

La restructuration de l'habitat au Burkina-Faso : un moyen pour la révolution

The Restructuring of Housing Areas in Burkina Faso: A Building Block for the Revolution

La reestructuración de los sectores de habitación espontánea en el Africa Occidental: el caso de Burkina-Faso

Richard Bergeron

Number 17 (57), Spring 1987

Survivances et modèles de développement

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1034367ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1034367ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Lien social et Politiques

ISSN

0707-9699 (print)

2369-6400 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Bergeron, R. (1987). La restructuration de l'habitat au Burkina-Faso : un moyen pour la révolution. *International Review of Community Development / Revue internationale d'action communautaire*, (17), 43–53.
<https://doi.org/10.7202/1034367ar>

Article abstract

One method of securing the revolution in Burkina Faso (formerly Upper Volta) was the restructuring of spontaneous housing areas in Ouagadougou, the capital—areas that housed 60% of the population. In an effort to solve the housing problems of the poor, the Burkina-bes regime promoted a collective approach to housing, with the aim of creating a collective consciousness around the housing issue.

But obstacles came in the way of this strategy and it never came to fruition. There were problems because of the way the goals were interpreted by the residents and also because of the amount of human, technical and logistical resources required for the project. The result was faulty allocation and subsequent wastage of resources.

La restructuration de l'habitat au Burkina-Faso : un moyen pour la révolution

R. Bergeron

Du 3 au 23 juillet dernier se tenait à Ouagadougou, capitale du Burkina-Faso, un séminaire opérationnel intitulé « Aspects de la restructuration des quartiers existants », réunissant des représentants de huit pays africains et occidentaux (Burkina-Faso, Mali, Sénégal et Togo ; France, Pays-Bas, Allemagne fédérale et Canada). Ce séminaire avait pour but d'analyser la stratégie de restructuration mise de l'avant par les autorités burkinabè depuis août 1983 et, éventuellement, de suggérer des améliorations à y apporter.

Nous verrons dans cet article que cette stratégie se démarque suffisamment des pratiques courantes pour justifier que l'on s'y arrête, qu'elle comporte des aspects très innovateurs et prometteurs, principalement dans les modalités de sa mise en place et dans celles de son financement ; elle a d'ailleurs été

retenue par les Nations-Unies en tant que stratégie type à diffuser dans le cadre de l'Année internationale du logement et des sans-abri. Mais elle a aussi des points faibles qui pourraient nuire à son succès.

Cet article ne prétend pas présenter l'ensemble des aspects abordés non plus que l'ensemble des points de vue exprimés au cours du séminaire ; cette tâche sera celle du rapport officiel, qui sera publié par l'Association pour la coopération culturelle et technique (ACCT) au cours de l'année 1987. L'auteur ayant, dans le cadre de ce séminaire, travaillé plus particulièrement sur la question de la participation financière des résidents, c'est cet aspect qui sera privilégié ici. Enfin, est-il besoin de le préciser, les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que l'auteur lui-même.

L'habitat spontané à Ouagadougou

Le Burkina-Faso, qui portait le nom de Haute-Volta jusqu'en août 1983, couvre 274 000 kilomètres carrés, soit exactement la moitié de la superficie de la France, et compte 6,5 millions d'habitants. Bien que sa portion nord puisse être considérée comme faisant partie de la région sahélienne, c'est un pays au riche potentiel agricole. La FAO considère d'ailleurs que le pays pourrait aisément nourrir une population beaucoup plus importante (Banque mondiale, 1984). Cela explique, partiellement tout au moins, que le Burkina-Faso soit l'un des pays les moins urbanisés de la planète : seulement 11 % de sa population vit dans des villes de plus de 20 000 habitants. À titre de comparaison, ce taux est de 34 % au Sénégal, pays qui, pour une population et une

44 superficie similaires, dispose d'un potentiel agricole très inférieur.

Ceci dit, on ne peut nier qu'il se manifeste depuis l'après-guerre une assez forte pression d'urbanisation au Burkina-Faso. Après avoir été supérieur à 6 % au cours des années 1960, le taux annuel moyen d'accroissement de la population urbaine est descendu à un peu moins de 5 % dans les années 1970 et au début des années 1980 ; c'est là le taux moyen du groupe des 35 pays considérés comme à faible revenu (Banque mondiale, 1985). C'est ainsi que la ville de Ouagadougou est passée de seulement 17 000 habitants en 1947 à 60 000 en 1960, puis à environ 180 000 en 1975 et à 450 000 aujourd'hui. Ces chiffres, fournis au début du séminaire, sont loin de la démesure atteinte ailleurs, mais vu la faible capacité économique du pays, il signifient l'apparition d'un ensemble de problèmes liés à une croissance urbaine trop rapide.

La satisfaction des besoins d'habitat est l'un des principaux problèmes à s'être posés. On connaît le dénuement économique qui caractérise les émigrants ruraux partout dans le Tiers monde, et les insuffisances financières, techniques, administratives et souvent politiques qui y sont le lot des appareils d'État, à quelques exceptions près. La Haute-Volta n'a pas échappé à ce schéma classique, si bien que les populations les moins favorisées, et même la couche moyenne, ont

dû prendre en charge elles-mêmes leurs besoins d'habitat. L'habitat spontané¹ s'est ainsi développé tout autour du noyau moderne de la ville. Cet habitat abrite maintenant 270 000 personnes à Ouagadougou, ou 60 % de la population totale.

