HAL
open science

Ecole et politique territoriales au Burkina Faso

Simone Carboni

To cite this version:

Simone Carboni. Ecole et politique territoriales au Burkina Faso. Sciences de l'Homme et Société. Graduate Institute of International and Development Studies, Geneva, 2015. Français. NNT : 1114 . tel-01196797

HAL Id: tel-01196797

https://hal.science/tel-01196797v1

Submitted on 10 Sep 2015

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

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

THE GRADUATE INSTITUTE GENEVA

INSTITUT DE HAUTES ÉTUDES INTERNATIONALES ET DU DÉVELOPPEMENT
GRADUATE INSTITUTE OF INTERNATIONAL AND DEVELOPMENT STUDIES

École et politiques territoriales au Burkina Faso

Inachèvement institutionnel et configurations de délivrance des services d'éducation primaire dans la commune de Boromo (province des Balé)

THÈSE
présentée à l'Institut de Hautes Études Internationales et du Développement
pour l'obtention du grade de
Docteur en études du développement

par

Simone CARBONI

Thesis N° 1114

Geneva
2015

École et politiques territoriales au Burkina Faso

Inachèvement institutionnel et configurations de délivrance des services d'éducation primaire dans la commune de Boromo (province des Balé)

© 2015 Simone Carboni

INSTITUT DE HAUTES ETUDES INTERNATIONALES ET DU DEVELOPPEMENT
GRADUATE INSTITUTE OF INTERNATIONAL AND DEVELOPMENT STUDIES

École et politiques territoriales au Burkina Faso

Inachèvement institutionnel et configurations de délivrance des services d'éducation primaire dans la commune de Boromo (province des Balé)

THÈSE
présentée à l'Institut de Hautes Études Internationales et du Développement pour l'obtention du grade de Docteur en études du développement

par

Simone CARBONI

Thèse N° 1114

Geneva
2015

Simone CARBONI

Sur le préavis de M. Jean-Pierre JACOB, professeur titulaire à l'Institut et directeur de thèse, de M. Michel CARTON, professeur retraité et membre interne du jury, de M. Marc PILON, directeur de recherche, Centre Population & Développement (CEPED), Paris et expert extérieur, et de Mme Maryvonne CHARMILLOT D'ODORICO, maître d'enseignement et de recherche, Faculté de psychologie et des sciences de l'éducation, Université de Genève et expert extérieur, le directeur de l'Institut de hautes études internationales et du développement autorise l'impression de la présente thèse sans exprimer par là d'opinion sur son contenu.

Le dépôt officiel du manuscrit, en 7 exemplaires, doit avoir lieu au plus tard le 25 septembre 2015.

Genève, le 6 septembre 2015

Philippe Burrin
Directeur

Thèse N° 1114

RESUME / ABSTRACT

Cette recherche analyse les modalités de mise en œuvre et les effets des politiques territoriales de décentralisation et de déconcentration sur la production des services scolaires à l'échelle communale au Burkina Faso. Nous proposons une analyse socio-anthropologique de l'action publique à l'échelle locale, focalisée à la fois sur les formes de coordination qui permettent la mise en œuvre des services, sur les évaluations subjectives des différents acteurs, et sur les débats locaux. A travers plusieurs études de cas et analyses de situations, cette recherche montre que dans le contexte des communes burkinabè, les écarts entre les objectifs des politiques, les normes édictées et le fonctionnement institutionnel sont profonds. Pour expliquer ces écarts, nous nous référons à la notion d'« inachèvement insitutionnel et juridique », soit un état d'inadéquation entre les règles, les ressources, les techniques de gestion et les comportements des acteurs chargés de la mise en œuvre du service. Ce contexte d'inachèvement institutionnel a des conséquences directes sur la qualité de la prestation de service dans l'ensemble des domaines examinés ici.

This study analyzes the implementation of the tasks transferred to municipalities as part of the decentralization reform in the primary education sector (the construction of school buildings, the distribution of educational materials and the monitoring of teaching staff). Through several case studies, this research shows that in the context of Burkinabè municipalities, there's a profound discrepancy between the political objectives of the decentralization policies and the institutional functioning of the local administration. To explain this mismatch, we analyze the local regulations and the practices of the agents at the municipal level. The study argues that the educational service is delivered in a context of "legal and institutional underachievement". The institutions, rules and resources available locally don't constitute a strong support for action and prevent the local actors– especially the municipalities to provide a public service of quality.

