation et de structures d'encadrement ou de conseil. A terme, on peut cependant imaginer que, sans s'immiscer directement dans les activités économiques des populations, les CR pourraient leur apporter une aide substantielle en leur offrant une logistique : des garanties pour l'accès au crédit, des informations et des introductions pour l'accès aux filières de formation, des facilités pour installer des locaux, etc... Ils sont cependant encore trop fragiles et ont un statut trop ambigu tant vis-à-vis de leurs propres habitants que des interlocuteurs publics et privés pour remplir ce rôle actuellement.

Outre ces difficultés générales, des obstacles spécifiques à la mise en œuvre d'activités économiques collectives sont liés au contexte ouagalais. Instances élues par la population d'un secteur, les CR doivent organiser, mobiliser et représenter l'ensemble des militants de ce secteur. De ce fait, ils ne peuvent défendre que des projets recueillant un consensus minimal et considérés comme une contribution à l'accroissement du bien commun de la collectivité. Ils ne peuvent en revanche impulser des projets qui ne profiteraient ouvertement et exclusivement qu'à une catégorie précise de résidents, rôle que peuvent en revanche jouer des organismes extérieurs tels les ONG. Ce qu'un CHODAK peut faire avec les femmes, les menuisiers ou encore les maraîchers de Grand-Yoff ¹³⁶, les CR peuvent plus difficilement le faire accepter. Cet impératif de neutralité théorique et de respect d'une éthique communautaire, aussi justifié soit-il, suppose que les interventions des CR portent sur des projets dont la fonctionnalité soit reconnue par tous. Or, et c'est le deuxième élément de l'analyse, les secteurs sont très hétérogènes et ne sont consolidés que par l'appartenance à un territoire urbain géographique, facteur de cohésion dont il faut en outre minimiser l'importance, en

¹³⁵ Expression de J. BUGNICOURT. - "Les inégalités de l'habitat". - in PNUD. - Séminaire national sur l'habitat. - Ouagadougou : PNUD, 1976. - p. 29.

¹³⁶ Voir par exemple CHODAK. - "Vers un développement participatif en milieu urbain". - in Environnement africain. - n° 28, juillet 1978. - 65 p. - (Supplément : série études et recherches, n° 78-27).

raison du caractère récent et arbitraire du découpage. Il est ainsi difficile à un CR d'identifier une activité économique qui fasse l'unanimité, à l'exception des projets valorisant la promotion féminine. Très soucieux d'émancipation de la femme en effet - "La Révolution, en changeant l'ordre social qui opprime la femme, crée les conditions pour son émancipation véritable" ¹³⁷ - le régime révolutionnaire a clairement identifié ce groupe social et l'a ainsi rendu susceptible d'un traitement particulier. Aussi les responsables locaux ont-ils généralement appuyé les efforts des comités de l'UFB, puis des CR des femmes, dans leur volonté d'appliquer le mot d'ordre "une femme, un revenu", sans résultats significatifs toutefois. Les secteurs, dont la diversité démographique et sociologique rend ainsi problématique l'émergence d'une communauté d'intérêts, constituent encore rarement une échelle pertinente pour le développement d'activités économiques collectives et, responsables de la gestion de cet espace, les CR ne parviennent pas, dans les conditions actuelles, à se prévaloir d'un quelconque atout pour leur organisation. CR et secteurs, les premiers en tant qu'initiateurs et les seconds en tant que cadre géographique, sont ainsi particulièrement inadéquats.

En outre, et l'expérience de CHODAK à Dakar l'illustre parfaitement, ces expériences ne réussissent que lorsqu'elles sont insérées dans des filières familiales ou pseudo-lignagères. Les tentatives d'organisation de jeunes maraîchers ou de regroupement des vendeuses de poisson à Grand-Yoff conduisent en effet à des constats comparables : les projets ne fonctionnent que s'ils viennent en appui des réseaux de solidarité existants et augmentent leurs propres capacités à se prendre en charge ¹³⁸. Les conclusions de CHODAK suggèrent ainsi que les interventions des secteurs à Ouagadougou devraient sans doute seconder des modèles d'organisation déjà en place pour être efficaces et interférer dans le jeu existant des réseaux sociaux plus anciens ce qui, en raison du contexte politique, paraît hautement improbable.

Il faut enfin évoquer un facteur de nature plus "psychologique", qui a également dû intervenir dans l'apparente réticence des CR, au moins les premières années, à intervenir dans les domaines urbains ayant une dimension franchement économique. Rappelons en effet que l'insistance avec laquelle le régime du président Sankara a stigmatisé la richesse, et l'énergie avec laquelle il a dénoncé la corruption et les malversations financières, avaient fini par engendrer une véritable névrose au sein de la population,

¹³⁷ CNR. - op. cit. - p. 35. On peut aussi y lire : "La Révolution et la libération de la femme vont de pair" (p. 36) ou "La vraie émancipation de la femme, c'est celle qui responsabilise la femme, qui l'associe aux activités productives, aux différents combats auxquels est confronté le Peuple" (p. 37).

¹³⁸ E. S. NDIONE. - op. cit. - p. 34 et p. 53

Tableau n° 156

Réalizations des CR dans les secteurs de la périphérie entre 1983 et 1988 - 1989

Secteur**	15	16	17	19	20	21	22	23	24	25	27	28	29	30	Total
Lotissement															
Bornes	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	-
Voirie	Oui	Non	Oui*	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	?	Oui	Oui	Non	-
Equipements															
Classes	17	15	12	6	9	8	6	9	1	5	8	12	13	4	125
Dispensaires	E.P.	0	1*	1	0	1*	0	1*	0	1	0	1	0	1	7
			Cr.	C.		Cr.		Cr.		Fermé		C.		Ouverture	
Permanences	1*	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	14
		(R.)		(R.)					(R.)	Annexe		Annexe	(R.)	(R.)	
Dépôts pharm.	1	0	1	1	1	0	1	1	0	0	1	0	1	0	8
Garderies pop.	E.P.	1*	1*	0	1*	1*	1*	E.C.	1*	0	0	1*	1*	1*	9
Marchés	1	0	1	0	1	0	E.C.	E.C.	0	E.C.	1	0	0	2	6
Magasins	0	1	0	0	0	0	E.C.	1	0	0	0	0	0	1	3
Terrains de sport	2	0	0	0	1	0	3	0	1	1*	?	3	2	1	14
Latrines publiques	0	12*	4*	0	3*	0	4*	4*	0	0	0	0	2*	8*	37
Auberges/buvettes	0	1	0	0	1	1	E.P.	0	1	0	0	0	0	1	5
BF/PEA	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	1	5
Divers	0	0	1 pont	0	1 parking (cinéma)	0	0	0	0	0	0	0	0	1 hangar 1 moulin	-
Démarchage															
Electrification	0	0	0	E.P.	0	0	E.C.	E.C.	0	E.P.	0	0	0	0	-
Drainage	0	0	E.C.	0	E.C.	0	0	0	0	E.C.	0	E.P.	0	0	-

* Chantiers financés par des crédits publics (province, DGUT, etc...) ou extérieurs (UNICEF, ONG), mais réalisés avec la participation des habitants.

** Nos données sont incomplètes pour les secteurs 18 (8 classes, 1 permanence) et 26 (5 classes, 1 permanence).

Signification des lettres : E.P. = en projet ; E.C. = en cours ; R. = réquisition ; Cr. = création ; C. = conversion

dans les cercles de décideurs et de tous ceux qui possédaient une parcelle de pouvoir ¹³⁹. Il ne faisait pas bon montrer que l'on avait de l'argent, qu'on en cherchait ou que l'on en manipulait... Cette pression s'était traduite par un retrait et une rétention systématiques de l'argent par tous ceux qui, opérateurs économiques ou rentiers, disposaient de ressources. La situation ayant à cet égard radicalement changé à partir d'octobre 1987, l'argent thésaurisé au cours de la période précédente est alors ressorti. Le boom de la construction dans la capitale, le rapide développement de la consommation de produits de "luxe" (notamment les automobiles), et le bourgeonnement généralisé des activités économiques en témoignent.

Notre interprétation du comportement des CR est qu'il reflète largement les tendances du climat ambiant, au point d'en reproduire les incohérences et les justifications mystificatoires. Un responsable de secteur ne nous a-t'il pas dit en 1986 que si aucune disposition n'avait été prise pour assurer des revenus réguliers aux CR c'était pour leur éviter de tomber dans le "bureaucratisme" ? ¹⁴⁰ Accepter à ce point le discours dominant tendant à discréditer les revenus monétaires au profit d'une surévaluation de l'investissement humain et de la "bonne volonté révolutionnaire" paraît à peine concevable. Pourtant, cette intégration de la "peur" de l'argent et des sanctions liées à sa jouissance est, à notre avis, une des causes de la pusillanimité des CR dans le champ de l'économie ¹⁴¹.

Soulignons, pour conclure, que la modestie des projets pris individuellement traduit mal l'ampleur des efforts accomplis par les CR depuis 1983, dont le tableau synoptique des réalisations donne cependant un bilan intermédiaire évocateur. Par ailleurs, artifice adopté pour la clarté de l'exposé, l'analyse successive des différents projets sectoriels des CR ne doit pas masquer que leurs actions, quels que soient leurs caractéristiques techniques et leurs objectifs fonctionnels, s'inscrivent dans des stratégies transversales qui participent de la gestion de proximité. Elles en partagent ainsi les mêmes déterminations, les mêmes ressources, les mêmes mécanismes : c'est pourquoi il eût été impensable de n'étudier qu'une des branches des activités des CR (les écoles ou l'eau par exemple) car, en escamotant les liens "organiques" tissés entre elles, le risque étant

¹³⁹ "Les policiers, employés ou commerçants vivent dans cette crainte de ne pas voler le client, ne pas rançonner le touriste d'un journal ou d'une cigarette, ne pas tromper l'acheteur sur la marchandise" : in Libération, - 23 août 1984.

¹⁴⁰ Entretien avec un responsable du secteur 22 (18 août 1986).

¹⁴¹ Ces remarques ne valent évidemment que pour la politique officielle des CR et ne préjugent en rien des comportements individuels illicites de leurs membres.

grand de méjuger de la dynamique socio-politique des secteurs qui en constitue la "raison". Plus qu'aucun autre, le service de distribution d'eau potable illustre cette affirmation : c'est pourquoi nous avons accordé une place particulière à cet élément essentiel du dispositif gestionnaire infra-communal.

Chapitre IV. Un enjeu cardinal de la gestion partagée : l'eau potable

Contraintes écologiques et choix politiques ont contribué à placer le service public d'eau potable, ces dernières années, au cœur des stratégies citadines. Son analyse était traditionnellement balisée par quatre "moments" techniques, correspondant aussi à quatre groupes d'acteurs et quatre niveaux de définition des pratiques. En amont, l'établissement public est détenteur du monopole de la production et de la distribution de l'eau : ses logiques de fonctionnement s'enracinent dans une histoire institutionnelle dont nous avons retracé les étapes. A l'aval, des tactiques domestiques diverses sont déployées par les ménages pour assurer la sécurité de leur approvisionnement : nous les délaissions puisque notre parti demeure d'étudier le service public de l'eau et non les comportements privés de consommation de ce bien d'usage. Notre champ d'observation est ici celui qui s'étend du lieu de distribution à la porte de la concession ¹. Entre ces deux pôles, deux termes intermédiaires anciens sont incarnés par les fermiers, gérants des bornes-fontaines, et les revendeurs privés, colporteurs dans leur très grande majorité. Bien que ces quatre composantes restent parfaitement identifiables dans la chaîne de l'eau, celle-ci présente aujourd'hui une physionomie totalement inédite parce que les CR, introduits en position médiane entre les fermiers et l'ONEA, en complexifient singulièrement la structure et que, s'étant appropriés un certain nombre de tâches, ils modifient l'équilibre tacitement établi dans la répartition antérieure des responsabilités.

Cependant, loin d'effacer les stratégies propres aux précédents groupes de protagonistes, la nouvelle configuration gestionnaire leur juxtapose, sans éviter ni les superpositions ni les interférences, un cinquième champ de définition des enjeux, qui correspond au domaine d'intervention des CR. En effet, chacun de ces collectifs, anciens ou nouveau, occupe un segment distinct de la chaîne de l'eau (de la ressource au canari de la ménagère), défini à la fois par sa fonction, ses logiques techniques et économiques, ses enjeux socio-politiques. L'intrusion d'un nouvel acteur dans ce dispositif n'a en réalité que peu contribué à une redistribution des avantages acquis, ni même à la remise en cause des positions qui en cristallisent les rentes. En revanche,

¹ D'autres études ont abordé la question de l'eau dans la vie domestique ouagalaise. Voir par exemple GAUFF INGENIEURE. - Mesures d'urgence pour l'alimentation en eau de la ville de Ouagadougou : études socio-sanitaires et propositions de mesures. Rapport définitif. - Ouagadougou : Gauff Ingenieur, 1988. - 122 p. + annexes.

suivant l'ancienneté du système de distribution de l'eau dans chaque secteur, elle a soit provoqué une partition supplémentaire des fonctions au sein de configurations où cohabitent anciens et nouveaux statuts, soit imposé un feuilletage des niveaux de responsabilité, dans lesquels des acteurs plus nombreux se partagent des tâches parcellisées, et dont les CR contrôlent l'organisation hiérarchique.

La gestion partagée de l'eau potable, dont nous verrons qu'elle s'applique presque exclusivement à l'acte de distribution et très peu à celui de production, s'établit ainsi entre ces cinq segments distincts. Dans ce contexte, son pari initial, bien qu'il n'ait jamais été explicitement formulé, tient précisément dans sa capacité à gérer l'articulation de l'ensemble de ces "moments" qui constituent le corps de la chaîne, et à éviter sa rupture par dysfonctionnement d'un des segments. Autrement dit, elle est d'abord gestion d'une cohabitation : définition des tâches de chacun, "lubrification" des charnières entre les différentes fonctions, arbitrage des conflits de compétence et protection des intérêts réciproques. Dès lors, elle est aussi préservation du pluralisme juridique, puisqu'elle établit un *modus vivendi* entre des modes de gestion publics, privés et intermédiaires.

Si nous consacrons un chapitre entier à ce "sanctuaire" particulier de la gestion partagée, c'est aussi qu'elle présente la forme la plus achevée de "mélange des genres". Garantissant la continuité d'un service en dépit des disparités de statuts et de logiques fonctionnelles, assurant une coopération des intervenants au delà de leurs intérêts spécifiques, donnant un sens opératoire à l'emboîtement des échelles géographiques liées à l'exercice de chacun des collectifs d'acteurs, elle est une forme accomplie de métissage gestionnaire. Elle est enfin un fil conducteur logique pour l'analyse qui, partant de tâches fractionnées à l'extrême et de cellules intervenantes dispersées sur le territoire de la ville, s'efforce d'identifier les éléments de cohésion du secteur urbain de l'eau potable.

I. Méthode d'enquête

Les données utilisées ont été recueillies lors d'enquêtes aux points d'eau de la périphérie, auprès des gérants et des charretiers revendeurs d'eau. Leur fiabilité reste conditionnée par l'empirisme de la collecte, liée principalement aux difficultés initiales de constitution d'un échantillon "représentatif". En 1986, lorsque nous engageons ce travail, il n'existait pas de base de sondage disponible. Aucun document (recensement

ou carte) ne fournissait le nombre exact des points d'eau et/ou leur situation dans la périphérie, alors non lotie dans sa plus grande partie. Quant aux revendeurs, le Haut-commissariat où ils sont censés immatriculer leurs charrettes, ne pouvait nous fournir qu'une estimation globale très approximative de 2 000 pour l'ensemble de la ville. Dans ces conditions, il nous était impossible de constituer rapidement un échantillon et d'identifier des "individus" statistiquement représentatifs. Nous avons donc procédé par un choix raisonné en fonction de ce que nous avons au préalable observé et appris auprès des responsables des CR de secteur.

Les entretiens préliminaires nous avaient montré que la règle classificatoire essentielle des modes de gestion de l'eau dans la périphérie dépendait de l'encadrement des points d'eau collectifs par les CR et reproduisait ainsi les discontinuités du découpage politico-administratif en secteurs. Comme pour les autres fonctions urbaines, et en dépit de leur caractère arbitraire et récent, ces nouveaux cadres territoriaux infra-communaux apparaissaient en effet comme la référence obligée des intervenants de la gestion de l'eau ; aussi les avons-nous conservés comme unités spatiales d'analyse.

Notre parti fut de retenir dans chacun d'eux trois à quatre points d'eau, moyenne que nous avons modulée en fonction de l'importance du contingent total des installations du secteur, de son homogénéité ou au contraire de sa diversité, appréciée à partir des entretiens avec les responsables du CR et des résultats des premières enquêtes. Nous procédions par un repérage préalable à chaque série d'enquête dans un secteur, en compagnie d'un responsable du CR. Outre que cette "visite" nous permettait d'être présentée aux gérants, elle était aussi l'occasion, lorsque la zone disposait d'un plan de lotissement (situation encore rare en 1987-1988) d'y reporter les installations ². Nous choissions ensuite celles que nous allions enquêter, de façon à varier les cas de figure (situation géographique dans le secteur, fréquentation, rentabilité, genèse de la fondation) et les types de points d'eau : bornes-fontaines (BF), postes d'eau autonomes (PEA), pompes manuelles (PM).

A chaque point d'eau retenu, nous nous sommes entretenue avec le gérant (ou les gérants) en poste et quelques charretiers. Nous étions assistée dans ce travail par un traducteur ; l'enquêté était ainsi libre de choisir sa langue, qu'il ne comprenne que le moré (ce qui est assez rare en ville), ou qu'il se sente plus à l'aise dans cette langue, malgré ses connaissances en français. La sélection des revendeurs fut souvent délicate.

² Nous avons cependant pu compléter partiellement ce travail en 1989 et 1990 au fur et à mesure de l'exécution des plans de lotissement.

S'ils étaient peu nombreux, nous les enquêtions sans discrimination ; dans le cas contraire, nous les choissions au hasard des proximités en nous efforçant de "coller" au profil moyen défini par le gérant préalablement interrogé et à son estimation de la répartition numérique des propriétaires ou locataires de fûts. S'il nous indiquait une "figure" plus spécifique (un ancien par exemple ou un "meneur") nous le retenions également. Ajoutons enfin que ces charretiers sont particulièrement nombreux aux PEA et aux BF, mais fréquentent en revanche rarement les pompes manuelles, ce qui explique que dans certains secteurs nous n'en ayons trouvés et interrogés que très peu voire aucun.

Les entretiens eurent une durée moyenne d'une heure et demie pour les gérants et d'une demi-heure à trois quarts-d'heure par charretier. Nous disposions d'un questionnaire de base, mais les entretiens furent menés de façon à suggérer une simple discussion plutôt qu'un interrogatoire rigide : ils restaient donc toujours ouverts, un "memo" nous permettant de nous assurer que tous les éléments importants avaient été abordés au cours de l'entrevue, quand bien même se fût dans le désordre. Le fait d'avoir délibérément opté pour le genre discursif encourageait d'ailleurs les personnes enquêtées à élargir leurs réponses et parfois à aborder des questions que nous n'avions pas soulevées. Si elles nous semblaient intéressantes, celles-ci étaient ensuite réintégrées dans les entretiens ultérieurs. Parallèlement, certaines données de départ ont été abandonnées faute de réponses satisfaisantes. La teneur exacte des enquêtes a ainsi évolué dans le temps, en tenant compte des préoccupations des enquêtés et de leurs suggestions conscientes ou implicites. Ce faisant, il nous est arrivé d'oublier certaines questions ou de ne pas réussir à en approfondir d'autres lorsque notre interlocuteur monopolisait l'initiative et la direction de l'entretien. En outre, le principal inconvénient de cette méthode d'enquête reste que le dépouillement des notes est complexe : les entretiens n'ayant pas toujours été homogènes, bien que nous nous soyons efforcée d'y introduire systématiquement les questions qui nous semblaient fondamentales et qui en constituaient la ligne directrice, il reste parfois difficile de comparer certaines données sur l'ensemble de l'échantillon.

Les avantages de la méthode nous semblent cependant largement compenser les réserves mentionnées ³. Elle évite en premier lieu l'ennui des questionnaires "dirigistes" répétitifs et fastidieux, qui tendent à "endormir" la curiosité de l'enquêteur ; d'autre part elle

³ Sur les avantages et les difficultés de cette méthode, voir par exemple J. BOUTRAIS. - Des Peul en savanes humides : développement pastoral dans l'ouest centrafricain. - Paris : ORSTOM, 1988. - p. 14. - (Etudes et thèses).

adapte le questionnement aux aspérités du concret en restant attentive à toutes les variations d'un cas à l'autre. Les servitudes des questionnaires fermés fabriquent souvent artificiellement une homogénéité factice et des redondances qui sont plus dues à la facture même du questionnaire qu'à la réalité. Au contraire, le "questionnaire-alibi" (les questions permettent seulement de relancer la conversation quand l'intérêt fléchit), permet d'adhérer à la situation observée et, à travers les digressions des propos, en dévoile souvent des aspects insoupçonnés. En outre, cet entretien semi-directif ou semi-spontané, permet de mieux valoriser le savoir de l'interlocuteur. Certains individus, en raison d'une prudente méfiance ou simplement d'une difficulté au dialogue, ont ainsi besoin de temps pour comprendre ce que l'on attend d'eux, il vaut mieux alors commencer par des questions insignifiantes de mise en route. D'autres semblent n'avoir qu'une préoccupation en tête et y ramènent toutes les questions : il est alors plus fructueux de les laisser épuiser d'eux-mêmes le sujet, souvent d'ailleurs intéressant, et ne réintroduire qu'ensuite les interrogations plus ciblées. En respectant le cours de la pensée de l'enquêté plutôt que l'ordre apparemment logique du questionnaire il est ainsi souvent possible d'obtenir des informations plus spontanées et nuancées. En dernière analyse, ce type d'entretiens ouverts avec les gérants et les charretiers, mais aussi les responsables "socio" des bureaux des CR, s'est révélé le plus fructueux en ce qui concerne les mobiles des acteurs de la gestion de l'eau, la compréhension des mécanismes politiques qui ont été à l'origine de cette forme de gestion et les conflits autour de ce service public, enjeu de pouvoir et de richesses ⁴.

Enfin, la pratique d'un recoupement systématique des informations tant par comparaisons contradictoires des réponses aux entretiens que par confrontation de sources diverses s'est révélée un indispensable complément : cette méthode nous a permis de faire progressivement un tri dans les "intuitions" diverses qui nous ont guidée au départ dans ce champ inexploré, auquel manquaient singulièrement les balises élémentaires du repérage technique et scientifique. Nous avons ainsi peu à peu ordonné par un contrôle a posteriori le foisonnement initial des pistes dont le désordre, ainsi que nous le rappelle Dominique Desjeux, ne doit pas caractériser "une pratique de laisser-faire" mais "une capacité de l'observateur à saisir des opportunités imprévues" ⁵. Malgré l'empirisme de cette enquête et l'impossibilité d'avoir pu bâtir un échantillon représentatif, nous avons progressivement acquis, par accumulation redondante de

⁴ Sur ce point de méthode, Sandra Barnes fait les mêmes observations. Voir S. T. BARNES : Patrons and Power : creating political community in metropolitan Lagos. - Manchester : Manchester University Press, 1986. - p. 224.

⁵ D. DESJEUX. - Stratégies paysannes en Afrique noire : le Congo. - Paris : L'Harmattan, 1987. - pp. 105-106. - (Coll. Alternatives paysannes).

l'information et recoupements, un corpus de données révélatrices des modes de fonctionnement prééminents du système de gestion de l'eau potable dans la périphérie de Ouagadougou et pouvant servir de base à une analyse signifiante. Nous ne prétendons ainsi nullement à l'exhaustivité, mais le produit de ces enquêtes fournit une image "moyenne", c'est-à-dire ni singulière ni extrême, des activités de vente et revente de l'eau dans la périphérie de Ouagadougou : à défaut de représentativité statistique, du moins pouvons-nous prétendre à une certaine "représentativité significative" ⁶.

Tableau n° 157
Points d'eau et charretiers enquêtés entre 1987 et 1988

Secteur	Points d'eau	Charretiers
15	8	5
16	6	8
17	8	12
19	4	2
20	3	5
21	2	0
22	5	7
23	3	1
24	3	2
25	4	4
27	1	0
28	5	10
29	4	7
30	2	7
Total	58	70

Les résultats chiffrés portent donc sur cet échantillon, mais les commentaires ont été complétés, modulés et nuancés en fonction de ce que nos interlocuteurs nous ont rapporté concernant d'autres points d'eau, ou d'autres pratiques, et que les enquêtes ne nous avaient pas directement révélé. Nous avons aussi, dans la mesure du possible, recoupé les données fournies par les charretiers (concernant leur nombre, leurs prix de revente, leur organisation, etc...) avec les informations apportées par les gérants et ces dernières (prix de l'eau, mode de gestion, évolution de la vente dans le secteur, fréquentation de l'installation, etc...) avec celles recueillies auprès des responsables "socio" des secteurs. C'est lors de ces vérifications que nous avons pu déceler les pratiques "frauduleuses" des uns et des autres et mesurer la part des "oublis" ou des déformations volontaires. En dehors même de toute intention de falsification en effet,

⁶ E. LE BRIS, A. OSMONT, A. MARIE, A. SINOU. - Famille et résidence dans les villes africaines : Dakar, Bamako, Saint-Louis, Lomé - Paris : L'Harmattan, 1987. - p. 10. - (Villes et entreprises).

l'enquêté manifeste souvent la volonté de "faire plaisir" à l'enquêteur : c'est ainsi qu'à certaines questions (comme le nombre de charretiers à un point d'eau, le temps moyen d'attente, la recette moyenne, le rapport entre hommes et femmes parmi les usagers, etc...) la réponse spontanée était l'ignorance ; lorsque nous insistions cependant, fournissant des exemples ou des éléments de réponse à notre insu, la personne interrogée finissait par donner une information totalement factice mais qui lui semblait correspondre à ce que nous attendions. Ces manipulations de l'enquêteur, fréquentes lorsqu'il s'agit d'argent, sont moins faciles à détecter lorsque le sujet semble a priori peu important, aussi les doubles vérifications sont-elles indispensables : si elles ne permettent pas toujours de rectifier les données, du moins obligent-elles à la prudence et à la nuance.

L'observation des comportements enfin (nous restions en moyenne trois heures à une BF ou un PEA) a été une autre source d'information et s'est fréquemment montrée d'un grand secours dans l'interprétation. Si, en raison de la nature de nos missions relativement brèves et répétées, nous n'avons pu nous immerger totalement dans le milieu, les liens tissés au fil des mois, l'intercession des "anciennes" relations auprès des nouveaux responsables nous ont permis de gagner du temps à chaque retour et d'être introduite sans peine dans les différents milieux de nos investigations. Sans doute l'anthropologue "authentique" sourirait-il de nous voir revendiquer la méthode de l'observation "participante" ou "active" ⁷. Toutefois, c'est véritablement en ce sens que nous avons orienté nos séjours dans les permanences, les passages répétés aux points d'eau, les visites fréquentes aux responsables, les relations ludiques avec les "éléments de la sécurité" ⁸ (et notamment les dizaines de pellicules photographiques consacrées à leurs "portraits"), et les heures passées à "siroter" une bière locale dans les gargotes de la périphérie pour, au cours d'une conversation informelle, obtenir enfin l'élément manquant.

A l'intérieur du dispositif général de décentralisation de la gestion de l'eau, ce sont les comportements des acteurs sociaux, leurs pratiques, les moyens inventés pour aménager le quotidien que nous voulions restituer puisque, quelle que soit la valeur "brute" de la procédure mise en œuvre, sa concrétisation dépend avant tout des formes que lui donnent les acteurs : face à la marche forcée et autoritaire du "progrès", initiée par le CNR, les individus ont reporté leur action vers le cadre, plus proche, de leur

⁷ Voir par exemple U. HANNERZ. - "Washington and Kafanchan : a view of Urban Anthropology". - in *L'Homme*. - oct-déc. 1982. , XXII (4). - pp. 29-32.

⁸ Cellule militaire des CDR supprimée en 1987.

environnement familial où ils se sont efforcés de concilier leurs besoins avec des formes variées d'adhésion, de revendication ou de résistance. C'est donc dans ce lieu d'innovation et de négociation permanentes qu'est le quotidien, que nous avons voulu observer la façon dont les Ouagalais ont adapté leur comportement à l'arbitraire subi des mesures concernant l'aménagement de leur environnement urbain immédiat. Par cette démarche, que nous empruntons à une sociologie "anthropologisée" ⁹, nous nous sommes efforcée de rendre compte du comportement des sujets concernés par la gestion de l'eau dans un environnement urbain marqué par la rareté de cette ressource. Dans la description des rôles des différents acteurs sociaux, qui est aussi une "mise en scène des relations inter-individuelles" ¹⁰, nous avons ainsi cherché à appréhender leurs capacités respectives, dans le cadre des actions répétitives accomplies pour satisfaire les mots d'ordre gouvernementaux, à innover face à un problème de gestion de quartier.

Sans anticiper sur les conclusions, précisons que nous cherchions de la sorte à montrer, et cet objectif s'applique également à la partie suivante sur le champ de la gestion partagée, que c'est dans la diversification des comportements et des dispositifs imaginés que s'accomplit au jour le jour la "mise au monde", la matérialisation de cette volonté théorique gouvernementale de "participation" des populations par "partage" des tâches. La mise en valeur des dynamiques de l'invention et de la spontanéité créatrice n'est-elle pas précisément une des fonctions que Georges Balandier assigne à la sociologie du quotidien ? ¹¹

II. Les points d'eau et leur gestion : vers une redéfinition des responsabilités

L'originalité du système mis en place à Ouagadougou résulte principalement de trois données de base : un parc de points d'eau publics relativement dense et opérationnel ; des modalités de gestion adaptées qui permettent le fonctionnement d'un service public minimal pour tous ; un réseau de revendeurs qui assure, pour ses clients, un service complémentaire en acheminant l'eau des installations publiques jusqu'aux concessions. La prestation ainsi offerte comprend essentiellement le transport par fût de 200 litres,

⁹ G. BALANDIER. - "Essai d'identification du quotidien". - in Cahiers internationaux de sociologie . - vol. LXXIV, 1983. - p. 8. Dans ce même numéro, Ch. LALIVE D'EPINAY évoque aussi une sociologie qui, de par ses choix épistémologiques, devient une anthropologie... ("La vie quotidienne. Essai de construction d'un concept sociologique et anthropologique". - p. 23).

¹⁰ Expression empruntée à C. JAVEAU. - "Sur le concept de vie quotidienne et sa sociologie". - in Cahiers internationaux de sociologie. - op. cit. - p. 38.

¹¹ G. BALANDIER. - op. cit. - p. 11.

mais ses modalités en sont variées. Cette activité marchande, qui s'est développée avec la tolérance des autorités, porte sur un service dont les mécanismes de formation des prix semblent indiquer qu'il est d'un usage fort apprécié de la population.

Si les installations ont toujours été publiques, le service de distribution collectif lui-même ne peut être qualifié de public que depuis le 1^{er} mai 1985, date à laquelle la gestion des points d'eau collectifs a été confiée aux CR. La date (fête du travail) et le dessein de ce transfert sont éminemment politiques, bien que cette dimension patente de la mesure ait été largement occultée par les responsables burkinabè, qui n'ont officiellement assigné à ce nouvel aménagement institutionnel qu'un objectif technico-fonctionnel d'amélioration de la desserte. Pourtant, en dépit de l'apparent consensus manifesté à la mise en place du système lors des rencontres tripartites entre l'ONEA, le Haut-commissariat et les bureaux des trente CR de la ville, les enjeux sous-jacents des différentes instances concernées restaient divers sinon divergents.

Pour l'ONEA, il s'agissait avant tout d'une mesure consécutive à la pénurie d'eau et à sa revente sauvage, qui devait servir de prélude à l'organisation et au contrôle de cette dernière. La saison sèche 1984 -1985 ayant été particulièrement difficile - dès le mois de novembre 1984 les pompes du barrage n° 3 étaient émergées et la ville était menacée de pénurie - les prix de revente de l'eau avaient beaucoup augmenté et les contrôles s'avéraient inefficaces. La barrique de 200 litres pouvait ainsi être négociée à 1 500 FCFA dans certains quartiers en décembre 1984. C'est dans ce contexte, nous a affirmé un haut responsable de l'ONEA, que l'Office aurait pris l'initiative du transfert de la vente aux CR, dont il pensait alors qu'ils étaient les mieux placés pour faire respecter les prix et exercer une pression sur les revendeurs. Le Directeur régional de l'établissement écrivait ainsi en 1985 : "Dans quelques jours, les Comités de Défense de la Révolution des secteurs de la ville de Ouagadougou prendront effectivement en main la gestion des BF. L'événement est d'importance, d'abord par le simple fait de la gestion du bien du peuple par lui-même à travers ses organisations démocratiques révolutionnaires ; ensuite, parce qu'il permet le nécessaire contrôle aussi bien à l'amont qu'à l'aval de la vente de l'eau dans un contexte particulier caractérisé par une rareté de la ressource et où les fossoyeurs des intérêts des masses populaires spéculent et font de l'eau une marchandise à source de revenus" ¹². Derrière le langage convenu de cette lettre transperce le désir de l'Office de rendre au service public d'eau potable un caractère

¹² Lettre au Haut-commissaire citée dans un rapport du Directeur régional : S. KOANDA. - Gestion des bornes fontaines et des postes d'eau de l'exploitation de Ouagadougou. - Ouagadougou : ONEA/Direction régionale I, 1988. - p. 1.

moins mercantile, quitte à céder pour cela une partie de son monopole : l'ONEA joue dès lors en quelque sorte les CR contre les "marchands d'eau".

Pour cet acteur institutionnel, l'intention sous-jacente portait donc plus sur le contrôle à terme des revendeurs, qui échappaient complètement à sa gestion et constituaient de ce fait un réseau concurrentiel de distribution, que sur celui des gérants des points d'eau, lesquels lui étaient déjà étroitement liés. Et de fait, le système d'affermage à des privés avait plutôt donné satisfaction jusqu'alors à l'Office qui n'avait guère de raisons d'y renoncer. En revanche il souhaitait, et souhaite toujours, voir enfin réglementée la redistribution effectuée par les charretiers et la marge bénéficiaire que ces derniers font supporter aux populations. A ce propos, le Directeur régional affirmait en 1988 : "L'action de l'organisation du secteur informel est restée une initiative morte. Je demeure convaincu que le problème des revendeurs d'eau est un problème de desserte et les propositions faites à l'époque méritent encore d'être étudiées !" ¹³ La logique du raisonnement de l'Office est sur ce point incontournable : ou la population a les moyens de payer plus cher son eau, et dans ce cas l'établissement public doit pouvoir en profiter en augmentant ses tarifs, ce que la politique gouvernementale lui refuse, ou les préceptes du pouvoir concernant l'eau bon marché sont strictement appliqués et, dans ce cas, il convient de plafonner les bénéfices réalisés par les revendeurs en aval de la chaîne. La mesure préconisée par l'ONEA avait ainsi essentiellement pour objet de circonscrire et maîtriser (mais non éliminer) les formes de distribution parallèles à la sienne. Elle avait cependant une profonde originalité dans sa mise en œuvre puisque, pour permettre le renforcement de la tutelle publique sur la vente d'eau (et donc le caractère de service public de la prestation) au détriment des "commerçants", elle allait jusqu'à accepter, voire préconiser, une entorse à son monopole de distribution. Toutefois cette proposition avait, dans l'esprit de l'Office, un caractère conjoncturel lié au contexte d'exceptionnel déficit en eau.

