

## L'aménagement urbain à l'épreuve du quotidien

### Retour sur deux opérations-pilotes du PNUD au Burkina Faso

**C**OMME beaucoup de pays africains, et peut-être même plus que d'autres, le Burkina voit survenir sur son terrain une multitude de projets en provenance de l'aide extérieure, projets variés aux effets divers qu'il n'est en fait pas très aisé d'apprécier, surtout sur le long terme, vu le manque de temps ou le manque de recul accompagnant le plus souvent ce genre d'intervention. Sitôt achevé, sitôt évalué : combien d'« opérations-pilotes » ou de « projets expérimentaux » n'ont-ils pas été pressés de sceller de la sorte leur indubitable rationalité, par crainte de la voir peut-être se dissiper ?

Depuis quelques années, on a certes commencé à réfléchir, y compris au niveau des institutions officielles, sur les limites de ce système d'aide par projet (1). Raréifiant les subsides, la crise et plus encore les réorientations de la Banque mondiale prônant un type d'intervention moins centralisé et public et plus privé et diversifié, ont abouti peu à peu à mettre en lumière les blocages inhérents à ce type d'opération : logiques trop bureaucratiques plaquées de l'extérieur sur des réalités qui leur échappent ; souci trop grand du bouclage à court terme et de la rentabilité immédiate de l'opération par rapport à sa viabilité à plus long terme ; apports massifs de moyens extérieurs (argent, équipements) décourageant souvent le suivi et la prise en charge des interventions par les bénéficiaires laissés seuls face à des montages pensés en un autre contexte et sur un autre registre, etc. (2).

Peu à peu, s'est ainsi accréditée l'idée, bien relayée par ailleurs par les ONG, qu'il convient de développer des projets moins glo-

baux et moins formellement ambitieux, mais plus concrets et plus proches des réalités, permettant donc une meilleure implication des acteurs directement concernés : n'est-ce pas cette participation qui constitue en fait le meilleur garant de l'utilité des projets et, par conséquent, le meilleur gage de leur pérennité ?

Particulièrement sensible en Afrique en ce qui concerne notamment l'aide agricole et rurale (où les échecs étaient, il est vrai, peut-être encore plus flagrants que dans d'autres domaines, ne serait-ce que du fait de la très forte polarisation des projets sur ces secteurs), cette évolution touche maintenant les autres champs d'intervention, et notamment l'urbain. Des grandes villes qui, compte tenu de l'ampleur des développements qu'elles connaissaient, polarisaient pendant un temps l'essentiel des projets, on est progressivement passé à des « établissements humains » (comme dit le langage « onusien ») de taille plus restreinte voire franchement petits, peut-être avec le secret espoir, en réduisant la taille des champs d'intervention, de mieux se rapprocher des groupes sociaux qu'il importerait maintenant d'impliquer plus directement. La « participation » devint ainsi le maître-mot de tout nouveau projet (et, il faudrait ajouter, le sésame de nombre de financements...) et l'axe majeur de toute une série d'opérations-pilotes chargées de concrétiser ces nouvelles perspectives.

C'est entre autres dans ce cadre que, dès le début des années quatre-vingts, fut développé par le PNUD (Programme des Nations unies pour le développement) via la CNUEH (Centre des Nations unies pour les établissements humains) dans ce qui s'appelait encore la Haute-Volta, une série d'interventions-pilotes sur trois centres secondaires, afin d'expérimenter de nouvelles méthodes d'aménagement. Le but poursuivi consistait à opérer une certaine amélioration de l'habitat par une utilisation plus efficace des ressources locales et une participation effective des populations, tout en mettant au point de nouveaux instruments de gestion permettant de doter les instances politiques d'une certaine autonomie de moyens dans la poursuite de leur politique d'aménagement. Outre la réalisation d'un certain nombre d'équipements, un des axes majeur de chacune de ces opérations consistait, entre autres, à intervenir sur d'importantes zones d'habitat spontané imbriquées dans le tissu urbain afin d'aboutir à un espace loti restructuré. A Fada N'Gourma et Gaoua, les deux villes qui retiendront notre attention, ces opérations ont été pour l'essentiel réalisées en 1981 et 1982 (les par-

(1) Cf. en particulier B. Lecomte, *L'aide par projet : limites et alternatives*, Paris, OCDE, 1986 et A. Lalau-Keraty et G. Prady, *Les petits projets et l'évaluation, une question d'angle de vue*, Paris, AMIRA, 1987, brochure n° 53.