REMERCIEMENTS

Un travail de thèse, malgré les moments solitaires inhérents dans le travail d'écriture, relève d'un processus de co-production de savoir. Je dois donc tout d'abord remercier tous les administrateurs locaux, les enseignants, les parents d'élèves de Boromo qui ont bien voulu m'accorder leur temps précieux tout au long d'une enquête qui a duré longtemps, et dont ils ne voyaient pas toujours les débouchés concrets.
Je dois aussi remercier le professeur Jean-Pierre Jacob, pour la confiance qu'il m'a accordé, ses lectures et commentaires pointus. La recherche proposée dans cette thèse est le produit d'un travail d'équipe. Je dois sa réalisation matérielle à l'accueil au sein du Laboratoire Citoyennetés (LC) de Ouagadougou. Je remercie plus particulièrement le président du LC, Raogo Antoine Sawadogo, et le responsable de la recherche, Peter Hochet, pour leur accompagnement et pour leur soutien. La majeure partie des réflexions exposées dans ce travail a été produite grâce aux conseils, à l'appui et au partage de réflexions quotidiennes avec Luigi Arnaldi di Balme et Charles Guissou. Ils m'ont accompagné pas à pas dans la réalisation de cette étude et je leur adresse mes remerciements et sentiments d'amitié. Ma reconnaissance va aussi aux professeurs Michel Carton, Marc Pilon et Maryvonne Charmillot pour avoir accepté de participer à la soutenance de cette thèse et pour leurs conseils.

Liste des sigles et des abréviations

ACCT	Agent comptable central du trésor
ACRIC	Appui aux communes rurales et aux initiatives intercommunautaires
ADF-RDA	Alliance pour la démocratie et la fédération-rassemblement démocratique
AJT	Agence judiciaire du trésor
AG	Assemblée générale
AND/PJS	Alliance nationale pour le développement/parti de la justice sociale
AGR	Activité génératrice de revenu
AMBF	Association des municipalités du Burkina Faso
AME	Association des mères éducatrices
AOF	Afrique de l'ouest francophone
APC	Approche par les compétences
APE	Association des parents d'élèves
APD	Aide publique au développement
ARMP	Autorité de régulation des marchés publics
BAD	Banque africaine de développement
BPE	Bureau des projets éducation
CAP	Certificat d'aptitude professionnelle
CAST-FEDEB	Compte d'affectation spécial du trésor / Fonds de soutien pour l'éducation de base
CDMT	Cadre de dépenses à moyen terme
CDP	Congrès pour la démocratie et le progrès
CDR	Comité de défense de la révolution
CE	Cours élémentaire
CEBNF	Centres d'éducation de base non formel
CFJA	Centre de formation des jeunes agriculteurs
CEB	Circonscription d'éducation de base
CEBNF	Centre d'éducation de base non formel
CENI	Commission électorale nationale indépendante
CEP	Certificat d'études primaires
CER	Centre d'éducation rurale
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CM	Cours moyen
CMRPN	Conseil militaire de redressement pour le progrès national
CNAPEP	Conseil national des associations des parents d'élèves du primaire
CND	Commission nationale de la décentralisation
CNR	Conseil national de la révolution
CNSS	Caisse nationale de sécurité sociale
COGES	Comité de gestion
CP	Cours préparatoire
CPAF	Centres permanents d'alphabétisation et de formation
CRS	Catholic relief services
CSP	Conseil du salut du peuple
CSPLP	Cellule de suivi programme de lutte contre la pauvreté
CT	Collectivité territoriale
CUF	Cités Unies France
CVD	Comité villageois pour le développement
DAO	Dossier d'appel d'offre
DCEB	Direction communale de l'enseignement de base
DAAF	Direction des affaires administratives et financières
DAMSE	Direction de l'allocation des moyens spécifique des écoles
DEP	Direction des études et de la planification
DG/EB	Direction générale de l'enseignement de base