Le pouvoir politique, pour sa part, s'est emparé de la mesure pour des raisons qui allaient apparaître rapidement contradictoires avec les motivations profondes de l'ONEA. Pour le gouvernement, cette décision avait certes pour objectif d'améliorer les conditions de vente de l'eau, mais elle visait surtout à confisquer les revenus de cet affermage aux particuliers afin que, transférés aux CR, ils puissent constituer le fondement de leur auto-financement. Autant qu'un procédé d'amélioration de la desserte en eau, la mesure était un moyen de restituer au domaine public les bénéfices d'une minorité de gérants

¹³ S. KOANDA. - op. cit. - p. 1.

privés et, partant, de casser les réseaux de dépendants et clientèles formés autour des détenteurs d'un bien social de première nécessité. Instrument de consolidation de la base financière et logistique des CR, ce transfert permettait d'étayer, "sans frais" pour l'Etat, le rôle politique des structures populaires, lesquelles devenaient ainsi des interlocuteurs obligés et crédibles de la vie des quartiers. Son objectif idéologique était parfaitement conforme au programme politique du régime tandis que son application s'inscrivait à propos dans le programme plus général d'association des CR à l'économie et au développement du pays. Ainsi défini, l'enjeu politique réel ne pouvait qu'être vecteur d'une distorsion progressive des objectifs affichés de l'ONEA et de l'Etat, qui s'est rapidement concrétisée par une interprétation "radicale" de la mesure, que n'avait nullement envisagée le premier : les gérants, beaucoup plus que les charretiers, passèrent en premier lieu sous contrôle des CR et le caractère provisoire du dispositif fut discrètement escamoté, laissant en pratique aux CR le soin d'assumer la transition.

Quant aux CR eux-mêmes, ils ne pouvaient que volontiers s'emparer de cette responsabilité, qui promettait d'être fructueuse, étant susceptible de financer une partie des activités socio-économiques pour lesquelles ils manquaient jusqu'alors cruellement de revenus. Cet aspect financier a cependant probablement masqué l'ampleur et l'importance du rôle que les CR s'approprièrent ainsi et il n'est pas certain que ceux-ci aient clairement mesuré la charge que représentait la gestion de l'eau : ce malentendu de départ est, depuis, la source de nombre des dysfonctionnements du service ainsi que des difficultés de relation entre les CR et l'ONEA.

Le transfert aux CR décrété en 1985, qui s'apparente à une "déprivatisation" de la gestion des points d'eau collectifs et s'accompagne d'une décentralisation de certaines fonctions affiliées à la vente de l'eau, concernait initialement les BF et PEA. Il a eu pour effet immédiat de reporter sur les bureaux des CR un certain nombre de responsabilités, définies dans les contrats de gestion signés par chacune des parties concernées (ONEA-gérant). Toutefois, certains secteurs étant dépourvus de ces deux types d'installation, le système a été progressivement étendu aux pompes manuelles. Le mode de gestion y est cependant plus flou, dans la mesure où l'eau produite au forage est gratuite, aussi l'autorité de tutelle (l'ONPF), qui n'en tire aucun revenu, est-elle plus ou moins indifférente à la façon dont y est géré le service de distribution d'eau. Dans les campagnes burkinabè, un comité de gestion de la pompe prend généralement en charge son fonctionnement et prélève une redevance destinée à l'entretien de l'installation et au paiement des réparations. A Ouagadougou, dans les secteurs où ces pompes ont été

annexées à la cellule socio-économique de la permanence, c'est un gérant agréé par le CR qui assure cette gestion selon des modalités variables.

A. Les bornes-fontaines (BF)

Les BF appartiennent au système réticulaire et dépendent donc de la configuration territoriale du réseau. Ce dernier n'atteint pas les secteurs 19, 20, 21, 23, 27 et 30 où n'existe par conséquent pas de BF¹⁴. Les installations comportent un plot équipé le plus souvent de 2 ou 3 robinets et sont parfois dotées d'un auvent les protégeant du soleil.

Tableau n° 158

Répartition des BF dans les secteurs de la périphérie (1988)

Secteur	BF	BF enquêtée
15	24	6
16	12	4
17	18	5
18	0	0
19	0	0
20	0	0
21	0	0
22	2	1
23	0	0
24	2	1
25	3	1
26	3	0
27	1	0
28	4	2
29	6	3
30	0	0
Total	75	23

¹⁴ Le secteur 27 est longé au sud par la route de Fada N'Gourma, sous la chaussée de laquelle existe une canalisation. Toutefois, la seule BF qui avait été réalisée à partir de celle-ci a dû être fermée dans les années 80 en raison de son mauvais fonctionnement (coupures, faible pression et défaut de paiement).

1/ Descriptif du service

La tendance a été, jusqu'en 1987, de transférer progressivement la gestion des BF aux CR, selon des modalités et des rythmes propres à chaque secteur. Toutefois, par rapport aux autres points d'eau collectifs de la périphérie, leur spécificité est d'avoir existé avant la Révolution, d'avoir fonctionné sous un régime de gérance privée accepté des populations et relativement satisfaisant. Les résistances au système de gestion imposé par les CR sont donc fortes, notamment de la part des anciens gérants que cette mesure dépossède d'une source de revenus appréciable. Le transfert aux secteurs est ainsi très inégal : il est plus avancé dans les zones où les BF sont récentes et quasiment inexistant dans les anciens quartiers où la gérance privée est déjà ancienne (secteurs 15 et 29 principalement, 16 partiellement). Considérons tout d'abord les cas de figure "standards", tels qu'ils sont observables dans les secteurs dont les CR assument entièrement la gestion des installations.

Le contrat de gérance procuré par l'ONEA stipule que le gérant est un abonné comme les autres (à ce titre il paie sa consommation), dont la rémunération correspond uniquement au service rendu à la communauté. Outre la vente de l'eau, il est responsable des petites réparations pour lesquelles il fournit le matériel (essentiellement les joints et les robinets), l'ONEA se chargeant en revanche des grosses réparations (sur les conduites ou les compteurs). Il est tenu de respecter les tarifs de vente imposés par l'ONEA et de régler régulièrement ses factures d'eau. L'Office exige une caution de 15 000 FCFA en début de contrat, pour se prémunir contre les mauvais payeurs, mais se réserve le droit de couper l'eau en cas de retard de paiement ou de résilier le contrat du gérant si sa gestion n'est pas satisfaisante.

Le CR n'est ainsi nulle part mentionné dans ce contrat. En pratique, l'ONEA continue de fonctionner comme si l'ancien système d'affermage à des particuliers était encore partout en vigueur. Il lui importe seulement d'avoir un correspondant par BF, que celui-ci soit le gérant réel ou un garant moral. De fait, dans les secteurs qui ont pris en charge la gestion des BF, il y a dissociation entre la fonction de vendeur et la responsabilité gestionnaire : la première est confiée à un "gérant", chargé de la vente de l'eau et du gardiennage de l'installation à laquelle il est affecté ¹⁵, la seconde est assumée par un membre du bureau du CR, généralement le "socio" ou le trésorier, qui signe le contrat de gérance, verse la caution de 15 000 FCFA à l'ONEA (prise sur les fonds du secteur), supporte les frais de

¹⁵ Ceux que l'on appelle les "gérants" à Ouagadougou sont ainsi le plus souvent des "vendeurs", leurs responsabilités n'allant guère au-delà, ainsi que nous le verrons, d'un certain nombre de manipulations élémentaires. Nous conservons cependant pour eux le terme de "gérants" désormais banalisé.

location et d'entretien du compteur d'eau, paie les factures d'eau, signale les pannes à l'Office... bref, assure la relation avec l'ONEA et sert d'intermédiaire entre le gérant et l'Office, ce qui n'est pas une de ses moindres charges, notamment lorsqu'un contentieux oppose ces deux protagonistes et entraîne une coupure d'eau (la permanence est alors tenue pour responsable par la population et il lui faut rétablir la situation dans les meilleurs délais). Le CR supporte donc les coûts de fonctionnement de la BF (rémunération du gérant, entretien, réparations), tandis que l'ONEA reste responsable de l'investissement initial, et assume les frais de relevé hebdomadaire des compteurs.

Le choix du gérant revient aux responsables du secteur. Les pratiques sont ici diverses et varient d'un point d'eau à un autre, à l'intérieur d'un même secteur. Les facteurs de sélection des gérants les plus fréquents sont soit la volonté de récompenser les activités militantes d'un habitant, soit le souci individuel d'un responsable du bureau du CR de satisfaire l'une de ses connaissances en la proposant comme gérant ou en offrant le poste à l'un de ses proches. La démarche est ici classiquement celle de la redistribution des avantages liés à une situation de pouvoir. Si nous n'avons relevé que deux cas où le lien de parenté avait explicitement joué en faveur d'un parent d'un responsable de la permanence, en revanche les liens indirects ont une importance primordiale et l'octroi d'un de ces emplois participe manifestement d'un jeu de services et obligations réciproques entre les responsables de secteurs et certains de leurs résidents. Dans certains secteurs toutefois, la sélection du candidat est plus explicitement codifiée. Ainsi au secteur 23, les postes de gérant ont été délibérément réservés à des nécessiteux (handicapés, vieilles femmes, chômeurs), tandis qu'au secteur 16, les postulants doivent désormais passer un "test" comportant une dictée, des calculs et une épreuve d'idéologie. Enfin, les places octroyées peuvent aussi être retirées et l'on nous a relaté plusieurs cas de sanction des gérants par le bureau pour cause de détournement des recettes : au secteur 29 par exemple, tous les gérants dépendants de la permanence ont été remplacés en 1989 à la suite de plaintes des habitants ¹⁶.

Le rôle du gérant est essentiellement celui d'un vendeur. Il assure une permanence à la BF, s'assure que les gens respectent la queue (et tente ainsi d'éviter les querelles), collecte les redevances, signale les éventuels problèmes de fonctionnement au bureau du CR et effectue souvent lui-même les petites réparations. Celles-ci sont cependant rares et concernent presque exclusivement les robinets. Les pièces sont généralement vite changées et l'on ne nous a que très rarement mentionné la fermeture d'une BF pendant

¹⁶ Entretien du 27 février 1989.

plusieurs jours consécutifs. Au cours de nos tournées, nous n'avons d'ailleurs trouvé qu'une seule fois une BF fermée dans la journée pour cause de panne. Si le gérant ne répare pas lui-même, il fait appel à un plombier qu'il paie sur ses recettes (il présentera par la suite la facture justificative de cette dépense à la permanence), ou signale le problème au CR qui se charge d'acheter la pièce défectueuse et de trouver un réparateur (tâcheron indépendant ou technicien formé à l'ONEA et lié à la permanence par contrat). Un seul cas d'interruption prolongée du service pour cause de panne grave a été relevé : il s'agissait d'une panne de compteur et la réparation en incombait donc à L'ONEA, mais il semble que l'Office ait tardé à venir.

En revanche, trois exemples de suspension de l'approvisionnement en eau par l'ONEA à la suite d'un défaut de paiement nous ont été signalés. Dans deux cas, il s'agissait de BF confiées à des particuliers, et dans le troisième d'une BF gérée par un secteur dont le trésorier avait "voyagé" mais qui s'est acquitté de la facture dès son retour. La plupart du temps, le gérant régularise sa situation lui-même et l'ONEA reprend la fourniture d'eau. Toutefois, au 8 mars 1988, le montant total des impayés aux BF calculé par l'Office était de 885 060 FCFA dont 119 550 FCFA en périphérie ¹⁷. Les deux BF concernées étaient alors fermées, l'ONEA, guidé par son souci de rentabilité, s'efforçant en effet de contraindre les mauvais payeurs à rembourser leurs dettes en coupant l'eau des installations débitrices.

A l'exception des quelques cas précités somme toute accidentels, les réparations et délais de remise en service ne constituent pas un problème capital. Il apparaît clairement, si l'on esquisse une comparaison avec d'autres villes africaines, où les installations sont fréquemment improductives parce que détériorées et obsolètes, que la gestion personnalisée des équipements, qu'elle soit privée ou publique (c'est-à-dire assumée par les CR), apporte des garanties pour l'entretien des installations et la qualité du service. Les gérants des CR étant en outre financièrement intéressés à la vente de l'eau, ils ont avantage à éviter les gaspillages et les suspensions trop longues de service : les délais de réparation ou de régularisation des factures en sont ainsi réduits.

Des horaires minimum sont imposés au gérant par la permanence. Les BF fonctionnent tous les jours de la semaine mais les heures d'ouverture varient beaucoup en fonction de la saison : de 6-7 heures à la nuit (19 heures) en hivernage, et de 5 heures à 22 heures en moyenne en saison sèche. Certaines BF restent cependant ouvertes jusqu'à minuit tandis

¹⁷ S. KOANDA. - op. cit. - p. 12.

que d'autres ouvrent très tôt, à 2 heures, lorsque les conditions d'approvisionnement sont difficiles : coupures dans la journée, qui obligent à un approvisionnement nocturne, ampleur de la demande, qui contraint à un étalement de la vente quasiment sur 24 heures. Ce problème de la qualité et la régularité de la desserte est primordial. Il pèse sur les revenus des gérants qui s'efforcent d'absorber les pertes subies par les variations de pression et les coupures en modulant leurs horaires et surtout, il affecte considérablement les populations, soumises aux caprices de la distribution, par une dégradation parfois importante des conditions du service.

Au secteur 28 (gestion du CR) par exemple, un gérant a dû aménager ses heures d'ouverture en fonction d'un débit de l'eau qui n'est correct qu'entre 21 et 24 heures : la BF reste ainsi régulièrement ouverte jusqu'à 23 heures et fréquemment jusqu'à minuit et demi, situation qu'on retrouve aux secteurs 22 et 25. Aux secteurs 15 et 16, le problème principal est celui des coupures d'eau en raison des déficiences techniques du réseau d'exploitation : la capacité du château d'eau de Cissin étant en effet insuffisante, il est parfois vide dès 10 heures le matin en saison sèche ! Au moment de l'enquête en septembre 1987, donc en hivernage, toutes les BF avaient connu au moins une coupure de plusieurs heures, et parfois d'une journée entière, au cours de la semaine précédente. Au secteur 15 où l'acuité du problème semble la plus grande, les gérants ont pallié cette difficulté en remplissant la nuit des réservoirs cimentés auxquels s'approvisionnent les femmes (prioritaires sur les revendeurs) dans la journée. Ceci suppose que le gérant veille la nuit pour attendre la venue de l'eau car un robinet ouvert laisse passer l'air et fait tourner le compteur qui comptabilise ainsi de l'eau non consommée, ce qui semble constituer un motif majeur de grief des gérants. Il leur faut ensuite remplir les bassins, opération qui prend en moyenne deux heures.

Au secteur 29, faible débit et coupures se conjuguent pour rendre le service difficile : le remplissage d'un fût de 200 litres nécessite ainsi souvent dans la journée 10 à 15 mm en raison de l'insuffisante pression. Là encore les BF sont ouvertes jusque 23 ou 24 heures pour satisfaire tout le monde. Le jour de notre passage (début septembre 1987 à 10 heures) à la BF du juvénat qui est la plus éloignée, le temps de remplissage d'un fût, chronométré, est de 15 mm et une vingtaine de charretiers attendent (deux robinets seulement fonctionnent sur les trois existant, dont un réservé pour les fûts). Un simple calcul montre ainsi que le dernier arrivé devra attendre près de 5 heures pour être servi... Nous avons fréquemment calculé des temps d'attente de 2 à 3 heures en saison sèche et d'une demi-heure à une heure en hivernage aux différentes BF visitées, données que confirment les renseignements fournis par les gérants et les clients présents.

Planche IV : les bornes-fontaines, équipements de proximité essentiels

Bien que le secteur 29 soit, dans cette partie, desservi par le réseau, la borne-fontaine demeure un lieu d'approvisionnement en eau essentiel et la fréquentation y est importante, même en cette fin d'hivernage.



L'attente à la borne-fontaine du Juvénat (secteur 29) excède fréquemment 3 heures en saison sèche. Le gérant organise la distribution aux deux robinets (le troisième ne peut fonctionner en raison de la trop faible pression) et fait alterner pousseurs de fût et femmes.



Barriques de revendeurs immatriculées par la permanence du secteur 29 (réinterprétation de la pratique provinciale de taxation et immatriculation des charrettes destinées au transport de l'eau).

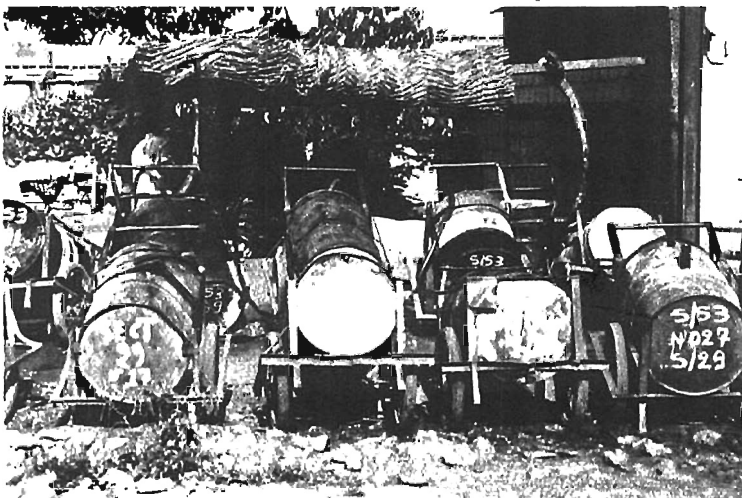
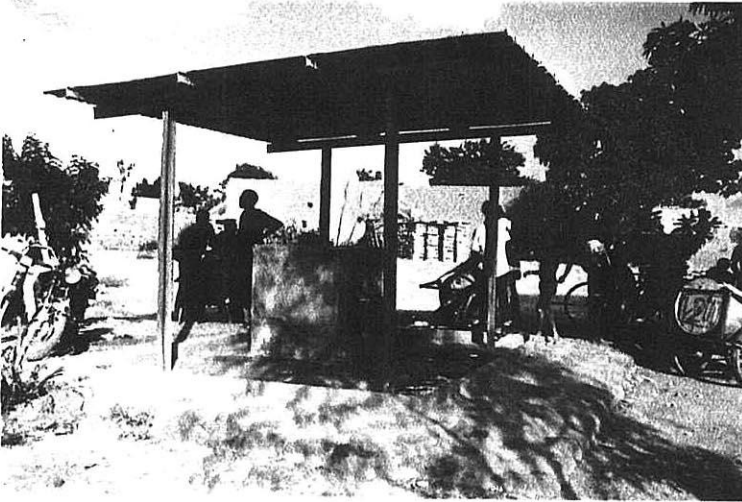


Planche V : le service inégal des bornes-fontaines

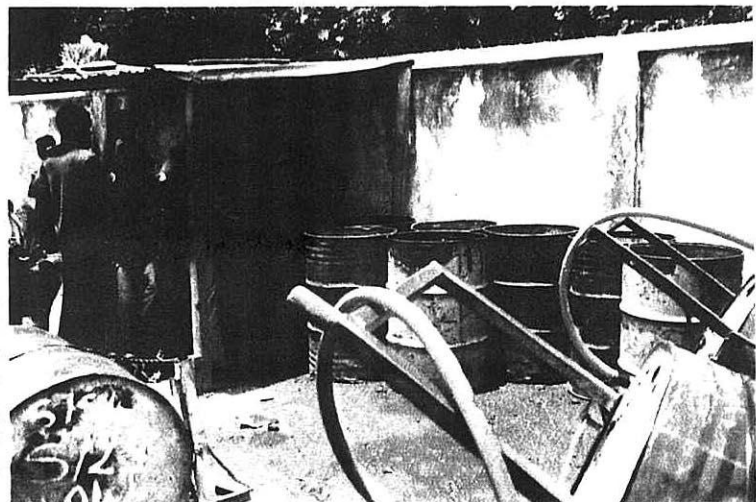


Borne-fontaine du Projet urbain réalisé par la Banque mondiale au secteur 16. Affectée par de nombreuses coupures d'eau, qui peuvent parfois durer toute la journée, cette installation est très inégalement fréquentée.

Borne-fontaine au secteur 17 : depuis l'ouverture de la station autonome de Pissy, la fréquentation à cette borne-fontaine a notoirement diminué.



Borne-fontaine au secteur 22 : en raison de la faible pression, il faut fréquemment de 10 à 15 mn pour remplir un fût. En hivernage, les abords de la fontaine sont mal entretenus et boueux, ce qui ne facilite guère les manipulations de fûts et récipients.



Borne-fontaine du Juvénat au secteur 29. Les fréquentes coupures d'eau ont conduit le gérant et les usagers à des "arrangements" : entreposés près de la borne-fontaine, les fûts sont remplis par le gérant au cours de la journée ou la nuit, lorsque la pression s'améliore. Les propriétaires viennent, le soir, puiser avec des seaux l'eau ainsi stockée.

Dans ce même secteur, les propriétaires de barriques les plus aisés gagnent du temps en intercalant plusieurs fûts dans la queue (à des intervalles respectables pour ne pas indisposer la clientèle moins fortunée qui ne peut utiliser ce subterfuge), qu'un enfant vient faire avancer régulièrement. Les gérants ignorent obligeamment ce stratagème et tous d'ailleurs jouent le jeu puisque personne ne "sait" à qui appartiennent ces récipients apparemment abandonnés... Nous n'avons ainsi pu apprendre quelles étaient les compensations de ces services rendus. D'autres clients entreposent chez eux des fûts remplis au cours de la nuit précédente dont ils revendent l'eau au détail dans la journée. Accommodant, le gérant d'une des BF aide à ce négoce en remplissant lui-même les fûts nuitamment.

Au secteur 16 également, nous avons noté des pratiques d'entraide entre le gérant et les clients. A de nombreuses BF, des usagers déposent leurs fûts (non montés sur roues) à proximité de la BF le matin, et le gérant procède lui-même à leur remplissage en les intercalant avec les barriques dont les propriétaires sont présents. Les clients viennent le soir prélever l'eau stockée dans le bidon avec des seaux. Là encore, nous ignorons le prix de ce service. Ailleurs, le gérant fait avancer les barriques "alibis" (vieux fûts simples) qui "font la queue" toute la journée en lieu et place de leurs propriétaires. Lorsque ceux-ci se présentent le soir à la BF avec leur charrette, ils l'échangent contre le récipient que le gérant a fait progresser régulièrement depuis le matin. Ce stratagème permet aux clients relativement aisés (il faut disposer d'une charrette à eau et d'un fût simple) de gagner du temps et d'éviter d'abîmer leur charrette plus fragile que, d'ailleurs, personne ne prend le risque de laisser sans surveillance.

Pas plus dans ce domaine des modalités de distribution que dans celui des réparations nous n'avons remarqué de différences fondamentales entre le service offert par les gérants salariés de la permanence et celui des privés : la gestion publique n'a pas entraîné à ce niveau de détérioration de la qualité du service en termes de disponibilité vis-à-vis du public. Au contraire, les absences inexplicables de gérant semblent moins fréquentes et la régularité des horaires d'ouverture plus grande.

Le gérant a aussi un droit de regard sur l'organisation de la vente en fonction du type de clientèle. Les BF sont en effet fréquentées à la fois par les femmes (qui viennent chercher l'eau dans des seaux de 20 litres, ou des bassines et plats de diverses contenances) et les pousseurs de fûts, parmi lesquels il faut distinguer les revendeurs (qui redistribuent l'eau à des fins commerciales) et les "buveurs" (qui achètent et

transportent l'eau pour leur utilisation domestique). Le temps de remplissage d'un fût étant beaucoup plus long que celui d'un seau (de 5 à 15 mm suivant la pression pour les premiers), les gérants ont souvent choisi de réserver un robinet pour les femmes et un autre pour les charretiers qui forment donc deux files d'attente séparées. Si la BF a trois robinets, l'un d'entre eux est généralement consacré aux revendeurs, qui doivent "gagner leur vie" avec leur travail et donc attendre le moins possible à la BF. Cette organisation est importante, notamment aux heures de pointe (tôt le matin avant le départ des femmes au marché, c'est-à-dire entre 7 et 10 heures, et le soir avant le repas, entre 16 et 18 heures). Là encore, "l'intelligence" du service et la rationalité de sa gestion transcendent les lignes du clivage statutaire entre gérants et, globalement, la vente s'effectue presque partout remarquablement bien compte tenu des conditions avec, de temps à autre, les inévitables querelles d'usagers soumis aux désagréments de l'attente et de l'inconfort.

2/ La disparité des dispositifs

Les situations que nous avons décrites jusqu'à présent sont des cas standards, mais les disparités demeurent importantes, car les modalités du transfert des charges au niveau des CR ont, suivant les secteurs, connu des fortunes diverses qui tiennent principalement à l'état des lieux avant la décision de 1985.

Dans les secteurs où l'affermage à un particulier existait déjà, il a souvent subsisté, au moins pour les anciennes BF confiées aux "kôom naba" (chefs de l'eau). C'est par exemple le cas au secteur 15 où les onze fontaines sont gérées par des personnes privées, ou au secteur 29 (dont une seule est administrée par le CR). Dans ce cas, les gérants ont effectué eux-mêmes leur demande auprès de l'ONEA et, ayant été retenus, s'occupent à remplir les termes du contrat. Beaucoup plus souvent que pour les BF gérées par les CR, on rencontre à ces points d'eau des enfants, adolescents ou femmes qui s'occupent de la vente en nom et lieu du gérant officiel. Cette sous-traitance signifie concrètement que la gestion de la BF n'est alors pas l'occupation principale du fermier, mais qu'elle lui procure une source complémentaire de revenus, confiée soit à un membre de la famille restreinte soit à un jeune parent rémunéré.

Les gérants gardent bien entendu la totalité de leurs recettes après règlement de la facture ONEA et des charges diverses afférentes à la gestion de la fontaine. Les CR de ces secteurs ont toutefois tenté d'obtenir des contributions des gérants privés, à défaut de les

évincer. Par exemple au secteur 29, une somme forfaitaire mensuelle leur avait été demandée, dont le montant ne semblait pas très fixé, mais avoisinait les 1 500 ou 2 000 FCFA. Cette pratique est cependant rapidement tombée en désuétude à partir de 1987. Au moment de l'enquête (septembre 1987), plus aucun gérant ne s'acquittait de cette contribution et tous imputaient cet abandon à l'importance de leurs "charges familiales". Les sommes demandées par la permanence du secteur 15 étaient encore plus modestes (500 FCFA/mois), mais elles n'ont guère eu plus de succès, puisque peu de gérants les ont versées au-delà d'un an. Dans ces secteurs, la vente de l'eau aux BF échappe donc presque totalement au CR, qui n'intervient ni sur le contrôle des prix (sauf indirectement parce qu'il gère en revanche les nouveaux PEA, et fait donc concurrence aux BF, les incitant ainsi à respecter les prix officiels), ni sur l'organisation de la vente dont il ne tire quasiment pas de ressources.

Cet héritage gestionnaire, resté intact depuis 1983, est toutefois relativement marginal dans la périphérie ouagalaise aujourd'hui, mais des formules intermédiaires ont subsisté et semblent même aujourd'hui gagner la faveur des secteurs. Le 16 par exemple présente des formes de gestion que nous qualifions de "semi-publiques" dans lesquelles les gérants restent des particuliers, mais doivent être cautionnés par la permanence qui apporte sa garantie. Ce n'est qu'après l'accréditation du CR que le candidat-gérant pourra poser sa candidature à l'ONEA, y signer le contrat et déposer la caution de 15 000 FCFA. De la sorte, la permanence garde un droit de regard sur le choix du fontainier et de contrôle sur ses activités. En outre, l'engagement du gérant envers la permanence comporte une clause financière, par laquelle le premier s'engage à verser 25% de ses recettes par mois au CR pour contribuer aux activités du secteur. Remarquons que cette contribution est le fruit d'une négociation entre les gérants et le CR. Celui-ci l'avait d'abord fixée à 1500 FCFA par mois, puis transformée en 30% des recettes. En 1987, devant le mécontentement que suscitait un nouveau projet alors en gestation de rationalisation et d'homogénéisation du service, un nouvel accord fut finalement obtenu entre les partenaires sur un pourcentage de 25%.

Or ce système qui, dans le cas du secteur 16, est un compromis entre l'ancienne formule d'affermage et la nouvelle gestion des CR, semble aujourd'hui faire des émules dans des secteurs nouvellement équipés en BF. Ainsi le secteur 17, après avoir opté pour une formule "publique" entièrement maîtrisée par la permanence, a choisi pour les 15 nouvelles BF installées à la fin de 1987, un système mixte, semblable à celui du secteur 16, dans lequel l'interlocuteur direct de l'ONEA est aussi un particulier contrôlé par le

CR : la hiérarchie des responsabilités s'y complique même dans la mesure où le gérant fait en plus appelle à un vendeur pour assurer le service à la BF.

L'adoption de ce mode de gestion résulte, selon le responsable socio-économique, d'un souci d'efficacité. Il avoue en effet, à l'instar de ses homologues, avoir souvent des difficultés à contrôler sérieusement les recettes des points d'eau, les gérants ayant de multiples occasions de détourner à leur profit des sommes qui sont certes de faible ampleur (le compteur limitant les fraudes, contrairement à ce qui se passe aux pompes manuelles) mais qui, accumulées, portent sur des montants non négligeables. Le bureau est convaincu, nous a-t-il ainsi rapporté, que la responsabilisation directe du gérant, qui recouvre un statut de fermier de l'ONEA, permet de diminuer la charge de travail du CR tout en optimisant la participation financière du gérant, à qui est imposée une contribution normalisée. Cette explication est pourtant peu convaincante dans la mesure où nous savons par ailleurs que les modalités de ces versements n'ont pas été clairement établies et que le contrôle "coercitif" exercé sur cette participation économique aux activités économiques du secteur reste un problème pendant. Les vendeurs interrogés au cours des enquêtes n'avaient d'ailleurs de ces mesures comme des règles établies par le contrat de gérance qu'une représentation passablement floue. L'opacité ainsi entretenue autour du dispositif de vente de l'eau en masque les enjeux financiers. Ces "innovations" semblent donc moins guidées par des motivations de clarification gestionnaire que par les intérêts personnels de quelques individus, lesquels ont "redécouvert" que le commerce de l'eau peut se révéler lucratif et ont souhaité s'en approprier les fruits (plusieurs gérants, titulaires du contrat mais sous-traitant l'emploi à un vendeur, sont ainsi membres du CR). Comme ce dessein n'est guère avouable, il n'est pas surprenant que ses auteurs lui aient cherché un habillage fonctionnel sous le thème banalisé de la "rationalisation", dans un contexte où la recherche d'une dynamique opérationnelle plus effective des CR (en butte aux reproches d'inefficacité, de gabegie et d'incompétence) est particulièrement opportune.

Ce bref tour d'horizon permet d'apprécier l'hétérogénéité des situations dans la périphérie, même dans ce domaine de la gestion de l'eau, pourtant réglementé au niveau politique par la décision du 1^{er} mai 1985 et au niveau technique par l'ONEA. Les rapports de force entre les CR et d'autres éléments de la société ont penché tantôt en faveur des uns, dans les secteurs neufs où les permanences ont pu immédiatement monopoliser la gestion des installations, ou des autres, dans les quartiers où la tradition d'affermage était déjà bien établie et avait engendré une catégorie de bénéficiaires peu enclins à céder leurs privilèges.

3/ Les aspects économiques

Quel que soit le statut du gérant, les tarifs de vente au robinet sont fixés par l'ONEA et sont les mêmes pour toutes les BF de la ville. L'Office vend l'eau au gérant à 95 FCFA/m³ et l'autorise à revendre le mètre cube 150 FCFA, soit un bénéfice de 55 FCFA/m³, avec lequel le gérant, ou la permanence, doit payer les charges qui lui incombent. Ces prix sont généralement respectés en ce qui concerne les fûts de 200 litres, vendus 30 FCFA, car nous n'avons relevé que trois cas de dépassement : aux secteurs 22 et 25, où le fût vaut 35 FCFA (soit 165 FCFA/m³), et au 24 où il est à 40 FCFA (200 FCFA/m³). Les BF privées ne semblent pas pratiquer de surenchère. En revanche, la vente au détail revient considérablement plus cher aux femmes qui ne peuvent généralement remplir qu'un seau de 20 litres pour 5 FCFA et achètent ainsi leur eau 250 FCFA le m³ ! Autrement dit, plus les quantités d'eau achetées sont faibles et plus leur prix est prohibitif (de 95 FCFA/m³ aux familles disposant d'un branchement privé dans la première tranche de consommation à 250 FCFA/m³ pour celles qui achètent quotidiennement quelques dizaines de litres d'eau à la BF).

Le journal des ventes de l'ONEA fournit des données quantitatives sur les ventes d'eau réalisées annuellement aux différentes BF en précisant les encaissements effectifs de l'ONEA (nous ajoutons pour comparaison les encaissements théoriques calculés d'après le prix de vente normalisé de l'ONEA : 95 FCFA le m³). Il donne également une évaluation des marges bénéficiaires des gérants sur la base d'un bénéfice standard de 55 FCFA/m³ : nous les avons corrigées en fonction du prix de vente réel du mètre cube d'eau au robinet (ce qui nous amène à réévaluer très nettement les recettes des secteurs 22 et 24 notamment. Il en serait de même du 25 si celui-ci figurait dans les comptes ¹⁸). Les tableaux suivants regroupent ces informations et en présentent les résultats sur 23 mois (du 6/05/85 au 7/04/87).

¹⁸ Nous n'avons pas pu déterminer pourquoi les BF du secteur 25 ne figuraient pas dans la comptabilité de l'ONEA.

Tableau n° 159

Vente d'eau aux BF de la périphérie et recettes de la gérance (en FCFA) :
du 06/05/85 au 07/04/86

Secteur	n° de la BF	Nombre de m3 vendus	Encaissements de l'ONEA		Prix du m3 au robinet	Marge bénéficiaire brute du gérant	
			théoriques	effectifs		11 mois	mensuelle
15	53	4 794	455 430	449 575	150	263 670	23 970
	54	5 455	518 225	513 555	150	300 025	27 275
	55	6 014	571 330	565 250	150	330 770	30 070
	89	12 652	1 201 940	1 190 955	150	695 860	63 260
	90	7 752	736 440	724 185	150	426 360	38 760
	91	3 660	347 700	341 500	150	201 300	18 300
	92	5 013	476 235	472 500	150	275 715	25 065
	93	1 305	123 975	122 310	150	71 775	6 525
	95	2 063	195 985	191 760	150	113 465	10 315
	113	1 510	143 450	141 560	150	83 050	7 550
	117	2 285	217 075	322 915	150	125 675	11 425
	120	4 952	470 440	466 090	150	272 360	24 760
	121	1 636	155 420	153 420	150	89 980	8 180
	122	926	87 970	86 160	150	50 930	4 630
	130	4 200	399 000	399 000	150	231 000	21 000
	132	1 767	167 865	167 865	150	97 185	8 835
	133	1 631	154 945	154 945	150	89 705	8 155
	134	1 006	95 570	95 570	150	55 330	5 030
	135	702	66 690	66 690	150	38 610	3 510
	136	1 033	98 135	98 135	150	56 815	5 165
	137	1 540	146 300	146 300	150	84 700	7 700
	138	216	20 520	20 520	150	11 880	1 080
16	106	11 233	1 067 135	1 005 870	150	617 815	56 165
	107	9 112	865 640	844 670	150	501 160	45 560
	108	10 817	1 027 615	1 014 780	150	594 935	54 085
	109	10 265	975 175	967 940	150	564 575	51 325
	110	16 119	1 531 305	1 521 240	150	886 545	80 595
	111	13 492	1 281 740	1 266 065	150	742 060	67 460
	112	7 605	722 475	714 365	150	418 275	38 025
	118	8 753	831 535	824 400	150	481 415	43 765
	119	9 297	883 215	871 185	150	511 335	46 485
	129	2 401	228 095	228 095	150	132 055	12 005
	131	4 678	444 410	444 410	150	257 290	23 390
	52	2 644	251 180	247 280	150	145 420	13 220
17	48	15 953	1 515 535	1 500 525	150	877 415	79 765
	87	16 106	1 530 070	1 511 280	150	885 830	80 530
	94	8 363	794 485	783 105	150	459 965	41 815
22	29	10 083	957 885	937 005	175	806 640	73 331
	57	11 605	1 102 475	1 086 690	175	928 400	84 400
24	127	4 613	438 235	438 235	200	484 365	44 033
	128	2 558	243 010	243 010	200	268 590	24 417
26	39	11 247	1 068 465	1 025 545	150	618 585	56 235
	115	4 272	405 840	400 045	150	234 960	21 360
	126	8 641	820 895	811 560	150	475 255	43 205
27	124	3 231	306 945	301 940	150	177 705	16 155
28	38	12 911	1 226 545	1 187 590	150	710 105	64 555
	47	6 771	643 245	632 330	150	372 405	33 855
	86	13 715	1 302 925	1 284 270	150	754 325	68 575
29	40	1 485	141 075	139 670	150	81 675	7 425
	42	11 173	1 061 435	1 029 965	150	614 515	55 865
	43	13 686	1 300 170	1 261 270	150	752 730	68 430
	96	10 419	989 805	977 660	150	573 045	52 095
	97	13 783	1 309 385	1 294 430	150	758 065	68 915

Sources : - Extraits de ONEA. - Journal des ventes et encaissements aux bornes-fontaines de Ouagadougou.
Période du 06/05/85 au 07/04/86. - Ouagadougou : ONEA, 1986. - 4 p. ; Enquêtes personnelles aux BF.