Le terme habitat demande à être précisé quant à ce qu'il englobe. On peut en effet considérer que l'habitat comporte un ensemble de composantes qui, tels les réseaux de transport, les services publics, les infrastructures et les équipements socio-récréo-culturels, voire de commerce et d'emploi, procèdent d'une démarche collective ou publique, en plus de la composante logement, qui procède, elle, d'une démarche individuelle ou privée (voir Banque mondiale, 1975 ; Grimes, 1976)². Or c'est le propre de l'habitat spontané que chacun cherche à y résoudre individuellement ses besoins les plus pressants³, celui du logement venant en tête de liste. Cette stratégie individuelle des ménages se conjugue à l'intérêt qu'a le fournisseur du sol à maximiser ses gains⁴. Les parcelles tendront alors à occuper le plus totalement possible l'espace disponible. Ces deux démarches des demandeurs et fournisseurs du sol expliquent les insuffisances de l'habitat spontané : rareté ou absence de réserves publiques et des équipements qui devraient s'y retrouver, voies de circulation minimales, rareté ou absence des réseaux d'aqueduc, sanitaires et électriques, etc. En fait, dans les secteurs étudiés à Ouagadougou, les édifices religieux étaient pour ainsi dire les seules composantes relevant d'une approche collective de l'habitat. On voit donc ce que le vocable habitat peut comporter d'excessif dans ces circonstances. D'autre part, la mission de la restructuration s'en trouve automatiquement définie : élever au rang de véritable habitat un établissement humain initialement structuré par la seule juxtaposition de démarches privées.

position de démarches privées.

Ces précisions théoriques seront utiles pour ce qui va suivre. Il ne faut cependant pas les prendre au pied de la lettre. L'étude attentive des cartes d'occupation du sol d'un secteur d'habitat spontané de Ouagadougou et, beaucoup mieux, une visite des lieux, montrent en effet que le milieu est beaucoup plus organisé qu'il n'y paraissait au premier abord ; on découvre un réseau de circulation très bien hiérarchisé — de la voie que peuvent emprunter autos et camions aux voies réservées aux cyclomoteurs et bicyclettes ou plus strictement piétonnes — et dans les espaces publics naturels, situés à la jonction des principaux axes de circulation, on retrouvera une concentration de petits marchands et de petits ateliers (souvent simples points) de réparation en tout genre. Il faut encore préciser que la distribution de l'eau, par le moyen original de charrettes à main spécifiquement conçues pour cet usage et manufacturées sur place, fonctionne très bien, même si le prix de revient pour les ménages en est quelque peu excessif. En somme, malgré des carences indéniables, l'habitat spontané de Ouagadougou est loin d'être entièrement désorganisé.

De manière générale, les parcelles de l'habitat spontané de Ouagadougou sont spacieuses et les constructions qui y sont implantées sont de bonne qualité. De plus, les sites sont plats et bien drainés. La taille réduite de la ville, qui ne compte que 450 000 habitants, comme nous l'avons vu plus tôt, assure une relative facilité dans les déplacements ; Ouagadougou pourrait d'ailleurs être surnommée la ville des cyclomoteurs tellement ceux-ci sont nombreux. Aucun problème de congestion non plus, le parc de véhicules moteur étant encore réduit.

On le voit, la restructuration des secteurs d'habitat spontané de Ouagadougou

gadougou se présente sous un jour favorable ; il y a des problèmes à résoudre, oui, mais aucun ne paraît insurmontable a priori, ni même particulièrement difficile eu égard aux problèmes posés dans des villes plus importantes.



Les expériences de restructuration antérieures

En Haute-Volta, les institutions multilatérales de développement ont commencé à intervenir dans le domaine de l'habitat des plus démunis à partir de 1977. Dans le cadre du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), on entreprit alors la viabilisation et le lotissement d'un espace vacant de 53 hectares aux limites d'un quartier d'habitat spontané nommé Cissin. Dès l'année suivante, la Banque mondiale s'engageait dans un projet de développement urbain dont la première étape devait être la restructuration du quartier même de Cissin, qui couvre 300 hectares et compte 5700 ménages (40 000 habitants).

Rappelons que, de 1972 à 1982, la Banque mondiale a lancé 65 de ces projets de développement urbain dans 35 pays du Tiers monde et accordé des prêts de l'ordre de 2 milliards de dollars, représentant environ 45 % du financement total de ces projets (Osmont, 1985). Ces chiffres montrent que la Banque a à la fois de l'expérience et du poids dans ce genre d'entreprise. Sans exagérer et sans faire offense aux pays hôtes, on peut résumer la situation en disant que la Banque élabore, finance et met en oeuvre

ses propres projets, selon ses propres critères ; ses efforts pour améliorer les conditions d'habitat des plus démunis suppléent ainsi souvent l'incapacité chronique ou l'absence de volonté politique — malgré les discours officiels — des États.

Parmi les éléments utiles à la poursuite de la discussion, mentionnons que, conformément à une approche de propriété foncière privée et à une politique conséquente de rachat des sols, il fut prévu que les droits des propriétaires fonciers coutumiers seraient purgés à raison d'un don de quatre parcelles de 300 mètres carrés par hectare vacant au moment de la restructuration ; il était ainsi entendu que les sols sur lesquels on retrouvait des bâtiments avaient déjà fait l'objet d'un échange marchand entre les propriétaires coutumiers et les occupants, ce qui est fort probable, bien que rarement avoué. Par ailleurs, le premier plan de restructuration proposé par la Banque était conforme à sa politique de considérer le milieu existant comme l'embryon de la solution des problèmes de l'habitat spontané⁵ ou, à tout le moins, de considérer les bâtiments présents comme autant d'investissements immobiliers déjà réalisés. Ce plan de « chambardement minimal » fut mal reçu par la population parce qu'il équivalait à conserver l'aspect « désorganisé » de l'habitat spontané. On dut donc retourner aux planches à dessin et accepter une proportion plus importante de destruction de bâtiments. Durant les années subséquentes, 50 % des bâtiments épargnés par ce second plan de restructuration allaient d'ailleurs être démolis puis reconstruits par les résidants (information fournie dans le cadre du séminaire) ; la population attendait de la restructuration qu'elle représente un saut qualitatif important et elle avait les moyens de financer ce saut qualitatif au plan du logement.

Au chapitre du financement des composantes collectives de la res-

tructuration, la Banque engagea un prêt de 1,15 milliard de francs CFA (un peu plus de 3 millions de dollars US). Une fois considérés les frais de financement et des charges supplémentaires de 20 % pour mauvaises créances, le coût de revient de la restructuration se situait à 1380 francs CFA le mètre carré, et devait être payé pour moitié par le bénéficiaire et pour moitié par l'État. La population s'est opposée à ce prix qu'elle jugeait trop élevé, si bien que la charge des bénéficiaires a dû être ramenée à 470 francs CFA le mètre carré, ou à 34 % du total (Troare, 1986).