DGMP	Direction générale des marchés publics
DGP	Direction générale du budget
DEP	Direction des études et de la planification
DPEBA	Direction provinciale de l'enseignement de base
DREBA	Direction régionale de l'enseignement de base
DRPMP	Direction régionale des passations des marchés publics
DRRLS	Direction régionale chargée de la réglementation du travail et des lois sociales
DRTIS	Direction régionale chargée du travail et des lois sociales
ENAM	École nationale d'administration et de magistrature
ENF	Éducation non formelle
ENEP	Écoles nationales des enseignants du primaire
EPG	Éducation primaire gratuite
EPT	Éducation pour tous
FDC	Fondation pour le développement communautaire
FEDAP/BC	Fédération associative pour la paix et le progrès avec Blaise Compaoré
FIDES	Fond d'investissement pour le développement économique et social
FMI	Fonds monétaire international
FPCT	Fonds permanent des collectivités territoriales
GAP	Groupe d'animation pédagogique
GRET	Groupe d'échanges et de recherche technologique
GRN	Gouvernement du renouveau national
IAC	Instituteur adjoint certifié
IC	Instituteur certifié
IIPE	Institut de la Planification de l'Enseignement
IMOA	Initiative de mise en œuvre accélérée
INSD	Institut national des statistiques et de la démographie
IP	Instituteur principal
JAFA	Juvenile action for aid
MATD	Ministère de l'administration territoriale et de la décentralisation
MEBA	Ministère de l'éducation de base et de l'alphabétisation
MEBAM	Ministère de l'éducation de base et de l'alphabétisation des masses
MEF	Ministère de l'économie et des Finances
MENA	Ministère de l'éducation nationale et de l'alphabétisation
MLN	Mouvement de libération nationale
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ONG	Organisation non gouvernementale
PAI	Parti africain de l'indépendance
PAM	Programme alimentaire mondial
PAREN	Parti de la renaissance nationale
PAS	Plan d'ajustement structurel
PASEC	Programme for the analysis of education systems
PDC	Plan de développement communal
PDDEB	Plan décennal de développement de l'éducation de base
PDP/PS	Parti pour la démocratie et le progrès/parti socialiste
PDSEB	Programme décennal de développement stratégique de l'éducation de base
PDS-METBA	Parti pour la démocratie et le socialisme
PNB	Produit national brut
PNUD	Programme des nations unies pour le développement
PPO	Pédagogie par les objectifs
PTF	Partenaires techniques et financiers
SG	Secrétaire général
SNEAHV	Syndicat national des enseignants de la Haute-Volta
SPM	Spécialiste en passation des marchés
SRP	Stratégie de réduction de la pauvreté

STD	Service technique déconcentré
SYNAPAGER	Syndicat national des personnels d'administration et de gestion de l'éducation et de la recherche
SYNATEB	Syndicat national des travailleurs de l'éducation de base
TAP	Taux d'achèvement du primaire
TBA	Taux brut d'admission
TBS	Taux brut de scolarisation
TOD	Textes d'orientation de la décentralisation
TNS	Taux net de scolarisation
UDV	Union démocratique voltaïque
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNICEF	United nations children's fund
UPC	Union pour le progrès et le changement
UNDD	Union nationale pour la démocratie et le développement

TABLE DE MATIÈRES

INTRODUCTION **1**

PARTIE I

LES POLITIQUES ÉDUCATIVES ET TERRITORIALES AU BURKINA FASO. OUTILS D'ANALYSE, TRAJECTOIRES HISTORIQUES ET ENJEUX CONTEMPORAINS

1 LA MISE EN ŒUVRE SOCIO-JURIDIQUE DES SERVICES ÉDUCATIFS A L'ÉPREUVE DE LA DÉCENTRALISATION **10**
1.1 LA DÉCENTRALISATION : ÉLÉMENTS DE DÉFINITION 10
1.2 LES DÉBATS AUTOUR DE LA DÉCENTRALISATION ET SES EFFETS SUR LA PRODUCTION DES SERVICES ÉDUCATIFS 11
1.3 LES CINQ CLEFS D'ANALYSE DE LA MISE EN ŒUVRE DES SERVICES D'ÉDUCATION DE BASE DANS UN CONTEXTE DÉCENTRALISÉ 15