Tableau n° 160

Vente d'eau aux BF de la périphérie et recettes de la gérance (en FCFA) :
du 07/04/86 au 07/04/87

Secteur	n° de la BF	Nombre de m3 vendus	Encaissements de l'ONEA		Prix du m3 au robinet	Marge bénéficiaire brute du gérant	
			théoriques	effectifs		annuelle	mensuelle
15	53	5 967	566 865	566 865	150	328 185	27 349
	54	8 830	838 850	838 850	150	485 650	40 471
	55	663	62 985	62 985	150	36 465	3 039
	89	15 629	1 484 755	1 484 755	150	859 595	71 633
	90	8 201	779 095	779 095	150	451 055	37 588
	91	4 162	395 390	395 390	150	228 910	19 076
	92	2 466	234 270	234 270	150	135 630	11 303
	93	5 474	520 030	520 030	150	301 070	25 089
	95	2 673	253 935	253 935	150	147 015	12 251
	113	1 660	157 700	157 700	150	91 300	7 608
	117	2 529	240 255	240 255	150	139 095	11 591
	120	4 593	436 335	435 335	150	252 615	21 051
	121	1 114	105 830	336 110	150	61 270	5 106
	122	2 827	268 565	105 830	150	155 485	12 957
	130	6 778	643 910	643 910	150	372 790	31 066
	132	2 491	236 645	236 645	150	137 005	11 417
	133	4 134	392 730	392 730	150	227 370	18 948
	134	2 499	237 405	237 405	150	137 445	11 454
	135	3 176	301 720	301 720	150	174 680	14 557
136	2 838	269 610	269 610	150	156 090	13 008	
137	3 793	360 335	360 335	150	208 615	17 385	
138	5 118	486 210	486 210	150	281 490	23 458	
139	2 107	200 165	200 165	150	115 885	9 657	
16	106	11 698	1 111 310	1 111 310	150	643 390	53 616
	107	6 595	626 525	626 525	150	362 725	30 227
	108	11 395	1 082 525	1 082 525	150	626 725	52 227
	109	7 785	739 575	739 575	150	428 175	35 681
	110	10 701	1 016 595	1 016 595	150	588 555	49 046
	111	13 231	1 256 945	1 256 945	150	727 705	60 642
	112	8 703	826 785	826 785	150	478 665	39 889
	118	13 581	1 290 195	1 290 195	150	746 955	62 246
	119	8 666	823 270	823 270	150	476 630	39 719
	129	7 623	724 185	724 185	150	419 265	34 939
	131	6 046	574 370	574 370	150	332 530	27 711
	52	3 184	302 480	302 480	150	175 120	14 593
	17	48	17 178	1 631 910	1 631 910	150	944 790
87		13 092	1 243 740	1 243 740	150	720 060	60 005
94		6 410	608 950	608 950	150	352 550	29 379
22	29	8 946	849 870	849 870	175	715 680	59 640
	57	10 100	959 500	959 500	175	808 000	67 333
24	127	8 799	835 905	835 905	200	923 895	76 991
	128	5 811	552 045	552 045	200	610 155	50 846
26	39	2 624	249 280	249 280	150	144 320	12 027
	115	5 383	511 385	511 385	150	296 065	24 672
	126	12 103	1 149 785	811 560	150	665 665	55 472
27	124	3 664	348 080	348 080	150	201 520	16 793
28	38	7 771	738 245	738 245	150	427 405	35 617
	47	8 394	797 430	797 430	150	461 670	38 473
	86	17 348	1 648 060	1 648 060	150	954 140	79 512
29	40	8 721	828 495	828 495	150	479 655	39 971
	42	7 728	734 160	734 160	150	425 040	35 420
	43	12 907	1 226 165	1 226 165	150	709 885	59 157
	96	8 701	826 595	826 595	150	478 555	39 880
	97	11 623	1 104 185	1 404 185	150	639 265	53 272

Sources : - Extraits de ONEA. - Journal des ventes et encaissements aux bornes-fontaines de Ouagadougou.
Période du 07/04/86 au 07/04/87. - Ouagadougou : ONEA, 1987. - 5 p. ; Enquêtes personnelles aux BF.

Ces tableaux suscitent un certain nombre de remarques. Tout d'abord, ils permettent de vérifier l'extrême variabilité des ventes d'une BF à l'autre et d'une année sur l'autre. Celle-ci peut avoir des causes diverses concernant l'installation (fermeture prolongée pour cause de panne, d'absence du gérant ou encore de non-paiement de la facture à l'ONEA) ou la clientèle (baisse de la demande occasionnée par la multiplication des branchements privés après extension du réseau, augmentation de la demande en raison des besoins de la construction dans les lotissements ou de l'assèchement des puits, etc...). Ces résultats irréguliers handicapent la gestion des installations dans la mesure où ils ne permettent pas aux gérants d'avoir une idée très claire des moyens dont ils disposeront pour l'entretien de l'ouvrage et par conséquent aux CR de programmer leur budget pour les charges afférentes à la gestion du service.

En revanche, la comparaison des encaissements théoriques et effectifs de l'ONEA rassure sur la capacité du système de gestion partagée de l'eau à s'auto-entretenir. Les paiements de facture par les gérants, "publics" comme privés, semblent en effet être globalement réguliers. D'après ces tableaux, ils se seraient même singulièrement améliorés entre 1985 et 1987 : si presque toutes les BF étaient débitrices de l'Office la première année (qui correspond à la mise en place du système de gestion "décentralisée"), en revanche elles ne seraient plus que trois à l'être l'année suivante. Tels quels, ces chiffres semblent donc indiquer que la gestion des BF par les CR est fiable et, en ne mettant pas en danger la comptabilité de l'ONEA, capable de garantir sur le long terme le fonctionnement des ouvrages. De ce point de vue, le système adopté à Ouagadougou présente une incontestable supériorité par rapport à d'autres dispositifs dans lesquels les factures incombent aux municipalités qui, ne s'en acquittant pas ou avec d'importants retards, mettent en péril l'équilibre financier de l'organisme chargé de la distribution de l'eau potable ¹⁹.

Enfin, les tableaux indiquent que les marges bénéficiaires brutes des gérants (après paiement de la facture ONEA mais avant retrait des dépenses liées à la maintenance), bien que modestes, ne sont généralement pas négligeables. Pour la période 1985-1986, les recettes mensuelles moyennes s'échelonnent de 1 080 FCFA à 84 400 FCFA avec une valeur moyenne de 35 426 FCFA et, pour l'année suivante, ces valeurs sont respectivement de 3 039, 79 512 et 34 644 FCFA. Sachant que les dépenses d'entretien sont marginales aux BF, dont nous avons déjà mentionné la robustesse et la simplicité

¹⁹ Ce fut notamment le cas à Abidjan jusqu'en 1980 : J. SAINT-VIL. - "L'eau chez soi et l'eau au coin de la rue". - in Cahiers ORSTOM, sér. sc. hum. - vol. XIX, n° 4, 1983. - p. 483.

technologique, on peut considérer que ces valeurs sont proches du gain réel du gérant dont il reste difficile d'apprécier plus exactement le montant.

Nous disposons cependant d'une autre approche possible de ces gains puisque nos enquêtes en fournissent également des estimations. Les données recueillies sont ici à considérer avec prudence : les moyennes journalières sont en effet des estimations approximatives et intuitives des gérants eux-mêmes, que nous ne pouvions vérifier en l'absence de cahier de comptabilité. Toutefois, au cours des entretiens nous les avons "discutées" avec les enquêtés pour en tester la vraisemblance, en les comparant par exemple avec d'autres cas étudiés antérieurement. Chaque fois que cela était possible, nous avons également tenté d'effectuer un premier contrôle en recoupant les réponses des gérants avec d'autres sources : la dernière facture hebdomadaire de l'ONEA, quand elle était encore disponible, ou le relevé destiné à la permanence quand il existait.

En dépit de ces incertitudes, il est utile de comparer les données ainsi obtenues avec celles des tableaux précédents. Elles permettent une approche différente, notamment en ce qui concerne les variations saisonnières et la "perception" par le gérant de ses ventes, systématiquement exprimées en valeur monétaire plutôt qu'en quantités d'eau, si bien que nous avons abandonné les questions sur les mètres cubes vendus, pour ne retenir que celles portant sur les revenus, qui distinguaient les recettes journalières moyennes en hivernage et en saison sèche. Globalement, la consommation augmente d'octobre à mai, avec une pointe saisonnière en mars-avril-mai ; elle diminue au contraire de juin à septembre. Dépendants de ces grands rythmes annuels, les revenus sont en outre aussi affectés par les conditions climatiques quotidiennes, les jours pluvieux étant les moins rémunérateurs.

Tableau n° 161

Ventes quotidiennes moyennes enregistrées aux BF enquêtées (1987 ou 1988)

Secteur	n° BF	Saison sèche			Hivernage		
		Recettes moyennes	Eau vendue en m ³ *	Bénéfices du gérant	Recettes moyennes	Eau vendue en m ³ *	Bénéfices du gérant
15	113	6 000	40	2 200	3 800	25	1 375
	55**	1 100	7	385	250	2	110
	Inc.**	2 750	18	990	2 200	15	825
	134**	1 400	9	495	500	3	165
	93**	2 700	18	990	400	3	165
16	118**	3 500	23	1 265	2 600	17	935
	112**	5 000	33	1 815	1 500	10	550
	106	8 000	53	2 915	3 700	25	1 375
	110	3 250	22	1 210	1 250	8	440
17	Inc.	3 000	20	1 100	1 000	7	385
	154	6 000	40	2 200	-	-	-
	152	4 250	28	1 540	-	-	-
	156	4 500	30	1 650	-	-	-
22***	57**	4 200	24	1 920	3 000	17	1 360
24***	127	3 000	15	1 575	1 500	8	840
25***	Inc.**	3 500	20	1 600	2 500	14	1 120
28	86	7 250	48	2 640	1 500	10	550
	38	3 750	25	1 375	-	-	-
29	40**	4 000	27	1 485	2 500	17	935
	Inc.**	5 000	33	1 815	3 000	20	1 100
	43	6 000	40	2 200	4 000	27	1 485

* Extrapolations à partir du montant des recettes fourni par l'enquête.

** BF dont les gérants nous ont signalé de fréquentes ou très fréquentes coupures d'eau dans la journée, généralement en saison sèche. Les installations connaissent toutefois pour la plupart de fortes variations de débit.

*** Le m³ est vendu 35 FCFA aux BF des secteurs 22 et 25, et 40 FCFA à celles du 24.

Les calculs de cubage vendus sont une extrapolation simplifiée : ils ont été faits en assimilant la clientèle à un nombre de fûts. Il faudrait donc corriger ces données en indiquant que la vente par seau contribue à élever le prix moyen de l'eau. Toutefois, en l'absence de comptages, nous ne pouvons donner l'exacte répartition des deux catégories de clientèles. Malgré cette imprécision, le tableau ci-dessus permet de faire un certain nombre de constatations.

Tout d'abord, mettant en évidence les différences sensibles de la consommation entre la saison sèche et l'hivernage, il confirme le fait que les populations citadines de la périphérie continuent d'exploiter des ressources complémentaires pour satisfaire les besoins familiaux en eau et n'ont donc que partiellement adopté le principe du recours au service d'eau public. Outre ces variations saisonnières de la demande, le tableau souligne la grande hétérogénéité des ventes selon les BF (les recettes de saison sèche s'échelonnent ainsi de 385 à environ 2 915 FCFA par jour dans notre échantillon) et, corrélativement, la diversité des capacités financières du gérant à entretenir la BF, bien que l'on puisse raisonnablement penser qu'une BF moins fréquentée nécessite aussi moins de réparations.

Les bénéfices bruts de chaque point d'eau ont été calculés après paiement de la facture d'eau. Selon ces estimations, la moyenne des gains journaliers de saison sèche s'établirait à 1 589 FCFA (soit 47 664 FCFA par mois), tandis que celle d'hivernage se situerait à 807 FCFA (soit 24 203 FCFA par mois). Il nous est difficile, à partir de ces estimations, d'établir une moyenne annuelle dans la mesure où le partage exact des deux saisons dans l'année reste aléatoire. Toutefois, si l'on admet schématiquement qu'elles se répartissent également sur six mois, la moyenne des gains mensuels fournie par nos enquêtes serait de 35 934 FCFA, soit une valeur très proche de celle que nous proposons précédemment à partir des données de l'ONEA ²⁰.

Il convient de remarquer à ce propos, bien qu'avec prudence, que ce type d'enquête, malgré les aléas liés à la méthodologie adoptée (petit échantillon non représentatif statistiquement, entretiens dirigés mais ouverts), peut présenter un degré très acceptable de fiabilité, y compris pour des données chiffrées qui restent souvent difficilement accessibles dans ces sociétés, à condition de recouper systématiquement et immédiatement les informations avec des sources diverses (pour que la démarche itérative profite des corrections et évite de reproduire les erreurs d'un entretien à l'autre), de rester critique vis-à-vis des réponses obtenues afin de déceler rapidement les éventuelles incohérences (involontaires ou non) et d'interroger à nouveau l'interlocuteur, enfin de ne pas accorder trop de crédit aux données individuelles pour ne conserver que les tendances générales. Avec ces réserves, et la prudence d'usage dans toute enquête, des travaux de type anthropologique, peu coûteux mais méticuleux, peuvent se révéler très riches pour comprendre les modalités concrètes de la vie citadine des pays pour

²⁰ Les périodes considérées ne sont cependant pas les mêmes : 1986-1987 pour l'ONEA, 1987-1988 dans nos enquêtes.

lesquels on dispose de peu de données quantitatives ou d'informations chiffrées précises.

La gestion des recettes varie suivant les secteurs. S'il s'agit de gérants privés, ces sommes modiques, qui constituent leur rémunération, restent en leur possession mais doivent être encore amputées du coût de la maintenance. S'il s'agit au contraire de BF gérées par les CR, elles sont versées dans l'escarcelle de ces derniers, où elles connaissent des affectations diverses, ainsi que nous le verrons ultérieurement. La recette peut être alors transmise tous les jours en intégralité au trésorier, au "socio", ou encore au responsable du sous-secteur. Dans ce cas, le gérant transmet la facture que lui donne l'ONEA toutes les semaines à la permanence qui se charge de la régler. Ailleurs, le gérant peut aussi garder sa recette hebdomadaire, payer lui-même l'ONEA et donner toute les semaines le bénéfice et les factures justificatives à la permanence. Il semble que la première solution, plus complexe à gérer pour le CR, ait été retenue dans certains secteurs pour éviter au gérant le déplacement en centre-ville (il faut aller payer directement au siège de l'ONEA) et par souci de mieux contrôler les recettes.

Le gérant est payé par la permanence ; si les situations sont hétérogènes sur l'ensemble de la périphérie, elles sont cependant identiques pour toutes les BF d'un même secteur. Au secteur 28, les gérants remettent leurs recettes hebdomadaires au trésorier et sont payés 10 000 FCFA par mois (le montant est le même au secteur 24, mais il est de 6 000 FCFA toutes les 3 semaines au secteur 25). Au secteur 22 en revanche les gérants, qui versent également leurs recettes hebdomadaires au trésorier, sont rémunérés à hauteur de 25% des recettes mensuelles (mais seulement 20% au secteur 17). A ces rémunérations, il faut ajouter presque partout 100 FCFA/jour que les gérants sont autorisés à prélever sur la recette quotidienne pour se nourrir. Le parti pris de départ hésite donc entre deux options alternatives : protéger le gérant (sa rémunération est alors une somme forfaitaire, quel que soit le montant de la recette) ou assurer un revenu minimum à la permanence (dans ce cas le salaire octroyé est en proportion des recettes et le CR est sûr de conserver une partie du revenu égale généralement à 75 ou 70% de la recette).

Tableau n° 162

Modalités de rémunération des gérants et vendeurs aux BF enquêtées : 1987 ou 1988

Secteur	Mode d'exploitation	Mode de rémunération mensuelle
15	Privé	Bénéfices nets*
	Privé : 1 patron + 2 vendeurs	Vendeurs : 3 000 FCFA < Gérant : bénéfices nets Vendeur : 25% des recettes
	Privé : 1 patron + 1 vendeur salarié	< Gérant : bénéfices nets
	Privé	Bénéfices nets
	Privé	Bénéfices nets
	Privé	Bénéfices nets
16	Semi-public : gérant privé / contrôle CR	75% des recettes (rétrocession au CR : 25%)
	Semi-public : gérant privé / contrôle CR	75% des recettes (rétrocession au CR : 25%)
	Semi-public : gérant privé / contrôle CR	75% des recettes (rétrocession au CR : 25%)
	Semi-public : gérant privé / contrôle CR	Bénéfices nets
17	Public (CR)	Gérant : 20% des recettes < CR : bénéfices nets Vendeur : 3 000 FCFA**
	Public (CR) : gérant contrôlé par le CR + 1 vendeur	Vendeur : logé et nourri par le gérant**
	Semi-public : gérant contrôlé par le CR + 1 vendeur	Vendeur : logé et nourri par le gérant**
	Semi-public : gérant contrôlé par le CR + 1 vendeur	< Gérant : bénéfices nets Vendeur : 5 000 FCFA
	Semi-public : gérant contrôlé par le CR + 1 vendeur	< Gérant : bénéfices nets Vendeur : 7 500 FCFA
22	Public (CR)	Gérant : 25% des recettes < CR : bénéfices nets
24	Public (CR)	Gérant : 10 000 FCFA < CR : bénéfices nets
25	Public (CR)	Gérant : 6 000 FCFA (21 jours) < CR : bénéfices nets
28	Public (CR)	Gérant : 10 000 FCFA < CR : bénéfices nets
	Public (CR)	Gérant : 10 000 FCFA < CR : bénéfices nets
29	Privé	Bénéfices nets
	Privé	Bénéfices nets
	Semi-public : gérant privé / contrôle CR	40% des recettes (rétrocession au CR : 60%)

* Par bénéfices nets nous entendons les recettes restant après paiement de la facture ONEA et éventuellement la rémunération des vendeurs et les frais de maintenance.

** Dans ces deux cas, nous n'avons pu déterminer si les gérants, qui avaient une autre activité professionnelle, conservaient l'ensemble des bénéfices après avoir payé leurs vendeurs ou s'ils en rétrocédaient une part au CR. Dans le premier cas toutefois, il s'agit d'une gestion publique (le contrat a été signé par le CR), dans le second elle est semi-publique le gérant, bien que contrôlé par le CR, étant responsable vis-à-vis de l'ONEA.

Les rémunérations ainsi concédées aux gérants sont modestes, elles ne rendent guère possible l'entretien d'une famille, mais peuvent en revanche constituer un appréciable revenu d'appoint pour un ménage ou une source de subsistance correcte pour un jeune célibataire hébergé. Elles permettent, et le fait est loin d'être négligeable, d'entretenir dans la périphérie un certain nombre de petits emplois. L'obtention de ces derniers suscite d'ailleurs une forte concurrence, révélatrice des enjeux sociaux sous-jacents.

B. Les Postes d'eau autonomes (PEA)

Ces PEA sont d'apparition récente dans la périphérie ouagalaise. Les dix premiers ont été mis en service en 1985 et une deuxième tranche de dix forages a été réalisée et équipée en 1987. En raison même de ce fait, et contrairement à ce que nous venons de voir pour les BF, la gestion des PEA a été uniformément confiée aux CR et présente ainsi des caractéristiques relativement homogènes sur l'ensemble de la périphérie (où il en existe 18 en 1988). Nous en avons enquêtés neuf, répartis comme suit :

Tableau n° 163

Répartition des PEA dans les secteurs de la périphérie (1988)

Secteur	PEA	PEA enquêtés
15	0	0
16	3	1
17	0	0
18	1	0
19	0	0
20	1	1
21	0	0
22	3	2
23	1	1
24	2	1
25	0	0
26	0	0
27	2	0
28	2	1
29	0	0
30	3	2
Total	18	9

Rappelons que le PEA est un forage d'une capacité minimale de 5 m³/heure équipé d'une électropompe immergée, fonctionnant soit avec l'énergie électrique de la

SONABEL, soit avec un groupe électrogène ; sur les 9 installations enquêtées, 3 seulement disposent d'un branchement électrique. L'eau puisée est aussitôt stockée dans une cuve métallique de 6 m³ puis redistribuée par 4 robinets dont le débit théorique est de 1 litre/seconde. La silhouette de ces PEA avec leur cuve bleue en élévation fait désormais partie du paysage de la périphérie ouagalaise dans lequel elle se détache nettement au-dessus des maisons basses.

Outre qu'ils constituent de nouveaux points de desserte, ces PEA ont aussi pour avantage notable d'offrir un service de qualité. Creusés à une profondeur moyenne de 50 mètres, ils sont régulièrement alimentés par les eaux souterraines, quelle que soit la saison et ne sont donc pas tributaires des problèmes de pression ou de coupure. L'alimentation en eau des robinets est excellente jusqu'à ce jour : les pressions sont fortes et régulières et il ne faut en moyenne que 3 à 5 mm pour remplir un fût de 200 litres. En outre, mettant à la disposition des usagers 4 robinets, le PEA améliore sensiblement la rapidité de passage des clients.

Les inconvénients majeurs de ces installations sont d'une part l'incertitude qui pèse sur leur longévité, que nous avons déjà mentionnée, et d'autre part l'absence de traitement de l'eau à la sortie du forage. Les risques de pollution sont minimes et les analyses bactériologiques ont montré jusqu'à présent que l'eau des PEA était saine, mais sa qualité est en revanche variable. L'ONEA a ainsi noté un relèvement du Ph à certains PEA (notamment aux secteurs 16 et 30) qui se manifeste clairement par la corrosion des supports des pompes ²¹. En outre, la contamination de l'eau se faisant essentiellement au cours du transport et du stockage à domicile dans des canaris mal nettoyés, un traitement désinfectant à base de chlore dans la cuve du PEA permettrait de diminuer les risques au cours des étapes du "chemin de l'eau" pendant les heures qui suivent l'achat ²².

1/ Organisation générale de la vente

La gestion des PEA est ici aussi définie par un contrat de gérance signé conjointement par le chef du centre de l'ONEA à Ouagadougou et le gérant, représenté par un responsable du CR du secteur d'implantation. Les termes du contrat sont les mêmes que

²¹ S. KOANDA. - op. cit. - p. 2.

²² Voir par exemple Y. OUIBIGA. - Gestion des postes d'eau autonomes. - Ouagadougou : EIER, 1988. - p. 46. - (Mémoire de fin d'études) ; G. de LORENZI, Ch. VOLTA. - Projet eau potable. Rapport final. Ouagadougou : les auteurs, 1987. - 15 p.

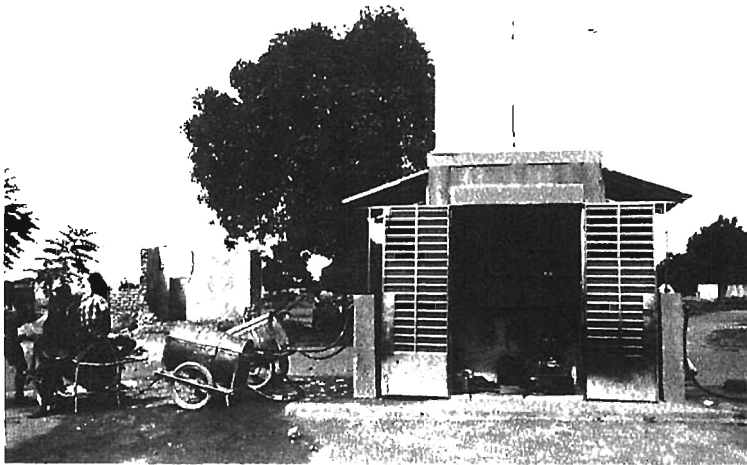
pour une BF, à l'exception des clauses financières : l'ONEA a fixé le prix de vente du mètre cube d'eau à 155 FCFA dont 51 FCFA lui reviennent (calcul effectué sur la moyenne des coûts de production de l'eau aux PEA de Ouagadougou) et 104 FCFA restent au gérant (en réalité partout les permanences). La rémunération brute de ce dernier pour le service rendu aux PEA apparaît ainsi supérieure à celle qui lui est consentie pour sa prestation aux fontaines, prenant en compte le fait que les frais de fonctionnement du PEA sont aussi sensiblement plus élevés puisqu'il doit s'acquitter en plus de la facture d'électricité ou de gas-oil qui minore notablement le profit réalisé sur les ventes. Outre les frais d'assurance incendie et responsabilité civile, l'Office s'engage à assurer une visite hebdomadaire du PEA pour en effectuer une surveillance préventive dans le cadre de sa gestion administrative et technique. Le bureau du CR prend à sa charge la caution de 15 000 FCFA, les frais de compteur, les frais d'entretien préventif ainsi que les coûts de fonctionnement du PEA. Il signe le contrat de gérance et est ainsi l'interlocuteur effectif de l'ONEA.

Les gérants sont choisis par la permanence, presque toujours en fonction de leurs activités militantes (ce sont souvent des "éléments militairement formés"). Selon les secteurs, leur nombre par PEA varie : d'un seul au secteur 22 à 4 au secteur 30. Les permanences ont quelquefois tenu compte de la complexité plus grande de la tâche de ces gérants en leur versant des rémunérations légèrement supérieures à celles des fontainiers, mais elles restent variables :

- secteur 16 : 15% des recettes par mois
- secteur 20 : 30% des recettes par semaine
- secteur 22 : 25% des recettes mensuelles
- secteur 23 : 30% des recettes mensuelles
- secteur 24 : 10 000 FCFA par mois pour chacun des deux gérants
- secteur 28 : 20 000 FCFA par mois
- secteur 30 : 15 000 FCFA + 5% des recettes mensuelles individuelles par mois et par vendeur (quatre par PEA travaillant par équipe de deux en alternance).

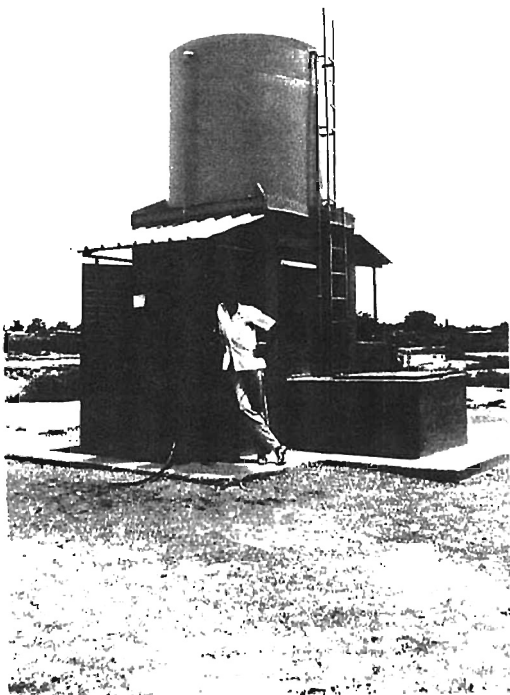
La vente au PEA s'effectue 7 jours sur 7 et généralement de 5-6 heures à 20-21 heures en saison sèche et de 7-8 heures à 18-19 heures en hivernage. Si l'ouverture est continue, la vente est interrompue aux PEA fonctionnant avec un groupe électrogène. Dans ce cas en effet, le gérant remplit la cuve le matin puis éteint le groupe jusqu'à ce que, l'opération ayant besoin d'être renouvelée, il remette la pompe en marche : le remplissage dure alors un peu plus d'une heure, pendant laquelle la vente est suspendue. La fréquence de cette manipulation dépend évidemment de l'affluence, une cuve permettant de servir une trentaine de fûts théoriques, un peu moins en réalité puisqu'il faut compter avec les seaux et les pertes. Au secteur 22, le gérant nous a dit remplir le

Planche VI : les PEA, de nouvelles installations pour améliorer la desserte en eau potable de la périphérie

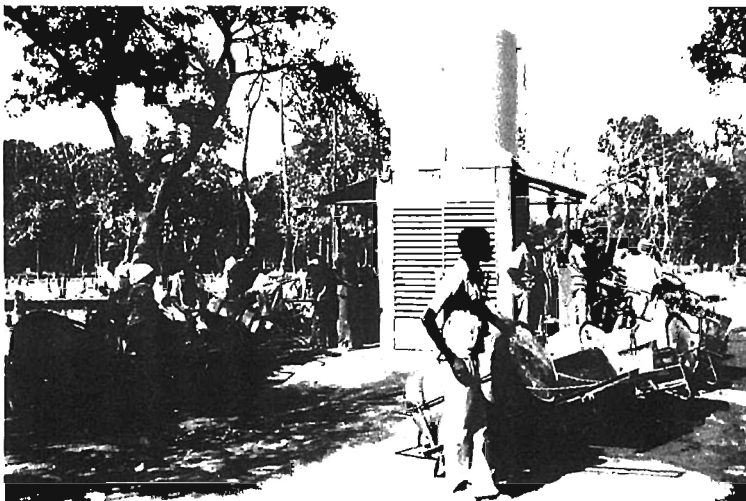


PEA n° 8 du secteur 22 : en septembre, après une journée pluvieuse, la fréquentation est faible. Deux revendeurs achèvent le remplissage de leur fût tandis que les autres "attendent le client".

Milieu d'après-midi d'une journée de septembre. Le gérant a remis le groupe électrogène en marche pour remplir la cuve.



Château d'eau de l'Amitié au secteur 30 : financé conjointement par des cotisations de résidents et un don d'une ONG, il dessert une grande partie des habitants de ce secteur où l'accès à l'eau potable demeure un grave problème. L'affluence y est grande, même en septembre, en fin d'hivernage.



PEA n° 1 au secteur 24 : les problèmes d'approvisionnement en eau s'exacerbent au mois de mars, y compris dans ce secteur proche des lacs de barrage. Aux heures d'affluence, l'attente des "pousseurs de barrique", parmi lesquels les revendeurs sont majoritaires, atteint souvent 30 mn. Le remplissage de la cuve de ce PEA, alimenté par la SONABEL, est continu; il n'y a pas de rupture dans la vente.

château en moyenne 2 fois par jour en hivernage, mais 3 à 4 fois en saison sèche, tandis qu'un autre au secteur 16 le remplit de 1 fois en août à 5-6 fois par jour en avril. Au secteur 20, l'irrégularité est plus grande encore puisqu'une seule cuve peut servir à trois jours de vente en hivernage (ce secteur est proche des barrages et dispose donc de nombreux puits), tandis qu'il faut la réapprovisionner 6 à 7 fois par jour en saison sèche. Cette fréquence est proche de celle du PEA du secteur 23 (7 à 8 fois par jour). La fréquentation des PEA est donc inégale, ce que confirme l'étude des recettes, mais l'affluence est grande presque partout, notamment lorsque les déficiences du réseau (coupures et faibles pressions) entraînent le report d'une partie de la clientèle sur ces installations, plus fiables.

L'organisation de la vente consiste donc ici principalement à gérer les flux de clientèle et éviter les gaspillages d'eau. Comme pour les BF, les gérants ont opté pour une séparation des types d'usagers. Les contraintes hydro-géologiques d'implantation des PEA n'ont pas toujours permis de les localiser judicieusement d'un point de vue urbanistique (dans des aires relativement denses et mal desservies en eau) et topographique (les sites de bas-fonds sont parfois accidentés, ce qui ne facilite pas la tâche des pousseurs de barrique). Certains PEA se trouvent éloignés des aires d'habitation tandis que d'autres desservent des quartiers plus peuplés, ce qui a une incidence sur le type de clientèle. Ainsi lorsque le PEA est proche des concessions, la part des femmes est plus importante et le gérant leur a alors généralement réservé 2 robinets sur 4 (les buveurs et les charretiers se partageant les 2 derniers) : c'est le cas des PEA enquêtés dans les secteurs 16, 20, 23 et 24. En revanche, dans les périmètres plus éloignés, que le front d'urbanisation n'a pas encore atteints ou dont la population a été "déguerpie" lors des opérations de lotissement, et dans ceux où les travaux de construction sont importants, les PEA sont fréquentés majoritairement par des charretiers qui disposent alors de 3 robinets (cas des secteurs 22 et 28). Au secteur 30, la situation est un peu différente. Bien que situés à des endroits stratégiques, ses PEA accueillent essentiellement des fûts : la plus grande partie du secteur étant en effet très mal desservie, les habitants doivent transporter leur eau sur de longues distances (ce qui explique la part importante des revendeurs comme des fûts personnels) et le CR a développé son propre parc de charrettes. Les pousseurs salariés par la permanence sont prioritaires à un robinet de chaque PEA, les autres charrettes se répartissant sur deux autres robinets.

L'organisation de cette vente, la collecte des redevances et la surveillance du PEA sont ainsi les principales tâches du (ou des) préposé (s) au PEA qui est donc là encore plus

un simple vendeur qu'un véritable gérant. Les vendeurs ne gardent jamais longtemps leur recette, ce qui est révélateur. Ils la transmettent parfois quotidiennement à la permanence (secteurs 16, 23 et 30) et dans ce cas, se déchargent complètement sur le trésorier ou le responsable "socio" des opérations de gestion proprement dites, qui comportent le paiement des factures de l'ONEA, celles de la SONABEL ou de gas-oil, les achats d'huile ou de pièces de rechange, les démarches éventuelles auprès des techniciens de l'ONEA, et bien sûr le recrutement et le paiement de ces vendeurs (forme, sommaire il est vrai, de gestion de personnel). Même lorsque le gérant ne verse sa recette à la permanence qu'une fois par semaine (tous les autres secteurs), il effectue rarement les transactions avec les offices nationaux (ONEA et SONABEL) ; il peut en revanche se charger de l'achat du lubrifiant dont il présentera la facture avec sa recette. La seule exception que nous ayons rencontrée est celle du secteur 20 où le gérant paie lui-même les factures de l'ONEA parce que, selon ses propres termes, le trésorier ne réglait jamais les sommes dues à temps, ce qui avait déjà occasionné des coupures d'eau. Mais dans la plupart des cas, les fonctions de gérant proprement dites sont exercées par la permanence.

Cette déresponsabilisation relative des vendeurs se justifie partiellement par la prudence des CR, leur volonté de limiter les fraudes (plusieurs gérants avaient déjà été renvoyés en 1987 pour avoir détourné de l'argent ou subtilisé la totalité des recettes) et de garantir la continuité du service en assurant le paiement régulier des factures, mais aussi par la médiocre qualification des vendeurs. C'est sans doute là que se situe le maillon faible de cette chaîne gestionnaire ainsi que le montre une autre composante fondamentale du fonctionnement des PEA : l'entretien. Les charges de maintenance y sont en effet plus lourdes et plus complexes qu'aux BF. Selon les termes du contrat signé avec l'ONEA, le gérant est responsable du bon fonctionnement technique du PEA, ce qui lui impose, outre le gardiennage et la vente, l'entretien du château d'eau et éventuellement du groupe électrogène, pour lequel il doit acheter l'huile et le gas-oil. L'ONEA a donné sur ces points des instructions précises : vidange, nettoyage et rinçage de la cuve une fois par mois et surtout, pour les PEA alimentés par un groupe électrogène, manipulation précautionneuse et maintenance soignée du groupe (notamment lubrification régulière).

Or, le problème majeur de gestion des PEA est précisément celui de l'entretien et des réparations des installations. Autant leur approvisionnement est fiable, autant la qualité réelle du service est perturbée par la fréquence et la durée des pannes. Ainsi cinq des neuf PEA enquêtés étaient déjà tombés en panne au moins une fois depuis leur

ouverture, c'est-à-dire en moins de deux ans, sur des durées allant de 3 à 60 jours. Précisons toutefois que le mode d'approvisionnement énergétique semble être un facteur discriminant essentiel de la fragilité des installations, puisque les trois forages alimentés par la SONABEL figuraient précisément parmi ceux qui s'étaient jusqu'alors montrés les plus résistants. La manipulation des groupes électrogènes en revanche apparaît comme une source majeure de difficultés dans le fonctionnement des équipements, dont on peut rechercher les causes a priori dans deux composantes essentielles de la chaîne gestionnaire : les ressources et la qualification des gérants.