Les choix exprimés par la Banque et les pratiques correspondantes n'ont pas heurté l'administration d'alors ; le cheminement du projet de restructuration du quartier Cissin s'est fait de manière relativement aisée, les ajustements apportés en réponse aux attentes de la population étant tout à fait habituels. La situation allait radicalement changer à partir du 4 août 1983, date de la prise du pouvoir par le gouvernement « révolutionnaire » du capitaine Sankara. Cissin, qui devait montrer la voie à suivre, deviendra plutôt le prototype de ce qu'il ne faut plus faire.



Les choix exprimés par l'État révolutionnaire burkinabè

L'un des premiers gestes du nouveau gouvernement a été de procéder à une réforme foncière et agraire, ce qui, dans ce cas-ci, a signifié la nationalisation du sol

46

(décrétée le 4 août 1984). La propriété privée ou coutumière du sol a donc été abolie et remplacée par un droit de jouissance accordé par l'État.

Pour justifier cette réforme, le nouveau pouvoir a dénoncé de manière particulière le rôle de spéculateurs fonciers qu'avaient joué les autorités traditionnelles, improprement appelées propriétaires coutumiers, par la vente de parcelles ; en recherchant leur profit personnel, les autorités traditionnelles auraient dénaturé leur fonction et s'en seraient montrées indignes. En effet, le droit coutumier se fondait sur la propriété collective du sol et stipulait que quiconque pouvait occuper le sol pour le cultiver ou l'habiter, personne n'ayant le droit de restreindre ce droit fondamental. Les autorités traditionnelles ne pouvaient donc en aucune manière être considérées comme propriétaires du sol, leur responsabilité sociale se limitant à en régler l'usage. Une pénurie artificielle de terrains à bâtir aurait été entretenue par cette spéculation sur les terrains, ce qui se serait répercuté dans le coût des loyers ; on avance qu'en 1983, les ménages consacraient de 30 % à 50 % de leur revenu au logement. Depuis le 4 août 1983, les autorités traditionnelles ne se voient plus reconnaître aucun pouvoir ou privilège. En fait, elles ont même cessé d'exister, officiellement tout au moins.

L'attribution des terrains ne

devra désormais plus se faire que sur la base de critères démocratiques : une parcelle — avec droit de jouissance permanent — pour chaque ménage, quel que soit son revenu, une seule parcelle par ménage, priorité aux ménages avec enfants, etc. 60 000 parcelles ont déjà été attribuées depuis le début de la révolution, 138 000 autres devraient l'être durant le prochain plan quinquennal.

L'approche du gouvernement burkinabè vis-à-vis de l'habitat existant se situe aussi à l'opposé de celle de la Banque mondiale. L'hétérogénéité de l'habitat spontané, autant dans ses aspects physiques que dans sa composition socio-économique, serait en effet le produit, la matérialisation, des rapports sociaux d'avant l'ère révolutionnaire. Cela serait perceptible à tous les niveaux. Par exemple, si la taille des parcelles varie énormément dans l'habitat spontané, cela est dû aux rapports d'inégalité sociale qui prévalaient, certains ayant pu acheter plus de terrain parce qu'ils étaient plus riches. Cette différence dans la taille des parcelles peut s'expliquer par les grandes variations que l'on retrouve dans la taille des ménages africains et renvoie à ce qui est l'essence même de l'Afrique, soit sa grande diversité sociale, ethnique et culturelle. À cela on répond que « l'État a un devoir inaliénable d'indiquer la ligne d'évolution de la famille burkinabè » ; celle-ci « est en pleine mutation, subit actuellement sa crise ; on ne peut freiner son évolution (vers) une famille économiquement plus rationnelle » (notes personnelles prises le 15 juillet 1986, à une réunion de l'atelier 6) ; méfions-nous des propagandistes de méthodes arriérées, des adeptes de la féodalité. Par ailleurs, le caractère (l'apparence) désorganisé de l'habitat spontané serait le fruit de l'incohérence et de la non-scientificité du libre jeu de rapports sociaux de domination dans l'environnement physique. Enfin, affir-

mer qu'il n'est pas essentiel que chaque parcelle donne sur une voie publique carrossable revient à nier aux résidents leur droit au progrès socio-économique ; pourquoi chacun ne pourrait-il pas avoir son auto dans quelques années ?

Ce discours mène nécessairement à des parcelles de même taille — on a retenu la norme de 300 mètres carrés — et à la grille orthogonale. En d'autres mots, il s'agit du rejet total de l'habitat spontané, d'un chambardement maximal. Il est à noter qu'à aucun moment la valeur des investissements immobiliers présents dans l'habitat spontané n'est évoquée, si ce n'est pour rappeler que même quand on ne les y obligeait pas, les gens détruisaient et reconstruisaient la moitié de leurs bâtiments du moment que la sécurité foncière leur était acquise.

Bien sûr, cette approche n'est pas, a priori, susceptible de plaire aux organisations multilatérales de financement, particulièrement à la Banque mondiale ; les discussions sont d'ailleurs ardues entre la nouvelle administration et la Banque pour revenir sur certains aspects de la restructuration de Cissin, notamment en ce qui concerne la purge des droits des propriétaires coutumiers. Qu'à cela ne tienne, la restructuration burkinabè s'autofinancera. Cela sera d'autant plus facile qu'elle coûtera de deux à quatre fois moins cher, le sol étant attribué à 300 francs CFA seulement le mètre carré. En ce qui concerne la qualité des aménagements à réaliser, il est implicitement entendu qu'elle ne saurait être inférieure à celle que l'on retrouve dans le projet Cissin. Cette performance pourra être atteinte grâce au fait que l'on aura évité les frais de financement et que l'autodiscipline exclura les mauvaises créances, et surtout grâce à la spécificité du contexte social et politique burkinabè, qui doit permettre de mobiliser la capacité de travail de la population et, de

cette façon, de réduire au strict minimum les frais de main-d'oeuvre (Oedraogo, 1985) ; on mise donc sur le fait que serait apparue au Burkina-Faso une volonté de réorganisation collective de l'habitat.