(2) Sur ces points, cf. B. Lecomte, *ibid.*, ch. 5, « Les cinq dilemmes de la coopération : Projets/Problèmes, Ressources d'aide/Ressources propres, Rentabilité/Viabilité, Modèle occidental/Style propre de développement, Immixtion/Souveraineté ».



Complètement enclavée au sud-ouest du pays, à plus de 400 km de la capitale et ne comptant en 1975 qu'un peu plus de 8 000 habitants (6), Gaoua, pour sa part, semblait marquée par une double structure de regroupement : constituée d'un côté par un rassemblement de type villageois (dans une région où le système d'organisation sociale marqué par une occupation très extensive de l'espace, ne fait pas du village, contrairement en particulier au nord du Burkina, l'unité de base organique de la vie sociale) et doublée d'une série d'équipements administratifs, elle ne possédait qu'une structuration urbaine élémentaire et très peu d'activités ; les quelques commerces et activités artisanales observées sur place étaient d'ailleurs essentiellement le fait d'« étrangers » à la région.

Le projet « Habitat » entendait articuler ses interventions au travers d'une série d'équipements : outre donc la mise en place dans chaque ville d'un lotissement doté de ses assainissements, il prévoyait à Fada la construction d'une école de 6 classes et de ses annexes, et la réalisation à Gaoua d'un centre de SMI (Santé maternelle et infantile) ainsi qu'un réaménagement du marché. Une enveloppe d'une cinquantaine de millions de f CFA était prévue dans chaque ville pour couvrir ces opérations, l'estimation finale du coût du projet s'élevant finalement à Fada à 63 millions de f CFA (dont 43 millions environ pour le lotissement et l'assainissement et 20 millions pour l'école et ses annexes) et à 51 millions à Gaoua (dont 21 millions pour le lotissement-assainissement, 21 également pour la rénovation du marché et 9 millions environ pour le centre SMI) (7).

En dépit des problèmes posés, en particulier au niveau du réaménagement du marché de Gaoua dont les boxes restent vides faute d'avoir respecté, semble-t-il, le système d'organisation socio-spatial à base de proximité-concurrence des boutiquiers, nous ne reprendrons pas ici le bilan de l'impact de ces autres équipements, pour mieux nous focaliser sur la mise en place des lotissements. Comment se présente aujourd'hui chacun des lotissements à l'intérieur de l'espace urbain ? Quel a été l'impact du système de participation mis en œuvre ? Qu'en est-il des outils expérimentés pour permettre une certaine autonomie d'intervention des échelons locaux dans l'aménagement ? En quoi la succession récente de changements politiques a-t-elle interféré sur le déroulement de l'opération et la mise en place des lotissements ?

(6) La population de 1985 était de *P'amélioration des établissements humains dans*

## L'état des lieux cinq ans après

---

Différents de par la taille et de par la situation urbaine qu'ils occupent, les deux lotissements de Fada N'Dori à Fada N'Gourma (798 parcelles) et du quartier « Chefferie » à Gaoua (375 parcelles)