2/ Les difficultés de la maintenance

a/ Les hommes

Le premier problème est lié à l'insuffisante formation des vendeurs. Nous avons souligné que les gérants étaient choisis pour leur militantisme, ils n'ont donc généralement pas de formation spécifique et rarement d'antécédents professionnels, comme mécaniciens par exemple, qui leur permettraient d'assurer correctement ces tâches. Nous n'avons rencontré qu'un gérant ayant exercé dans la mécanique automobile auparavant et, sur les neuf gérants enquêtés, un seul ayant reçu une formation à l'ONEA (secteur 22). Ce dernier nous a décrit abondamment ses tâches : vente, vidange, nettoyage de la cuve, entretien du groupe électrogène... et son PEA est le seul, parmi ceux dont le moteur est alimenté par un groupe, à n'être jamais tombé en panne après un an et demi de fonctionnement. Est-ce un hasard ?

Si l'absence de qualification n'a pas d'incidence sérieuse sur le fonctionnement des BF, robustes et d'une technologie simple, les pratiques des gérants, mal sensibilisés aux principes d'un bon entretien, ont des conséquences directes sur la fréquence et la gravité des pannes constatées aux PEA. Reproduisant des comportements de débrouillardise et de gestion parcimonieuse de budgets domestiques souvent indigents, ils ont par exemple tendance à rechercher l'économie en achetant des lubrifiants et carburants de qualité douteuse, vendus au détail sur le bord des routes. Or, il est avéré que les pannes les plus fréquentes sont effectivement dues à l'encrassement et au colmatage des filtres, à la détérioration des pompes à injection, des pistons, des segments et parfois des cylindres ²³. A ce défaut de compétence initiale, s'ajoutent en outre les inconvénients d'un "turn over" trop rapide des gérants, dont sont cause à la fois leur incapacité propre

²³ Y. OUIBIGA. - op. cit. - p. 19.

à remplir les tâches demandées, et les impératifs stratégiques des CR, au nombre desquels figure précisément le recrutement à ce genre de postes. La redistribution et le partage des privilèges (un emploi, même peu rémunéré, est une gratification appréciable et donc un enjeu monnayable) entre les différents membres de leurs clientèles répondent pour une part à des comportements sociaux strictement codés, par lesquels chacun objectivise son insertion dans le collectif, et d'autre part à des manœuvres plus strictement individuelles, par lesquelles les responsables des CR s'inscrivent dans les réseaux de pouvoir urbains. Dans ce contexte, la gestion des ressources humaines est un instrument essentiel des "politiques" locales des CR et leurs logiques, beaucoup plus que des considérations d'efficacité gestionnaire, déterminent le plus souvent le choix du personnel, avec les répercussions que nous avons mentionnées sur le suivi du service de distribution d'eau et sa qualité.

L'insuffisance de l'entretien préventif multiplie en aval la fréquence des pannes et donc des réparations nécessaires. Celles-ci doivent être signalées par les gérants au CR, qui en appelle aux techniciens de l'ONEA, mais les frais de remise en état des groupes électrogènes sont souvent très élevés (fréquemment comprises entre 200 000 et 300 000 FCFA) et le problème est alors d'en trouver le financement. Si les réparations étaient faites conformément au contrat de gérance, les CR devraient acheter les pièces de rechange tandis que l'ONEA prendrait en charge les frais de main d'œuvre. En pratique, les situations sont variées. Si la panne ne semble pas grave, les CR font souvent appel à des techniciens extérieurs (petits artisans ou ouvriers d'autres services publics sollicités à titre non officiel), dont ils rémunèrent alors le travail : outre que ces derniers sont plus immédiatement disponibles que les agents de l'ONEA parce qu'ils habitent généralement à proximité, il est surtout toujours possible de négocier avec eux des "arrangements" sur le prix des pièces et les modalités de la réparation.

Le problème s'aggrave cependant lorsque la sévérité de la panne a été mal évaluée ou lorsqu'il s'avère que le coût de la restauration de l'installation est très important : il est alors fréquent que l'ONEA, en dépit de ses réticences, soit contraint de participer en totalité ou partie aux frais de main-d'œuvre et d'achat des pièces. Les accords passés avec les CR peuvent alors résulter de négociations, dans lesquelles l'Office s'efforce à la fois de protéger son "image" et de limiter la charge financière de ses engagements. En juin 1987 par exemple, lorsqu'il fut manifeste que le CR du secteur 16 ne pourrait pas acheter la pièce neuve (d'un coût de 175 000 FCFA) nécessaire à la réparation du groupe électrogène d'un de ses PEA, la "tractation" engagée entre l'ONEA et le CR aboutit

finalement à ce que le premier prête une pièce d'occasion pour permettre la remise en marche de l'installation en attendant une solution plus définitive.

Ces réparations coûteuses, et l'implication indue de l'ONEA dans ce qui est en réalité une forme de subvention au fonctionnement des PEA, insupporte d'autant plus l'Office qu'il se trouve ainsi contraint de supporter des charges supplémentaires occasionnées par de grossières erreurs de manipulation des gérants. Suite à plusieurs interventions dont il estimait qu'elles outrepassaient ses fonctions, l'ONEA a ainsi manifesté sa mauvaise humeur dans un rapport daté de 1988, où sont dénoncés en bloc l'"indélicatesse" des manutentionnaires, leur négligence envers des consignes élémentaires de maintenance, leurs changements trop fréquents, les retards de paiement et plus généralement le non respect par certains CR des termes du contrat, qui "impose au centre des réparations qu'ils devraient en principe supporter" ²⁴. Le montant des interventions effectuées par l'ONEA pour réparer les PEA et restées impayées par les secteurs atteignait 2 038 821 FCFA en mars 1988 (essentiellement aux secteurs 16 et 14). L'accumulation de ces impayés, liés au fonctionnement (factures d'eau et d'électricité) ou à la maintenance (réparations), est aujourd'hui une cause majeure de dissension et un risque réel pour la gestion partagée de l'eau.

b/ Les ressources

Pour tenir compte des charges supplémentaires qu'implique le fonctionnement du PEA, les secteurs pratiquent généralement des prix supérieurs à ceux des BF, à l'exception des secteurs 23 et 28 où les 200 litres sont vendus 30 FCFA. Ailleurs, il en coûte de 35 FCFA (secteur 20) à 40 FCFA (secteurs 16, 22 et 24) voire même 50 FCFA au secteur 30 pour remplir son fût et 5 FCFA pour un seau. Il apparaît ainsi que le tarif officiel en vigueur (155 FCFA/m³) fixé par l'ONEA est largement dépassé. Or, l'ONEA ayant établi le tarif après calcul du coût des charges réelles, on peut penser, de façon plausible, que les prix arrêtés par les permanences devraient permettre d'assumer correctement les charges de fonctionnement puisqu'ils sont supérieurs au plafond.

²⁴ S. KOANDA. - op. cit. - pp. 5-6.

Tableau n° 164
 Prix de vente de l'eau aux PEA en périphérie (1988)

Secteur	PEA	En FCFA			
		Fût de 200 litres	Prix au m ³	Seau de 20 litres	Prix au m ³
16	n° 6	40	200	5	250
20	n° 5	35	175	5	250
22	n° 8	40	200	5	250
22	n° 9	40	200	5	250
23	n° 3	30	150	5	250
24	n° 1	40	200	5	250
28	n° 7	30	150	5	250
30	n° 2	50	250	5	250
30	Amitié	50	250	5	250

Il est très difficile cependant d'estimer les dépenses de fonctionnement réelles effectuées par les CR pour leurs PEA. Les gérants n'en sont pas responsables et ne donnent par conséquent que des indications très imprécises et partielles. Quant aux trésoriers et responsables "socio", ils n'ont pu nous fournir de données détaillées car toutes les dépenses des permanences sont globalisées au niveau du secteur : en l'absence de comptabilité analytique systématique, il est par conséquent malaisé d'isoler les dépenses relevant d'une seule activité. Les différents éléments recueillis ne permettent donc d'apprécier que très imparfaitement l'économie générale de la "filiale eau" gérée par les secteurs. Le journal des ventes de l'ONEA, établi sur 23 mois (6/5/85 au 7/4/87), fournit toutefois le montant des ventes réalisées aux PEA durant cette période.

Tableau n° 165

**Vente d'eau aux PEA de la périphérie et recettes de la gérance (en FCFA) :
du 06/05/85 au 07/04/86**

Secteur	n° du PEA	Nombre de m3 vendus	Encaissements de l'ONEA	Prix du m3 au robinet	Marge bénéficiaire brute du CR 11 mois	Marge bénéficiaire brute du CR mensuelle
16	F6	5 690	290 190	200	847 810	77 074
20	F5	2 610	133 110	175	323 640	29 422
22	F8	2 347	119 697	200	349 703	31 791
22	F9	1 458	74 358	200	217 242	19 749
23	F3	5 088	259 488	150	503 712	45 792
24	F1	10 841	552 891	200	1 615 309	146 846
28	F7	5 731	292 281	150	567 369	51 579
28	F10	846	43 146	150	83 754	7 614
30	F2	16 460	839 460	250	3 275 540	297 776

Sources :

- Extraits de ONEA. - Journal des ventes et encaissements aux bornes-fontaines du centre de Ouagadougou. Période du 06/05/85 au 07/04/86. - Ouagadougou : ONEA, 1986. - 4 p.
- Enquêtes personnelles aux BF.

Tableau n° 166

**Vente d'eau aux PEA de la périphérie et recettes de la gérance (en FCFA) :
du 07/04/86 au 07/04/87**

Secteur	n° du PEA	Nombre de m3 vendus	Encaissements de l'ONEA	Prix du m3 au robinet	Marge bénéficiaire brute du CR annuelle	Marge bénéficiaire brute du CR mensuelle
16	F6	11 849	604 299	200	1 765 501	147 125
20	F5	6 272	319 872	175	777 728	64 811
22	F8	11 115	566 865	200	1 656 135	138 011
22	F9	9 414	480 114	200	1 402 686	116 891
23	F3	10 748	548 148	150	1 064 052	88 671
24	F1	21 390	1 090 890	200	3 187 110	265 593
28	F7	18 387	937 737	150	1 820 313	151 693
28	F10	2 501	127 551	150	247 599	20 633
30	F2	40 348	2 057 748	250	8 029 252	669 104

Sources :

- Extraits de ONEA. - Journal des ventes et encaissements aux bornes-fontaines du centre de Ouagadougou. Période du 07/04/86 au 07/04/87. - Ouagadougou : ONEA, 1986. - 4 p.
- Enquêtes personnelles aux BF.

Remarque : le prix au robinet indiqué dans ces tableaux est arbitrairement celui de l'eau achetée "en gros" par fût de 200 litres : la répartition exacte entre seaux et fûts à chaque PEA nous étant inconnue (la proportion des fûts varie, selon divers témoignages, entre 50 et 85% selon les installations), nous avons arbitrairement retenu le prix de vente au fût plutôt qu'au seau. Les encaissements réels des secteurs sont donc supérieurs à ceux fournis ici.

Remarquons que les tableaux originaux fournis par l'ONEA concernant les PEA sont moins complets que ceux disponibles pour les BF : nous avons donc dû les compléter en

fonction de nos propres observations. Ainsi les marges bénéficiaires des CR manquent sur la première période (mai 1985 - avril 1986), tandis que sur la seconde (avril 86 - avril 87), les encaissements de l'ONEA sont omis. Ces colonnes laissées vierges sont en réalité un indice révélateur des difficultés rencontrées dans la gestion des PEA. Il est en effet fort peu plausible que l'ONEA ignore les tarifs pratiqués par les CR : la ville ne comportait en 1987 que 20 PEA et il était aisé d'en vérifier les pratiques de vente. Il est cependant tout aussi peu vraisemblable que l'Office accepte ouvertement les dépassements systématiques de tarif instaurés unilatéralement par les structures populaires. Aussi le silence gardé sur ces marges bénéficiaires dissimule-t'il une prudente expectative. La gestion "partagée" entre l'ONEA et les CR semble ici reposer sur un substrat comportant à la fois de l'indicible et de l'illicite qu'accepte difficilement l'Office, mais dont nous verrons qu'il se perpétue grâce à la complicité politique dont bénéficient les CR et à leur ingéniosité.

Les lacunes observées dans la colonne des encaissements de l'ONEA masquent en outre une seconde controverse entre l'Office et les CR. Ces derniers en effet, et contrairement à leurs pratiques concernant les BF, ont ici enregistré d'importants retards dans le paiement des factures. Ces défaillances, considérées par l'ONEA comme une traduction de l'incapacité des CR à respecter les clauses du contrat et donc, au-delà, à assumer les responsabilités qui leur ont été confiées dans le cadre de la décentralisation du service, sont en réalité évocatrices des divergences de conception quant à cette dernière. Plusieurs remarques s'imposent en préalable. Constatons tout d'abord que les marges bénéficiaires des PEA sont extrêmement variables mais que les recettes peuvent être assez considérables et ont connu une augmentation significative entre 1985 et 1987, suite à la progression des ventes. Rappelons ensuite que la marge bénéficiaire du CR est destinée au financement des charges suivantes :

- Frais de personnel (vendeurs)
- Frais de fonctionnement (gas-oil et huile ou électricité)
- Frais d'entretien (vidanges, nettoyage de la cuve, etc...)
- Frais de réparation (pièces de rechange)

Notons enfin que si nous n'avons pas relevé d'exemples d'incapacité des CR à payer les vendeurs, en revanche, les impayés concernant aussi bien les factures d'eau que les réparations sont nombreux. Ainsi en mars 1988, les dettes des PEA s'élevaient à 17 912 (16 728 au secteur 28 et 1 184 au 16) pour les seules factures d'eau.

Le premier élément d'explication de ces manquements des CR est à rechercher dans une divergence de vue jamais résolue entre eux et les deux établissements publics (ONEA et

Tableau n° 167

Exemples de comptes d'exploitation mensuels de PEA en périphérie : 1986-1987

Références du PEA	PEA n° 6 Secteur 16	PEA n° 5 Secteur 20	PEA n° 3 Secteur 23	PEA n° 1 Secteur 24	PEA n° 7 Secteur 28	PEA n° 2 Secteur 30
Production mensuelle moyenne (m3)*	987	523	896	1 783	1 532	3 362
Recettes (FCFA)						
- unitaires (FCFA/m3)**	200	175	150	200	150	250
- moyennes mensuelles	197 400	91 525	134 400	356 600	229 800	840 500
Facture ONEA (FCFA)						
- unitaire (FCFA/m3)	51	51	51	51	51	51
- moyenne mensuelle	50 337	26 673	45 696	90 933	78 132	171 462
Frais de fonctionnement (FCFA)	gas-oil 48000 huile 3 500	gas-oil 33600 huile 3 500	gas-oil 48000 huile 3 500	électricité *** 60 000	électricité 80 000	électricité *** ?
Frais de personnel (FCFA)	1 x (15% des recettes brutes)	1 x (30% des recettes nettes***)	1 x (30% des recettes nettes***)	2 x 10 000	1 x 20 000	4 x (15 000 + 5% des recettes)
	29 610	19 456	26 611	20 000	20 000	102 000
Dépenses mensuelles moyennes (FCFA)	131 447	83 229	123 807	150 933	158 132	273 462
Bénéfices mensuels moyens nets (FCFA)	65 953	8 296	10 593	205 667	71 668	567 038
Remarques sur les dépenses de maintenance (FCFA)	1 réparation grave en 1 an : 175 000	1 réparation grave en 1 an : 300 000	réparations diverses en 1 an : 130 000	1 réparation grave en 1 an : 152 490	réparations diverses en 1 an (robinets) : 15 000	-

* Cubage fourni par l'ONEA

** Prix de l'eau par achat de 200 litres.

*** Les CR des secteurs 24 et 30 ne payent pas leur facture d'électricité (litige avec la SONABEL).

**** C'est-à-dire après paiement de la facture ONEA.

Eléments de référence :

200 litres de gas-oil = 48 000 FCFA

1 litre d'huile = 875 FCFA

1 robinet = 4 à 6 000 FCFA

1 soupape = 1 800 FCFA

SONABEL) à propos de la facture énergétique. Depuis la mise en service des PEA, certains secteurs n'ont ainsi encore payé aucune des notes d'électricité dont, en dernier ressort, l'ONEA a dû s'acquitter : leur montant s'élevait en mars 1988 à 1 622 851 FCFA. Le trésorier du secteur 24, dont les arriérés à la SONABEL s'élevaient à 706 000 FCFA en 1987, nous a cependant assuré de sa bonne foi, affirmant qu'on ne les avait pas informés que les frais d'électricité seraient à leur charge et qu'ils avaient escompté que l'ONEA en prendrait le fardeau... La situation est la même au secteur 30 où la facture d'électricité constitue la pierre d'achoppement des relations entre l'ONEA et le secteur depuis l'ouverture du PEA n° 2. Qu'il y ait eu un problème d'information au départ est plausible mais, au vu des marges bénéficiaires, on reste étonné que les secteurs n'aient pu régulariser leur situation : aucun des protagonistes n'est "insolvable" si l'on s'en tient aux recettes affichées. Le désaccord ne peut être non plus imputé à la seule mauvaise volonté des CR ou à leur "irresponsabilité chronique", puisque nous avons constaté l'inverse dans la gestion des BF. L'explication est donc ailleurs.

Afin de préciser les éléments du débat, étudions quelques exemples de dépenses engagées par les secteurs, telles que nous les ont fournis les gérants et les CR. Bien qu'approximatifs et parcellaires (les gérants pas plus que les "socio" n'ont pu nous fournir de données précises sur les charges de maintenance et d'entretien), ces éléments de comptabilité nous permettront de mieux apprécier, sur des durées limitées, la gestion des recettes effectuée par les CR.

Les données fournies font en premier lieu ressortir l'excessive disparité des comptes de gestion et des bénéfices réalisés par les secteurs sur la vente d'eau aux PEA. Les secteurs 20 et 23 se distinguent par l'extrême modestie des revenus de leurs PEA et la très mauvaise répartition de ceux-ci sur l'année. Le PEA n° 5 vend ainsi 1 500 m³ au cours des mois de saison sèche (376 m³ pour la première semaine d'avril 1988 lorsque nous avons fait l'enquête), mais il a une activité quasi nulle pendant l'hivernage. Ce phénomène est principalement dû à la proximité des barrages et de très nombreux puits (cette chute drastique de la consommation d'eau est sensible également à toutes les pompes manuelles du secteur). De même le PEA n° 3 est souvent fermé en hivernage : éloigné des habitations et difficile d'accès en raison des pistes accidentées qui le desservent, il n'est vraiment fréquenté que de janvier à juin. Pendant le reste de l'année les habitants lui préfèrent des installations plus proches de leurs lieux de résidence, ce qui explique que les recettes puissent varier de 15 000 / 20 000 FCFA par jour en saison sèche à seulement 2 500 / 3 000 FCFA par jour en hivernage, avec une incidence très perturbatrice sur les conditions de gestion de l'installation. Les autres PEA fonctionnent

cependant de façon plus satisfaisante et les CR ont, au vu des comptes précédents, théoriquement les ressources nécessaires pour assumer la gestion (fonctionnement et entretien) de leurs points d'eau : les secteurs 16 et 28, débiteurs auprès de l'ONEA, réalisent ainsi plus de 60 000 FCFA de bénéfices nets par mois. Quant au CR du secteur 30, instruit par son expérience de l'année précédente, il prévoyait dans son budget 1986-1987 que ses châteaux d'eau lui procureraient des recettes de 5 760 000 FCFA, mais ne lui coûteraient en entretien et réparation que 1 million de FCFA, lui laissant ainsi une marge confortable ²⁵. Il est vrai que son eau est la plus chère de la périphérie.

On note ainsi que le montant des bénéfices réalisés est en partie lié au prix de vente de l'eau et à la rémunération accordée au gérant, tous deux fixés par le CR et en pratique, sinon en théorie, partiellement laissés à son arbitrage. Les comptes d'exploitation montrent en effet que dans ce domaine les CR ont adopté des politiques différentes : entre le secteur 23 qui réalise des bénéfices minimums avec une eau à 150 FCFA le m³ et le secteur 30 dont les marges bénéficiaires sont élevées mais avec en revanche une eau à 250 FCFA le m³, les partis pris sont fort différents. Il convient de constater que les CR ont été jusqu'à présent relativement libres de décider de leurs options dans ce domaine, choisissant de donner la priorité à l'eau bon marché, en se privant des moyens de mener une politique sociale étendue à d'autres domaines, ou préférant au contraire vendre l'eau un peu plus chère afin de financer le développement et la diversification des actions du CR, par la redistribution des revenus de la vente de l'eau vers d'autres sphères de l'intervention sociale infra-communale. La nature des choix est ici proprement politique et témoigne de la naissance à cet échelon d'une tentative de régulation sociale à travers les services urbains. Cette ambition, bien que timidement et modestement explorée par les CR, s'inscrit dans une double stratégie : affirmer auprès des populations la nécessité du secteur comme espace vital de mise en œuvre des mesures compensatoires qui, par des micro-transferts économiques entre les champs de leur intervention, sont destinées à partiellement compenser les inégalités résultant des politiques nationales ; préserver une marge d'indépendance aux projets infra-communaux par la recherche d'un consensus et d'un équilibre social proprement locaux. A l'écart de toute publicité ostentatoire, par ce simple dosage délibérément spécifique des efforts financiers demandés aux populations, les CR démentent aux instances supérieures le droit de réglementer unilatéralement le modèle redistributif local. Incapables d'affronter ouvertement la "dictature" politico-administrative de l'Etat, ils se dérobent pourtant ponctuellement à sa norme, en proposant à leur public une

²⁵ Document comptable de la permanence du secteur (Budget 1986 - 1987).

réinterprétation ponctuelle des généreux principes révolutionnaires de mutualisation des coûts du développement urbain. Cette socialisation des services de proximité pourrait ainsi, par la redéfinition d'une solidarité géographique dans les secteurs, contribuer à l'émergence d'un sens collectif et d'une réalité sociale territoriale des secteurs. Remarquons enfin que ce phénomène suggère, pour la première fois depuis la suppression des élections municipales au lendemain de l'indépendance, un mouvement de réunification possible des niveaux de représentation démocratique et de décision gestionnaire dans la capitale.

3/ Quand la logique sectorielle s'effondre

Les controverses survenues entre l'ONEA et certains CR ne résultent donc pas fondamentalement de difficultés objectives de trésorerie des secteurs. Elles proviennent de ce que ces derniers manifestent une évidente "mauvaise volonté" à gérer ces ressources comme le souhaiterait l'Office, c'est-à-dire dans une logique strictement sectorielle. Les permanences n'ont en effet pas de compte spécialisé dans lequel le produit des recettes de la vente d'eau serait exclusivement réservé au financement des dépenses de ce domaine d'activité. Si cette pratique a peu de conséquence au niveau des BF parce que ces dernières requièrent peu de maintenance, elle est en revanche préjudiciable au bon fonctionnement des PEA. En l'absence de réserves financières consacrées à cette seule utilisation, les CR usent d'expédients (emprunt aux gérants par exemple) avant de se trouver parfois dans l'incapacité non seulement de pourvoir aux frais de réparation ou de régulariser leurs impayés à la SONABEL, mais aussi d'acquitter leurs factures d'eau, à propos desquelles il n'y a pourtant pas de dissension.

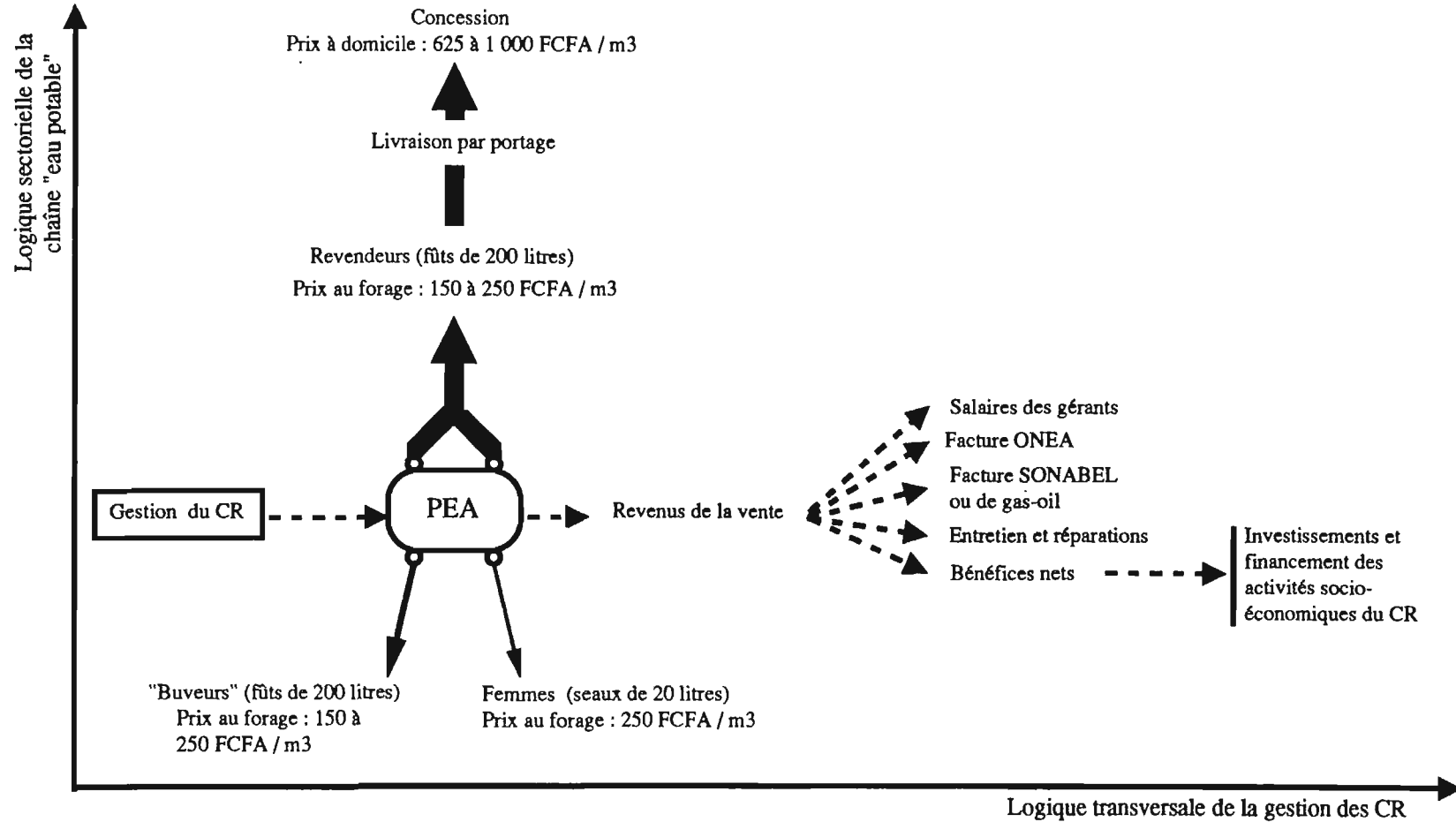
L'élément clé du débat réside donc dans le fait que, la vente de l'eau étant la principale ressource de nombreux CR, ses recettes servent de base financière à l'ensemble de leurs activités. Transférées sur le compte en banque globalisé du CR, elles sortent dès lors de la "filière eau", qui n'a d'ailleurs aucune réalité comptable dans les secteurs dont nous avons pu étudier les budgets. Le problème essentiel n'est donc pas ici celui de l'insuffisance des ressources, mais celui de la gestion de leur affectation et de la dotation financière de chaque branche d'activité des CR. Aussi pour beaucoup de ces derniers, qui ne disposent que de ce "gisement" économique, l'enjeu capital est-il moins défini en terme de "service" qu'en terme de "revenus" potentiels. Les avantages de cette ressource sont de fait appréciables et n'échappent pas aux responsables de secteur. Elle apparaît d'abord "légitime", puisque l'eau est depuis longtemps considérée à Ouagadougou

comme un bien marchand : la récupération par les CR d'une part du bénéfice n'apparaît pas choquante et n'indispose pas les habitants. D'autre part, ces ressources sont relativement régulières bien que variables suivant les saisons : elles alimentent ainsi sans discontinuité le compte du secteur, permettant d'assurer la gestion des permanences et de financer des investissements plus ponctuels, sans imposer d'impopulaires appels à cotisation lors des campagnes de mobilisation.

Les bénéfices réalisés sur la vente de l'eau servent ainsi à la construction des écoles, à l'aménagement des dispensaires mais aussi au fonctionnement quotidien des permanences (matériel de bureau, énergie pour les lampes, entretien de la cellule militaire, salaires et "primes d'encouragement" des éventuels gardiens, secrétaires, garçons de courses, constitution d'une "caisse noire", etc...). Les autorités politiques imaginaient-elles ces développements du transfert de la gestion de l'eau aux CR ? Il est probable qu'elles percevaient alors parfaitement les enjeux financiers de ce transfert, sans peut-être en mesurer les effets "pernicieux" d'un strict point de vue gestionnaire. N'ayant pris aucune autre disposition en effet pour pourvoir au financement des secteurs, elles ont favorisé chez ces derniers une réinterprétation hétérodoxe de la notion de service public de l'eau, dont l'ONEA avait été jusqu'alors le seul garant. Le modèle d'affermage avait jusqu'alors évité cette confusion, par une nette disjonction entre le service public de l'ONEA et la gérance commerciale privée des particuliers, assortie d'une stricte subordination de la seconde au contrôle du premier dont la prééminence n'avait jamais été discutée. La limite entre public et privé est aujourd'hui en quelque sorte "brouillée" par l'intercalation des CR, et les normes relatives à chacun des secteurs s'en trouvent par conséquent perturbées sans que l'ONEA puisse intervenir clairement dans le champ de compétence des CR au nom de son antériorité sur un dogme qu'il partage désormais avec ces autres instances "publiques". Certes, dans la majorité des secteurs, la notion de service public prévaut encore et maintient donc la vente de l'eau dans des conditions très correctes. On pressent cependant que l'amalgame fait dans les secteurs entre gestion de l'eau et gains monétaires présente des risques réels de dérapage.

Les conditions du transfert de cette responsabilité et le climat politique qui l'a accompagné ont en effet conduit les CR à revendiquer conjointement deux aspects de la distribution de l'eau pourtant rarement conciliables et, en tout état de cause, jamais mécaniquement liés au sein d'une gestion publique : ils affirment ainsi l'authenticité de leur vocation de substituts à l'autorité défaillante de l'administration dans la garantie de l'offre publique en eau potable, tout en la considérant exclusivement dans sa version

Organisation de la vente d'eau aux PEA



lucrative. S'ils assument avec sérieux leur rôle, ils l'envisagent comme une fonction marchande enchâssée dans une dynamique commerciale bénéficiaire, rarement comme un simple service rendu à la communauté sans assurance de gains pécuniaires. Ils conjuguent ainsi le moment fonctionnel de la gérance avec le mécanisme de prélèvement sur les ventes, qui représentent respectivement une légitimation idéologique de leur existence et une juste matérialisation du soutien politique dont ils bénéficient. Responsabilités gestionnaires et manne financière sont ainsi deux termes indissociables de leur engagement dans ce service, et il ne saurait être question de renoncer au second, considéré depuis 1985 comme un dû et une nécessité. Dès lors, les résistances des CR face aux "déficiences" des installations sont explicables : lorsque les conditions de fonctionnement entraînent les CR dans une spirale déficitaire et que, de lucrative, l'activité de gestion devient une charge financière, les "termes" implicites du contrat leur semblent bafoués. Les CR s'insurgent alors contre une charge supplémentaire dont ils ont le sentiment qu'elle leur est indûment imposée. Ce comportement, replacé dans la stricte filière de l'eau potable, relève de l'inconséquence gestionnaire mais il renvoie aussi aux ambiguïtés qui ont présidé au partage des tâches et aux intentions "politiques" qui l'ont guidé, dont nous signalions, en ouvrant ce chapitre, combien elles avaient été équivoques et vraisemblablement volontairement imprécises afin de préserver le consensus. Les CR ont interprété ce partage comme une reconnaissance de leur omnipotence dans la vie publique et comme une volonté d'assurer leur sécurité matérielle ; ils s'estiment trompés lorsque la logique s'inverse et les place en situation de devoir "réparer" les défaillances du service et donc de donner à l'ONEA (en l'aidant dans sa gestion) plus que ne leur rapporte la vente d'eau. Ils réagissent alors non plus en gestionnaires mais en "récipiendaires" frustrés, réclamant à l'Office de compenser par ses interventions leur manque à gagner.

L'ONEA se trouve ainsi dans une situation singulièrement inconfortable. Si l'Office procède aux travaux à la place des secteurs, il met en danger son équilibre financier et plus encore son autorité dans le domaine. Si, à l'inverse, il fait passer ses objectifs de gestion avant les impératifs sociaux de la politique de l'eau et, estimant que ces charges reviennent désormais statutairement aux secteurs, refuse de "subventionner" l'entretien des points d'eau et leur consommation, le mécontentement des habitants a vite fait de le désigner à la vindicte populaire comme principal obstacle aux attentes suscitées par les opérations de lotissement. Refusant de céder aux implications extrêmes de l'une ou l'autre de ces options, il manifeste depuis plusieurs années très clairement à la fois sa crainte d'être injustement tenu pour responsable du mauvais fonctionnement de certains points d'eau collectifs, notamment par les militants à qui l'on ne permet pas de

"comprendre et de situer la responsabilité des deux parties (CDR-ONEA) lorsqu'un point d'eau est fermé ou est en arrêt de fonctionnement", et sa volonté de justifier son souci de rationalisation de la gestion (par exemple en fermant certains points d'eau pour cause d'impayés), qui doit être reconnu comme un impératif de survie de l'Office et non comme un "acte de sabotage" de la politique sociale en ville ²⁶. N'oublions pas en effet que l'ONE a remplacé la SNE précisément parce que celle-ci s'était montrée incapable de concilier ses intérêts budgétaires avec les enjeux sociaux de la politique d'hydraulique urbaine ²⁷. L'ONEA ne peut donc se permettre de négliger ce dernier aspect, porté à l'actualité politique par les gouvernements révolutionnaires, et se doit au contraire de rappeler son attachement à résoudre les problèmes d'approvisionnement des populations les plus démunies. Conçue comme la mise en place d'un relais du contrôle public dans la chaîne de l'eau, l'introduction des CR dans le circuit de distribution devait constituer une mesure accompagnatrice de sa politique dans ce domaine en soustrayant la vente aux logiques mercantiles du secteur privé. Dans la pratique, ce dispositif lui est une source supplémentaire de complication puisqu'il lui faut désormais aussi prendre en compte les intérêts propres de ces intermédiaires, qui recouvrent des enjeux souvent étrangers au domaine de l'eau. L'approche sectorielle de l'ONEA se heurte ainsi au comportement des CR dont la logique d'intervention est fondamentalement transversale : le service d'eau potable y est plus encore un support de stratégies multi-fonctionnelles visant à asseoir le pouvoir politique et l'influence des instances infra-communales, qu'un objet propre de préoccupation.

On constate ainsi que la gestion "désectorialisée" des CR atteint les limites "sectorielles" de son efficacité, au stade actuel, lorsque le degré de sophistication technique et organisationnelle du service dépasse un niveau élémentaire. L'exemple de l'eau potable est évocateur et illustre parfaitement ce phénomène : les pratiques des permanences se révèlent fiables pour les BF dont le fonctionnement est simple, elles menacent en revanche parfois la viabilité du service aux PEA, qui requièrent une gestion plus élaborée. Dans ce second cas, l'évasion des bénéfices de la vente d'eau au profit d'autres activités sociales est source de conflit permanent avec l'ONEA, sur lequel pèse le risque, lorsque des problèmes exceptionnels mais aussi chroniques de maintenance se présentent, de devoir suppléer aux difficultés de trésorerie des secteurs et donc de supporter les dépenses que ces derniers ne peuvent assumer en dépit de leurs responsabilités statutaires. L'incompatibilité des pratiques semble ici épuiser les ressources de la négociation et excéder les capacités réciproques des protagonistes à

²⁶ S. KOANDA. - op. cit. - p. 12.