2 MÉTHODOLOGIE **27**
2.1 LES CONDITIONS DE PRODUCTION DES ENQUÊTES AU SEIN D'AGORA 27
2.2 TECHNIQUES DE COLLECTE DES DONNÉES 34
2.2.1 LA RECHERCHE DOCUMENTAIRE *34*
2.3.2 LA PRODUCTION DES DONNÉES QUANTITATIVES *38*
2.2.3 LES ENTRETIENS *39*
2.2.4 LES ÉTUDES DE CAS *42*
2.3 MÉTHODES D'ANALYSE DES DONNÉES 43

3 POLITIQUES ÉDUCATIVES ET PROCESSUS DE SCOLARISATION AU BURKINA FASO **47**
3.1 POLITIQUES ET IDÉOLOGIES ÉDUCATIVES A L'ÉPOQUE COLONIALE : ÉCOLE ET FORMATION DES ÉLITES 47
3.2 L'AGENDA ÉDUCATIF DANS LES ANNÉES 60 : LES AMBIGUÏTÉS IDENTITAIRES DES « ÉVOLUÉS » DANS UN CONTEXTE DE FAIBLE SCOLARISATION 50
3.3 LE RECENTRAGE DES POLITIQUES VERS L'ÉDUCATION DE BASE DANS LES ANNÉES 70 ET LA PROGRESSION DES REFORMES DE RURALISATION 52
3.4 LA DÉCENNIE 80 : LES SPÉCIFICITÉS DU BURKINA FASO DANS UN ENVIRONNEMENT ÉDUCATIF OUEST-AFRICAIN EN CRISE 54
3.5 LA MISE EN ŒUVRE D'UN NOUVEL ORDRE ÉDUCATIF MONDIAL 59
CONCLUSION 75

4 ÉCOLE ET POLITIQUES TERRITORIALES : HISTORIQUE ET ORGANISATION INSTITUTIONNELLE DU SYSTÈME ÉDUCATIF DÉCENTRALISÉ **76**
4.1 HISTORIQUE DE L'ORGANISATION TERRITORIALE BURKINABÈ 77
4.2 LA REFORME DE DÉCENTRALISATION, DE 1991 À NOS JOURS 82
4.3 L'ORGANISATION TERRITORIALE 87
4.4 L'ORGANISATION DU SERVICE ÉDUCATIF PRIMAIRE ENTRE FONCTION CENTRALISÉES, DÉCONCENTRÉES ET DÉCENTRALISÉES 91
CONCLUSION 98

PARTIE II

LA COMMUNE DE BOROMO : DYNAMIQUE SOCIO-POLITIQUE ET ÉDUCATIVE

5 INSTITUTIONS MUNICIPALES ET DYNAMIQUES SOCIOPOLITIQUES **101**
5.1 BOROMO : DESCRIPTION DE LA COMMUNE 101
5.2 L'ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION MUNICIPALE 104
5.3 LE BUDGET À L'ÉCHELLE COMMUNALE 115

CONCLUSION 120

6 LES DYNAMIQUES ÉDUCATIVES À BOROMO 122
6.1 L'OFFRE ÉDUCATIVE À BOROMO 122
6.2 LES DYNAMIQUES DU PROCESSUS DE SCOLARISATION 126
CONCLUSION 133

PARTIE III.