Quel que soit le degré de sympathie que l'on puisse avoir envers une stratégie de restructuration qui repose sur de tels choix, il faut lui accorder le mérite de s'inscrire à l'intérieur d'un projet social cohérent. Et s'il est important de connaître les choix sur lesquels repose une stratégie, il l'est encore plus de savoir comment elle prend forme et quelle est son efficacité réelle, dans la pratique.



Les modalités de mise en place et de financement

La stratégie de restructuration burkinabè est qualifiée d'évolutive. Stratégie de chambardement maximal dans son principe, elle a néanmoins été conçue avec le souci de heurter le moins possible les résidents (Oedraogo, 1985). On a aussi cherché à favoriser dès le début leur participation à des travaux d'utilité collective. Cette stratégie se déroule en trois temps, d'une durée de 12 à 18 mois chacun.

Dans un premier temps, on procède à l'implantation des bornes délimitant la trame des voies, des réserves publiques et des parcelles ; c'est la population elle-même qui doit confectionner ces bornes — il s'agit de blocs de béton d'une quinzaine de kilos — et les mettre en place, c'est-à-dire les enterrer de manière à ce qu'elles affleurent. On attribue ensuite les parcelles, puis on laisse les ménages s'y installer.

La contribution de l'État se borne, mais elle est quand même de taille, à garantir la sécurité foncière aux résidents ; le réaménagement même des parcelles est considéré comme strictement privé.

Les bâtiments qui occupent les voies et les réserves publiques devront bien sûr être démolis. L'utilisation d'un parcellaire sur trame orthogonale généralise toutefois cette situation et il est exceptionnel qu'un bâtiment, ou même une partie de bâtiment, puisse être conservé : un mur pourra ne dépasser que de quelques centimètres la limite de la parcelle, le bâtiment pourra être à angle, même très légèrement, par rapport à l'orientation de la parcelle, ce qui était initialement la face avant des bâtiments pourra être devenu la face arrière, etc. Cependant, la puissance publique ne procède à aucune démolition ni n'enlève à quiconque la jouissance de son logement ; c'est la population elle-même qui démolit petit à petit les bâtiments de la parcelle originale pour en ériger de nouveaux sur la parcelle attribuée. Le coût des matériaux fait en sorte que l'on a tout intérêt à récupérer au maximum les matériaux du bâtiment original ; un mur en parpaings de béton sera délicatement démonté, parpaing par parpaing, et même un mur en blocs de terre crue sera broyé puis remoulé en de nouveaux blocs. Ainsi, à la fin de ce premier temps, les voies et les réserves publiques auront été presque entièrement dégagées, et le réaménagement des parcelles sera fort avancé.

La deuxième étape consiste à niveler les voies, à procéder à la mise en place d'un réseau sommaire de services et à mettre en chantier certains équipements collectifs tels qu'écoles ou dispensaires. La construction des équipements collectifs est une tâche dévolue aux seuls résidents, l'État s'étant engagé à fournir le personnel nécessaire à leur fonctionnement sitôt qu'ils seraient complétés. Le nivelage des voies, qui nécessite l'utilisation de machinerie lourde, est à la charge de l'État. En ce qui concerne la mise en place du réseau sommaire d'équipements, il y a partage des tâches, l'État fournissant le matériel et les résidents la main-d'oeuvre. Les résidents peuvent par ailleurs compléter le réaménagement de leurs parcelles, si ce n'est déjà fait.

Le troisième et dernier temps est entièrement consacré à la mise en place des réseaux définitifs d'adduction d'eau, d'électrification et d'assainissement de même qu'au parachèvement des équipements collectifs. Les tâches de l'État et des résidents se répartissent encore entre encadrement technique et fourniture du matériel pour le premier, fourniture de la main-d'oeuvre pour les seconds.

On peut procéder à une relecture de ces trois phases de la restructuration sous l'angle des volumes et des types d'investissements, c'est-à-dire en distinguant l'investissement qui a un objectif privé, ou relatif au ménage, de celui qui est tourné vers la collectivité :

	Investissement à caractère privé	Investissement à caractère collectif
Phase 1	Très important	Très réduit
Phase 2	Moyen	Moyen
Phase 3	Très réduit	Important

Les investissements à caractère privé vont donc décroissant de la première à la troisième phase alors que les investissements à caractère collectif vont croissant. Eu égard à la division des tâches entre l'État et les résidents, on constate que le premier fournit une contribution qui va en s'intensifiant — préparation des plans et arpentage en phase 1, fourniture à grande échelle d'un matériel coûteux en phase 3 — alors que les seconds ont à fournir une contribution importante — sous forme monétaire ou de travail — tout au long du processus.

On comprend mieux maintenant comment prend forme le pari fait par l'administration burkinabè ; dans un premier temps, elle veut susciter, grâce à la sécurité foncière, un déblocage de l'épargne privée et de la capacité de travail des résidents pour qu'ils améliorent leurs conditions d'habitat dans ce qui leur est le plus proche, soit le logement et plus globalement la parcelle ; dans un second et un troisième temps, elle cherche à déplacer progressivement la capacité d'investissement — de travail — manifestée dans le premier temps vers la satisfaction de besoins à caractère collectif. Une fois le processus complété, les résidents, parce qu'ils auront contribué autant aux unes qu'aux autres, ne devraient plus distinguer les composantes de l'habitat relevant d'une approche privée de celles qui relèvent d'une approche collective ; ils auront été les prin-

cipaux acteurs d'une approche globale de l'habitat. On peut alors s'exprimer en termes d'émergence d'une conscience collective de l'habitat, projet révolutionnaire s'il en est un.

Les parcelles sont libérées, comme cela a été dit plus tôt, à 300 francs CFA le mètre carré, ce qui représente un coût de 90 000 CFA (environ 240 \$ US) pour la parcelle type de 300 mètres carrés. Les attributaires doivent verser 25 % de cette somme, ou 22 500 francs CFA, dans un délai de trois mois ; il s'agit en quelque sorte d'un droit d'entrée sur la nouvelle parcelle. Les 75 % restants devront être versés en un ou plusieurs versements étalés sur trois à cinq ans. Sur la base des enquêtes faites à Cissin, on estime que tous les ménages, même les plus démunis, devraient être en mesure d'assumer ces coûts. On a quand même prévu, pour les cas d'exception, des modes de paiement encore plus souples, notamment un report à un moment indéterminé du paiement des 25 % de droit d'entrée pour les ménages indigents. Ces sommes sont versées à un Fonds de l'habitat organisé en même temps que la stratégie de restructuration pour en assurer le financement.