²⁷ Cf. supra : première partie, chapitre III (II.B.1).

remettre en question leurs positions respectives dans le montage de distribution des responsabilités. En l'absence d'accord contractuel entre les secteurs "fautifs" et l'ONEA, c'est l'existence même d'une gestion partagée qui est remise en cause puisque celle-ci repose sur la reconnaissance implicite, sinon toujours formelle, d'une possibilité de collaboration dont les termes sont ensuite éventuellement objets de négociation et marchandage. Or, excédé par le manque de fiabilité de certains CR et donc par l'incertitude permanente pesant leur comportement, l'ONEA s'est finalement déclaré "hors jeu" et, remettant en cause la délégation de certaines responsabilités aux CR, a demandé en 1988 que lui soit restituée la gestion des points d'eau dans son intégralité ²⁸ ; ce qui, pour le moment, lui a été refusé. Il ne fait guère de doute que l'Office dénonce avec raison la mauvaise gestion de certains des CR aux PEA et même si, ce faisant, il ignore les autres dimensions de la gestion menée par les CR, on ne peut guère lui reprocher de ne pas intégrer des comportements qui sont totalement étrangers à la "filière eau".

C. Les pompes manuelles (PM)

Contrairement aux installations précédentes, les pompes manuelles (PM) dépendent de l'ONPF. Notons ainsi que les CR assurent la coordination et l'homogénéisation de la vente de l'eau pour l'ensemble des points d'eau de leur secteur alors même que les organismes de tutelle varient : la gestion décentralisée à l'échelon infra-communal permet ainsi de rétablir une certaine uniformité des conditions de desserte.

L'ONPF est normalement en charge des dispositifs d'hydraulique villageoise : les PM rappellent ainsi opportunément que la périphérie ouagalaise présente encore à bien des égards de fortes similitudes avec les milieux ruraux environnants. Face à la pénurie en eau dans ces secteurs péri-urbains, le gouvernement burkinabè, aidé en cela par l'aide multi- et bilatérale, y a multiplié les forages à partir de 1984 : ces installations sommaires ²⁹ présentent en effet l'avantage de fournir une eau généralement saine à un coût restreint. Ouagadougou compte actuellement quelque 200 forages publics équipés de pompes manuelles (dont 130 fonctionnels dans la périphérie enquêtée) d'un débit moyen de 1 à 2 m³/heure, qui constituent dans certains secteurs péri-urbains la seule ou la principale source d'eau potable. Ils ont été financés principalement par la CCCE et le Canada à raison de 50 chacun, par la CEAO (90 forages), auxquels s'ajoutent ceux de la

²⁸ S. KOANDA. - p. 11.

²⁹ Le prix unitaire varie de 2,5 à 3 millions de FCFA.

DGUT et de l'ONEA (ensemble une trentaine), l'Arabie saoudite, l'UNICEF (14 PM pour alimenter les garderies populaires) et des ONG. Toutefois, ce nombre n'est qu'indicatif car, à la différence des installations précédemment décrites, les PM sont relativement fragiles et, en l'absence d'un entretien régulier, ont une durée de vie limitée. De ce fait, un nombre notable de ces points d'eau est constamment fermé, parfois sur de longues durées.

Le problème de la maintenance est donc ici primordial, pourtant, il semble avoir été négligé. De façon symptomatique, l'ONPF ne dispose d'aucune carte d'ensemble des forages sur le territoire de la ville ni d'aucun document faisant le point sur l'état de la desserte : relevé des installations nécessitant réparation et suivi de celles qui fonctionnent font ainsi totalement défaut. Toutes les études montrent pourtant avec évidence que le simple graissage régulier des pompes et l'entretien préventif des mécanismes améliorent la fiabilité et la longévité des installations³⁰. Ce constat a d'ailleurs conduit les autorités burkinabè à confier, le plus souvent, les pompes rurales à des comités villageois, qui en assurent la gestion avec un certain succès³¹. A Ouagadougou, les pompes relèvent parfois de l'équipement pour lequel elles ont été construites (école, garderie populaire), mais le plus souvent du CR de leur secteur d'implantation, la gestion des installations antérieures à 1985, peu nombreuses et entretenues par des particuliers, ayant été transférée aux structures populaires. Il demeure quelques exceptions toutefois : des forages privés ont été laissés en libre accès, comme celui du centre social du secteur 23, et quelques-uns des forages du secteur 15 relèvent d'un régime qui reste pour nous assez obscur. Dispositif de desserte marginal dans ce secteur équipé de BF et où les branchements privés ne sont pas rares, les pompes y ont délivré de l'eau gratuitement jusqu'en 1987, puis cinq d'entre elles sont devenues payantes, tandis que plusieurs autres restaient fermées en raison de pannes. Les témoignages confus et contradictoires recueillis à propos des plusieurs de ces pompes semblent toutefois établir que les conditions précises de leur gestion par le CR ne sont pas clairement définies.

³⁰ Voir par exemple S. ARLOSOROFF, G. TSCHANNERL, D. GREY et alii. - Community Water Supply : the Handpump Option. - Washington : The World Bank, 1987. - p. 37.

³¹ Ibid. - p. 33.

Tableau n° 168
Les pompes manuelles des secteurs enquêtés de la périphérie ouagalaise

Secteur	Nombre de PM	Nombre de PM enquêtées	Mode de gestion	Rémunération mensuelle du gérant	Prix de l'eau (seaux de 20 litres)
15	12	2	CR *	25% des recettes	2 seaux / 5 FCFA
16	4	1	CR	4 500 FCFA	3 seaux / 5 FCFA
17	15	3	CR	25% des recettes	2 seaux / 5 FCFA
19	9	4	CR	25% des recettes	2 seaux / 5 FCFA
20	7	2	CR	30% des recettes	2 seaux / 5 FCFA
21	11	2	CR	3 000 à 6 000 FCFA**	2 seaux / 5 FCFA
22	10	2	CR	25% des recettes	2 seaux / 5 FCFA
23	15	2	CR ****	30% des recettes	2 seaux / 5 FCFA
24	8	1	CR	25% des recettes	1 seau / 5 FCFA
25	7	3	CR	30% des recettes	2 seaux / 5 FCFA
27	5	1	CR	Paiement quotidien ***	2 seaux / 5 FCFA
28	12	2	CR	30% des recettes	2 seaux / 5 FCFA
29	12	1	CR	3 000 à 5 000 FCFA**	2 seaux / 5 FCFA
30	8	0	CR	-	-

* Pour les pompes payantes et en service (voir les réserves émises précédemment dans le texte).

** Suivant la saison.

*** 25% des recettes quotidiennes.

**** Sauf la PM du centre social (le prix de l'eau y est de 5 FCFA le seau).

Les conditions de vente à ces pompes ne sont pas fondamentalement différentes de celles des autres installations. Les horaires d'ouverture varient ainsi de 5-6 heures pour les plus matinaux à 20 heures en saison sèche, plus fréquemment 17 ou 18 heures en hivernage. Les tarifs sont très similaires sur l'ensemble de la périphérie : généralement 5 FCFA les deux seaux de 20 litres et 30 FCFA le fût. Si le prix du fût y est donc semblable à celui acheté à la BF (avec toutefois le travail en plus), les petites quantités d'eau y sont meilleur marché (5 FCFA ne permettent généralement d'acheter qu'un seul seau d'eau à la BF). Quelques variantes parfois illogiques introduisent toutefois des éléments de disparité. La brasserie SOBEBRA (zone industrielle du nord-est de la ville) revend pour 2 500 FCFA des bidons en plastiques dont elle n'a plus l'usage. Ceux-ci ont une capacité de 30 litres et les femmes des deux pompes manuelles immédiatement environnantes utilisent ces bidons, qu'elles se prêtent, pour l'achat de l'eau. Par accord tacite toutefois, le prix du remplissage de ce bidon est de 5 FCFA : il est donc parfaitement défavorable aux femmes de ce secteur, d'autant que, par un effet pervers, les gérants ont tenté de rétablir artificiellement l'équilibre avec les clientes qui achètent l'eau par seau. Afin que ne soient pas lésées celles qui utilisent les bidons, le prix du seau de 20 litres a été fixé à 5 FCFA, pratique qui désavantage doublement les détentrices de ces derniers : elles paient leur eau deux fois plus cher qu'ailleurs et une

fois et demie plus cher que leurs voisines immédiates, avec en outre le handicap de devoir généralement faire deux trajets au lieu d'un.

Ces installations sont fréquentées essentiellement par les femmes et les enfants. Elles n'accueillent en revanche que très peu de revendeurs et en général de fûts, sauf, ainsi que nous avons pu le constater, lorsqu'une BF ou un PEA du voisinage est fermé. La vente se fait donc en fonction d'une queue unique dans laquelle les fûts s'intercalent à raison d'un pour 12 ou 15 seaux. Les disputes sont plus fréquentes aux PM parce que l'attente y est souvent très longue en saison sèche. Le temps de pompage varie en fonction de la pression au forage et de la force de l'usager : si nombre de femmes remplissent leur seau en quelques minutes, il faut de 10 à 30 minutes pour remplir un fût de 200 litres. Lors d'une de nos visites au secteur 20, le PEA étant fermé, les revendeurs s'étaient reportés sur les PM. A celle que nous enquêtions à ce moment-là, ils étaient sept et le minutage du pompage a montré qu'il fallait 20 minutes pour remplir la barrique, soit une attente minimale de 2h20, encore prolongée par le passage prioritaire des femmes entre deux charretiers. Certains jours, nous avons dénombré jusqu'à vingt femmes attendant leur tour ! Parce qu'ils mobilisent ainsi assez longuement la pompe, mais aussi parce que, pressés d'aller servir leurs clients, ils "fatiguent" les dispositifs de pompage et "gâtent" la pompe ainsi que nous le confiait une vieille femme, les charretiers ne sont pas toujours bienvenus aux PM, ils y sont parfois même "interdits". Ces problèmes sont cependant épisodiques puisque de façon générale la répartition des femmes et des charretiers se fait logiquement entre les différentes installations et ils ne deviennent vraiment flagrants qu'en période d'exacerbation de la pénurie occasionnée par les déficiences localisées du réseau.

Revenons à présent sur la maintenance des PM qui apparaît comme le principal problème, car en dépit des efforts réalisés pour vulgariser les techniques et uniformiser le matériel sur l'ensemble du territoire burkinabè le dépannage reste un goulot d'étranglement sérieux ³². Très peu de gérants ont été formés à Ouagadougou : sur les vingt-cinq gardiens de PM rencontrés, un seul avait reçu une formation technique lui permettant d'entretenir et de réparer lui-même l'installation. Même le graissage constitue apparemment un problème pour certains d'entre eux, alors que sans cette opération élémentaire, la pompe devient rapidement inutilisable. Un des gérants enquêtés au secteur 28 faisait ainsi appel à un adolescent pour effectuer cette simple manipulation en l'échange de quoi il lui permettait ces jours-là de prendre son eau gratuitement. Il est vrai

³² Carrefour africain. - n° 994 du 26 juin 1987. - p. 11.

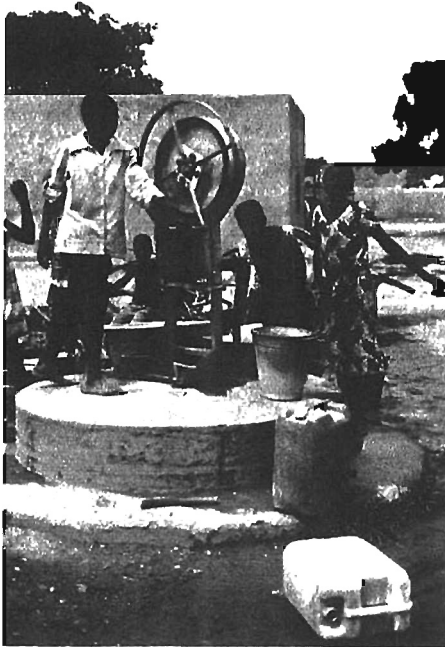
Planche VII : les pompes manuelles

Deux pompes installées côte-à-côte au secteur 19 : la distribution spatiale des forages n'est pas toujours judicieuse.

En dépit de l'effort à fournir, de nombreux charretiers s'approvisionnaient aux pompes manuelles au secteur 17 avant la construction de la station autonome de Pissy. Il faut à celui-ci environ 20 mn pour remplir son fût.



Pompe du marché de Pissy : un nouveau modèle facile à démonter et entretenir.



Longue file de récipients en attente à cette pompe du secteur 22 : en fin d'après-midi, les ménagères envoient les enfants chercher de l'eau pour le repas du soir.

La pompe de la garderie populaire est accessible à tous les résidents au secteur 21.



que l'ONPF a normalement dû former des résidants dans chaque secteur : à l'origine, une personne pour douze à quinze PM mais, dans la précipitation des mesures d'urgence, ce travail d'animation a été quelque peu négligé³³. En outre, les personnes effectivement formées étant sensées travailler bénévolement, très peu sont effectivement disponibles : sur les deux formées au secteur 22 une seule répondait encore aux demandes du CR en 1988 et dans nombre de secteurs aucune n'est plus apparemment disposée à travailler "gratuitement". Ces particuliers ont généralement mis à profit les connaissances acquises pour ouvrir un petit commerce ou un atelier d'artisanat (mécanique), activités autrement plus lucratives ; ils ne dédaignent pas en revanche, lorsqu'ils habitent encore le secteur, de réparer les pompes contre rémunération si le CR fait appel à eux : c'est ainsi le cas des trois réparateurs formés au secteur 15 à qui est donnée une "prime" lors de leurs interventions. Le secteur 23 est néanmoins allé plus loin dans sa tentative d'organisation de l'entretien des pompes en engageant un "maintenancier" qui, grâce à une activité professionnelle antérieure de huit ans sur les forages, a une expérience certaine de ces installations. Rémunéré 20 000 FCFA par mois, il est chargé de visiter chaque forage tous les quinze jours afin de le graisser et d'en assurer l'entretien préventif ; il doit aussi effectuer les réparations nécessaires dans les 48 heures. Il ne semble pas toutefois que ces dispositions aient permis d'améliorer sensiblement la situation : les responsables du secteur confiaient alors que les recettes de la vente de l'eau servaient le plus souvent à d'autres fins, notamment au paiement des salaires des personnes employées par le CR (gardiens des écoles et de la permanence par exemple). Dans ces conditions, disposer d'un réparateur sur place est un avantage partiellement annihilé par les retards qu'occasionne le manque d'argent pour acheter les pièces. Le secteur avait pourtant prévu initialement un fonds de roulement de 75 000 FCFA pour chaque pompe, afin de prévenir ces délais mais, devant la pression des besoins et l'ampleur des frais généraux, il n'a pu s'y tenir, abandonnant les principes de sa caisse de prévoyance pour une gestion beaucoup plus aléatoire.

Quant au service de réparation de l'ONPF, il assume une visite hebdomadaire uniquement pour les forages qui ont fait l'objet d'un contrat (très peu en réalité). Dans le cas contraire, il n'y a pas de suivi et les usagers doivent ponctuellement faire appel à ce service ponctuellement et payer intégralement le coût du déplacement et de la réparation (pièces et main-d'œuvre). Le technicien que nous avons rencontré à l'ONPF semblait très ignorant de la situation d'ensemble et nous a répété avec insistance que l'Office n'avait en charge que la réalisation du forage et qu'il n'entrait pas dans ses fonctions

³³ Entretien avec un technicien de l'ONPF : 10 février 1989.

d'en assurer ensuite le suivi. Ce désintérêt pour la gestion et la maintenance des PM se retrouve d'ailleurs au sein d'autres organismes ayant réalisé des forages et explique en partie les difficultés qu'ont les populations avec ces installations. Ainsi l'UNICEF qui a réalisé les PM des garderies populaires entre 1985 et 1987 ignorait tout de leur état en 1988 et ne savait d'ailleurs pas même si elles fonctionnaient réellement ³⁴. Ses agents ont certes assuré une rapide campagne de sensibilisation lors de la mise en marche des pompes, en tentant d'instaurer des comités de point d'eau calqués sur le modèle rural : l'expérience cependant, mal adaptée au contexte urbain et menée sans grande conviction n'a guère suscité l'adhésion des populations. Enfin, l'UNICEF n'a pas formé de maintenanciers, dans la mesure où deux techniciens locaux l'avaient été lors de projets villageois : ces derniers habitent cependant les villages proches de Saaba et Zagtouli et n'ont jamais été présentés au personnel des garderies populaires, pas plus que n'a été posé le problème de la prise en charge de leurs déplacements jusqu'à Ouagadougou. Le problème du suivi et de la maintenance demeure donc entier. En réalité, beaucoup de ces PM ont été "récupérées" par le CR, ouvertes à tous les habitants du lieu et alignées sur la formule générale adoptée dans le secteur. Il semble cependant que dans certains cas les recettes aillent à la garderie populaire, au moins en partie. Notons enfin que l'aspect le plus négligé et le moins réussi du projet canadien de forages réalisé en 1984 a également été celui de l'animation et de la formation des populations. Les négligences dans ce domaine ont conduit, selon les experts en charge de l'évaluation de l'opération, à une certaine improvisation en ce qui concerne la gestion des recettes de la vente d'eau, mal réemployées pour les réparations et à une indifférence souvent dommageable aux problèmes sanitaires et d'entretien ³⁵. De fait, quatre ans après la mise en service des PM, près de 20% de celles-ci étaient fermés et les rédacteurs du rapport d'évaluation reconnaissaient que le principal problème restait celui de la fiabilité des pompes et de leur entretien ³⁶.

Les difficultés sont similaires lorsque les forages sont exécutés au sein d'un projet urbain strictement burkinabè. Ainsi, dix PM ont été installées au secteur 28. Or en octobre 1988, soit seulement deux mois après leur mise en marche, huit étaient déjà en panne, principalement parce qu'elles n'avaient jamais été graissées. Un rapport officiel constatait alors : "On pourrait penser que toutes ces pannes sont d'ordre technique. Cependant elles sont plus d'ordre social et économique. En effet, dans ce projet

³⁴ Entretien avec un représentant français de l'UNICEF à Ouagadougou : 13 février 1988.

³⁵ M. LECLERC, L. CAMIRE. - Rapport d'évaluation du projet de 50 forages au Burkina Faso. - Québec : Ministère des Affaires internationales, 1988. - tome 1, p. 46.

³⁶ Ibid. - p. 13.

d'hydraulique urbaine on s'est contenté d'exécuter des points d'eau, tout en oubliant que les populations bénéficiaires doivent s'organiser pour la prise en charge effective de ces points d'eau tel que le stipule la politique nationale de l'eau au Burkina Faso depuis l'avènement de la Révolution démocratique et populaire." ³⁷ Le rapport poursuivait en indiquant que, faute d'une sensibilisation et d'une mobilisation suffisantes, aucune mesure d'entretien n'avait été concrètement prise pour assurer la viabilité des pompes.

Les difficultés rencontrées par les CR pour collecter le montant effectif des recettes aux PM redouble le problème de maintenance : ici pas de compteur ni de factures, les contrôles sont de ce fait malaisés. En outre, comme aux autres installations, des pratiques frauduleuses existent et l'on en trouve trace dans la presse locale : "les deux premiers «gestionnaires» de la pompe installée en 1986 auraient fui avec les économies tirées de son exploitation" ³⁸. Conscients que les PM leur rapportent peu, les CR sont peu disposés à assumer leurs charges, d'autant que les réparations peuvent s'avérer relativement onéreuses : un simple piston de pompe coûtait ainsi 32 000 FCFA en 1989. C'est pourquoi il n'est pas rare que les installations restent fermées plusieurs jours voire plusieurs semaines avant leur réparation. Dans certains secteurs, la situation est alors dramatique : ainsi lors d'un passage dans le secteur 30 nous avons pu constater que des femmes avaient aligné leurs seaux ou leurs bassines à proximité d'une pompe, alors que celle-ci était en panne depuis trois jours ! C'est la seule façon, nous a dit un enfant qui surveillait le matériel familial, de ne pas perdre son tour et de s'assurer d'être servi dès la réouverture de l'installation.

Plus grave encore, une pompe est restée inutilisable un an environ au secteur 15. Elle est située dans une aire isolée et quasi rurale du secteur, pour les habitants duquel elle constitue le seul d'eau aisément accessible. Sa gestion fut officiellement prise en charge, dès son ouverture, par le CR ; pourtant, lorsqu'elle tomba en panne fin 1986, celui-ci n'envoya aucun réparateur. Les habitants eurent beau signaler à la permanence l'urgence d'une remise en état, jamais ils ne virent les personnes qui avaient reçu une formation adéquate à l'ONPF. Curieusement toutefois, ils ne voulurent pas en appeler eux-mêmes à ces techniciens et attendirent du CR qu'il servît d'intermédiaire, craignant de vexer les responsables "en passant au-dessus" d'eux. En décembre 1987, lorsqu'il s'avéra que le CR n'était décidément pas prêt à les aider, ils préférèrent faire appel à des "privés" et se cotisèrent pour payer eux-mêmes la réparation, d'un montant de 95 000 FCFA, somme

³⁷ ONPF. - Rapport sur l'état des pompes manuelles du secteur 28 de Ouagadougou. - Ouagadougou : ONPF, [1988]. - doc. dact., p. 1.

³⁸ Carrefour africain. - n° 994 du 26 juin 1987. - p. 14.

considérable pour des habitants essentiellement agriculteurs. Toutefois, ils ne purent obtenir les services d'un réparateur agréé et rémunérèrent finalement les services de petits mécaniciens artisanaux lesquels, n'ayant effectué qu'une réparation approximative, leur laissèrent une pompe en état de fonctionnement incertain. Les habitants réussirent néanmoins à négocier avec le CR une récupération des revenus de la vente, en compensation de leur engagement financier. Le gérant renonça à son pourcentage sur les ventes pour accélérer les remboursements et, lorsque nous l'avons interrogé, il assurait bénévolement la gestion des encaissements ensuite redistribués aux habitants. Une fois ceux-ci remboursés, il avait été convenu que le versement des recettes se ferait à nouveau à la permanence. Les habitants étaient toutefois très réticents et appréhendaient le retour à l'ancien système : ils considéraient en effet, non sans raison, que le CR n'avait pas respecté son contrat en collectant les recettes sans effectuer les dépenses nécessaires.

Cet exemple montre combien est fragile le contrat qui lie les habitants et les CR, fragilité renforcée, dans l'exemple du secteur 15 où les BF sont nombreuses, par l'intérêt marginal accordé par les responsables aux PM : les pompes en fonctionnement ne rapporteraient toutes ensemble qu'à peine 50 000 FCFA par mois à la permanence après déduction des salaires des gérants ³⁹. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que les PM enquêtées aient connu des pannes et des périodes de fermeture plus ou moins longues dues, selon les gérants, au temps mis par les CR à faire les démarches nécessaires auprès des réparateurs, autant qu'à celui mis par ces derniers à venir effectuer les travaux. Encore convient-il de rappeler que ces pompes sont récentes (deux à trois ans au moment de l'enquête) et que la fréquence de leurs pannes devrait s'accélérer avec l'obsolescence du matériel.

³⁹ Estimation du "socio". Entretien du 4 mars 1989.

Tableau n° 169

Exemples de fréquences des pannes et durées des fermetures des PM enquêtées en 1987 ou 1988

Secteur	Nombre de pannes	Durée de fermeture
15	1 panne et 3 réparations en 15 mois 2 réparations en 6 mois	1 an Quelques heures
16	1 panne en un an	1 jour
17	2 pannes en deux ans 3 pannes en deux ans et plusieurs réparations	2 et 3 jours 4 à 5 jours
19	2 pannes en un an 2 pannes en 6 mois Pannes peu fréquentes	2 jours et une semaine 3 et 7 jours Quelques heures
20	1 panne grave en deux ans 0 panne en un an	4 mois -
21	Pas de pannes en 6 mois Réparations fréquentes en un an (joints)	- 1 heure
22	1 panne en 6 mois 1 panne pendant l'hivernage	4 jours 3 jours
23	Pannes fréquentes	3 à 4 jours
24	1 panne en deux ans	3 jours
25	Réparations fréquentes et une panne grave en 1 an 1 panne grave en un an 2 pannes en 6 mois	10 jours 1 mois 4 jours et 2 jours
28	Réparations sans fermetures depuis deux ans 2 pannes graves en 2 ans	- 2 mois

Des expériences ont cependant été tentées pour faciliter la prise en charge des réparations par les habitants. Ainsi un ingénieur de l'ETSHER (Ecole inter-Etat des techniciens supérieurs de l'hydraulique et de l'équipement rural) de Kamboinsé a mis au point à Ouagadougou en 1986 une pompe (appelée BB) d'une grande simplicité technique que les femmes peuvent démonter et remonter sans outils en 35 minutes, après seulement quelques heures de démonstration⁴⁰. Cette pompe coûte 300 000 FCFA et toutes les pièces sont fabriquées sur place. Ses caractéristiques, robustesse et faible technicité, devraient favoriser la maintenance de l'installation par les utilisateurs et permettre un

⁴⁰ Carrefour africain. - n° 994 du 26 juin 1987. - p. 11.

large approvisionnement du marché local en pièces de rechange. En dépit des qualités du prototype installé à Pissy au secteur 17, à notre connaissance il n'a jusqu'à présent pas convaincu les autorités, qui restent fidèles aux anciens modèles : l'hebdomadaire local le déplorait en juin 1988 dans un article intitulé "SOS pour la production locale" ⁴¹.

Autre problème, celui de l'entretien des abords de la pompe : les eaux stagnantes favorisent la propagation des insectes et l'absence de système de drainage augmente les risques de contamination du forage par infiltration d'eaux polluées, notamment lorsque les animaux fréquentent aussi le site (cas assez rare il est vrai à Ouagadougou) ou qu'existent des latrines à proximité. Les gérants n'ont pas toujours été correctement informés de ces dangers et n'assurent qu'une surveillance minimale. Il convient cependant de reconnaître que le paiement de l'eau et la présence physique, même peu vigilante du gardien, limitent les gaspillages et évitent donc les "inondations" autour des pompes. Toutefois, leur immédiat environnement est plus insalubre que celui des autres installations, les manipulations des seaux et "plats" étant plus délicates que celles des fûts et leurs abords, généralement en terre, étant d'un entretien moins aisé que les dalles en ciment des BF et PEA. Un gérant, dont la PM était isolée au milieu d'un vaste bourbier, nous a confié avoir réclamé à plusieurs reprises des aménagements mais en vain : les CR semblent peu préoccupés par ces problèmes d'environnement et peu d'entre eux se sont efforcés, comme au secteur 21 par exemple, de protéger les accès de leurs pompes par des murettes et un épandage de gravillons.

Confirmant que les PM procurent des ressources peu substantielles, les CR les ont surtout utilisées pour les besoins de leur politique "sociale" : les PM sont ainsi souvent confiées à des "cas sociaux". Sont désignés sous cette appellation les personnes âgées seules, les infirmes, les ménages très pauvres, prioritaires dans l'attribution des postes de gérant par exemple aux secteurs 23, 21 et 27. Le plus souvent analphabètes, ces gérants sont encore moins capables que les autres de tenir une comptabilité. Les PM sont parfois aussi attribuées à un "groupe" social identifié du secteur : c'est par exemple le cas du secteur 19, où une pompe a été confiée à la cellule militaire, à charge pour elle d'assurer le service, ainsi que sa nourriture et son équipement, avec les recettes, qui s'élevaient en 1987 à 1 700 ou 1 800 FCFA par jour. Au secteur 25 enfin, l'une des pompes est confiée aux femmes, qui la gèrent à tour de rôle en fonction d'une liste établie à la permanence et instaurant une rotation mensuelle entre les différentes candidates.

⁴¹ Carrefour africain. - n° 1043 du 17 juin 1988. - p. 24.

Les gérants, généralement payés en pourcentage des recettes, ne retirent de cette activité que des revenus très modestes, parfois même dérisoires lorsque, l'hivernage aidant, les ventes aux PM se font rares : le partage des recettes avec le CR est alors parfois difficile et les "arrangements" varient suivant les secteurs. Beaucoup plus souvent qu'aux BF et PEA, les gérants des PM allient à la surveillance de la vente d'eau une petite activité marchande (commerce de condiments, cacahuètes, cigarettes, bonbons, etc...) facilitée par la présence des femmes et des enfants tout au long de la journée : ainsi améliorent-ils sans doute leur ordinaire.

Tableau n° 170

Ventes quotidiennes moyennes enregistrées aux PM enquêtées : en 1987 ou 1988 (en FCFA)

Secteur	Référence de la PM	Saison sèche	Hivernage	Secteur	Référence de la PM	Saison sèche	Hivernage
15	FT n° 61	425	225	22	THN n° 31	500	100
	FT n° 60	750	475		FT n° 54	500	300
16	-	900	450	23	FT n° 21	1000	500
17	FT n° 50	2500	1500		-	525	325
	HER 84	3000	2000	24	FT n° 23	850	725
19	DPFH 84	1250	300		25	SM n° 9	800
	-	1500	850	Tookin 84		850	725
	THN n° 3	1250	300	-	1250	300	
	DPFH 84	1550	175	28	FT n° 33	700	500
20	UNICEF 86	450	200		HER 84	500	300
	THN n° 29	500	300	29	Forafrique 86	750	225
21	DPFH 85	1000	500				
	DPFH 84	4500	750				

Remarque : ces données sont d'une fiabilité limitée, il convient de les prendre avec prudence. Les moyennes quotidiennes ont été calculées, pour chaque saison, à partir de deux valeurs de référence (recette maximale et minimale) fournies par les gérants.

Les écarts entre saison sèche et hivernage apparaissent là encore souvent considérables, mais sur l'année, si l'on admet que celle-ci est partagée également entre les deux saisons, les moyennes des recettes nettes des PM restent modiques, bien que les CR n'aient ici pas de facture à payer : leurs revenus s'établissent à environ 25 000 FCFA par mois, desquels il faut retirer la rémunération du gérant soit, dans l'hypothèse d'un

salaire de 25% des revenus de la vente, environ 6 000 FCFA par mois. Dans le contexte d'aménagement de la périphérie, ces recettes médiocres sont en outre promises à la baisse puisque l'extension du réseau et la multiplication des BF et des PEA concurrencent efficacement les pompes : plusieurs gérants nous ont ainsi signalé que l'ouverture d'une installation "à robinets" à proximité, parfois toute relative, de leur pompe avait entraîné une baisse sensible de leurs ventes, notamment au niveau des usagers possédant un fût, qui n'hésitent plus alors à s'éloigner un peu de chez eux pour pouvoir bénéficier de la prestation offerte par les installations de l'ONEA. Ce phénomène est bien sûr une confirmation de la préférence marquée des usagers pour des modalités de desserte moins pénibles et plus "urbaines", mais il traduit surtout en périphérie un clivage progressif de la société en différentes catégories de consommateurs du service d'eau, selon des critères dans lesquels entrent des considérations de coûts, de confort et commodité, de prestige social. Les plus fortunés se branchent sur le réseau dès que la possibilité leur en est donnée (avec un mètre cube à 95 FCFA), les résidants à revenus modestes visent la BF et l'achat par fût de 200 litres (mètre cube à 150 FCFA) ou le charretier, les plus démunis restent à la pompe manuelle où l'achat parcellisé quotidien de petites quantités d'eau est moins onéreux (mètre cube à 125 FCFA) mais avec des contraintes journalières infiniment plus importantes. Les PM apparaissent ainsi, et c'est une conclusion logique, comme une forme transitoire de la desserte. S'il faut se réjouir de la généralisation progressive des BF et PEA, l'inexorable baisse de la rentabilité des pompes par "écrémage" progressif de leur clientèle pose à nouveau le problème de leur maintenance : délaissées par les CR parce que peu rémunératrices, elles risquent fort de connaître des difficultés de fonctionnement croissantes, laissant dans l'embarras les populations qui ne peuvent quérir l'eau par fût de 200 litres (et qui seront éventuellement obligées d'acheter à la BF un seau à 5 FCFA au lieu des 40 litres actuellement servis pour ce prix aux PM), et celles qui se trouvent de toutes façons encore très éloignées des installations de l'ONEA. Or avec les puits, les PM assurent la desserte de 30 à 40% de la population résidant dans la périphérie en 1987.

Parce que les recettes sont marginales et aussi sans doute en raison du climat social particulier entretenu autour des pompes, notamment à cause de la durée des temps d'attente et de la pénibilité du travail de pompage qui créent une certaine solidarité entre les usagers et font du point d'eau un lieu de sociabilité pour sa clientèle féminine, les enjeux "mercantiles" apparaissent ici plus ténus et s'effacent derrière des comportements plus sociaux. C'est ainsi que, contrairement aux PEA et aux BF, nous avons noté qu'il existait souvent des "arrangements" de paiement entre le gérant et ses usagers : les deux seaux sont ainsi parfois pris séparément dans la journée, mais payés en une seule fois le

soir, le crédit peut même être étalé d'un jour sur l'autre et parfois sur plusieurs jours. Ce faisant d'ailleurs, il arrive que les femmes réussissent à tromper les gérants, ainsi que ces derniers nous l'ont parfois confié.

Les PM apparaissent ainsi moins bien intégrées dans les stratégies des CR, qui leur préfèrent les autres installations de distribution d'eau, en vertu d'un simple calcul comparé des coûts et profits présumés : à l'exception de quelques secteurs où les PM représentent la principale ressource, elles sont en effet généralement peu "rentables" en comparaison des efforts qui seraient nécessaires pour en assurer un bon fonctionnement. Ce constat suggère, et nous aurons d'autres occasions de valider cette hypothèse, que le service urbain est rarement en lui-même le fondement principal de la logique d'intervention du CR : il ne devient objet de préoccupation véritable que s'il est porteur, directement ou indirectement, de bénéfices monnayables.

III. Les limites de l'action des CR

Si la dimension "gestion" de la filière d'eau potable a pris une remarquable ampleur dans les secteurs périphériques de Ouagadougou, la composante "investissements" n'apparaît en revanche pas pleinement développée. En effet, bien que l'eau soit incontestablement considérée comme un besoin prioritaire, on constate que peu de secteurs ont entrepris par eux-mêmes de réaliser des installations, qu'elles soient destinées seulement à la distribution (BF) ou également à la production (forages). On en retient d'autant plus l'initiative du secteur 30, particulièrement défavorisé au regard de sa desserte en eau puisque, isolé du centre de la ville par la zone de l'aéroport, il est encore en 1989 totalement dépourvu d'infrastructures réticulaires de desserte. Face à cette situation et sur impulsion du CR, des contacts ont été pris avec une ONG et, grâce à des cotisations importantes fournies par les habitants (5 000 FCFA par ménage), un "château d'eau" (forage surmonté d'une cuve de stockage permettant la distribution d'eau potable par quatre robinets), dit château d'eau de l'Amitié, a été réalisé puis inauguré en septembre 1985. Le secteur garde aujourd'hui la totalité des bénéfices de la vente de l'eau à ce château et ne paye par conséquent pas de facture à l'ONEA. Cette solution a fait l'unanimité les premières années, permettant au secteur de réinvestir localement une partie du revenu ainsi produit, mais rien ne garantit sa pérennité, bien au contraire.

En vertu de l'ordonnance portant Réforme agraire et foncière, les ressources en eau appartiennent au Domaine foncier national (DFN) et sont à ce titre gérées par le ministère

de l'Eau ⁴². Des mesures particulières de définition et protection des ressources en eau sont en outre venues préciser le droit en ce domaine. Une série de textes adoptés en juillet 1987 établit ainsi des mesures de protection des plans d'eau destinés à l'alimentation humaine, un régime de déclarations ou autorisations désormais nécessaires pour tout prélèvement d'eau domaniale supérieur à 2 000 litres par jour et une définition des périmètres de protection ⁴³. On lit explicitement à l'article 7 du raabo n° 14 que la gestion des points d'eau destinés à la distribution publique des centres urbains et semi-urbains est confiée à l'ONEA. Cette nouvelle législation donne évidemment des arguments à l'Office pour raffermir son emprise sur les ouvrages urbains de distribution : renforçant ses obligations statutaires, le système des autorisations préalables (les forages entrent dans cette catégorie parce qu'ils font appel à une source d'énergie ⁴⁴) et l'obligation de respect des mesures de protection, lui offrent la possibilité d'exercer un contrôle restrictif sur le développement d'installations indépendantes.