CO-PRODUCTION ET QUALITÉ PERÇUE DU SERVICE ÉDUCATIF À L'INTERFACE ENTRE AGENTS DE BASE ET USAGERS

7 LES FORMES DE PARTICIPATION DES PARENTS D'ÉLÈVES AU SERVICE ÉDUCATIF 135
7.1 LES ASSOCIATIONS DE CO-PRODUCTION DU SERVICE 136
7.2 LES ATTENTES DES PARENTS D'ÉLÈVES 149
CONCLUSION 156

8 LE MÉTIER D'ENSEIGNANT, ENTRE DÉSENGAGEMENT ET SURINVESTISSEMENT 157
8.1 LE CHOIX DE LA CARRIÈRE ET LE PARCOURS PROFESSIONNEL DES ENSEIGNANTS 158
8.2 LE STATUT DE L'ENSEIGNANT : « UN MÉTIER NOBLE MAIS INGRAT » 160
8.3 LES CONDITIONS DE VIE DES ENSEIGNANTS 163
8.4 LES CONDITIONS DE TRAVAIL 165
8.5 LES RÉPONSES FACE AUX CONDITIONS DE VIE ET DE TRAVAIL : SORTIE, VOIX, LOYAUTÉ ET MÉDIATION 170
CONCLUSION 175

PARTIE IV

L'EXERCICE DES COMPÉTENCES TRANSFÉRÉES : MISE EN ŒUVRE ET DÉBATS DANS L'ESPACE PUBLIC BOROMOLAIS

9 LA GESTION DU PERSONNEL ENSEIGNANT ET L'ENCADREMENT PÉDAGOGIQUE À L'ÉCHELLE LOCALE 177
9.1 L'ORGANISATION DU SERVICE D'ENCADREMENT PÉDAGOGIQUE A BOROMO 179
9.2 L'EXERCICE DES COMPÉTENCES PARTAGÉES ENTRE L'INSPECTION ET LA MAIRIE
CONCLUSION 192

10 LA CONSTRUCTION DES BÂTIMENTS SCOLAIRES ; ENTRE AMBITIONS DE GRANDEUR ET PROCÉDURES CONTRAIGNANTES 194
10.1 LA CONSTRUCTION DE L'ÉCOLE DE NANOU 195
10.2 LE CHANTIER DU SECTEUR 3 DU BOROMO 200
CONCLUSION 203

11 LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE DE GRATUITÉ À L'ÉCHELLE COMMUNALE 205
11.1 LES EFFETS D'ANNONCE DE LA POLITIQUE DE GRATUITÉ 207
11.2 LES OPERATIONS DE DISTRIBUTION DES FOURNITURES SCOLAIRES PAR LA MAIRIE 210
CONCLUSION 217

CONCLUSION GÉNÉRALE 220

BIBLIOGRAPHIE 234
ANNEXES 251
LISTE DES TABLEAUX ET DES FIGURES 277

INTRODUCTION

Depuis deux décennies, une série de transformations des politiques territoriales a contribué à ériger le « local » comme support de l'organisation et de la gestion des services éducatifs. Les politiques territoriales de décentralisation et de déconcentration ont été promues dans de nombreux pays d'Afrique subsaharienne comme un outil clé des politiques éducatives globales de l'Education pour tous (EPT). L'adoption de ces réformes se fonde sur une « rhéthorique territoriale » spécifique (Ben Ayed, 2009). L'OCDE affirme par exemple que « c'est seulement dans une décentralisation réussie de l'éducation [primaire], dans un contrôle rapproché des clients sur les services offerts, que la région d'Afrique de l'Ouest trouvera la capacité de faire face à grande échelle à ses besoins de formation » (Cour, 1994 : 31).

La territorialisation des politiques éducatives et les réformes de décentralisation se justifient par des objectifs multiples. On postule que ces réformes devraient favoriser l'accessibilité universelle et égalitaire à l'école, accroître le contrôle des usagers sur les structures éducatives, améliorer l'efficience de la dépense publique et l'allocation des ressources financières (Davies *et al.*, 2003).

Au Burkina Faso, la progressive territorialisation des politiques éducatives relève donc des recommandations internationales qui témoignent de la progressive émergence d'un « ordre éducatif global »[1] (Laval et Weber, 2002). Toutefois, la mise en œuvre de ces réformes territoriales impliquent aussi un changement d'échelle dans les modalités de l'action publique. La littérature a laissé en suspens de nombreuses questions relatives aux transformations dans les modalités de fonctionnement des services éducatifs engendrées par ces réformes d'organisation du territoire. Rothen affirme à ce propos : « Lorsque les responsables politiques et les analystes tirent des leçons de la littérature actuelle sur la décentralisation, ils doivent être conscients que les arguments appuyant ce type de réformes tiennent plus d'espoirs et de préférences personnelles que de résultats empiriques fondés. La décentralisation en éducation […]

[1] Sur le thème de la globalisation des politiques éducatives voir aussi : Akkari et Payet (2010) ; Lange (2003) ; Carton *et al.*, (2006)

conduit à un processus turbulent et complexe, dont l'évolution et les résultats ne sont souvent ni explicables, ni prévisibles. » (2000 : 593).