L'étalement des entrées et sorties de fonds publics est bien synchronisé, en théorie tout au moins. Les 25 % versés par les attributaires au moment de leur entrée sur la parcelle sont largement suffisants pour que l'État puisse payer les coûts induits par la phase 1 et même, pour une bonne part, par la phase 2. Les sorties les plus importantes de fonds publics commenceront à se faire seulement deux ou trois ans après le lancement d'un projet de restructuration, c'est-à-dire à un moment où une part importante des 75 % restants devraient avoir été versés. C'est de cette façon que la stratégie de restructuration s'autofinance. Par ail-

leurs, comme le démarrage de la stratégie dans un nouveau secteur d'habitat spontané représente peu d'investissements financiers pour l'État, on peut rapidement étendre l'initiative à tous les secteurs d'habitat spontané de la ville ; c'est ainsi que l'on en est venu à envisager des ordres de grandeur de 200 000 parcelles : cela signifie la solution de tous les problèmes de l'habitat spontané à Ouagadougou avant 1990.

Il faut néanmoins prévoir des problèmes d'encadrement technique et administratif et, surtout, compter avec l'inertie possible de la population et la résurgence d'attitudes prérévolutionnaires ou anti-révolutionnaires.



La participation effective des résidents

La stratégie de restructuration burkinabè a fait l'objet d'un projet pilote dans un secteur d'habitat spontané de Ouagadougou à partir de 1984. C'est dire qu'au moment de la tenue du séminaire le processus en trois temps n'avait pu être mené à terme. En fait, nous sommes arrivés au début de la phase deux. Ce qui avait pu être réalisé depuis deux ans nous permet toutefois d'étayer quelques hypothèses quant aux chances de succès de la stratégie dans son ensemble.

Deux questions pouvaient être posées à ce stade de la restructuration. La sécurité foncière s'est-elle traduite par le déblocage prévu de l'épargne et de la capacité de tra-

vail privées pour l'amélioration des conditions d'habitation sur les parcelles ? La population semble-t-elle adhérer à la vision qu'ont les autorités politiques et administratives de la restructuration et participe-t-elle à la mise en place des composantes collectives de l'habitat ? Notre trop courte période de travail sur le terrain ne nous a pas permis de procéder à des enquêtes dans le vrai sens du mot ; il serait plus juste de parler d'une vision impressionniste appuyée sur quelques échanges avec la population.

Pour répondre aux deux questions, nous avons procédé, pour les aspects privés, à l'évaluation immobilière des bâtiments érigés depuis la mise en place du nouveau parcellaire, en prenant soin de soustraire tous les matériaux qui avaient pu être récupérés des bâtiments qui occupaient la parcelle initiale et en distinguant l'investissement réalisé sous forme monétaire de la contribution en travail. Pour les aspects collectifs, nous avons également

tenu compte de cette distinction pour évaluer la participation des résidents ; cependant, il va de soi que nous en avons appris autant en conversant librement avec les résidents. Le tableau 1 présente les résultats obtenus pour les neuf parcelles étudiées.

Ce tableau montre que les résidents ont investi massivement sur leurs parcelles, autant en termes monétaires qu'en termes de travail, depuis que la sécurité foncière leur est acquise. Pour les investissements monétaires, on a de manière quasi exclusive fait appel à l'épargne personnelle. On peut affirmer que, pour les aspects privés, l'investissement s'est fait à la limite des capacités financières et des disponibilités de temps de travail, comme en témoigne une visite du secteur : les parcelles sont presque toutes réaménagées, les bâtiments sont d'une qualité qui étonne et les voies publiques sont presque entièrement dégagées.

Le tableau montre aussi la très faible participation des résidents aux investissements à caractère collectif. Il faut cependant se méfier ici de notre trop faible échantillon. Puisque nous n'avions pas le temps de l'élargir, nous ne pouvions vérifier la tendance indiquée qu'en procédant au repérage des équipements à caractère collectif implantés au cours des deux dernières années ; mais ce repérage n'a pas été exhaustif, et certains travaux collectifs sont moins visibles. Nous avons compté un dispensaire en activité et une école à demi-construite. Compte tenu des milliers de personnes qui pouvaient potentiellement être mobilisées, et comme la restructuration était déjà vieille de deux ans, les résultats de notre échantillon semblent confirmés : la population ne participe pas, ou du moins pas encore, à l'amélioration des composantes collectives de son habitat ; les investissements monétaires se font à 99,8 % sur la parcelle, et les investissements sous forme de travail à 97,5 %.

Nos entretiens avec les répondants sur chacune des neuf parcelles enquêtées montraient d'ailleurs clairement que ceux-ci assimilaient la stratégie de restructuration burkinabè à une stratégie traditionnelle où la parcelle est affaire privée et les services et équipements affaire de la puissance publique. En bref, ils étaient heureux que l'État leur ait alloué une parcelle avec droit de jouissance à vie, et ils aimaient beaucoup l'impression d'ordre résultant de l'utilisation d'un parcellaire sur trame orthogonale ; c'est pourquoi ils avaient prestement fait leur boulot, c'est-à-dire réaménagé leur parcelle. À l'État maintenant de faire le sien.

Ces entretiens nous réservaient d'autres surprises. Des neuf répondants, un seul avait versé les 22 500 francs CFA que nous assimilions plus tôt à un droit d'entrée dans le projet ; il y avait pourtant deux ans que les parcelles avaient été

Tableau 1
Habitat en voie de restructuration, secteur 10 :
niveau des investissements à caractère privé
et à caractère collectif réalisés par les résidents
depuis l'implantation du nouveau parcellaire
(milieu de 1984)

Investissements à caractère			
Privé		Collectif	
Francs CFA	Jours-hommes	Francs CFA	Jours-hommes
179 150	15	2 000	Nul
913 980	168	2 000	5
627 000	298	530	20
175 000	13	Nul	Nul
111 700	4	Nul	Nul
721 750 ^a	Inconnu	830 ^a	Nul
299 175	72	1 050	Nul
669 900	375	Nul	Nul
184 300	42	650	1
Moyennes			Non
431 328	123	784	significatif

^a Sauf dans ce cas-ci, où l'investissement sous forme monétaire comprend 120 000 francs CFA prêtés, toutes les sommes investies proviennent de l'épargne personnelle.