On nous a ainsi confié à l'Office qu'il était dans les intentions de ses responsables de demander la rétrocession du château d'eau du secteur 30 à l'établissement public. Les raisons invoquées sont liées à la gestion des ressources souterraines : l'ONEA s'en tient officiellement à des arguments techniques, alléguant du fait que les réserves étant mal connues, il faut les gérer avec parcimonie et dans le cadre de l'approvisionnement en eau de toute la ville. Or, parce qu'il est le seul à pouvoir prendre en compte par exemple l'abaissement de la nappe dans les zones de surexploitation des PEA ou l'évolution générale du niveau piézométrique, l'Office se pose en unique garant d'une gestion et d'une programmation globales et récuse dans ce domaine les compétences des secteurs, qui ne sauraient avoir qu'une vision très partielle des problèmes. Alors qu'il a déjà cédé sur ses prérogatives en matière de distribution, l'Office s'efforce ainsi de réaffirmer la primauté de son savoir technique et sa capacité à valoriser de façon optimale le patrimoine hydraulique urbain (ressources et installations), arguments par lesquels il légitime son monopole et son autorité dans le secteur stratégique de la production. La réticence, souvent observée, des sociétés nationales des pays en développement devant le bourgeonnement des modes "intermédiaires" de gestion des eaux - "S'agissant d'une gestion centralisée à l'échelle nationale, elle aura toujours beaucoup de difficultés à intégrer ou à tolérer des formes de service qui ne sont pas dans sa logique" ⁴⁵ - n'est

⁴² Article 13 de l'Ordonnance n° 84-50 du 4 août 1984 (JOBF. - n° 33 du 16 août 1984. - p. 807).

⁴³ Raabos n° AN IV 12, 13 et 14 CNR/EAU/SANTE/MET du 6 juillet 1987.

⁴⁴ Article 3 du raabo n° AN IV 13 CNR/EAU du 6 juillet 1987.

⁴⁵ 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. 26.

ainsi pas totalement infirmée par le cas ouagalais. Les résistances de l'ONEA apparaissent cependant sélectives et politiquement encadrées.

Parmi les autres exemples d'investissement dans le domaine de l'eau, on note également les actions des secteurs 17, 25, 28 et 29 qui, reliés au réseau, ont passé contrat avec l'ONEA pour réaliser chacun une BF. L'Office leur a transmis un devis correspondant au montant des travaux d'extension des canalisations (creusement de la tranchée et pose des tuyaux) et les permanences ont eu à choisir entre deux solutions : payer à l'ONEA la totalité du montant du devis, ou conserver la maîtrise des travaux et les faire réaliser par les habitants du secteur bénévolement, ou par des tâcherons. Cette dernière procédure a été choisie par le secteur 25. Le CR a déposé en 1986 auprès du ministère de l'Eau, après accord et du Secrétariat général national des CDR et du Haut-commissariat, un dossier pour la réalisation d'une BF précisant que les travaux d'excavation seraient pris en charge par les habitants. Après que l'ONEA eut élaboré son devis, d'un montant total de 3 millions de FCFA, et bien que la tranchée n'y représentât que 7% des dépenses, le dossier fut accepté en août 1987, à condition que le secteur participe aux frais à hauteur de 400 000 FCFA (la somme est identique au secteurs 28) ⁴⁶. En mars de l'année suivante, le secteur avait réuni la somme nécessaire et embauché des ouvriers pour creuser la tranchée jusqu'à l'emplacement de la future BF. La réceptivité de l'ONEA à ces projets semble toutefois limitée, puisque les demandes réitérées du secteur 28 pour une nouvelle BF entre 1986 et 1988 sont restées vaines : mécontent de cette résistance, un responsable évoquait alors la "campagne de flatteries" de l'ONEA ⁴⁷.

Il demeure surprenant que de telles démarches n'aient pas été entreprises plus souvent, étant donnée la situation difficile des secteurs périphériques en matière de desserte en eau potable. Il faut cependant d'abord noter que le nombre des points d'eau a considérablement augmenté dans ces aires urbaines depuis 1984. Les inventaires effectués par les bureaux d'étude Lahmeyer International et IWACO montrent en effet que, à l'exception de quelques installations réalisées dans le centre-ville dans les années 60 et 70, la presque totalité des forages a été exécutée dans la périphérie depuis 1983 avec tout spécialement deux années de forte production en 1984 et 1985. Notre repérage nous a permis de corroborer cette constatation par le relevé des dates d'exécution des forages gravées sur les margelles des pompes. En outre, tous les PEA ont été mis en service depuis la Révolution, avec une première tranche de 10 PEA en 1985, dans le cadre des mesures d'urgence et une deuxième réception de 10 installations en septembre

⁴⁶ Ces données nous ont été fournies de mémoire par les responsables respectifs des deux secteurs.

⁴⁷ Entretien du 1^{er} avril 1988.

1987. Bien que de façon moins spectaculaire, le nombre des BF a également sensiblement augmenté. Au total, 68 points d'eau collectifs gérés par l'ONEA (BF et PEA) ont été ouverts entre 1983 et 1987 dans l'ensemble de la ville, dont la majorité en périphérie ⁴⁸.

Dans ces conditions, les secteurs ont été tentés dans un premier temps de laisser l'initiative aux pouvoirs publics : susceptible d'attirer des capitaux internationaux et déclaré prioritaire par l'Etat, ce domaine d'intervention semblait devoir être un axe privilégié de l'action publique, en milieu rural comme en ville. De fait, les investissements réalisés au profit des installations collectives ont permis d'améliorer sensiblement les niveaux de desserte des populations périphériques et d'élargir les catégories de bénéficiaires d'un accès à une eau potable, sinon à un service de qualité, à de nouveaux résidants. Ce programme national, réalisé sans concertation avec les populations, sur impulsion nationale ou étrangère, a ainsi en quelque sorte "dépossédé" les secteurs de cette priorité. En occupant ce champ d'intervention, les institutions nationales privent en effet les CR de la marge de manœuvre et de l'espace "vacant" qui leur est nécessaire pour mobiliser les populations autour d'entreprises qui apparaissent à la fois primordiales et négligées par les responsables institutionnels. Dans le même temps, étrangers aux décisions, soumis à l'arbitraire des impératifs techniques (par exemple pour la localisation des forages), et tenus à l'écart de la programmation des projets, les secteurs n'ont à aucun moment été réellement associés à ces activités et l'opportunité de s'y inscrire en tant que partenaires ne leur a jamais été offerte.

On peut arguer de ces deux raisons pour expliquer l'effacement remarquable des CR dans la réalisation des installations de distribution et production d'eau. L'établissement d'une procédure de gestion partagée émane en effet nécessairement d'un accord contractuel entérinant à la fois le principe d'une collaboration et le "droit" de chacun des interlocuteurs à solliciter une part de responsabilités, donc de devoirs et de légitimes revendications. Nous avons vu que la décision politique du 1^{er} mai 1985 avait arbitré, pour la gestion de la distribution de l'eau, en faveur des CR. Aucune mesure analogue n'a cependant été prise dans le domaine de la production des installations : les CR ne peuvent dès lors y apparaître que comme des "intrus" dans un champ d'intervention réservé.

⁴⁸ Voir le tableau "Trente ans de service public d'eau potable à Ouagadougou" : première partie, chapitre III (II.B.d).

L'émergence d'une gestion partagée de services ou d'équipements de proximité semble ainsi en partie conditionnée par l'existence d'un accord préalable sur le "droit" à l'initiative des populations dans le domaine désigné, entente qui peut procéder d'une décision politique à fondement technico-financier : tel est le cas pour la vente de l'eau potable et pour la construction des équipements dans les lotissements commandos. Implicitement, la convention reconnaît l'existence d'une "vacance" de l'action institutionnelle et légitime l'introduction de nouveaux protagonistes comme forces supplétives. Nous avons précédemment souligné que la gestion partagée empiétait peu sur les monopoles établis et consistait surtout en l'aménagement de nouveaux champs d'intervention "à côté". Le constat est vérifié dans l'exemple de l'eau potable, où les actions infra-communales occupent les fonctions laissées totalement ou partiellement vacantes par les pouvoirs publics, afin de remédier aux déficiences du service, sans toutefois se substituer aux acteurs institutionnels. Lorsque l'un de ceux-ci se démet de certaines de ses prérogatives en faveur des CR - gestion des points d'eau collectifs - il y a accord conditionnel des protagonistes par acquiescement mutuel aux clauses du contrat, ce pacte pouvant toutefois être remis en cause par le non respect de ses conditions initiales, ainsi que le montre l'exemple de la gestion technique déficiente des PEA.

La stagnation des programmes publics d'investissement ces toutes dernières années pourrait cependant modifier la situation. Depuis 1987 en effet, on dénombre peu de réalisations nouvelles à l'exception de la station autonome de l'ONEA à Pissy. Nous avons montré que les grands projets étaient actuellement en cours d'étude et ne devraient pas avoir de répercussions sensibles sur la desserte avant 1992. Si notre interprétation du comportement des CR est juste, il n'est pas impossible qu'ils mettent à profit cet intervalle de temps pour se réappropriier un domaine d'intervention à nouveau, bien que temporairement, abandonné par les pouvoirs publics nationaux, d'autant que, les lotissements étant maintenant presque achevés, la demande croît rapidement. Une étude note ainsi que "si de nombreuses habitations du secteur 27 restent en construction plusieurs années, ce n'est pas uniquement par manque de moyens financiers, mais aussi parce que les propriétaires attendent que l'ONEA étende son réseau en périphérie de la ville pour pouvoir s'y raccorder" et ajoute que ces tributaires de lots préfèrent attendre dans leur logement actuel, souvent en centre-ville et doté d'eau courante, plutôt que de s'installer sur leur nouvelle parcelle où les conditions de confort imposées par l'absence d'infrastructures correspondraient à une baisse de leur niveau de vie ⁴⁹. Les résultats de

⁴⁹ F. BRICOUT. - L'accès à l'eau potable dans les villes d'Afrique occidentale : l'exemple de Ouagadougou (Burkina Faso). - Paris : Institut de géographie (Université de Paris I), 1988. - p. 31. - (Mémoire de DEA).

l'enquête ORSTOM/IRSSH montrent également que si 35,4% des parcelles ont été loties entre 1986 et 1987, seulement 0,2% d'entre elles ont été desservies dans la même période par le réseau d'eau et 0,8% par une BF⁵⁰. Le délai d'un an n'est certes pas une échelle de temps significative pour mesurer l'amélioration de la viabilisation d'un secteur, mais le pourcentage de parcelles loties et non équipées en 1987 permet à tout le moins, en confirmant que le lotissement de ces périphéries consiste bien, dans sa phase initiale, en un simple bornage et une attribution de terrains "nus", d'apprécier l'ampleur des travaux d'extension des réseaux désormais nécessaires. Il faut cependant aux secteurs le temps de se réappropriier progressivement cet objectif, de l'analyser en terme de priorité locale et d'inventer les modes d'intervention qu'ils pourront, à leur échelle, entreprendre pour mettre en œuvre une stratégie plus clairement orientée sur le partage des ressources en eau et non plus seulement des charges de sa distribution.

IV. Les charretiers : un service à domicile pour tous ?

Aux côtés des acteurs déjà mentionnés, les charretiers occupent une place importante dans la distribution de l'eau à Ouagadougou. Intervenant à l'extrémité aval de la chaîne, ils proposent un mode alternatif de service à domicile et fonctionnent en symbiose avec les points d'eau collectifs publics auxquels ils s'approvisionnent. Loin d'être un mode de desserte concurrentiel de ces derniers en effet, la formule privée de revente par portage en est au contraire une prestation complémentaire : le couple fonctionnel gérant/revendeur apparaît ainsi comme un binôme caractéristique du service d'eau à Ouagadougou, bonifié par la juxtaposition et l'articulation des deux moments de la distribution que symbolise chacun de ces protagonistes (la vente directe à l'utilisateur et la revente à domicile). A ce titre, le service offert par les charretiers a parfaitement sa place parmi les segments de la "filière eau" prise en charge par la gestion partagée, dont ils représentent un volet privé et marchand.

La pratique de la revente d'eau à domicile par les charretiers est d'abord une évidence vécue. A Ouagadougou, et notamment dans la périphérie, tout observateur peut constater le trafic incessant des revendeurs sillonnant les pistes avec leurs charrettes. Ils desservent ainsi, à partir des points d'eau publics, les concessions des résidents ne disposant pas d'un branchement privé. Il est toutefois singulièrement malaisé d'évaluer leur nombre et l'estimation de la Municipalité, 2 000 en 1986 pour l'ensemble de la ville, nous apparaît insuffisante au regard des enquêtes menées dans la périphérie. Toute

⁵⁰ Enquête ORSTOM/IRSSH : deuxième passage 1987.

mesure est d'autant plus difficile que la pratique de l'immatriculation municipale des charrettes, seule source permettant une approche quantitative de l'activité, est largement tombée en désuétude ces dernières années.

Cette activité de revente, effectuée à l'échelle des quartiers, est tolérée aussi bien par les autorités municipales - qui en apprécient l'importance, puisqu'elles jugent rentable de la soumettre à taxation, et l'utilité, puisqu'elles en ont légalisé le commerce - que par l'ONEA. Ce dernier reconnaissait ainsi en 1988 que les "pousseurs de barrique [...] contribuent de manière sensible à l'alimentation en eau potable des populations des secteurs périphériques de la ville" et il s'efforce depuis plusieurs années de les organiser ⁵¹.

Autre fait remarquable, la revente de voisinage, pour reprendre l'expression d'Alain Morel à l'Huissier ⁵², est quasi inexistante dans la périphérie de Ouagadougou (sauf dans le quartier anciennement loti de Zogona), ce qui tient, outre à la légalité du portage et au fonctionnement correct des points d'eau publics, à la relative rareté des branchements privés. Ainsi que le remarque l'auteur précité, la revente de voisinage est surtout une pratique des vieux quartiers populaires (sans doute est-elle plus fréquente dans le centre de Ouagadougou), tandis que la revente par livraison caractérise plutôt les extensions périphériques mal desservies ⁵³. De fait elle constitue, dans les secteurs ouagalais étudiés, une forme majeure d'accès à l'eau potable pour des catégories de population diverses, qui excèdent largement la frange démunie que l'on a trop spontanément tendance à lui associer.

En première approximation, et pour la périphérie (là où font défaut les branchements particuliers), nos enquêtes permettent d'évaluer à une quinzaine le nombre des revendeurs par point d'eau (BF et PEA, à l'exception des PM, rarement fréquentées par les charretiers), bien que des différences très sensibles entre hivernage et saison sèche rendent cette moyenne quelque peu artificielle (beaucoup de charretiers retournent au village en hivernage et leur nombre peut ainsi varier de cinq à trente à un même point d'eau suivant les saisons). Sur cette base, il est cependant permis d'estimer le nombre des revendeurs en activité dans la périphérie entre 1 200 et 1 500. Cet effectif témoigne d'une importance confirmée par les quantités d'eau qui transitent par ces revendeurs.

⁵¹ S. KOANDA. - op. cit. - p. 1.

⁵² A. MOREL à L'HUISSIER. - "Distribution sociale de l'eau en Afrique noire : comparaison des performances économiques des systèmes distributifs et redistributifs". - in ENPC. - Actes du colloque "Coût et prix de l'eau en ville". Paris, 6-8 décembre 1988. - Paris : ENPC, 1988. - p. 448

⁵³ Ibid. - p. 448 et p. 453.

En moyenne, ceux-ci effectuent cinq trajets par jour. Là encore, les écarts sont considérables d'une saison à l'autre et d'un point d'eau à un autre car la rapidité du roulement dépend à la fois du débit du point d'eau, de sa fréquentation, de la proximité des clients (plus le point d'eau est éloigné des aires habitées plus les trajets des revendeurs sont longs) ou de l'importance de la demande (variable suivant la saison). Les données recueillies permettent de préciser le nombre maximum et minimum des courses effectuées quotidiennement : c'est la moyenne de ces nombres - 5,3 - que nous retenons ici.

Tableau n° 171

Répartition des charretiers selon le nombre moyen de leurs courses quotidiennes

	≤ 4	4 < x > 7	≥ 7	Sans réponse	Total
Nombre de charretiers	19 (min. 2)	34	12 (max. 13)	5	70

D'avril 1986 à avril 1987 et pour les 64 points d'eau collectifs pour lesquels on dispose de sources fournies par l'ONEA, on peut donc effectuer le calcul suivant :

nombre de charretiers : 15 x 64

Quantité d'eau journallement redistribuée par les charretiers : 5 voyages x 0,2 m³

Soit au total : 350 400 m³ redistribués en un an par les charretiers

Quantité d'eau vendue par l'ONEA à 64 points d'eau collectifs de la périphérie d'avril 1986 à avril 1987 : 524 257 m³

Très approximativement, un peu plus de 66 % du volume d'eau potable distribué par l'ONEA aux points d'eau publics transitent ensuite de ceux-ci aux concessions par l'intermédiaire des charretiers. Ce taux, proche de ceux avancés dans plusieurs travaux ⁵⁴, est vraisemblable. En terme de clientèle, la présence des revendeurs est également prépondérante : les gérants interrogés estiment généralement, mais de façon imprécise, que leur clientèle comporte de 50 à 80% de pousseurs de barriques (les

⁵⁴ Ph. BEDEK estime à 70% la proportion d'eau redistribuée par les charretiers dans les deux secteurs qu'il a étudiés (Le service urbain de l'eau à Ouagadougou : approche économique et territoriale. - Paris : Institut d'Urbanisme de Paris (Université de Paris XII), 1987. - p. 60. - (Mémoire de DEA). Le Bureau d'études Lahmeyer International propose quant à lui un taux de 45% pour l'ensemble de la ville avec des pointes supérieures à 80% dans certains quartiers non lotis (Document de référence ; version définitive. - Ouagadougou : Lahmeyer International/ONEA, 1986).

pourcentages sont supérieurs pour les PEA et légèrement inférieurs pour les BF) dont deux-tiers de revendeurs. S'il convient de prendre toutes ces évaluations avec précaution, elles n'en traduisent pas moins l'ampleur du phénomène de revente ⁵⁵.

A. Les revendeurs et leur rôle dans les systèmes de distribution d'eau de voisinage

1/ Profils de revendeurs

Les revendeurs sont le plus souvent des jeunes ayant de 20 à 25 ans. Toutefois, à certaines périodes de l'année, et particulièrement pendant les congés scolaires, la moyenne d'âge diminue sensiblement en raison de la présence de nombreux écoliers convertis temporairement en charretiers. L'enquête permet toutefois de montrer que, contrairement à ce qu'allèguent certains travaux ⁵⁶, cette activité n'est pas le monopole des adolescents désœuvrés de la ville : la moyenne d'âge s'établit à 22 ans (minimum 14 ans et maximum 40 ans). Beaucoup sont des jeunes en fin de scolarisation ou des "sinistrés" économiques temporaires (fin d'un apprentissage, licenciement, ou tout autre échec professionnel) qui n'ont pas encore pu trouver ou retrouver à s'embaucher sur le marché du travail citadin. L'activité de revendeur s'inscrit essentiellement dans des scénarios de transition : saisonnière pour les écoliers ou les néo-ruraux, qui trouvent ainsi une occupation pendant la morte saison agricole en aidant financièrement les parents qui les ont accueillis en ville ; professionnelle pour les autres, qui attendent de trouver un emploi plus rémunérateur. La faible ancienneté des revendeurs dans cette occupation (la durée moyenne s'établit à 16 mois) nous semble confirmer le caractère transitoire de l'activité. Il convient d'ajouter que ce travail n'est pas très rémunérateur, ainsi que nous le verrons, au moins pour les revendeurs qui ne sont pas propriétaires de leur charrette, c'est-à-dire la grande majorité d'entre eux, et qu'il est en outre d'une grande pénibilité. Les fûts sont en effet lourds et d'une maniabilité limitée, tandis que les distances à parcourir sont parfois importantes dans les aires mal desservies par les BF : la tâche est rendue encore plus difficile en hivernage, lorsque les pistes boueuses multiplient les enlissements, et dans les quartiers en cours de lotissement, où les voies sont défoncées et encombrées par les ruines des anciennes constructions.

⁵⁵ Celle-ci apparaît originale comparée à la situation d'autres villes. L'exemple de Bamako montre ainsi le rôle relativement marginal des revendeurs d'eau, dans les quartiers spontanés comme dans les quartiers tramés : A. BALLO, S. DIALLO, G. PALLIER, S. TRAORE. - *L'eau à Bamako*. - Limoges : PULIM, 1990. - pp. 25-43.

⁵⁶ Voir par exemple : A. MOREL à L'HUISSIER. - "Services urbains : la distribution d'eau". - in INSTITUT D'URBANISME DE PARIS. - *Aménagements en quartiers spontanés africains* ; République du Mali. Burkina Faso. - Paris : ACCT, 1986. - p. 245 ; Ph. BEDEK. - op. cit. - p. 59.

2/ Les statuts dans l'activité

L'outil de travail du revendeur est sa charrette : celle-ci est constituée d'un fût de 200 litres, bidon d'essence recyclé après nettoyage, monté sur un cadre métallique porté par deux roues de bicyclette. Cet assemblage simple est réalisé sur place par des artisans. Le prix moyen d'une telle charrette "neuve" est en 1988 de 40 000 à 50 000 FCFA. Toutefois, il est souvent possible pour les plus "débrouillards", d'obtenir un engin d'occasion à moindre prix ou d'acheter les pièces séparément, de les monter soi-même ou de les faire monter par un ami : parmi les charretiers enquêtés, quelques-uns ont acheté leur charrette à 25 000 - 30 000 FCFA grâce à des arrangements de ce type (un cadre seul vaut environ 24 000 FCFA et le fût 3 500 FCFA en 1988, contre 22 500 et 3 000 FCFA respectivement deux ans plus tôt, les raccords se négocient avec les soudeurs à 2 000 ou 3 000 FCFA).

Toutefois, même ramené à ces derniers prix, l'achat d'une charrette demeure un investissement considérable, puisque son montant correspond au salaire mensuel médian établi à 48 000 FCFA environ à Ouagadougou au milieu des années 80 ⁵⁷. C'est pourquoi les propriétaires demeurent peu nombreux (20% des revendeurs de la périphérie environ selon nos enquêtes). Ces derniers ont parfois financé leur charrette grâce aux économies réalisées lorsqu'ils étaient revendeurs loueurs d'une charrette, ce qui suggère que la revente peut permettre la constitution d'une épargne personnelle pour acquérir la propriété de son outil de travail et devenir ensuite indépendant. Toutefois, ce cas de figure reste exceptionnel (4 cas sur 70 charretiers dont 15 propriétaires). Nos enquêtes ne nous permettent cependant pas de préciser l'analyse des processus constitutifs de l'épargne individuelle - l'achat d'une charrette est-il même toujours souhaité dès lors que l'occupation de revente est souvent perçue comme une solution d'attente ? - et nous nous bornerons à constater la rareté des acquisitions.

Les autres charretiers peuvent être répartis en deux principales catégories : ceux qui louent leur charrette à un propriétaire (56%) et ceux qui bénéficient du prêt d'un parent, le plus souvent le père ou un frère aîné (23%). Ces derniers sont le plus souvent des adolescents (moyenne d'âge 17-18 ans) inoccupés, résidant chez un aîné mieux établi : ayant acheté une charrette, ce dernier la confie au jeune homme avec la responsabilité

⁵⁷ GROUPE HUIT, BCEOM, BANQUE MONDIALE. - Second projet de développement urbain : mobilisation des ressources et renforcement des infrastructures municipales. - Paris : Groupe huit, 1989. - tome 2, p. 703.

d'assurer le ravitaillement en eau du ménage. Ceci fait, il est ensuite libre d'utiliser la charrette pour la revente commerciale. Les gains sont alors partagés entre les deux intéressés ou laissés à l'adolescent, qui peut les utiliser comme argent de poche ou, par exemple, payer ses études.

Tableau n° 172
Répartition des charretiers selon leur statut

	Propriétaires	Locataires			"Emprunteurs"	Total
		200 FCFA	300 FCFA	Autres		
Nombre de charretiers	15		39		16	70
<i>dont</i>		19	9	11		
%	21		56		23	100
<i>dont</i>		27	13	16		

La catégorie la plus représentée reste cependant celle des charretiers qui ont recours à des contrats de location (56%). La nature des relations réellement établies entre le patron et les charretiers est toutefois mal traduite par cette catégorie juridico-commerciale. Il ressort en effet de nos enquêtes que la logique de profit de l'activité de revente est modulée en fonction des stratégies globales de groupes familiaux. Le recrutement de la main-d'œuvre s'y fait ainsi préférentiellement dans le cercle familial et dans le cadre des pratiques de solidarité et de redistribution, qui contribuent à réguler les sociétés urbaines africaines contemporaines ⁵⁸. C'est dans ce contexte qu'il convient d'analyser les contrats liant les charretiers à leur "patron", propriétaire de la charrette, dans lesquels les prestations en nature côtoient le prix du louage, et où se mêlent protection patronale et parrainage citadin.

Les locations sont accordées à des conditions diverses, mais deux types prépondérants d'accords sont cependant identifiables dans la périphérie. Le premier est celui dit des "200 FCFA". Le charretier loue la charrette au propriétaire à 200 FCFA par jour et lui amène gratuitement un fût d'eau tous les trois jours en général (quelquefois un par jour). Les principales réparations sont à la charge du charretier : celles-ci concernent principalement les rayons cassés et les crevaisons, elles peuvent être aussi plus graves (fuite du fût ou du tuyau, soudure à refaire, etc...). Aucun charretier enquêté n'a pu

⁵⁸ Voir par exemple l'étude réalisée par Carlos MALDONADO pour le compte du BIT : Petits producteurs urbains d'Afrique francophone. - Genève : BIT, 1987. - p. 59.

évaluer correctement les dépenses encourues au titre de ces réparations. Nous savons cependant qu'un rayon coûte 75 FCFA, une chambre à air environ 1 000 FCFA, un pneu environ 4 000 FCFA. Le rythme des réparations varie naturellement en fonction de l'intensité de l'utilisation de la charrette, de la délicatesse de manipulation, du type de voies empruntées... Un charretier nous a cependant fourni les repères suivants : un fût est utilisable trois à quatre ans avant qu'il ne se perce, les pneus doivent être changés une à deux fois par an, il faut remplacer des rayons presque chaque semaine. Les charretiers qui ont réussi à nous donner une estimation grossière de leurs dépenses les situent entre 1 000 et 2 500 FCFA par mois. Ce ne sont là que des ordres de grandeur très approximatifs, ils indiquent toutefois que la charge des réparations est loin d'être négligeable et que de savoir à qui en incombe la responsabilité est donc important.

Le second type de contrat est basé sur une location journalière de la charrette à 300 FCFA et une rémunération mensuelle du revendeur de 3 000 FCFA : ce dernier amène en outre gratuitement au patron, qui effectue les réparations (sauf le remplacement des rayons), un fût d'eau tous les trois jours.

Les deux formules présentent la même charge financière pour le loueur : ses recettes mensuelles sont amputées de 6 000 FCFA par le propriétaire au titre de la location. La différence se situe dans les modalités de prélèvement et il est intéressant de noter que le second arrangement constitue en réalité pour les revendeurs une forme d'épargne obligatoire puisque les 100 FCFA qu'ils ont versés en plus quotidiennement au patron leur sont restitués sous forme d'une rémunération de 3 000 FCFA en fin de mois. Il semble que les contrats ne soient guère discutés entre les revendeurs et les patrons. Cette absence de négociation préalable nous a été révélée par la plupart des revendeurs, mais elle transparaît également dans la relative homogénéité des conditions offertes aux candidats. De façon assez singulière, la répartition des types de contrat est géographique : les contrats à 200 FCFA caractérisent les secteurs méridionaux de la ville, ceux à 300 FCFA singularisent les secteurs septentrionaux. Nous n'avons pas trouvé d'explication rationnelle à l'origine de cette partition ; il semble que patrons et charretiers agissent aujourd'hui par mimétisme, en copiant les formes de contrat existantes, figeant ainsi des pratiques différenciées anciennes.

D'autres formules intermédiaires existent cependant, qui mettent en jeu des liens de parenté entre le patron et le revendeur (la recette est alors souvent remise en totalité au propriétaire qui fournit au jeune homme le gîte et le couvert, et peut aussi éventuellement lui remettre en fin de mois une petite rémunération souvent voisine de 5 000 FCFA). Les

obligations réciproques et leurs modulations suggèrent ainsi que les rapports de dépendance et d'assistance entre patrons et "pousseurs" échappent en réalité à la formalisation apparente des contrats, dont les clauses strictement financières ont moins de signification dans le fonctionnement de l'activité que la reconnaissance sociale et symbolique des liens entre les individus.

3/ L'organisation des charretiers

Généralement fidèles à une installation (BF ou PEA), les charretiers s'y organisent en petites communautés, qui ont leurs règles de fonctionnement et d'entraide, même si le renouvellement assez rapide de leurs membres nuit à la cohésion des groupements. Ceux-ci sont structurés selon une hiérarchie, la faible ancienneté générale de la plupart des éléments conférant presque automatiquement aux plus âgés, et surtout aux plus anciens dans l'occupation, un prestige et une autorité reconnus. Pour les plus formalisées de ces associations un bureau et un représentant ont été choisis, et certaines ont même créé une caisse de solidarité pour venir en aide aux membres en difficulté. L'objectif premier de ces "amicales" est cependant d'abord d'organiser l'achat de l'eau aux installations publiques : elles contrôlent le bon déroulement de la vente et vérifient que chacun respecte son tour dans les files d'attente en fonction de l'ordre d'arrivée, elles réglementent les éventuels conflits de priorité entre clients, et veillent à la loyauté des revendeurs qui ne doivent pas se "voler" réciproquement des clients. Ces rivalités semblent d'ailleurs assez rares et peu de cas de querelles entre revendeurs d'une même installation nous ont été rapportés. En revanche, des conflits surviennent plus fréquemment avec les femmes d'une part, et les charretiers occasionnels d'autre part. Aussi ces associations représentent-elles avant tout des alliances défensives pour protéger les charretiers d'un point d'eau contre la concurrence ou "les intrusions perturbatrices" des revendeurs des installations voisines (par exemple en cas de panne ou de coupure d'eau) : l'accroissement du nombre des revendeurs à un point d'eau augmente le temps d'attente et peut empêcher certains habitués de servir leurs clients, d'autant que les charretiers "étrangers" peuvent être tentés de ne pas respecter le règlement interne de priorité.

Tenant compte de la présence de ces charretiers, et prenant acte de leur importance dans la chaîne de distribution de l'eau, les gérants ont presque partout instauré des systèmes de priorité afin d'éviter les conflits entre les différentes catégories de clients et, éventuellement, de favoriser l'une d'entre elle en fonction des circonstances. Aux PEA,

ils réservent ainsi le plus souvent deux ou trois de leurs quatre robinets aux fûts (un pour les particuliers ou "buveurs" et deux pour les revendeurs), n'en laissant qu'un ou deux aux femmes (seaux et "plats"). A l'inverse, ils privilégient ces dernières aux pompes manuelles par une alternance dans laquelle un fût succède à douze seaux ou deux fûts à vingt-quatre seaux. Cette institutionnalisation du tour limite les risques de querelles et instaure, dans la pratique, une affectation prépondérante des pompes manuelles aux femmes et des BF/PEA aux pousseurs de fûts. La rigueur de cette ségrégation dépend de l'équipement du secteur en points d'eau et de leur répartition dans l'espace mais, partout, les répercussions de cette situation sont significatives pour l'organisation de la vente d'eau et les caractéristiques socio-économiques de l'activité.

On constate en effet une "déféminisation" évidente de l'activité autour des PEA et des BF : les gérants sont généralement des hommes (en raison notamment du mode de recrutement par les CR) et les charretiers sont quasi exclusivement des hommes (en particulier à cause de la pénibilité du travail)⁵⁹. De ce fait, la symbolique et les rituels traditionnellement attachés à la corvée d'eau, dévolue aux femmes, deviennent obsolètes et, de façon plus fondamentale, les mécanismes et principes de l'approvisionnement en eau des familles changent singulièrement de sens. Il est également probable qu'une évolution aussi notable de l'activité a des répercussions sur la répartition des tâches entre les sexes et entre les membres des cellules résidentielles, donnant notamment une importance nouvelle au "petit cousin" ou "neveu", adolescent désœuvré qui pourra éventuellement "pousser" la charrette familiale et, tout en s'occupant, participer aux frais de la concession. La représentation d'un univers essentiellement féminin et de stratégies exclusivement domestiques traduit donc mal une situation dans laquelle les acteurs sont avant tout des hommes et les enjeux des intérêts marchands.

Ces remarques devraient inciter les différents intervenants extérieurs soucieux d'apporter une aide dans le domaine de l'eau à Ouagadougou à modifier leur approche. Jusqu'à présent en effet, les arguments utilisés pour justifier les actions entreprises dans le secteur de l'eau concernent les femmes et les moyens de leur émancipation face à des tâches domestiques difficiles. A titre d'exemple, dans le rapport d'évaluation que des experts canadiens ont récemment produit sur un programme de forages réalisé dans la périphérie de Ouagadougou, plusieurs chapitres et paragraphes concernent spécifiquement les femmes (leur rôle, leur travail, les conséquences de ce programme

⁵⁹ Cette explication partielle n'épuise cependant pas la question. Une étude sur Bamako mentionne ainsi que la profession des intermédiaires de la vente d'eau semble se "féminiser" et présenter de ce fait des modalités nouvelles : A. BALLO, S. DIALLO, G. PALLIER, S. TRAORE. - op. cit. - p. 29.

sur leur condition) : "La corvée d'eau est traditionnellement la tâche des femmes, c'est pourquoi nous avons prévu un certain nombre de questions sur la diversification de leurs activités économiques et sur l'effet que la construction du forage aurait pu engendrer sur leur situation financière" ⁶⁰. En revanche, il n'est rien dit du phénomène de la revente, pas même pour montrer précisément que le projet, centré sur les pompes manuelles, n'a pas favorisé son développement puisque les charretiers continuent de s'approvisionner préférentiellement aux BF et PEA. Ne fallait-il pas s'interroger sur ce fait, dans un contexte où manifestement le service le plus apprécié de la population est celui de la revente itinérante qui permet à tout un chacun de bénéficier d'un service à domicile dans des quartiers dépourvus de réseaux ? Sans nier la réalité du poids des travaux ménagers qui incombent aux femmes dans la périphérie de Ouagadougou et la pertinence des questionnements sur leur condition réelle, il convient d'être prudent dans la transposition de modèles d'organisation qui sont souvent inspirés de ceux des sociétés rurales où ils ont été plus étudiés et depuis plus longtemps. Ce qu'inspirent les caractéristiques de la revente à Ouagadougou est au contraire une grande circonspection sur la désignation des acteurs impliqués dans la distribution d'eau potable : la réduire à une corvée féminine ou à une activité domestique conduit à dissimuler une grande partie des enjeux qui lui sont liés et rend impossible la compréhension et l'explication des formes qu'a prises ce service depuis quelques années.

Il nous semble en outre que, dans les circonstances actuelles, une aide apportée aux charretiers et à la revente d'eau itinérante (organisation des charretiers, amélioration du matériel et de la logistique, aide à l'accession à la propriété du matériel, etc...) aurait probablement d'importants effets non seulement sur le fonctionnement du service mais aussi plus généralement sur les conditions de vie dans la périphérie (rappelons que 66% de l'eau transitent par les revendeurs). Or, à notre connaissance, rien n'a été entrepris dans ce domaine : aider les femmes reste apparemment un message plus compréhensible que favoriser le commerce de l'eau. Etant donnée son importance réelle, ce désintérêt est passablement inquiétant et démontre une nouvelle fois, s'il en était besoin, que les programmes urbains qui bénéficient de l'attention des intervenants étrangers procèdent rarement de l'étude des besoins ou des demandes réels de la population. Il est vrai que ce commerce s'est jusqu'à présent fort bien passé d'eux et a su s'adapter à la demande citadine.