## La rénovation du quartier « Chefferie » à Gaoua

---

Jouxant pratiquement le centre-ville de Gaoua, le quartier « Chefferie », — c'est son nom et tout un symbole — a certes été choisi, comme il a été dit, pour répondre aux importants problèmes de ruissellement et, partant, d'assainissement qui marquaient cette zone, située entre deux collines, peut-être plus fortement que d'autres parties de la ville. Dans une région connue de plus pour son indépendance et sa grande méfiance face aux interventions des pouvoirs centraux, quels qu'ils soient, l'évidence de ces contraintes avait l'intérêt de permettre d'intervenir sur le quartier le plus ancien de la ville, peuplé essentiellement de vieilles familles autochtones sans l'aval desquelles il aurait peut-être été difficile d'intervenir ailleurs... Le choix du quartier en quelque sorte « historique » de la ville comme support de l'intervention-pilote à mener ne devait pas, à notre sens, s'avérer sans implication : dans le contexte de faible dynamisme d'ensemble de la ville, n'est-ce pas là en effet que réside une partie des causes des blocages enregistrés ? Simple-ment parce que l'on intervenait en fait sur une zone en partie « réservée »... Une série d'indices semble en tout cas converger en ce sens.

Que l'on considère en effet les systèmes d'occupation aussi bien que les types d'occupants ou les diverses stratégies de mise en valeur (ou de non-mise en valeur...), tous ces différents traits semblent bien renvoyer au même type de caractère finalement très contrôlé de cette zone.

On constate en tout cas que, hormis la réorganisation de l'existant et l'aménagement de quelques équipements, la restructuration du quartier « Chefferie » n'a pas entraîné localement de mouvements très importants ni contribué à impulser de dynamiques particulières au niveau de l'habitat et du logement. Le quartier semble en effet plutôt marqué par une absence d'enjeux ; ou peut-être l'enjeu est-il précisément de préserver le statu-quo d'occupation...

On remarquera tout d'abord que c'est essentiellement dans les îlots situés en périphérie du lotissement, de l'autre côté d'une route séparant traditionnellement cette zone du quartier « Chefferie » proprement dit, que les constructions nouvelles, ainsi d'ailleurs que les quelques locations (on n'en compte qu'une vingtaine sur toute l'opération) se sont concentrées. La zone centrale quant à elle reste l'apanage des grandes familles résidant là antérieurement. Peu de

nes habitant sur les parcelles directement contiguës ou situées à proximité dans le quartier, soit carrément d'« inconnus » ou d'« étrangers ». Sur les 169 parcelles non construites que comptait en effet l'opération lors de nos enquêtes début 1987, 52 étaient directement le fait d'habitants du quartier (dont 30 résidant sur les parcelles contiguës). 51 relevaient d'attributaires « extérieurs » rési-

dent en Côte d'Ivoire ou dans d'autres régions de l'Afrique et 40

avoir peu contribué là à freiner une opération déjà aussi fortement régulée. Qu'en est-il de la situation observée à Fada ?

### **Le lotissement de Fada N'Dori**

---

D'une taille pratiquement double de celui de Gaoua, le lotissement de Fada N'Dori connaît, ainsi qu'on l'a noté, un taux de mise en valeur global des parcelles de 52 %, taux encore inférieur à celui de Gaoua. Compte tenu de l'écart existant entre parcelles construites et parcelles habitées, c'est vraisemblablement moins d'une parcelle sur deux du lotissement qui, en 1987, se trouvait réellement habitée, le ralentissement des constructions nouvelles ayant par ailleurs été là aussi considérable (200 parcelles construites entre 1981 et 1984, contre 74 seulement au cours des deux années suivantes, soit une moyenne annuelle tombant d'environ 70 mises en valeur par an à 37...). Il est vrai que la situation de départ était relativement différente.

Il ne s'agissait pas en effet comme dans le cas de Gaoua d'un vieux quartier central, mais plutôt d'une zone périphérique occupée de façon seulement très extensive. Situé en bordure du barrage, mais de l'autre côté de la ville, ce secteur constituait de plus comme une sorte de pôle d'attraction pour une série de quartiers spontanés en train de se développer dans toute cette autre partie de la ville. C'était donc en fait l'occasion de canaliser ainsi l'extension urbaine, les 800 parcelles de l'opération représentant à elles seules près de 60 % d'augmentation de tout le secteur loti urbain existant.