50

allouées. Huit ménages sur neuf se sont donc prétendus indigents. Des responsables de l'administration nous ont plus tard avoué que l'on avait certaines difficultés à recueillir « les sommes dues à l'État » alors que, manifestement, les gens avaient « les moyens de payer ». D'ailleurs, le seul répondant à avoir versé son droit d'entrée nous a demandé, après avoir répondu à toutes nos questions avec une grande minutie et nous avoir témoigné une déférence remarquable, si notre visite signifiait qu'il devrait maintenant quitter sa parcelle. Nous avons appris par ailleurs qu'une bonne part des sommes destinées à des investissements à caractère collectif avaient été versées au Comité de défense de la révolution (CDR), instance politico-militaro-administrative présente à l'échelle des secteurs urbains et des villages, prétendument pour le paiement des coûts de bornage et d'attribution des parcelles ; la perception de ces sommes était illégale, les résidents n'ayant à payer que les 300 francs CFA au mètre carré évoqués plus tôt. Ces sommes n'ont d'ailleurs jamais été versées au Fonds de l'habitat.

Le discours idéologique est partout présent au Burkina-Faso depuis le 4 août 1983. Cela exclut que l'on puisse sérieusement supposer que les résidents ignorent le contenu révolutionnaire de la stratégie de restructuration mise de l'avant par l'État et le rôle qu'ils ont à y jouer.

Tous nous ont d'ailleurs dit avoir assisté à plusieurs réunions où la stratégie de restructuration leur était expliquée. Pascal Labazé (1985) nous indique peut-être une piste quand il écrit : « Certes, la participation des villageois aux réunions et manifestations des Comités (...) est massive, mais elle relève plus de la prudence vis-à-vis du pouvoir politique central que de l'adhésion aux objectifs et aux valeurs qu'il incarne ».



Bilan provisoire et correctifs proposés

Certains succès, mais surtout des problèmes sérieux, viennent d'être identifiés. Pour commencer ce bilan provisoire (rien n'est encore définitivement joué) par ses aspects positifs, mentionnons la justesse de tir des autorités : en misant d'abord sur la sécurité foncière pour amener la population à améliorer elle-même son habitat, elles ont obtenu des résultats étonnants, autant par la qualité intrinsèque des aménagements effectués sur les parcelles que par l'importance de l'épargne personnelle investie, qui existait donc bel et bien (on n'attendait qu'un contexte favorable pour la débloquer). L'opération est déjà un énorme succès. Mais on s'est engagé à aller beaucoup plus loin et à créer quelque chose de neuf, de révolutionnaire. Et c'est de cela, de l'émergence d'une conscience collective de l'habitat, qu'il est permis de douter.

Les responsabilités sont probablement multiples. D'une part, les résidents semblent opposer une forte inertie aux aspects révolutionnaires de cette stratégie de restructuration. Mais cela doit-il surprendre quand la révolution se fait de façon instantanée et vient d'en haut ? Et qui pourrait garantir sa pérennité sur un continent où les volte-face sont courantes ? Pour les résidents des secteurs d'habitat spontané, une réaction raisonnée à ces questions ne peut être que la prudence : en attendant d'être fixé, on prend soin de ses intérêts personnels. Pour vaincre cette inertie la révolution devra expliquer, convaincre et durer.

L'administration a sûrement fait preuve de mollesse en permettant de trop longs délais dans le paiement des droits d'entrée, ce qui la place maintenant dans un contexte financier défavorable pour la poursuite de la restructuration. Pourtant, la plupart des ménages ont les moyens d'assumer ces frais, minimes comparés aux investissements réalisés sur les parcelles. Au tout début de la révolution, on n'avait d'ailleurs pas hésité à chasser des occupants pour récupérer les terrains appartenant à l'État ; c'était « la main de fer pour restaurer l'autorité et la crédibilité de l'État », comme devait l'exprimer dans son exposé au séminaire un responsable burkinabè. Je ne me prononce pas sur le geste lui-même mais me questionne seulement sur ce qu'il est advenu de cette autorité de l'État. Cette mollesse est peut-être simplement le reflet de l'insuffisance des ressources humaines, techniques et logistiques de l'appareil administratif, problème courant dans le Tiers monde. Si c'est le cas, il faut étudier la faisabilité de la stratégie de restructuration et l'ampleur future à lui donner. À moins que l'on choisisse, ou que l'on ait déjà choisi, de limiter la restructuration à ce qui est sa phase un sous la forme actuelle.

Après avoir passé en revue les rôles des acteurs, il reste à se pencher sur le scénario lui-même. La stratégie de restructuration burkinabè comporte-t-elle des vices de forme compte tenu des objectifs qu'elle s'est fixés ?

Rappelons que l'objectif ultime de cette stratégie est de créer une conscience collective de l'habitat, ce qui définit son caractère révolutionnaire, et de se servir de cette nouvelle conscience collective pour résoudre l'ensemble des problèmes de l'habitat spontané, même ceux des ménages les plus démunis. Cette conscience collective serait l'exact opposé de la démarche individuelle, strictement centrée sur la parcelle, qui a présidé à la formation des zones d'habitat spontané. Pourtant, la phase un de l'actuelle stratégie de restructuration, celle qui devrait enclencher la prise de conscience collective, est elle-même quasi exclusivement centrée sur la parcelle. Il y a là une contradiction importante ; on dit aux résidents qu'ils embarquent dans quelque

chose de nouveau mais qu'ils peuvent, et même doivent, continuer à se comporter comme ils l'ont toujours fait. La démarche serait plus cohérente si les résidents devaient dès le début participer à la production des composantes collectives de l'habitat.