Quels sont donc les modalités de mise en œuvre et les effets de ces politiques territoriales sur le fonctionnement des services éducatifs à l'échelle municipale ? Comment les municipalités et les services déconcentrés gèrent-ils au quotidien les compétences qui leur sont transférées dans le cadre des réformes de déconcentration et de décentralisation ? Quelles sont les formes de participation des usagers à la production et à l'évaluation du service ? Comment les orientations politiques générales influencent-elles les modalités de production du service par les enseignants ?

Pour répondre à ces questions, l'apport spécifique de cette thèse a été conçu à un double niveau. Le premier niveau est celui de la production de connaissances empiriques relatives aux modalités de mise en œuvre de ces politiques territoriales à l'échelle communale. Au deuxième niveau, le travail interprétatif basé sur ce corpus de données a pour objectif de construire un modèle analytique qui nous permette d'avancer dans la compréhension du fonctionnement de l'administration scolaire.

Suivant Choukri Ben Ayed (2009), nous aurons recours à une approche ethnographique localisée qui nous permette d'éclairer la complexification croissante des modes d'organisation des services éducatifs. La prise en compte de la place du « local » dans la mise en œuvre des services éducatifs nous servira à illustrer le fait que le fonctionnement de ces services dépend de multiples acteurs et notamment, d'une multiplicité d' « effets de lieu » (Bourdieu, 1993) qui peuvent être en résonance ou pas avec les objectifs politiques affichés.

Cette thèse propose une analyse socio-anthropologique située dans le contexte d'une unité politico-administrative spécifique : la commune. Notre travail de recherche se base sur des enquêtes empiriques qui ont été conduites dans la commune de Boromo, située dans le centre-ouest du Burkina Faso (province des Balé). Notre recherche s'inscrit dans la lignée d'une série d'études accomplies dans cette localité par une association de recherche-action basée à Ouagadougou : le Laboratoire Citoyennetés

(LC). Les enquêtes ont été réalisées dans le cadre du programme de recherche-action Agora[2]. Notre recherche développe les principaux résultats des enquêtes en matière du service d'éducation de base de ce programme à Boromo[3].

Pour répondre à notre questionnement de départ, nos enquêtes se sont focalisées sur deux champs d'observation empirique : (i) l'analyse des modalités d'exercice des compétences transférées dans la gestion et la production du service d'éducation de base ; (ii) les formes de co-production du service par les enseignants et les parents d'élèves et les débats engendrés dans l'espace public local par la mise en œuvre de ces réformes territoriales.

L'exercice au quotidien des compétences transférées

Selon le cadre normatif de la décentralisation qui a été précisé en 2009, il y a trois domaines principaux d'intervention des municipalités dans la gestion du service d'éducation primaire, les deux premiers par le biais de fonds que l'Etat central transfère à la municipalité : (i) la construction et la gestion d'infrastructures scolaires ; (ii) la distribution de fournitures scolaires pour les élèves ; (iii) la gestion du personnel enseignant, qui plus spécifiquement, comporte l'application du système de gestion administrative, de sanctions et des procédures d'affectation des enseignants dans les différentes écoles de la commune.

Pour comprendre les modalités d'exécution de ces tâches transférées, nous examinerons le fonctionnement au quotidien des administrations locales à l'échelle communale. L'espace communal nous servira de lieu privilégié pour observer les stratégies des acteurs institutionnels, où se jouent des négociations permanentes dans la poursuite des objectifs liés à la prestation de service.