Vu donc la fonction d'accueil assignée à l'opération et l'importance du nombre de nouvelles parcelles créées — lequel dépassait cette fois largement les besoins en espace des seules familles déjà installées sur le site —, il fut décidé d'adopter un double type de procédure dans l'attribution des lots. On distingue ainsi d'une part les résidents ou anciens propriétaires des terrains à qui devait être automatiquement attribuée une parcelle (ou même deux si leur famille dépassait dix personnes), au prix unitaire de 25 000 f CFA (mais seulement 20 000 si la famille avait participé aux travaux collectifs) ; d'autre part, les autres candidats habitant à Fada dans le non-loti, qui, inscrits sur une liste, seraient finalement tirés au sort (la redevance étant alors de 75 000 f CFA).

Ce double système d'attribution n'est pas sans importance pour comprendre la suite des événements. En effet, si la stratégie d'occupation de certains résidents — et en particulier des familles réellement installées sur le site — peut reprendre certains des traits enregistrés précédemment à Gaoua, celle des nouveaux attributaires



venus de l'extérieur pourra s'avérer tout autre. Une des grandes différences entre les deux opérations sera l'importance — en dépit même des interdictions formelles — des cessions et reventes intervenues depuis la distribution des parcelles, à des prix pouvant atteindre de 6 à 10 fois la redevance perçue (laquelle restait dans bien des cas toujours impayée). L'opération de Fada se situe ainsi dans un contexte autrement spéculatif que celle de Gaoua ; les raisons de la non-mise en valeur des parcelles devront également être autres. Disons un mot des diverses stratégies qui semblent s'entrecroiser.

Nous ne parlerons que peu des anciennes familles résidentes qui, comme à Gaoua, et compte tenu du fait que le plan d'organisation entendait respecter le plus possible l'existant, ont pu opérer sans peine un certain redéploiement, quitte à s'étendre et à se réorganiser. Certes, un certain nombre de familles ont pu, comme dans le quartier « Chefferie », profiter de l'occasion pour « arrondir » leur espace en faisant attribuer des parcelles aux membres de la famille démunis ou émigrés depuis longtemps ailleurs. Certes aussi, ces nouveaux espaces ainsi gagnés sont loin d'être toujours réellement occupés et peuvent aboutir à voir perdurer dans certains îlots du lotissement nombre de parcelles vides à côté de zones toujours plus fortement densifiées. Il n'en reste pas moins que si les familles résidentes peuvent ainsi contribuer à un certain « gel » des terrains à leur profit, elles semblent l'avoir fait ici dans une proportion plutôt moindre qu'à Gaoua ; d'autant que certaines n'ont pas hésité à rétrocéder quelques-unes des nouvelles parcelles acquises pour financer par exemple une partie des nouvelles constructions. Ce dernier cas est loin d'être isolé. C'est d'ailleurs la stratégie adoptée par d'anciens propriétaires non résidents quelque peu démunis, mais attributaires de parcelles sur le lotissement au titre de leurs anciens droits, et amenés, lorsqu'ils recevaient par exemple deux parcelles du fait de leur nombreuse famille, à vendre l'une pour équiper l'autre ; quitte d'ailleurs à louer ensuite la nouvelle habitation et à continuer de résider en non-loti...

C'est ce même type de démarche qui semble avoir animé de façon générale les attributaires de parcelles tirées au sort ; très peu de parcelles ainsi attribuées seraient en tout cas au moment de l'enquête de résidence à leur nouveau propriétaire :

— soit que celui-ci, ne disposant pas de moyens suffisants, ait été effrayé à l'idée d'acquitter une redevance trois fois plus élevée que pour les résidents et se soit immédiatement « débarrassé » de la parcelle en la rétrocédant de façon avantageuse avant même que d'en avoir acquitté les droits ;

— soit qu'ayant réussi à y investir, il ait préféré réserver cette nouvelle construction à la location.