⁶⁰ M. LECLERC, L. CAMIRE. - op. cit. - tome 1, p. 59.

4/ Les revendeurs dans les circuits économiques urbains

Notre enquête apporte des éléments de connaissance sur les gains des charretiers, propriétaires ou locataires ; en revanche, n'ayant pas enquêté auprès des "patrons", nous ne possédons aucune information consistante sur les revenus issus de la location d'une ou plusieurs charrettes. A l'évidence, l'activité n'apparaît guère lucrative pour les revendeurs.

L'évaluation globale des recettes, brutes ou nettes, est extrêmement difficile puisqu'elle varie à la fois en fonction du tarif pratiqué (décliné suivant la distance essentiellement) et du nombre de courses réalisées dans la journée (fortement influencé par la saison, mais aussi par les conditions locales de desserte : bonne ou mauvaise pression, absence ou non de coupures, fréquentation). L'enquête a retenu, après quelques tâtonnements, des moyennes de recettes de saison sèche et d'hivernage, distinctions qui étaient suggérées par les revendeurs eux-mêmes. Malgré nos précautions, nous n'avons cependant pu échapper à un certain nombre d'imprécisions qui hypothèquent les résultats obtenus. Ainsi les charretiers ont dû faire un effort de mémoire pour donner des exemples de recettes et, en outre, ont dû effectuer une démarche qui leur est tout-à-fait étrangère pour en définir une valeur moyenne : de ce fait, les distorsions peuvent être importantes, d'autant qu'il ne faut pas sous-estimer la part de "complaisance" dans ces réponses destinées souvent à satisfaire l'enquêteur. Par ailleurs, nous n'avons pas toujours réussi à faire clairement exprimer ce que désignait la recette énoncée : un gain brut, duquel il fallait retrancher le prix d'achat de l'eau et éventuellement le prix de la location, ou un gain net. Ainsi parfois nous nous sommes aperçue, après discussion, que la recette que nous déclaraient les charretiers, qui nous paraissait sous-évaluée, était en réalité la somme qui leur restait effectivement en poche le soir, après qu'aient été effectuées des dépenses indispensables, comprenant notamment les repas et les petites réparations. Il est donc souvent délicat de comparer les données chiffrées recueillies.

Dans le tableau qui suit, nous nous sommes efforcée d'homogénéiser les données, qui doivent donc être comprises comme étant les recettes brutes quotidiennes des revendeurs (après soustraction du prix d'achat de l'eau à la fontaine toutefois puisque celui-ci étant réglé au fur et à mesure, les charretiers le déduisent automatiquement et systématiquement du produit énoncé de leurs gains). Il convient donc de diminuer ces recettes moyennes du loyer de la location pour les charretiers qui dépendent d'un patron (rappelons que ce statut concerne 56% des revendeurs).

Tableau n° 173
Répartition des revendeurs selon leurs recettes brutes quotidiennes

	≤500 FCFA	501 à 800 FCFA	≥801 FCFA	Sans réponse	Total
Saison sèche	29*	25	10	6	70
Hivernage	47**	15	1	7	70

* Dont 6 gagnent moins de 250 FCFA par jour.

** Dont 17 gagnent moins de 250 FCFA et 22 entre 251 et 400 FCFA.

Ce tableau montre que les recettes brutes quotidiennes sont modiques : il faut une recette nette supérieure à 800 FCFA par jour pour atteindre un revenu mensuel moyen proche du salaire minimum (25 000 FCFA). Sur un échantillon de charretiers plus restreint, limité aux secteurs 10 et 14, Philippe Bedek calcule quant à lui que le montant des recettes nettes quotidiennes d'un revendeur livrant 6 fûts par jour en moyenne et louant sa charrette à 300 FCFA/jour, s'élève à 330 FCFA et que son revenu mensuel est de 12 900 FCFA ⁶¹.

Si cette occupation semble donc peu susceptible de procurer à un ménage ses principaux revenus, elle peut en revanche constituer un apport financier complémentaire appréciable, d'autant qu'elle valorise alors une main-d'œuvre familiale mal ou pas employée par ailleurs sur le marché du travail urbain. Les enjeux de la revente de l'eau ne doivent donc pas seulement être considérés à l'intérieur du cénacle des acteurs institutionnels ou à travers la rationalité industrialo-commerciale de l'ONEA : ils sont aussi à définir en fonction des petits acteurs d'un monde urbain tenu à l'écart de la desserte des grands services publics, qui y développent une logique commerciale - et sociale - privée très éloignée de l'esprit "service public", mais qui a le mérite d'établir un compromis entre les besoins de la clientèle potentielle et les contraintes de reproduction des petites activités artisanales et commerciales, principal mode d'insertion dans l'économie monétaire urbaine pour une part notable des citoyens de la périphérie ⁶².

Il convient ainsi de considérer la revente de l'eau comme une fonction commerciale parmi d'autres - même si cette approche contrarie les généreux principes fondateurs du "service public" tels qu'ils ont été importés des pays occidentaux - en tentant

⁶¹ L'auteur n'évoque pas le problème des réparations cependant : Ph. BEDEK. - op. cit. - p. 60.

⁶² Cf. supra : deuxième partie, chapitre I (I.B.2.).

d'interroger les capacités de cette activité à combler les lacunes du service de l'ONEA et non en remettant sans cesse en cause sa légitimité. Dans la capitale burkinabè, mais cela ne lui est nullement spécifique, il est possible d'obtenir, contre une rémunération généralement modique, toutes sortes de prestations : parcage et gardiennage de sa voiture ou de sa mobylette, portage des courses au marché, cirage des chaussures, mais aussi "soins" des mains et des ongles en attendant sa bière... La revente de l'eau s'inscrit aussi dans cette logique : pour répondre essentiellement à la déficience du service public, elle n'échappe pas plus que les autres activités urbaines à la pression du sous-emploi et, partant, à la recherche éperdue de "partage" des ressources qui provoque, notamment, une atomisation des fonctions urbaines, redistribuées, avec leurs rémunérations, entre un grand nombre de citoyens. En ne retenant que sa place dans la chaîne sectorielle du service, on masque son enracinement dans les pratiques sociales et économiques citadines : loin d'être un accessoire de la panoplie des services "déclassés" de la ville des pauvres, elle participe plus largement de mécanismes d'insertion urbaine mis en œuvre tant par des clients que par des "prestataires" recrutés dans un très large éventail de la société urbaine. En ce sens, la reconnaissance de son caractère d'utilité "publique" est justifiée.

B. Le service offert aux particuliers

Par les types de service offerts, la revente constitue, pour les ménages non branchés qui représentent sa clientèle potentielle, la solution la mieux adaptée en matière d'approvisionnement en eau potable, en dépit de son prix élevé. Afin de comprendre pourquoi les populations résidentes de la périphérie sont prêtes à payer plus cher une eau qu'elles pourraient avoir à plus bas prix à la BF la plus proche, il convient de décrire les prestations et les avantages procurés par le travail du charretier. Remarquons tout d'abord que, de même que pour les revendeurs, l'achat d'une charrette représente pour le ménage moyen un investissement important, difficilement conciliable avec les contraintes quotidiennes qui pèsent sur les budgets familiaux. Lorsqu'il ne dispose pas de branchement, il a alors le choix entre l'approvisionnement direct à un point d'eau collectif ou l'utilisation des services d'un revendeur.

Nos enquêtes ne nous permettent pas d'évaluer correctement le nombre d'habitants desservis par les revendeurs. Nous pouvons en revanche proposer un ordre de grandeur à partir des données recueillies sur la clientèle des revendeurs. Nous connaissons en effet le nombre moyen de trajets quotidiens effectués par chaque revendeur enquêté (5)

et la quantité d'eau redistribuée chaque jour (1 000 litres). Si nous retenons l'hypothèse déjà proposée d'une consommation spécifique de 12-15 litres/habitant/jour, le nombre de résidants desservis journalièrement par un revendeur serait de 80 environ, soit, si l'on suppose un effectif de 1 300 revendeurs (hypothèse moyenne), une population desservie de 100 000 habitants (environ 50% de la population des aires périphériques). Ce calcul repose sur trop d'hypothèses pour être vraiment fiable, toutefois, il concorde avec les observations empiriques et reflète, en estimant que 50% de la population dépendent de ses réseaux de clientèle, l'importance physique, sociologique et économique de ce service de revente. Même sommaire, il permet donc de confirmer l'impression première que provoque l'intense trafic des charrettes à eau dans la périphérie.

Le recours répandu à cette prestation s'explique en premier lieu par les facilités qu'il offre aux clients : la mise à disposition de l'eau à domicile supprime en effet les désagréments tels que l'attente aux installations publiques et la fatigue du transport. Gain de temps et diminution de l'effort physique sont les deux premiers avantages offerts. On soulignera que les femmes en profitent au premier chef puisque, libérées de ce travail, elles peuvent se consacrer à des tâches plus rémunératrices ou plus valorisantes.

Cependant, ce service est payé fort cher. La forte demande jointe aux difficultés objectives du travail a en effet joué dans le sens d'une inflation des tarifs, les dépassements ayant atteint leur paroxysme au début des années 1980, où le laisser faire des autorités et la sécheresse se sont conjugués pour porter le prix du fût, dans certains quartiers mal desservis, à plus de 1 000 FCFA ! Face à ces excès, le CNR s'est efforcé de réglementer l'activité : le tarif officiel de revente a ainsi été plafonné par le Haut-commissariat de la province à 150 FCFA les 200 litres (soit 750 FCFA le m³ contre 150 à 250 directement aux BF et PEA). Remarquons à nouveau que, par cette mesure, les pouvoirs publics ont reconnu et légalisé la pratique, allant jusqu'à en proposer officiellement une rémunération fixée à 120 FCFA le fût (différence entre le prix de vente et le prix d'achat de l'eau aux installations publiques), correspondant au tarif que les ménages sont en effet, dans leur ensemble, prêts à consentir pour une prestation très appréciée.

Bien que le contrôle des CR et la concurrence entre revendeurs aient permis une nette amélioration du respect des montants légaux, les prix réels varient cependant de 125 à 175 FCFA le fût, atteignant même parfois 200-250 FCFA, en fonction de la difficulté de la tâche (distance, temps d'attente, état des pistes) et de la qualité du service. Le prix moyen est relativement difficile à établir en raison de la multiplicité des tarifs pratiqués

par chaque revendeur. Tous en effet modulent leurs prix (seuls huit vendeurs indépendants nous ont affirmé n'avoir qu'un seul prix : sept vendent le fût à 150 FCFA et un à 200 FCFA). L'enquête demandait de préciser l'écart entre les extrêmes : le binôme le plus courant est composé d'un tarif à 150 FCFA et d'un deuxième à 175 FCFA. On trouve cependant des prix inférieurs (125 FCFA) mais aussi beaucoup de plus élevés (20 revendeurs, soit un tiers, "affichent" des tarifs supérieurs de 200 ou 250 FCFA et l'un des enquêtés dessert régulièrement un client éloigné pour 375 FCFA). Ces prix, qui outrepassent les consignes données par le Haut-commissariat, concernent toujours les aires urbaines les plus difficilement accessibles : ceux que nous avons relevés dans l'enquête nous ont été indiqués par des revendeurs desservant le nord des secteurs 25 et 23 (5), l'est des secteurs 28, 29 et 30 (10), le sud des secteurs 15 et 17 (6), périmètres qui sont éloignés des points d'eau publics et dépourvus de voies carrossables.

Tableau n° 174

Répartition des charretiers par catégories de prix de revente (calculées d'après la moyenne de leurs tarifs)*

Prix en FCFA	< 150	150 à 175	> 175	Sans réponse	Total
Nombre de charretiers	21 (min. 125)	34	11 (max. 375)	4	70
%	30	48	16	6	100

* Nous avons regroupé les charretiers dans les trois classes de prix en fonction de la moyenne des tarifs qu'ils ont fournis dans l'enquête. Un revendeur classé dans la catégorie "150 à 175" peut donc en réalité avoir un tarif à 125 et un deuxième à 200 FCFA.

Tableau n° 175

Répartition des revendeurs selon leur tarif maximal de revente

	≤150	175 à 200	≥225	Sans réponse	Total
Nombre de charretiers	33	27	6	4	70
%	47	38	9	6	100

Le principal facteur d'augmentation des prix est ainsi la distance. Du moins est-ce l'argument le plus souvent avancé par les revendeurs, qui différencient systématiquement un client situé à moins d'un kilomètre de la BF d'un autre qui en serait plus éloigné (entre deux et trois kilomètres). L'essentiel du service s'effectue cependant

sur des distances moyennes (1 400 mètres). En deçà, les clients se servent eux-mêmes ou possèdent un branchement particulier ; au-delà, le revendeur perdrait trop de temps à faire l'aller-retour et il ne pourrait desservir suffisamment de clients dans la journée pour rentabiliser son activité. Nous n'avons rencontré qu'un charretier dont les courses couvrent régulièrement une distance de quatre à cinq kilomètres. Comme les autres, il propose un tarif de base à 150 FCFA qui s'applique à la desserte des clients situés dans un rayon de 1 000 mètres, et un tarif modulable suivant la distance, pouvant s'élever jusqu'à 375 FCFA.

Tableau n° 176

Longueur moyenne des courses des revendeurs (en mètres)

	<1 000	1 000	1 500 à 2 500	≥3 000	Sans réponse	Total
Nombre de charretiers	11 (min. 200)	24	17	8 (max. 5 000)	10	70
%	16	34	24	12	14	101

La saison est aussi quelquefois évoquée en tant que facteur de variation des prix. En saison sèche la demande est plus forte et les conditions d'approvisionnement plus difficiles, aussi les tarifs sont-ils parfois légèrement supérieurs. Ce n'est toutefois pas une règle générale et au cours de nos enquêtes, qui se sont déroulées en hivernage et en saison sèche, nous n'avons pas décelé de différences importantes dans les prix pratiqués. Il est probable que les revendeurs sont prudents et qu'ils dissimulent leurs augmentations, quand elles existent, derrière le prétexte de la distance. Dans la mesure où les autorités leur ont reconnu le droit de faire payer leur service, ils estiment légitime d'en indexer le prix sur l'effort fourni, mais ils savent aussi pertinemment que cette règle sera mieux admise si ses déterminants sont exprimés en terme de distance (élément intangible et négocié une fois pour toutes avec le client) plutôt qu'en terme de saison.

Si les revendeurs nous ont "avoué" sans grande difficulté pratiquer des tarifs dépassant la norme officielle de 150 FCFA le fût, c'est que ceux-ci sont globalement admis par tous, en considération de la difficulté objective du travail et de la valeur marchande que les habitants sont prêts à reconnaître à ce service. L'on peut ainsi considérer que, jusqu'à 200 FCFA environ (soit plus de 90% des tarifs exprimés par les revendeurs enquêtés), ces augmentations sont tolérées tant par les charretiers (d'où leur complaisance à les communiquer à un observateur extérieur, tout en sachant fort bien qu'ils ne respectent pas la réglementation provinciale) que par la population, à condition

que le surcroît d'effort soit tangible (lors d'une course plus longue que la moyenne par exemple). Cette constatation n'enlève rien au fait que les habitants de la périphérie paient ainsi de façon scandaleusement élevée leur eau potable : notre propos n'est pas de justifier les différences de prix, notamment avec les citadins "branchés" du centre-ville (pour qui le mètre cube est à 95 FCFA), mais de tenter de comprendre pourquoi les populations des secteurs étudiés acceptent, dans une proportion aussi massive, de rémunérer les revendeurs.

Il est ainsi patent que le gain apporté par la prestation du revendeur est notamment apprécié en fonction de l'éloignement du client : le service à domicile présente un avantage comparatif considérable pour un ménage isolé. L'intérêt est en revanche moins flagrant pour une famille résidant à proximité d'une BF, de sorte qu'il est logique que les charretiers trouvent dans les périmètres urbains les plus mal équipés et les plus retirés leur "meilleure" clientèle : "captive", celle-ci n'a guère les moyens d'un marchandage et, contrainte de se plier aux aléas de l'inflation, consent souvent une rémunération excessive du revendeur. Consentir ne signifie d'ailleurs pas qu'elle l'accepte de bon gré car nous avons fréquemment entendu les habitants se plaindre des comportements des charretiers. Ils hésitent toutefois à "dénoncer" ces pratiques aux CR, qui ont pourtant tôt lancé un appel à la "vigilance populaire", de peur d'écarter définitivement les revendeurs de leur quartier. A nos interrogations sur ce sujet, il nous a ainsi souvent été répondu que l'eau est un bien vital pour lequel il n'est pas raisonnable de courir un tel risque : l'on préfère généralement rechercher un "arrangement" avec un revendeur qui accepte de venir à domicile, quitte à en payer le prix, plutôt que de se passer de son aide.

Les revendeurs, en revanche, ne nous ont rien rapporté des dépassements de prix excessifs et parfaitement contraires aux principes édictés par les pouvoirs publics, dus à des situations particulières d'exacerbation de la demande et de concurrence entre activités. Par exemple, certains jours de la semaine, les dolotières ont besoin de grandes quantités d'eau pour la fabrication de la bière de mil. Dans les quartiers périphériques, elles ont souvent recours aux services des charretiers, dont elles constituent d'ailleurs une clientèle fidèle. Or, utilisant cette eau à des fins professionnelles, elles sont disposées à en payer un prix supérieur à celui généralement pratiqué pour les besoins domestiques. De ce fait, le jour de préparation du dolo, elles provoquent une surenchère en offrant pour d'importantes quantités d'eau un prix plus avantageux : le client ordinaire qui souhaite être rapidement approvisionné est ainsi contraint de se montrer à son tour "généreux".

Un autre facteur clé, bien que conjoncturel, de la hausse des prix de l'eau est celui du développement de la construction. L'habitat en périphérie est le plus souvent banco, briques de terre dont la confection requiert beaucoup d'eau. Or depuis 1984, l'intense activité de construction provoquée par les opérations massives de lotissement concentre dans le temps et dans l'espace la demande en eau et entraîne dans les aires touchées une vive compétition. Il est ainsi aisé de vérifier que la hausse des prix suit le déplacement de l'épicentre des lotissements dans chaque secteur et que, immédiatement après l'attribution des parcelles et jusqu'à la saison des pluies, la concurrence entre usages ménagers et besoins pour la construction provoque une flambée des prix. Le mécanisme s'est reproduit dans tous les périmètres concernés entre 1984 et 1989. Là encore, la demande des tâcherons pressés d'achever leurs chantiers avant les premières pluies a joué en défaveur des clients ordinaires et les charretiers ont su jouer de cette concurrence. On nous a ainsi rapporté que des fûts avaient été revendus à 2 000 FCFA dans le nord de la ville !

Hormis ces situations particulières, la composante déterminante de formation des prix reste ainsi la distance entre le point d'eau et les concessions ; les enquêtes montrent que, de fait, lorsque l'équipement des quartiers en BF et PEA s'améliore, les revendeurs ont moins de possibilités d'imposer des tarifs abusifs. En effet, la concurrence entre eux et la tendance des citadins résidant au voisinage des points d'eau à se servir eux-mêmes, ne peuvent que jouer dans le sens d'une baisse des prix, ce que les aménageurs devraient prendre en compte. Cette corrélation inversement proportionnelle entre densité des points d'eau et prix pratiqués par les revendeurs apparaît clairement dans les secteurs les mieux desservis par le réseau. Un exemple convaincant nous en est ainsi donné dans le secteur 17. Longtemps resté très mal équipé, le secteur disposait d'une armada prospère de revendeurs lorsque nous avons commencé nos enquêtes en 1987. A la fin de cette même année cependant, l'ONEA a ouvert à Pissy une station autonome qui a permis l'alimentation de quinze nouvelles BF réparties dans un espace relativement limité. Interrogés en avril 1988, les revendeurs de ce périmètre nous ont fait part de leurs inquiétudes. La concurrence est en effet aujourd'hui très forte entre eux car la clientèle a sensiblement diminué : les résidants se déplacent de plus en plus eux-mêmes vers des BF qui présentent le double avantage d'être désormais situées à proximité de leur domicile, et d'être modérément fréquentées en raison de la multiplication des branchements particuliers, l'attente y est donc réduite. Aussi beaucoup de revendeurs ont-ils abandonné cette occupation, tandis que d'autres se déportaient vers des aires résidentielles moins bien desservies, et que les derniers tentaient de maintenir leur

activité dans le quartier en vendant leurs fûts à 100 FCFA voire même à 75 FCFA... La loi du marché a ici parfaitement joué.

A ces premiers atouts, diminution de l'effort et gain de temps, le service des revendeurs peut ajouter d'autres agréments, à la fois d'ordre matériel et symbolique, qui justifient sa prépondérance et rendent plus intelligible le fait que tant de ménages y aient recours. Les modalités du service présentent en effet des variantes qui permettent de voir se dessiner une authentique hiérarchisation des prestations offertes, adaptée aux capacités économiques et aux exigences des "consommateurs". Cette diversification renvoie à l'identification de deux principaux types de clientèles : les abonnés et les clients occasionnels.

La prestation minimale est celle proposée à la clientèle occasionnelle, que le charretier attend au point d'eau (ou par qui il est hélé lors d'une de ses courses) et à qui il livre, à la demande, un fût d'eau payé comptant. Parallèlement, des formules plus sophistiquées s'adressent aux abonnés, avec lesquels le revendeur fixe un niveau de service qu'il s'engage à respecter (quantités d'eau, périodicité, formule de paiement : comptant, quotidien, hebdomadaire ou mensuel). Le contrat (oral) peut par exemple postuler que le charretier doit apporter un fût de 200 litres tous les jours et que le client le paiera à la fin de chaque semaine. Ce type de prestation repose sur la confiance mutuelle et ne peut se développer qu'au sein des réseaux de relations pré-établis. Le service adopte ici encore, dans les modalités de son exercice quotidien, les normes de fonctionnement de la sociabilité africaine dans laquelle la relation sociale précède la relation économique : le client est sûr de la régularité de son charretier, et de la qualité de l'eau qu'il lui fournit, seulement s'il connaît celui-ci par ailleurs et que le contexte sociétal contribue à insérer la pratique du revendeur dans un tissu plus large de solidarités, allégeances et dépendances. Nous avons ainsi souvent constaté que les abonnés choisissaient de préférence leurs revendeurs parmi leur parentèle, les fils de voisins ou sur recommandation de connaissances.

Il est par exemple un domaine dans lequel la confiance établie entre le revendeur et son client est particulièrement importante, et donc l'utilité d'établir la relation marchande dans un système d'interdépendance, d'autant plus nécessaire : celui de la qualité de l'eau acheminée. En principe, les charretiers s'approvisionnent aux BF et aux PEA, la propreté et la "potabilité" de l'eau ne devraient donc pas poser de problème. Toutefois, elles peuvent être remises en question de deux façons différentes : le charretier peut délibérément ou accidentellement utiliser de l'eau polluée, ou bien il n'a pas de pratique

régulière de nettoyage de son fût, auquel cas la détérioration des parois intérieures des bidons et la contamination de l'eau stagnant dans un fût immobilisé, peuvent contribuer à la pollution de l'eau revendue.

L'enquête montre que les comportements relevant du premier type sont fréquents. En effet, un certain nombre de gérants des points d'eau nous ont relaté que parfois, en période de grande demande, des charretiers s'approvisionnent aux barrages. Les revendeurs eux-mêmes confirment que, pour satisfaire la demande des constructeurs et fabricants de banco, ils puisent l'eau gratuite dans les lacs de barrage du nord de la ville, mais ils dénievent revendre celle-ci pour l'usage domestique des familles. Cependant, plusieurs des charretiers enquêtés, apparemment mal informés des dangers et des modes de contamination de l'eau, reconnaissent qu'ils ne nettoient pas leur fût entre ces deux usages : de ce fait, leur respect des consignes concernant l'origine de l'eau vendue aux ménages est partiellement oblitéré par des pratiques qui traduisent une profonde méconnaissance des données sanitaires élémentaires.

Tableau n° 177

Périodicité de l'entretien des charrettes par les revendeurs

	1 fois/jour	1 fois/semaine	Episodiquement	Jamais	Sans réponse	Total
Nombre de charretiers	4	27	19	13	7	70
%	6	38	27	19	10	100

Cette ignorance est corroborée par les réponses obtenues, lors des enquêtes, à propos des modalités d'entretien et de nettoyage des fûts : 27% des revendeurs interrogés affirment "nettoyer" le bidon de temps en temps par un simple rinçage à l'eau tandis que 19% n'en voient pas la nécessité puisque "l'eau est propre" par nature... Au total, près de 50% d'entre eux considèrent le nettoyage du fût comme superflu et n'ont dans ce domaine aucune règle de conduite fixe. Pour beaucoup d'entre eux, le propre, notion subjective par excellence, et le sain sont synonymes : parce qu'ils ne font pas le lien entre leurs comportements et les dangers sanitaires liés à une eau polluée, ils ne voient pas la nécessité de pratiques d'hygiène spécifiques, susceptibles de diminuer ce péril sanitaire.

En revanche, l'autre moitié des revendeurs observe des mesures élémentaires d'hygiène et nettoie régulièrement les fûts (38% au moins une fois par semaine et 6% une fois par jour) : lessivage de l'intérieur et de l'extérieur avec du savon (rarement avec de l'eau de javel), vidange et aération du fût inutilisé. Ces charretiers ont été sensibilisés par les CR ou par leurs clients, soucieux de la qualité de l'eau qu'ils consomment. Il est donc de première importance que des relations de confiance aient été établies entre revendeur et acheteur, afin de garantir le respect des engagements : c'est l'une des raisons pour lesquelles l'abonné est sensiblement privilégié puisqu'il a plus de certitude qu'un client aléatoire quant à la provenance de son eau et aux précautions prises par le revendeur pour ne pas la polluer.

Revenons à présent sur les types d'abonnements. Ceux-ci sont relativement répandus sous leur forme la plus simple : les clauses du pacte prévoient uniquement la périodicité de la desserte, le client payant comptant, sauf arrangement ponctuel. Ainsi sur 68 réponses obtenues, 50 revendeurs affirment avoir des abonnés, généralement entre trois et cinq, qu'ils servent régulièrement (soit une population de 213 ménages abonnés au total)⁶³. Les variations saisonnières sont négligeables : seuls quatre revendeurs ont mentionné une diminution du nombre de leurs abonnés en hivernage. Ce constat suggère que ces derniers n'appartiennent pas à la partie la plus défavorisée de la clientèle, celle qui n'a recours à l'eau du réseau qu'après assèchement du puits, mais constituent au contraire une catégorie d'usagers permanents de l'ONEA (via les revendeurs). La grande majorité de ces abonnés commande un fût tous les trois jours (69%), mais 28% en consomment un par jour et 3% moins de deux par semaine. Ces quantités sont cependant susceptibles de varier suivant la saison, il s'agit ici de moyennes.

Il demeure très difficile d'évaluer la part que représentent ces abonnés dans la clientèle totale des revendeurs. Tous ceux-ci, sauf trois, servent des clients occasionnels après avoir délivré les commandes de leurs abonnés. Mais cette clientèle passagère est par définition aléatoire : sa demande, contrairement à celle des abonnés, se réduit considérablement avec l'hivernage, car elle émane surtout de familles qui utilisent l'eau des puits. D'après nos entretiens avec les charretiers, il apparaît que la clientèle abonnée représente un enjeu considérable : elle assure une certaine sécurité au revendeur et, parce qu'elle suscite moins de récriminations et controverses en raison des liens privilégiés qui

⁶³ Une étude de l'ONEA en 1987 estimait à 57% la proportion de revendeurs disposant d'une clientèle stable et permanente, ce qui est sensiblement inférieur à ce que montre notre enquête : S. KOANDA. - Proposition d'organisation des revendeurs. - Ouagadougou : ONEA, 1987. - doc. dactyl.

unissent le charretier à son client, elle est souvent plus facile à gérer que la clientèle occasionnelle.

Parmi les systèmes d'abonnement, les mensualisations du paiement restent toutefois encore minoritaires : 15 revendeurs ont des abonnés mensualisés et totalisent 68 contrats de ce type (soit environ un tiers de la clientèle abonnée). Des raisons diverses sont évoquées par les charretiers : manque de confiance entre revendeurs et clients, contraintes quotidiennes et charges journalières de location du charretier (il lui faut une recette quotidienne suffisante pour se nourrir, pourvoir éventuellement à des petites réparations et surtout payer son patron), capacités financières de la clientèle. Cette dernière donnée semble néanmoins prépondérante. Bien que nous ayons souligné que les abonnements concernaient une frange "moyenne" de la clientèle, celle-ci n'en est pas moins souvent constituée de familles que de faibles moyens ou des revenus aléatoires ne prédisposent guère à l'épargne. Aussi l'achat de petites quantités d'eau renouvelées deux à trois fois par semaine correspond-il mieux à la structure de leurs ressources. En cela, la pratique d'achat de l'eau ne se différencie pas des autres comportements de consommation des populations citadines africaines. Les revendeurs proposent un service à domicile adapté non seulement aux capacités financières de leurs clients mais aussi à leur rythme de dépenses, ce que, en revanche, l'ONEA n'est pas en mesure d'offrir : même si les canalisations atteignaient ces quartiers, la facturation ne pourrait être scindée en petites périodes sans entraîner des frais de gestion prohibitifs. La revente au détail est ainsi adaptée aux disponibilités financières d'une part importante des "consommateurs" qui ne pourrait se conformer aux exigences de la facturation mensuelle.

Elle est en outre un procédé simple d'auto-limitation de la consommation. "Quelques personnes ont accepté, souvent malgré elles, d'installer un robinet dans leur concession. Mais l'opération a fait long feu : la femme africaine, dans sa large majorité, n'a pas le sens de l'économie (sic). Elle gaspille et n'en a pas conscience. Aussi la facture pour la seule eau est telle que le ménage ne peut payer ; ceci entraîne aussitôt la rupture de la fourniture d'eau et on reprend le ravitaillement par le seau à la borne-fontaine" ⁶⁴. Laissant à Oumarou Dao la responsabilité de ses propos sur la femme africaine, retenons de son commentaire, daté du début des années 70, qu'il souligne la difficulté des ménages à contrôler leur consommation, remarque qui reste valable bien que, la prudence l'emportant souvent, les citadins hésitent aujourd'hui à engager les frais de

⁶⁴ O. DAO. - Quagadougou : étude urbaine. - Montpellier : Institut de géographie, 1972. - p. 290. - (Thèse de troisième cycle).

branchement ainsi que nous l'avons déjà souligné. L'achat au revendeur, rythmé par des intervalles de temps fixés à l'avance, est ainsi un mode choisi de régulation familiale des dépenses consacrées à ce poste budgétaire. Une fois les 200 litres d'eau stockés dans les canaris domestiques, la maîtresse de maison sait combien de temps elle doit faire durer cette réserve (généralement trois jours pour un ménage moyen de la périphérie) et s'organise en fonction de cet impératif. En revanche, le branchement dans la cour ne permet pas de gérer aussi facilement l'économie d'eau : la proximité du robinet, la facilité de son utilisation (n'oublions pas qu'il sera difficile d'en interdire l'accès aux enfants, voisins, ou aux membres de la famille de passage dans la concession) et la difficulté de contrôler les quantités utilisées sont autant de facteurs d'augmentation de la consommation d'eau familiale.

Les ménages plus aisés ou bénéficiant de revenus salariaux stables ont en revanche d'autres comportements : plus à même de régler des factures mensuelles, ils sont aussi demandeurs de ce genre de facilités qui simplifient les transactions monétaires. Si, à l'inverse de la précédente, plus nombreuse, cette catégorie relativement privilégiée d'usagers ne constitue pas une clientèle captive des charretiers, elle trouve dans leur pratique le moyen d'améliorer considérablement le niveau de service que lui offre l'ONEA et d'accéder à un confort auquel elle aspire et que ses moyens ne lui permettent pas d'obtenir par d'autres voies (suffisamment aisée pour tirer une canalisation sur quelques mètres, elle ne peut cependant financer plusieurs centaines de mètres de conduite pour se brancher sur un tuyau souvent trop éloigné).

En outre, en rémunérant un peu plus cher un charretier, ou en se l'attachant par des dispositions avantageuses, l'abonné peut aussi assurer la sécurité de son approvisionnement en eau potable : le revendeur s'engage alors, quelles que soient les circonstances, à le livrer en priorité et permet ainsi à son client de disposer toujours à domicile des quantités d'eau qu'il a lui-même fixées. Plusieurs charretiers enquêtés avaient ainsi des abonnements mensualisés à "conditions spéciales", notamment dans les secteurs où les coupures d'eau sont fréquentes, pour lesquels ils étaient souvent contraints d'aller chercher l'eau assez loin à des installations mieux alimentées que celles du voisinage immédiat (secteurs 15, 16 et 29 notamment). Les abonnés qui souhaitent bénéficier de ce niveau de service, dont la régularité suppose un effort supplémentaire du revendeur, contractent des abonnements plus onéreux, le plus souvent à 200 FCFA le fût, même pour de petites distances. En compensation, ils pâtissent moins des aléas de la distribution assurée par le réseau ce qui, à n'en pas douter, constitue un avantage fort appréciable.

Il convient à nouveau de souligner que la qualité de service ainsi atteinte ne peut être garantie par l'ONEA, même pas pour ses propres abonnés qui subissent, avec une inégale acuité selon les quartiers, les désagréments des baisses de pression et des coupures d'eau. En 1986, ils étaient ainsi 55% dans la ville lotie à placer les coupures d'eau en priorité parmi les motifs d'insatisfaction des besoins en eau, contre 38% en périphérie lotie et 17% en périphérie non lotie (dans cette dernière, c'est en revanche le manque de revendeurs qui arrivait en tête)⁶⁵. Si les ménages "branchés" subissent directement cet inconfort et y remédient en stockant l'eau en prévision des coupures, les "non branchés" peuvent dans une certaine mesure contourner ces inconvénients et en atténuer les répercussions sur leur vie domestique en s'assurant par un abonnement les services d'un charretier : celui-ci ira chercher l'eau dans un autre quartier ou à un autre point d'eau pour respecter le contrat d'approvisionnement passé avec son client.

Au-delà des avantages immédiats procurés par ce service de revente à domicile, il faut apprécier les distinctions que cette prestation individualisée, à laquelle s'attache un certain prestige social, introduit dans la population : d'un côté ceux qui doivent se servir eux-mêmes, de l'autre ceux que leurs moyens financiers ou leur appartenance à un réseau de relations dissocient du commun de la clientèle par un service personnalisé. En évitant la corvée d'eau et la promiscuité des files d'attente aux femmes de la maison, en donnant à ces familles l'illusion du confort moderne, ou du moins en leur proposant l'ersatz le plus acceptable à un mode de consommation auquel elles aspirent et dont les élites du centre-ville leur donnent une image, le service des charretiers satisfait les aspirations des moins défavorisés de ces périphéries, soucieux (après leur accession à la propriété immobilière) d'affirmer leur ascension sociale par des signes extérieurs de confort que les services publics sont encore incapables de leur fournir.

Cette différenciation des profils et des comportements de la clientèle permet de mieux cerner les atouts de la revente par portage en insistant sur sa diversité interne et en soulignant sa faculté d'ajustement aux besoins spécifiques des populations. Ainsi elle répond, pour une part, à la demande d'une clientèle "captive" trop éloignée des points d'eau et trop peu fortunée pour s'acheter une charrette : son principal avantage est alors de fournir une prestation conforme aux désirs et disponibilités monétaires des familles et présentant une souplesse de fonctionnement appréciée. A l'opposé, elle dessert aussi des

⁶⁵ LAHMEYER INTERNATIONAL. - Approvisionnement en eau de la ville de Ouagadougou. Etude de factibilité. Document de référence : version définitive. - Ouagadougou : Lahmeyer International, 1986. - tableau 3.4.22.

ménages plus aisés qui ne possèdent pas de branchements d'eau en raison de leur situation géographique mais qui, le jour où l'ONEA équipera leur périmètre résidentiel, seront parmi les premiers à demander le raccordement : le recours aux revendeurs est alors un palliatif en attendant une solution définitive. Ce fut précisément le scénario à Pissy, après l'ouverture de la station autonome : trois revendeurs interrogés à une BF de ce quartier nous ont affirmé avoir perdu l'ensemble de leurs abonnés (respectivement 4, 4 et 5), qui ont tous opté pour un branchement particulier. On peut ainsi suggérer que, lors de ses études préalables aux extensions du réseau, l'ONEA trouverait dans les comportements de la clientèle des revendeurs, de précieux indices sur la rentabilité future des installations.