Mais peut-on tout faire en même temps, le collectif et le privé ? Non, puisqu'on se situe dans un contexte de rareté des ressources, de grande rareté même. Cependant, s'il y avait moins de privé on disposerait de plus de ressources, autant humaines que financières, pour le collectif. La destruction-reconstruction complète des aménagements faits en habitat spontané n'est-elle pas une mauvaise allocation de ressources rares, voire un gaspillage ? Un calcul rapide sur la base des moyennes présentées au tableau 1 montre que si l'on conservait ne serait-ce que 25 % des aménagements réalisés en habitat spontané, on épargnerait en moyenne 100 000 francs CFA par parcelle en frais et 30 jours-hommes en efforts de reconstruc-

tion, soit une réserve de 1 milliard de francs CFA et de 30 000 jours-hommes pour un secteur d'habitat spontané de 1000 parcelles. J'admets qu'il faut se méfier d'un tel calcul purement théorique, mais on devra convenir qu'il en dit beaucoup sur l'allocation actuelle des ressources et sur les solutions de rechange possibles.

Les investissements réalisés dans l'habitat spontané valent-ils la peine d'être partiellement conservés ? Cela dépend de leur importance et de l'état dans lequel ils sont au moment où la restructuration a lieu. Pour savoir ce qu'il en était, nous avons réalisé une mini-enquête sur le niveau des investissements réalisés dans l'habitat spontané. Encore ici, la taille de notre échantillon (12 répondants) invite à la prudence. Le tableau 2 présente les résultats de cette mini-enquête.

Tableau 2
Habitat spontané, secteur 14 :
niveau des investissements réalisés sur les parcelles

Investissements immobiliers				
Investissements sous forme monétaire (francs CFA)	Investissements sous forme de travail (jours-hommes)	Investissements financiers dans les services (eau, électricité, WC) (francs CFA)	Nombre de pièces d'habitation	Année de construction du bâtiment principal
1 196 400	Nul	173 500 ^a	4	1961
883 900	Nul	168 750 ^a	8	1970
397 950	120	17 350	4	1983
650 450	Nul	9 850	4	1976
714 525	Nul	2 000	5	1960
405 450	330	12 000	7	1976
540 200	50	20 000	5	1965
416 750	Nul	7 500	3	1980
3 387 950	Nul	731 000 ^b	14	1982
314 775	Nul	14 000	3	Inconnue
742 342	Nul	241 800 ^b	6	1979
616 700	45	8 000	4	1966
Moyennes				
855 616	45	Ne s'applique pas	Ne s'applique pas	Ne s'applique pas

^a Parcelles situées en bordure de la voie principale goudronnée ; connexion électrique et eau courante.

^b Parcelles équipées de génératrices.

On constate que les investissements vont de quelques centaines de milliers à plusieurs millions de francs CFA, soit en gros un rapport de 1 à 10. Ces chiffres, de même que les autres renseignements réunis dans le tableau, illustrent la grande diversité que l'on retrouve à l'intérieur d'un secteur d'habitat spontané à Ouagadougou ; la composition socio-économique des résidents est loin d'être homogène, et cela se reflète dans l'aménagement des parcelles. On vérifie aussi que l'habitat spontané a pris forme graduellement, l'aménagement de certaines parcelles ayant pu être entrepris il y a plus de 25 ans, ou il y a à peine trois ou quatre ans. Le niveau des investissements ne semble pas lié à l'ancienneté de l'installation, et l'importance de certains investissements récents indique que des résidents n'ont pas craint d'être expulsés. L'état des constructions est bien sûr variable lui aussi, mais il va de très bon à excellent pour une bonne proportion d'entre elles. Il ne fait donc aucun doute qu'il serait possible et avantageux de conserver une portion substantielle des aménagements réalisés en habitat spontané. Pour ce qui est des modalités, la rigueur économique suggérerait de privilégier systématiquement les investissements les plus importants, c'est-à-dire de convertir prioritairement en voies ou réserves publiques les espaces où les investissements présents sont plus sommaires. Au plan de l'équité

sociale, cela reviendrait toutefois à privilégier de manière non moins systématique les mieux nantis, ceux qui ont bénéficié de plus de moyens pour aménager leurs parcelles.

On voit donc comment pourrait être modifiée la stratégie actuelle. En épargnant une portion des investissements réalisés dans l'habitat spontané, on constitue par le fait même une réserve de capital et de temps de travail, soit l'argent et le temps qui n'auront pas à être affectés à l'effort de reconstruction. Cette réserve peut être immédiatement mise à contribution pour la mise en place des composantes à caractère collectif de l'habitat. Au chapitre des modalités, on pourrait fort bien faire en sorte que les ménages contribuent aux aspects collectifs de la restructuration de manière inversement proportionnelle au dérangement qu'elle leur causerait sur les parcelles ; un ménage qui aurait à réaménager entièrement sa parcelle parce qu'elle se situe maintenant sur le terrain d'une école serait dispensé de participer aux aspects collectifs de la restructuration, alors qu'on demanderait une forte contribution — proportionnelle aussi à la capacité du ménage pour les contributions monétaires — à un ménage dont la parcelle aurait été entièrement épargnée. Cette manière de procéder s'accorderait mieux avec les objectifs « idéologiques » actuels de l'administration burkinabè puisque le collectif serait présent dès le début, et la probabilité d'atteindre les objectifs techniques de la restructuration, au prix annoncé, serait améliorée.

Cette proposition heurte certains choix exprimés par l'État dans sa stratégie actuelle, au premier chef le principe d'égalité des individus, reflété par des parcelles qui sont toutes de même dimension. Mais cette façon de prétendre atteindre l'égalité paraît naïve. En effet, l'inégalité socio-économique des individus peut se manifester par mille autres détours, par exemple par le

niveau des investissements réalisés sur les parcelles ; une parcelle pourra ne comporter que des bâtiments sommaires, de terre crue, quand la parcelle voisine sera bâtie de béton et métaux ouvrés, que l'on y verra une auto, une moto et deux cyclomoteurs, etc. Et en l'absence d'un système de taxation des biens immobiliers, non seulement on n'atteint pas l'égalité mais on n'atteint même pas l'équité. Il est d'ailleurs curieux que l'État tienne à l'égalité dans la restructuration quand l'objectif est de s'allier les couches socio-économiques plus fortunées pour structurer une industrie de la construction haut de gamme quand il se fait constructeur de logements (cités de l'an 1 de la révolution, de l'an 2, de l'an 3, etc.). Il serait donc plus raisonnable et réaliste de considérer l'inégalité socio-économique exprimée de plusieurs façons dans les secteurs d'habitat spontané comme un donné de base de toute société. Cela permettrait d'éviter les fausses solutions.