La tendance générale pour les attributaires non résidents connus (car là aussi comme à Gaoua, mais dans une proportion cepen-

dant nettement inférieure, on ignore qui sont certains attributaires, voire où sont certains autres) consiste à rester sur la parcelle qu'ils occupent à l'extérieur de la zone, en particulier en non-loti, afin de préserver les droits ainsi acquis de fait, surtout dans la perspective de nouvelles opérations : les projets ne sont-ils pas précisément amenés à tenir compte en premier lieu des occupants des sites à aménager ? Nombre d'attributaires de parcelles de Fada N'Dori continuent ainsi d'habiter les secteurs non lotis en bordure immédiate de l'opération, bénéficiant des quelques équipements réalisés tout en préservant leur double chance au niveau foncier. Dans un tel contexte, loin de canaliser vers le lotissement une partie de la

sion » des terrains (l'État restant seul propriétaire du sol et les usagers ne pouvant être que des « concédants ») ne semblent pas avoir contribué depuis à relancer les opérations.

Problèmes cumulés donc pour le lotissement de Fada N'Dori voyant se conjuguer les difficultés liées à la mise en place même du lotissement et au manque de contrôle des diverses stratégies foncières locales avec les incidences des nouvelles mesures politico-économiques dans le domaine du foncier et de l'habitat. Si le système de contrainte relativement lâche de mise en place du lotissement n'a pas permis d'attirer sur la zone, comme il était visé, les populations attributaires des parcelles, en alimentant plutôt toute une série de transactions, les nouvelles rigueurs de la législation semblent bien avoir contribué à dissuader ceux qui envisageaient de construire de donner suite à leurs projets d'investissement, les deux mouvements se cumulant successivement pour contribuer en quelque sorte à « geler » davantage l'opération.

Impact urbain limité donc de ces deux lotissements-pilotes n'ayant finalement pas réussi à se développer autant qu'il était espéré ni à fixer comme souhaité les populations des quartiers spontanés auxquelles le projet s'adressait.

Qu'en est-il des deux autres axes principaux du projet, la participation populaire et la mise en place d'un fonds de roulement devant doter les collectivités territoriales locales d'une certaine autonomie d'intervention dans les opérations d'aménagement ?

### **Participation populaire et mise en place du fonds de roulement**

Ces deux points peuvent être traités simultanément dans la mesure où le projet prévoyait que la participation des familles aux travaux des lotissements devait se traduire par un moindre coût de la redevance à verser pour obtenir le permis urbain d'habiter (9). Nous ne reprendrons ici que quelques aspects de ces montages. Disons d'un mot que la multiplication des systèmes d'incitation ne semble pas avoir précisément contribué à emporter l'adhésion, contribuant même à brouiller davantage le recouvrement des contributions et la mise en place du fonds de roulement.

De toute façon, la « participation populaire » proposée consistait moins en une association aux objectifs ou au montage même du projet qu'en une demande de contribution directe aux travaux de terrassement, de bornage ou d'assainissement. Compte tenu de

(9) Une réduction de 850 f CFA par journée de travail devait ainsi être comptée à Gaoua, la redevance perçue à Fada étant

pour sa part ramenée de 25 000 à 20 000 f CFA pour les familles ayant participé aux travaux.

plus des ambiguïtés entretenues au départ, ayant pu, par exemple, laisser croire que, pour les familles participant aux travaux, les parcelles pourraient être obtenues gratuitement, on ne saurait être étonné de la désillusion qui s'empara très vite des premiers volontaires lorsqu'il fut clair que ce seraient d'autres règles du jeu qui prévaudraient. Face à la désaffection qui se faisait jour, les promoteurs de l'opération tentèrent alors de continuer de mobiliser l'intérêt en mettant parallèlement sur pied un autre système d'incitation basé sur la distribution de vivres du Programme alimentaire mondial. Mais, exclusif du premier (soit l'on optait pour le décompte des journées sans prendre de vivres, soit l'on prenait les vivres sans que la journée soit alors décomptée), ce système acheva en fait d'embrouiller des calculs qui s'avéraient déjà loin d'être clairs... Si l'on ajoute à cela la perte des carnets de décompte, l'on réalisera sans peine combien le système de « participation » a pu tourner court, même si l'on met parfois en avant le cas unique de cette famille de Gaoua qui a pu, en 52 journées de travail ainsi données, couvrir pratiquement le coût de la redevance...