Les résidants qui s'approvisionnent auprès des revendeurs ne peuvent donc être amalgamés sans discernement au sein d'une catégorie unique d'habitants, exclus du service public par leur faible pouvoir d'achat : cette approche, qui est trop souvent celle des observateurs occidentaux et qui dévalorise le service des charretiers dans les villes du Tiers-monde, fait fi des motifs réels de leurs clients. Loin de caractériser toujours une intégration précaire en ville, ce service est, à Ouagadougou où les occupants légaux et illégaux de leur parcelle y ont pareillement recours, une réponse opportune pour combler le déficit de confort subi par l'inexistence des installations pour les uns, et une réponse à l'incapacité matérielle des autres de surmonter les contraintes d'accession au service public standard minimal. Remède temporaire en attendant que l'ONEA améliore ses prestations (clientèle aisée), ou bricolage à l'aval pour atténuer les effets d'une gestion inadaptée par ses normes de branchement et ses modalités de facturation (populations à bas-revenus), il est dans tous les cas une réponse choisie à l'inadéquation du service public aux besoins de tous ceux pour qui l'intégration en ville passe par un "exil" en périphérie.

Aussi sa flexibilité géographique, son élasticité face à une demande d'achats parcellisés et suivant une régularité fondée sur le rythme familial, sa complémentarité face à un réseau présentant souvent des défaillances, ses possibilités de garantir une certaine sécurité de l'approvisionnement, sont-elles autant de caractéristiques qui font de la revente non pas un sous-service des pauvres, mais un service à part entière, avec ses avantages comparatifs et son coût. Remarquons, sans entrer dans le débat sur lequel nous reviendrons ultérieurement, que les attributs ainsi identifiés sont aussi ceux que des auteurs présentent souvent comme des composantes intrinsèques des activités de production et de service "informelles" : "Spécialisation dans l'activité assurant le contrôle d'un créneau non exploité ou pas encore rentable pour une entreprise

capitaliste" et exploitation "des avantages comparatifs tels que la mobilité et la dispersion spatiales, la fragmentation de l'offre, les relations personnalisées avec la clientèle qui favorisent le crédit au consommateur" ⁶⁶.

Dans le présent contexte, ses particularités placent indiscutablement la revente de l'eau en situation de complémentarité par rapport à l'ensemble du dispositif de distribution de l'ONEA, mais aussi par rapport à la mission plus précise des gérants : elle assume ainsi un rôle spécifique à leurs côtés et l'articulation de ces trois "segments" distincts nous semble représenter, à l'heure actuelle, l'optimum synergique de la gestion de l'eau potable à Ouagadougou. Elle permet de coaliser des forces disparates, issues de sphères de la société différentes, au sein d'une "coexistence" opératoire qui mobilise, au cœur des collectifs dans lesquels elle s'enracine, les ressources spécifiques correspondantes (capitiaux et savoir-faire technique à l'ONEA, main-d'œuvre et expérience du milieu pour les gérants et revendeurs). Elle est en outre, par ses montages et ses "collages" de formules à la carte, la configuration de desserte la plus "efficace", tant pour l'ONEA, à qui elle ouvre un éventail de clients potentiels que les systèmes traditionnels de distribution ne peuvent atteindre, que pour les habitants, à qui elle propose une hiérarchie de services suffisamment différenciée pour capter les demandes les plus diverses. Loin de refuser les évidences de cette situation, l'ONEA s'est efforcé de s'y conformer, plus ou moins adroitement, en assortissant ses tentatives de contrôle d'ouvertures vers un partenariat mieux assumé : des documents officiels émanant de l'Office reconnaissent ainsi en 1987 l'utilité de ce commerce et, après avoir identifié un certain nombre des problèmes soulevés par ses activités (parmi lesquels la pénibilité du travail, la faible protection des charretiers, les risques liés à la qualité de l'eau et l'insuffisant contrôle des prix de revente), proposait d'en améliorer l'organisation générale et d'en fixer les règles par un cahier des charges ⁶⁷. Cette reconnaissance institutionnelle de la complémentarité par le "bas", suffisamment rare en Afrique pour être mentionnée, explique pour une large part la physionomie très particulière du service d'eau potable à Ouagadougou.

⁶⁶ C. MALDONADO. - op. cit. - p. 36.

⁶⁷ S. KOANDA. - Proposition d'organisation des revendeurs. - op. cit. ; DIRECTION GENERALE DE L'ONEA. - Cahier des charges pour l'organisation de la vente d'eau à partir des bornes-fontaines publiques. - Ouagadougou : ONEA, 1987. - 3 p.

C. Charretiers et CR : les modes de coopération

S'il y a "coexistence" et partage des responsabilités entre les différents collectifs d'acteurs, en revanche les empiétements sont rares. Pour être étroitement articulée avec les deux autres, chaque sphère fonctionnelle (production-distribution en amont, gestion des points d'eau, revente par portage) n'en dispose pas moins d'une autonomie relative, de sorte que les enjeux et les logiques constitutives de chacune répondent à des déterminations spécifiques. Pourtant, étant données les ambitions des CR sur le contrôle de la vie publique dans les secteurs, il eût été étonnant qu'ils n'engageassent aucune action en direction de la revente, dont nous avons précédemment souligné le poids. De fait, ils se sont efforcés, sur injonction gouvernementale ou sur initiative propre, d'en mieux maîtriser certains aspects, sans grand succès toutefois.

1/ Des velléités peu convaincantes

Officiellement, les CR surveillent les tarifs de revente : ils ont reçu une formation à cet effet ⁶⁸. De l'avis général, les prix ont ainsi été ramenés à l'intérieur d'une fourchette plus raisonnable, sans toutefois qu'aient été totalement éliminés les phénomènes de flambée des prix dus à des circonstances particulières de rareté que nous avons décrits. Les CR sont également mandatés pour sensibiliser les revendeurs aux pratiques d'hygiène nécessaires à la diminution des maladies hydriques (notamment toutes les affections diarrhéiques). Des démarches ont été entreprises dans ce sens dans quelques secteurs, mais l'enquête montre que l'instabilité des charretiers dans l'activité rend difficile une information suivie et une diffusion efficace des recommandations au sein de cette "société" labile.

Nul doute que cette supervision de la revente privée de l'eau par les CR puisse avoir une incidence positive et exercer une régulation salutaire sur la pression inflationniste d'une forte demande. Peu de secteurs toutefois sont allés au delà de ce simple contrôle. L'ONEA pourtant leur en avait donné indirectement les moyens en mai 1987 par l'élaboration d'un cahier des charges pour l'organisation de la revente, qui constituait en réalité une tentative d'encadrement des charretiers dans un groupement d'intérêt économique (GIE) dont les visées fiscales, bien que non exprimées, n'étaient pas absentes ⁶⁹. Dans ce processus de rationalisation de la profession, une place essentielle

⁶⁸ Carrefour africain. - n° 887 du 14 juin 1985.

⁶⁹ DIRECTION GENERALE DE L'ONEA. - op. cit.

revenait aux CR : toute demande préalable à l'exercice de la profession devait ainsi passer par les permanences (article 2), la gestion des points d'eau à partir desquels la revente était autorisée était reconnue de la compétence exclusive des CR (article 3), les autorisations d'achat et de vente de l'eau étaient délivrées par les bureaux des CR (article 5) qui devaient en outre attribuer une immatriculation à tous les charretiers et les organiser, en les incitant notamment à respecter les prix de vente et les conditions d'hygiène (article 6) ; enfin, la constatation des fraudes définies par ce cahier des charges était également dans leurs attributions (article 11). Si la fixation des tarifs leur échappait ainsi que les taxes éventuelles dont on peut imaginer que le Service des impôts et celui du registre du commerce auxquels il était fait obligation aux charretiers de s'inscrire allaient se charger, si enfin le fruit des amendes (établies de 5 000 à 25 000 FCFA) pour infraction au règlement leur était refusé, il n'en demeure pas moins que le bureau des CR géographiques devenait de façon officielle le passage obligé de tout candidat à la revente.

Ce cahier des charges n'a cependant jamais été appliqué en raison de la résistance des charretiers, qui ne pouvaient que se méfier des conditions imposées à l'exercice de leur activité :

- posséder une autorisation d'achat et de revente ;
- posséder une carte individuelle professionnelle ;
- avoir fait une déclaration d'exercice de la fonction à l'Inspection du Travail ;
- être immatriculé au registre du Commerce et à la Caisse Nationale de Sécurité Sociale ;
- avoir fait une déclaration d'existence au service des Impôts ;
- appartenir à un groupement de vendeurs d'eau ⁷⁰.

Cette effrayante liste de déclarations et autorisations faisait en effet peser avec trop de clarté, bien qu'implicitement, le péril de la taxation sur la profession. Si quelques secteurs ont su réinterpréter certaines recommandations de ce cahier des charges à leur profit, ce fut cependant en méconnaissant la dimension organisationnelle qui leur était proposée. Ils se sont en revanche emparés de la possibilité qui leur était offerte de s'intéresser à ce commerce pour en récupérer une partie des profits. Hormis cet aspect précis sur lequel nous reviendrons ultérieurement, peu d'entre eux ont essayé d'exercer un rôle actif pour améliorer les dispositifs internes de fonctionnement de l'activité.

Quelques-uns ont tenté vainement de s'immiscer dans le processus marchand lui-même ; ce fut par exemple le cas au secteur 22 ⁷¹. En 1987, les responsables du CR avaient en

⁷⁰ Ibid. - article 5, p. 1.

⁷¹ Entretien du 25 août 1987.

effet envisagé de rationaliser la gestion de l'offre et de la demande en faisant du gérant du point d'eau (nommé et donc contrôlé par la permanence) l'intermédiaire obligé de ce commerce : les charretiers devaient en effet se faire connaître auprès du vendeur, qui centralisait également toutes les demandes des clients et redistribuait ces dernières entre les revendeurs inscrits, en fonction d'un simple critère d'ordre d'arrivée. Cette organisation s'est cependant rapidement révélée ingérable et a été abandonnée. Son échec semble dû au fait que les clients ont systématiquement cassé le système de répartition établi par le gérant pour lui substituer des critères de préférence fondés sur les relations personnelles tissées entre les revendeurs et les ménages : en raison de cette antériorité de la relation affective, il n'a pas été possible d'imposer aux protagonistes un ordre essentiellement basé sur la rationalité bureaucratique, qui niait l'importance du contact direct et la revendication d'une confiance réciproque dans le fonctionnement du service.

Au secteur 17 fut envisagée une formule d'organisation de la revente qui impliquait de fait une marginalisation des charretiers⁷² : le CR proposait aux habitants d'acheter des fûts (familiaux ou collectifs) et de les déposer à heure fixe aux points d'eau, où les gérants seraient chargés de les remplir. Les clients n'avaient plus ensuite qu'à venir reprendre possession, à un moment convenu, de leur fût plein. Les responsables du quartier se proposaient de faire respecter ce nouveau cahier des charges aux gérants qui dépendaient de la permanence. La proposition du CR fut cependant refusée avant même d'avoir connu un début d'application : beaucoup de résidents firent remarquer que trop peu d'entre eux pouvaient s'acheter une charrette ; par ailleurs, ce système imposait aux familles d'assurer elles-mêmes le transport de l'eau ; enfin, il ne permettait pas de conserver la relation personnalisée entre le revendeur et le client, et inversait le rapport de dépendance dès lors que le client lui-même se trouvait désormais assujéti à un certain nombre de règles pour le bon fonctionnement de la desserte.

Quant aux responsables du secteur 28, ils nous affirmèrent avoir voulu gérer leur propre parc de charrettes à eau, mais ils ne trouvèrent pas les moyens d'assurer que les charretiers "salariés" qui en auraient eu la charge y apportent le soin et l'entretien nécessaires pour en garantir la longévité⁷³. L'idée, clairement exprimée, était en effet que les revendeurs, libérés de la relation hiérarchique duale (patron-charretier) seraient déresponsabilisés vis-à-vis de leur outil de travail et reporteraient les charges récurrentes d'entretien et de réparation, aggravées par leur négligence, sur la permanence. Que cette

⁷² Entretien du 27 février 1987.

⁷³ Entretien du 1^{er} avril 1988.

crainte soit la manifestation d'une certaine inaptitude de la société mossi à penser l'action collective en dehors d'un cadre strictement hiérarchique et inégalitaire ⁷⁴, ou le révélateur d'un réel problème de responsabilisation des individus envers la lancinante question de la maintenance, que l'on retrouve d'ailleurs à bien d'autres niveaux du fonctionnement des services urbains en général, elle montre que les CR, malgré leur indiscutable pouvoir, n'ont pas réussi à se substituer dans les réseaux économiques et sociaux des secteurs aux patrons traditionnels dont ils se sentent incapables d'assumer certaines fonctions (et par exemple celle d'imposer à une main d'œuvre leur propre rationalité économique). Quoi qu'il en soit, l'inaptitude des responsables de ce secteur à trouver des mécanismes d'encadrement des revendeurs capables d'assurer la conformité de leurs comportements avec les stratégies définies par le CR, les a détournés de la mise en œuvre d'une telle expérience.

Il faut rappeler à cet égard que le premier échec de contrôle de revente de l'eau par un collectif d'habitants date de 1977. Le Comité directeur de la Caisse populaire de Cissin avait en effet cette année-là décidé de s'attaquer au problème de l'eau et, après enquête auprès des résidants, la solution retenue fut, déjà, celle de l'achat de sept charrettes, placées sous la responsabilité de représentants de sous-quartier, membres de la Caisse populaire, qui les confièrent à des enfants, contre rémunération, pour effectuer le service. L'expérience toutefois ne dura que trois mois : "la raison invoquée par les gestionnaires : ces charrettes étaient trop lourdes pour être tirées par des enfants. Il est plus vraisemblable que, les gestionnaires ayant été choisis parmi des commerçants en eau, ceux-ci venaient de comprendre qu'ils travaillaient contre leurs propres intérêts. Le Comité directeur avait fixé à cent francs CFA le prix d'un chargement d'eau de deux cents litres qui, en saison sèche, se vendait normalement entre deux cent cinquante et trois cent cinquante francs CFA" ⁷⁵. Succédant à cet échec initial et aux tentatives avortées plus récentes des CR, l'expérience du secteur 30 apparaît particulièrement intéressante puisqu'elle représente la seule expérience d'"entreprise publique" artisanale de revente de l'eau fonctionnant sous l'égide du CR.

⁷⁴ Cette "appréciation", qui s'appuie sur une conjonction d'impressions résultant de conversations tenues dans les secteurs sur les actions collectives, trouve un écho dans l'ouvrage de E. P. SKINNER. - Les Mossi de la Haute-Volta. - Paris : Les Editions internationales, 1972. - p. 147. - (Nouveaux horizons). On peut également avoir confirmation de la prégnance de l'univers hiérarchisé de la société dans l'appréhension individuelle qu'a chaque Mossi de son destin et de sa place dans ce collectif à travers l'étude des proverbes mossi : voir D. BONNET. - Le proverbe chez les Mossi du Yatenga (Haute-Volta). - Paris : SELAF/ACCT, 1982. - 192 p. - (Oralité - Documents ; 6). Voir notamment les pages 178 - 179.

⁷⁵ R. KATAN. - De quoi se mêlent les urbanistes ?. - Le Paradou : Editions Actes/Sud, 1979. - pp. 61-62. - (Collection Espace - Temps).

2/ L'expérience du secteur 30

La réalisation du château d'eau de l'Amitié procura un allègement sensible du problème d'approvisionnement en eau potable dans cette partie de la ville, sans apporter toutefois de solution à la desserte des nombreuses concessions dispersées dans un secteur vaste et non viabilisé : la tâche des revendeurs d'eau étant très pénible et difficile, leurs tarifs étaient en proportion sensiblement plus élevés que dans le reste de l'agglomération. Pour cette raison, l'assemblée générale des militants du secteur a pris en 1985, sur proposition des responsables du CR, la décision de mettre en place un service de vente de l'eau géré par la permanence.

Avec les fonds du secteur provenant de la vente de l'eau aux forages et le produit des cotisations, la permanence a fait confectionner par des artisans vingt charrettes qu'elle a confiées à vingt jeunes du quartier. Ceux-ci sont rémunérés par la permanence à raison de 10 000 FCFA par mois. Ils ont en outre droit à un fût d'eau gratuit chaque matin dont la vente leur permet de gagner de quoi se nourrir dans la journée. Les habitants du secteur intéressés par ce service doivent s'inscrire auprès du responsable socio-économique qui prend note de leur commande (quantité d'eau et périodicité de la desserte souhaitées) et leur remet un carnet de 100 tickets. Chaque bon, d'une valeur nominale de 150 FCFA donne droit à la livraison d'un fût, quelle que soit la distance. Les ménages, qui les achetaient en moyenne à 300 FCFA auparavant peuvent ainsi bénéficier d'un service de qualité supérieure (régularité, fiabilité) à un coût moindre. Les bons utilisés par l'abonné doivent être payés à la fin du mois en une seule fois. En 1989 toutefois, le responsable socio-économique étudiait la possibilité d'adapter ce mode de paiement et de lui donner une plus grande souplesse : d'une part en permettant les paiements d'avance pour trois mois, et d'autre part en autorisant le fractionnement des achats sur des périodes de quinze jours, afin de satisfaire la demande des plus démunis. La permanence répartit ensuite les commandes des abonnés entre ses différents charretiers, qui les desservent selon l'accord fixé et se font remettre le ticket correspondant à chaque livraison. Ce système de bons évite les manipulations d'argent entre les revendeurs et les clients, diminuant ainsi les risques de "fraudes", et rend le contrôle du service par la permanence plus aisé. Les revendeurs sont tenus de livrer un minimum de huit abonnés par jour.

Le total de ces derniers varie suivant la saison. Il est supérieur en saison sèche, période pendant laquelle, malgré le quota minimum de huit courses quotidiennes imposé à chaque revendeur, la permanence n'arrive pas à satisfaire la demande. De 120 en août

1987 (estimations des gérants), le nombre des abonnés était ainsi d'environ 300 en février 1989 (d'après le responsable socio-économique), pour une population totale proche de 12 000 habitants. Si l'on considère que chaque abonné dessert une concession, occupée en moyenne par 5,6 personnes ⁷⁶, ce sont ainsi plus de 1 680 résidants qui bénéficiaient alors de ce système, soit environ 14% de la population du secteur.

Pour faciliter la tâche des revendeurs de la permanence, les gérants du château d'eau de l'Amitié et du premier PEA édifié ont pour consigne de leur réserver un robinet sur lesquels les charretiers se répartissent également (dix chacun). De ce fait, le tour des charretiers est relativement rapide et la desserte des clients considérablement accélérée (mais seul le jour de desserte de l'abonné est fixé, l'heure reste aléatoire) par rapport à celle des autres revendeurs. La revente publique, insuffisante pour satisfaire toute la demande, n'exclut en effet nullement les activités des charretiers "privés", d'ailleurs numériquement prépondérants et qui, ainsi que le suggère le pourcentage de population desservie par les charretiers publics (14%), continuent d'assurer l'essentiel de la revente.

Afin de diminuer les temps d'immobilisation des charrettes dus à des pannes éventuelles, la permanence a confié aux gérants des deux PEA concernés la charge d'effectuer ou de faire réaliser les réparations nécessaires. Leur présence permanente au point d'eau et leurs relations avec les artisans du secteur les mettent en effet en situation privilégiée pour pourvoir rapidement aux besoins des charretiers. Afin qu'ils puissent remplir cette tâche, le responsable socio-économique leur verse chaque mois la somme forfaitaire de 10 000 FCFA (correspondant aux charges moyennes d'entretien de dix charrettes). Il faut noter que ces réparations sont nombreuses car les distances parcourues sont généralement assez longues et l'état des pistes particulièrement mauvais dans ce quartier : fin 1987, plusieurs charrettes avaient déjà été refaites presque entièrement.

Les charretiers enquêtés semblaient relativement satisfaits de la formule : la sécurité (et le montant) des revenus, le bon entretien de la charrette et les relations moins strictement "patronales" de ce contrat avec la permanence leur paraissaient en effet rendre leur situation plutôt plus enviable que celle de leurs confrères louant à des patrons "indépendants". Remarquons qu'après avoir servi les abonnés de la permanence, les

⁷⁶ Nombre donné par l'enquête ORSTOM/IRSSH (premier passage 1986).

revendeurs ont le droit d'utiliser la charrette pour d'autres courses dont ils gardent les bénéfiques, qui s'ajoutent à la vente du fût gratuit du matin. Cette souplesse leur laisse une certaine liberté pour moduler leur emploi du temps et augmenter, à la marge, leurs revenus. Les postulants à cette fonction de "revendeur public" sont d'ailleurs nombreux et contraints d'attendre qu'une place soit libérée, ainsi que nous l'a confirmé une nouvelle recrue en 1987.

Dans ce système, les gérants des PEA apparaissent à la fois comme des "superviseurs", chargés de surveiller le bon fonctionnement quotidien de la revente (l'un d'entre eux nous a affirmé enregistrer les heures de départ et d'arrivée des charretiers pour contrôler leur cadence et prévenir les plaintes des abonnés), et des interlocuteurs permanents entre les usagers et les charretiers, dans la mesure où les responsables du CR ne sont pas toujours disponibles pour régler les problèmes (notamment en raison de leurs occupations professionnelles). Ceci n'est pas négligeable, l'efficacité de nombre de services urbains étant considérablement handicapée à Ouagadougou, comme dans beaucoup d'autres villes africaines, par l'absence d'intermédiaires responsables et capables de résoudre rapidement les problèmes de la gestion quotidienne : la lenteur des procédures (par exemple le temps de réponse nécessaire à une demande de réparation d'un point d'eau), la difficulté d'identification des responsables, la multiplication des démarches à accomplir et des obstacles à surmonter (par exemple trouver le bon agent au bon moment dans son bureau), etc... sont autant d'éléments apparemment anodins et pourtant primordiaux dans le fonctionnement concret des services urbains et la qualité de la prestation effectivement rendue à l'utilisateur. Le fait que le CR du secteur ait ainsi pourvu ce niveau intermédiaire de responsabilité avec des personnes proches des utilisateurs, d'une disponibilité maximale, et suffisamment dotées en moyens pour être en mesure de répondre à l'ensemble des demandes courantes (règlement de conflits ou réparation de charrettes) témoigne de sa clairvoyance et constitue un gage de la réussite de ce service.

En réalité, tout ne fonctionne cependant pas sans accroc. Ainsi les abonnés ne sont pas toujours bon payeurs : les soldes mensuels sont souvent partiels et les régularisations tardent à venir. Ces comportements ont occasionné un "trou" de 500 000 FCFA environ dans la caisse de la cellule socio-économique du secteur en 1989. En février de cette même année, un problème d'une autre nature mobilisait le secteur. En effet, une "fronde" des charretiers menaçait alors le service : ceux-ci protestaient contre le fait que certains d'entre eux, contraints de s'absenter pour des manœuvres militaires en province, avaient eu leur salaire coupé, tandis que d'autres l'avaient perçu dans son

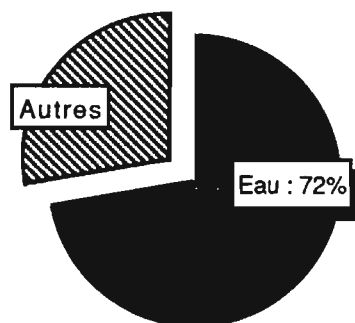
intégralité. Les contestataires menaçaient de suspendre leur service si cette "injustice" n'était pas réparée, conférant ainsi à leurs revendications la forme classique que revêtent ailleurs les "conflits du travail"...

La réussite de cette expérience de revente dans le secteur 30 mérite que l'on s'interroge sur ses causes comme sur son singulier isolement, puisqu'elle demeure unique à ce jour dans Ouagadougou. A son origine, l'on trouve bien évidemment d'abord l'extrême dénuement du secteur en matière d'infrastructures publiques et, en conséquence, des prix particulièrement élevés. Cette explication reste cependant insuffisante, puisque d'autres périmètres de la périphérie sont dans des situations similaires sans qu'y ait été développée une organisation plus satisfaisante de la revente. La deuxième raison, plus significative, apparaît être la relative "richesse" du CR due aux recettes réalisées par la vente de l'eau au château d'eau de l'Amitié. Rappelons en effet que ce forage, réalisé sur un financement partiel d'une ONG et sur contribution des résidants, appartient entièrement au quartier : la permanence garde donc la totalité des recettes de la vente et ne paie pas de facture à l'ONEA, contrairement à toutes les autres installations de ce type (BF et PEA) soumises à facturation de l'Office. De ce fait, le budget d'investissement du CR est beaucoup plus significatif que celui de la plupart des autres secteurs de la périphérie. A titre d'exemple, signalons qu'en 1986-1987, les recettes produites par la vente de l'eau dans le secteur 30 s'élevaient à 29 506 579 FCFA, soit 72% des ressources totales de la permanence. En revanche, les dépenses consacrées au secteur eau ne constituaient que 40% des dépenses globales, ce qui permettait effectivement de dégager des revenus, utilisables entre autres pour l'achat et l'entretien des charrettes à eau appartenant à la permanence.

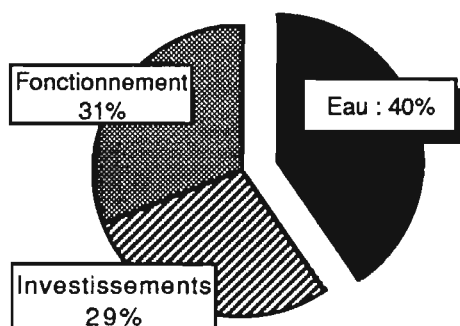
Figure n° 81

Part des activités liées à l'eau dans le budget du secteur 30 : 1986-1987

Ressources : 21 244 737 FCFA



Dépenses : 21 244 737 FCFA



D'autres facteurs expliquent également le succès de cette expérience : le rôle des individus, et notamment des responsables du CR, a été primordial. Leur dynamisme, leur intégrité et l'efficacité de leur action dans ce domaine a manifestement joué en faveur du projet. Par ailleurs, il faut souligner que ce secteur abrite une très forte proportion de commerçants et artisans (31% contre 19% pour l'ensemble de la périphérie), et un pourcentage relativement faible d'agriculteurs (15,8%). Ceci n'est peut-être pas étranger, mais ce n'est bien entendu qu'une hypothèse, à la faculté d'adaptation de ces populations au fonctionnement marchand du service proposé par la permanence. On notera également qu'un tiers de la population active est composé de salariés, dont 12% d'employés, ce qui pourrait aussi justifier qu'une notable partie des résidents puisse régler des factures mensuelles, comportement qui suppose à la fois une capacité

financière suffisante et l'assimilation de pratiques d'épargne et d'auto-limitation de la consommation d'eau.

Cette expérience de gestion, "publique" et collective, qui ne relève cependant ni de l'auto-gestion ni de l'action communautaire (il ne s'agit pas d'une prise en charge par les habitants eux-mêmes de l'organisation et du fonctionnement de la revente), mais plus exactement d'une initiative collective administrée en délégation par des représentants de la population, est fort instructive en ce sens qu'elle démontre de façon convaincante qu'il y a place, à l'échelle des secteurs, pour l'émergence d'une économie de service à la fois rentable, socialement acceptable et synchrétique. Du secteur public, elle reproduit certaines normes (le tarif fixé par les autorités provinciales, le principe de l'égalité des usagers, soumis à la même facturation quelle que soit la distance parcourue) ; elle en rejette cependant le monopole et s'inscrit dans un contexte concurrentiel. Remarquons qu'elle exerce ainsi une pression sur les revendeurs privés, plus ou moins contraints d'aligner leurs prix sur les tarifs publics, à l'exception des périodes annuelles de plus forte demande. Aux petites activités marchandes privées elle emprunte la souplesse, l'adaptation à la demande, les compétences (aussi bien pour fabriquer et réparer les charrettes que pour recruter les pousseurs), l'auto-financement et une comptabilité sommaire (qui permet notamment, selon les besoins, les transferts de ressources entre, d'une part, les catégories de dépenses, fonctionnement ou investissement et, d'autre part, entre les différents domaines d'activité du CR). Au mode d'action "communautaire" enfin, elle emprunte une volonté de développement endogène par la responsabilisation, un souci de socialisation des fonctions urbaines élémentaires, et le refus d'attendre la manne étatique.

Dans cet exemple, il apparaît clairement que le CR a développé une logique "intermédiaire" entre la logique institutionnelle de service public, incarnée par l'Office national, et la logique marchande des revendeurs privés. Loin d'être en opposition avec la première, cette pratique "intermédiaire", en assurant un service minimal en aval de l'offre institutionnelle, constitue un appendice du service public contraint à une "bâtardisation" technique en raison de l'éloignement géographique et, peut-être, social du secteur ⁷⁷. Développée dans les interstices de la pratique dominante et en complémentarité avec elle, l'intervention du CR n'en conteste pas les modalités, elle les

⁷⁷ Il nous a semblé, au cours de nos enquêtes, sans que nous puissions toutefois l'affirmer, que ce secteur était, moins bien que d'autres, inséré dans le jeu des clientèles de l'Etat, en raison notamment de son peuplement extrêmement récent.

prolonge de façon originale pour en reproduire le principe fondamental : celui d'une prestation à domicile.

Elle entre en revanche directement en concurrence avec les activités des revendeurs privés : la rivalité se trouve toutefois ici tempérée par le maintien d'une offre duale et par un rapport quantitatif qui préserve le champ d'exercice du secteur privé dans une conjoncture dominée par une demande amplement excédentaire. L'expérience montre néanmoins que, dans certaines conditions, les CR peuvent réinterpréter l'assignation des rôles, et se réappropriier avec succès certaines responsabilités tacitement dévolues à un autre groupe d'acteurs, à condition de ne pas menacer profondément les acquis des bénéficiaires antérieurs. Si le dispositif opérationnel "standard" de gestion partagée de l'eau demeure celui d'une articulation de collectifs spécialisés, participant chacun à un segment socio-technique de la chaîne prestataire, sans qu'aucun n'annexe le potentiel de ses voisins, l'expérience du secteur 30 montre que d'autres partages, plus subtils et comportant des zones d'immixtion, peuvent aussi se révéler performants. Leur administration présente toutefois de plus grands risques, et l'équilibre des fractions partagées entre les différents protagonistes semble alors singulièrement difficile à atteindre si l'on en juge par les tentatives avortées de différents CR de la périphérie.

Conclusion

En recherchant une assise géographique à la mobilisation des populations qui puisse également constituer un niveau d'encadrement politique et administratif, le pouvoir a imposé le secteur comme seule entité collective reconnue de la gestion de proximité. Les conséquences de ce changement d'échelle géographique ne sont pas minces : il donne à la gestion urbaine un accès à des ressources humaines et monétaires nouvelles ; il impose une redéfinition de la dimension des projets ; il favorise une meilleure adéquation de l'offre en équipements et services de voisinage à la demande sociale effective. La gestion urbaine pratiquée à cette échelle répond par conséquent à des logiques et des objectifs différents de ceux qui émergent à l'échelle de l'agglomération.

Dans ces nouveaux espaces infra-communaux, les jeunes communautés urbaines de la périphérie manifestent depuis 1983 une étonnante capacité à assimiler les règles du jeu dominant et à innover, en dépit d'un contexte urbain contraignant. Le lotissement, dans sa brutalité et son "radicalisme", semble avoir à la fois suscité puis entretenu ce foisonnement de l'imagination sociale. Il a notamment accéléré le processus d'intégration urbaine des habitants en favorisant l'articulation de trois mécanismes aux effets cumulatifs : la légalisation, l'appropriation immobilière, l'insertion dans les systèmes relationnels urbains par le développement de la "participation" et l'apprentissage des arcanes administratifs. La réhabilitation politique de la périphérie offre à ces citoyens en "attente" une possibilité de solliciter collectivement leur intégration : l'envergure et la détermination de ce dessein fondent l'"identité" de ces aires urbaines périphériques.

Pivots des relations entre les citoyens et la sphère institutionnelle, les CR assument un rôle primordial mais ingrat. Courtisés par le pouvoir et sollicités par des collectifs résidentiels qui les ont mandatés pour défendre leurs intérêts auprès des autorités publiques, il leur faut ajuster adroitement leur comportement, car leur "efficacité" dépend conjointement des attentions de la classe politique, pour laquelle ils assument progressivement une fonction de "vivier", et de la mobilisation des populations. Leur conduite procède donc d'une "navigation" empirique entre leurs attributions officielles et les attentes des forces sociales en présence : de leur aptitude à manipuler les unes et les autres, à transgresser les limites de leur compétence légale tout en ménageant les intérêts qui se déploient à l'échelle infra-communale, dépend donc l'ampleur de leur espace réel d'intervention. Au sein d'un système très hiérarchisé construit selon les principes du

centralisme démocratique, les contraintes de gestion, l'insuffisance des moyens disponibles, la mauvaise maîtrise des cadres de l'organisation ont en effet, par une fragilisation de l'ordonnancement officiel, ménagé des espaces de liberté. Or "l'incertitude limite le pouvoir des règles. Elle rend donc possible une autonomie relative des acteurs par rapport au système de contrôle social" ¹. Les acteurs de la périphérie ne sont, de fait, que partiellement prisonniers du dispositif officiel : exploitant le jeu du complexe appareillage politique, ils y réintroduisent des stratégies indépendantes dans lesquelles se décline à l'infini le sens des mots "participation", "mobilisation" ou "militantisme".

Dans ce jeu subtil de contrôles réciproques, les leaders des CR tentent parfois de récupérer la mobilisation des citoyens au service de leurs stratégies propres mais, à l'inverse, les citoyens pratiquent aussi le CR comme un "instrument discret de négociation" ² entre eux et les pouvoirs publics. Par ce "renversement de «sens» des comités de base, quels qu'ils soient", les collectifs sociaux manifestent, selon Pascal Labazée, leurs capacités de réaction ³. Des résistances aux contournements, de la confrontation politique à la simple débrouillardise, les inventions, pratiques et stratégies gestionnaires des CR s'épanouissent ainsi dans une configuration où les pouvoirs conférés ne déterminent pas nécessairement les pouvoirs effectifs.

Il en résulte de grandes disparités dans la "mise en gestion partagée" des équipements et services de proximité et de forts contrastes dans les capacités respectives des secteurs à établir une régulation collective des demandes élémentaires exprimées par les populations citadines : tantôt strictement respectées, tantôt réinterprétées, les procédures de partage institutionnalisées sont inégalement explorées par les instances infra-communales. La distribution collective de proximité de l'eau potable atteste cependant que des gestions aux modalités différentes peuvent non seulement coexister au sein d'une même chaîne prestataire, mais aussi se compléter dans une interdépendance dynamique. Les montages opératoires ne s'établissent toutefois pas sans heurts ni tensions et la distribution des clientèles résulte d'une redéfinition constante des avantages comparatifs offerts par les différents intervenants. Participant d'un mécanisme de "rattrapage", les pratiques "intermédiaires" déployées par les CR demeurent

¹ D. DESJEUX. - Stratégies paysannes en Afrique noire : le Congo. - Paris : L'Harmattan, 1987. - p. 90. - (Coll. Alternatives paysannes).

² Cette expression empruntée à Pascal Labazée, qui l'emploie à propos des relations triangulaires entre les CDR de service, les entreprises et l'Etat, trouve également un sens dans le cadre des relations entre les CR de secteur et l'Etat : P. LABAZEE. - Entreprises et entrepreneurs du Burkina Faso. - Paris : Karthala, 1988. - p. 237.

³ Ibid. - p. 235.

dépendantes de la dynamique du service public institutionnel, lequel, en situation de concurrence, recouvre sans peine de larges segments de la clientèle.

Si la gestion urbaine partagée à Ouagadougou nous paraît irréductible à toute catégorisation précise, elle reste cependant définissable par ses enjeux et ses desseins. Ensemble de pratiques collectives, formellement reconnues ou non, elle vise, par la recherche de montages technico-financiers établissant une complémentarité entre les ressources des acteurs institutionnels publics et celles de la population, à promouvoir l'équipement et la desserte en services urbains de proximité des secteurs périphériques dans le cadre de leur revendication d'un statut de pleine et entière urbanité.