---

[2] Agora est un programme qui vise le renforcement institutionnel des communes burkinabè dans la mise en œuvre des politiques publiques. Le programme, a eu lieu entre 2011 et 2013. Ce programme est piloté par Cités Unies France (CUF) et mis en œuvre par le Laboratoire Citoyennetés (LC), le Groupe de Recherches Technologiques (GRET) et l'Association des Municipalités du Burkina Faso (AMBF) ; il est financé par l'Union Européenne.

[3] Les enquêtes de terrain précèdent donc l'insurrection populaire d'Octobre 2014 qui a amené à la chute du régime de Blaise Compaoré et ne tient pas compte de la réorganisation des services municipaux qui a eu lieu au cours du période de transition politique.

Nous examinerons également les dynamiques d'institutionnalisation de l'autorité municipale en analysant la marge de manœuvre dont elle dispose pour réaliser les tâches qui lui sont assignés par la loi. Cette approche prend en compte à la fois les dispositions formelles ainsi que les pratiques concrètes d'appropriation et de contournement des règles qui caractérisent les rapports entre l'institution municipale et les autres acteurs impliqués dans la production du service éducatif. Ainsi, nous rendrons compte du « polycentrisme institutionnel », c'est-à-dire de la multitude des intervenants et des formes d'organisations d'acteurs locaux, caractéristiques de la mise en œuvre du service éducatif sur le plan communal (Barbati, 2007). Que cela soit dans le cadre de l'analyse de construction d'une école, de la mise en œuvre de la politique de gratuité, ou encore dans les pratiques liées à la gestion du personnel enseignant, nous retracerons donc le cadre des relations entre les différents acteurs impliqués dans la mise en œuvre du service : services de la mairie, services techniques déconcentrés, directeurs d'école, entrepreneurs, parents d'élèves, enseignants.

Toutefois, la multiplicité des interactions entre les acteurs ne suffit pas pour expliquer la mise en œuvre du service. Les modalités organisationnelles internes, les contraintes juridiques et procédurales jouent aussi un rôle important qui contribue à structurer les pratiques des agents. À ce niveau, l'enjeu est de comprendre dans quelle mesure les moyens juridiques et institutionnels permettent d'orienter les cadres d'action des différents acteurs chargés de la mise en œuvre du service. Pour ce faire, nous allons reconstruire le récit chronologique des étapes de l'action lié à l'exercice de chaque compétence transférée et décrire les ressources (juridiques, financières, sociales, politiques, techniques) auxquelles les acteurs impliqués dans la production du service ont recours. Pour chaque action concrète entreprise par la mairie, nous analyserons les normes et les mécanismes de production et stabilisation de règles institutionnelles et informelles. Comme nous le verrons, dans les communes burkinabè, les écarts entre les normes et les pratiques des agents sont profonds ; les normes sont appliquées de manière sélective, les moyens sont limités et ne permettent qu'en partie de répondre aux enjeux qui font réellement sens dans la chaîne de communication, de prise de décision et de mise en œuvre du service au niveau local.

Notre hypothèse est ici que les écarts entre les règles et les pratiques des acteurs s'expliquent par le fait que la production des services éducatifs au niveau local est influencée par le degré d' « achèvement » ou d' « inachèvement » du contexte juridique et institutionnel (voir à ce sujet 1.3.3.1).

Les débats publics et autour de la production des services éducatifs

Nous mettrons ensuite l'accent sur les dynamiques de débat public engendrées par la mise en œuvre du service éducatif à Boromo. Nous allons voir si la mise en œuvre des réformes territoriales de décentralisation et de déconcentration contribuent à stimuler des pratiques de délibération ou de débat permettant elles-mêmes de générer un « espace public local ». La notion d'espace public selon la définition classique d'Habermas désigne : « le processus au cours duquel le public constitué d'individus faisant usage de leur raison s'approprie la sphère publique contrôlée par l'autorité et la transforme en une sphère où la critique s'exerce contre le pouvoir de l'État » (1978 :61).

Une précision s'impose à propos de notre approche de la notion d'espace public[4]. Comme le dit Elias (1973), le débat public fonctionne comme un « jeu à plusieurs étages ». Nous essayerons de rendre compte ici de la pluralité des logiques d'acteurs et nous concentrerons notre analyse uniquement sur l'expression de critiques relatives à la prestation de service offerte dans le domaine restraint de l'éducation primaire. La critique des services publics émerge dans des relations interpersonnelles de proximité, à l'« interface » entre agents et usagers. Enfin, nous tenterons de comprendre dans quelle mesure l'action publique en matière éducative est affectée par les contestations qui la visent.