La collecte de la redevance (et donc la mise en place du fonds de roulement) n'a pas été non plus sans souffrir de ces ambiguïtés. Après avoir tout juste commencé de s'amorcer un peu dans chacune des deux villes, le système de recouvrement s'est en effet assez rapidement arrêté de fonctionner. Jusque fin 1986, date de nos enquêtes, environ 11 % seulement des sommes totales à percevoir ont été recouvrées à Gaoua et 15 % à Fada. Si l'on analyse ces versements, on remarque qu'à Gaoua, 7 % seulement des bénéficiaires de parcelles ont ainsi acquitté en totalité la redevance et 20 % de façon partielle : ce sont donc 80 % des attributaires qui n'ont rien versé du tout... Cette dernière proportion semble sensiblement du même ordre à Fada. Très faible taux de recouvrement donc de la redevance parcellaire avec cependant un point intéressant à noter à Gaoua dans la mesure où une partie des 2 millions de f CFA perçus a effectivement servi à la mise en place d'un nouveau lotissement dans la ville ; mais sans que le même type de procédure se trouve là reconduit, voyant du même coup disparaître le début d'autonomie acquise.

Les raisons de l'échec des recouvrements et de la mise en place du fonds de roulement sont multiples, la contestation de fait de la redevance se cumulant avec la série de litiges développés par les systèmes de décompte successifs liés à la « participation populaire » ainsi qu'avec l'absence de gestion claire, et ce, tant au plan financier que politique du système mis en place.

On constate ainsi — et cela se comprend — que ceux qui n'ont pas payé la redevance se situent en particulier parmi les attributaires résidant déjà sur le terrain avant la mise en œuvre du lotissement. Parmi ceux qui ont payé la redevance, on trouve par contre

dans les deux cas une part non négligeable d'attributaires de parcelles encore vides résidant hors de la région ; sans doute ces attributaires « extérieurs », plus au fait d'ailleurs des nouvelles règles du jeu dans la mesure où il s'agit souvent de fonctionnaires, entendaient-ils de la sorte mieux « s'assurer » dès le départ des terrains ainsi obtenus. Quant aux résidents antérieurs, forts de leurs droits acquis de premiers occupants, ils se soucient assez peu en effet d'avoir à s'acquitter maintenant de droits leur octroyant le permis d'habiter... Dans ces conditions, la contestation ne peut qu'être encore plus forte de la part des familles ayant commencé à participer aux travaux... Les incertitudes du système de gestion ont fait le reste, la fluctuation des interlocuteurs institutionnels chargés des recouvrements (Trésor, Mairie, Domaines...) ne permettant pas d'assurer un suivi tant des dossiers que des rentrées : documents disparus, listes égarées, voire fonds détournés comme à Fada, n'ont

de prise en compte des stratégies des acteurs sociaux, poids spécifique de la conjoncture liée aux incertitudes politiques du moment, en sus des contradictions mêmes de l'opération au niveau de ses propres montages : sans que ceci s'avère irréversible, les opérations de Fada et Gaoua paraissent en tout cas plutôt en voie de s'enliser. La conjoncture politique propre du Burkina et la mise en place de la réforme agro-foncière semblent bien dans ce cas n'avoir joué qu'à la marge dans le faible développement d'opérations déjà fort ralenties par le jeu de forces et de processus mal contrôlés. Conçu comme un nouveau mot d'ordre censé exorciser peut-être ces difficultés, l'« impératif participatif » ne paraît en tout cas pas avoir permis l'amorce de nouveaux systèmes d'organisation plus induits. L'intérêt des opérations-pilotes n'est-il pas précisément de permettre de manifester ce type de blocage plutôt que de le dissimuler ? Et l'intérêt des villes moyennes où, sur d'autres registres, les interventions d'aménagement n'en demeurent pas moins problématiques que dans les grands centres, de mieux le révéler ?

**Bernard Ganne**  
CNRS — Groupe lyonnais  
de sociologie industrielle  
**E.K. Ilboudo**  
ESSEC — Ouagadougou