La recherche d'un sentiment d'ordre par l'emploi d'un parcellaire sur trame orthogonale, qui paraît importante autant pour l'État que pour les résidents, est elle aussi incompatible avec le maintien d'une portion des investissements présents dans l'habitat spontané. Ce qui surprend, c'est que cette attitude revient à nier toute valeur intrinsèque aux formes qu'a prises l'habitat spontané, pour ne voir que des mérites à l'habitat sur trame orthogonale. Pourtant, tous les occidentaux présents au séminaire, après visite des deux types d'habitat, ont partagé un avis exactement opposé, à savoir que l'habitat spontané de Ouagadougou formait un cadre vivant et varié, autant au plan architectural que dans la hiérarchie des voies de circulation et des espaces publics (un excellent point de départ en somme pour produire un environnement urbain de haute qualité), alors que l'habitat restructuré sur trame orthogonale formait un milieu

on ne peut plus terne et vide de toute pulsation. Tant que l'opposition entre les points de vue n'est qu'une question de perception sensorielle, d'écart entre les cultures, cela ne porte guère à conséquence. Mais quand c'est l'efficacité, voire la faisabilité d'un programme qui est en cause, il faut accepter de revoir ses préférences culturelles. D'ailleurs, de quelle culture s'agit-il ? En d'autres mots, comment la trame orthogonale est-elle devenue symbole de modernité dans un petit pays d'Afrique ?

À une démarche strictement pragmatique qui est celle de la Banque mondiale, l'administration burkinabè a voulu opposer une démarche à caractère principalement idéologique, porteuse d'un projet social. Ce texte a montré que cette seconde démarche suscite et rencontre plusieurs types de résistances au sein du corps social et que sa logique interne, qui veut qu'elle se définisse par le rejet des constituantes et méthodes des autres démarches, l'entraîne parfois vers des incohérences théoriques. Celles-ci se traduisent par des choix douteux dans les actions proposées et au regard de la faisabilité du projet dans son ensemble. L'esprit enflammé de la définition d'un nouveau projet social doit-il exclure l'esprit froidement analytique de la manière de réaliser ce projet ou, en d'autres mots, n'apparaît-il pas qu'un tel projet social pourrait être mieux servi par un peu plus de pragmatisme ?

Richard Bergeron
Faculté de l'aménagement
Université de Montréal

NOTES

¹ L'adjectif est mal choisi — il suggère que l'habitat se structure instantanément et par sa propre dynamique, extérieure aux actions des individus, demandeurs ou pourvoyeurs du sol, comme la combustion peut être spontanée dans des chifons imbibés d'essence — Il sera quand même utilisé dans ce texte pour faciliter la compréhension, son emploi étant maintenant généralisé. Pour une discussion plus approfondie de la non-spontanéité de l'habitat, voir particulièrement Drakakis-Smith (1981) et Tribillon (1982).

² Les termes démarche ou approche collective ou publique et démarche ou approche individuelle ou privée constituent un découpage opérationnel effectué par l'auteur du présent article.

³ L'invasion sud-américaine, il faut le souligner, se fait de manière beaucoup plus collective et planifiée. L'Afrique se caractérise toutefois par un autre mode de constitution des zones d'habitat spontané, que David Drakakis-Smith (1981) a appelé infiltration individuelle.

⁴ La parcellisation du sol contre rémunération est illégale en vertu du droit « moderne » et ne respecte pas l'esprit du droit coutumier, mais se révèle quand même une opération fort lucrative pour ceux qui contrôlent l'usage du sol.

⁵ En bref, peut se résumer par le développement plutôt que l'éradication de l'habitat spontané. Concept présenté dans Keare et Parris, 1982, p. 39.

Bibliographie

- Banque mondiale (Banque internationale pour la reconstruction et le développement : BIRD). 1975. *Housing, Sector Policy Paper*. Washington, 50 p. et annexes.
- Banque mondiale. 1984. *Rapport sur le développement dans le monde 1984*. Paris, Economica.
- Banque mondiale. 1985. *Rapport sur le développement dans le monde 1985*. Paris, Economica.
- DRAKAKIS-SMITH, David. 1981. *Urbanization, Housing and the Development Process*. London, Croom Helm, 234 p.
- GRIMES, Orville F. 1976. *Housing for Low-Income Urban Families*. A World Bank Research Publication. Baltimore et Londres, The Johns Hopkins University Press, 176 p.
- KEARE, Douglas H. et Scott PARRIS. 1982. *Evaluation of Shelter for the Urban Poor, Principal Findings*. Washington, World Bank et CRDI, World Bank Staff Working Papers, n° 547, 109 p.
- LABAZÉ, Pascal. 1985. « Réorganisation économique et résistances sociales : la question des alliances au Burkina », *Politique africaine*, 20 (Le Burkina-Faso) : 10-28 (éditions Karthala).
- OEDRAOGO, Martin. 1985. « L'association de la population, condition nécessaire pour un aménagement intégré », extrait de *La participation de la population dans les opérations d'aménagement urbain au Burkina-Faso*, dans Contribution à une formation pour l'élaboration de documents de planification urbaine et la conduite de programmes urbains opérationnels. Séminaire ACCT/IUP/DNUC Bamako, 6 p.
- OSMONT, Annick. 1985. « La Banque mondiale et les politiques urbaines nationales », *Politique africaine*, 17 (Les politiques urbaines) : 58-73 (éditions Karthala).
- TRIBILLON, Jean-François. 1982. « Le quartier dit "spontané" », extrait de « La clientèle foncière de l'État », *Le Mois en Afrique*, oct.-nov. 1982.
- TROARE, Jean-Marie. 1986. « Aménagement urbain et pratiques foncières coutumières en Haute-Volta », dans *Espaces disputés en Afrique noire*. Paris, éditions Karthala, 422 p.