---

[4] De nombreuses recherches africanistes ont critiqué cette notion du fait de sa difficulté à être appliquée à des phénomènes politiques qui relèvent de l'historicité propre de l'Afrique subsaharienne (voir Dahou, 2005). Un certain nombre d'africanistes qui utilisent la notion d' « espace public » affirment que les espaces publics en Afrique sont factices, et qu'il n'y a pas un véritable processus d'institutionnalisation des « contre-pouvoirs » (Olivier de Sardan, 1999 ; Laurent, 2002, cités par Hilgers, 2010). Dans le contexte socio-politique burkinabè, les études de Hilgers (2010) tendent à montrer que l'expression de critiques existe mais qu'elle s'institutionnalise difficilement. Hilgers (2010), pour décrire ce phénomène, utilise la notion d' « espace public liminaire ». Il affirme que les espaces publics liminaires ont plusieurs caractéristiques dont, entre autres, le fait que la contestation politique s'exprime hors des espaces officiels de discussion.

A ce niveau, notre recherche a été construite autour d'une hypothèse générale, que nous avons testée au cours de nos enquêtes. La décentralisation, servant de cadre institutionnel au transfert de compétences en matière de production de services publics, est un contexte favorable à l'émergence d'une action attentive aux critères locaux d'appréciation du service seulement lorsqu'elle est accompagnée par l'émergence d'un dialogue public, qui réunit les acteurs en charge de l'offre et les usagers. L'émergence d'un espace de dialogue politique est, selon cette hypothèse, la condition essentielle à l'expression et à la négociation d'un service public qui réponde à des critères locaux de « bonne » prestation de service. La question est ici de vérifier, empiriquement, si les municipalités mettent en place les conditions d'émergence de cet espace de dialogue politique et quelles sont les caractéristiques des demandes sociales relatives à l'amélioration du système éducatif.

La structure de la thèse

Pour analyser l'ensemble de ces dynamiques, la présente étude est subdivisée en quatre parties distinctes. La première partie se compose de quatre chapitres. Le premier chapitre est consacré à la description de la démarche analytique adoptée dans cette thèse. Le deuxième chapitre expose la méthodologie et explicite les conditions de production des enquêtes, les stratégies et les outils d'enquête et d'analyse que nous avons employés. Le troisième chapitre propose une analyse socio-historique des politiques éducatives burkinabè, depuis l'époque coloniale jusqu'à nos jours. Le quatrième chapitre aborde l'étude historique des réformes territoriales burkinabè et décrit l'architecture normative et institutionnelle de la décentralisation du système éducatif. La première partie de l'étude permet d'illustrer le fait que la mise en œuvre locale d'un service public est tributaire d'une histoire spécifique et que, à l'époque contemporaine, on ne peut pas mener une ethnographie locale sans prendre en compte les différentes échelles globales et nationales à partir desquelles on définit les orientations politiques générales mises en œuvre localement.

Dans la deuxième partie de la thèse, nous proposons les premières étapes de l'analyse empirique de l'étude. Cette partie fournit les éléments de contextualisation nécessaires pour comprendre les dynamiques générales de la scolarisation et du processus de

décentralisation à Boromo. Dans le chapitre 5, nous décrirons le processus de formation des institutions municipales. L'analyse de ce processus est axé sur trois thématiques : la composition et le fonctionnement des organes de la mairie, les enjeux liés à la mobilisation fiscale et les dynamiques électorales au sein de la commune. Le chapitre 6 décrit la structuration de l'offre des services publics d'éducation primaire et esquisse une analyse des principaux indicateurs statistiques qui nous permettent d'illustrer les dynamiques récentes de la scolarisation à Boromo. La troisième partie de la thèse est consacrée à l'analyse des rapports d'interface entre agents de base et usagers. Les chapitres 7 et 8 décrivent les modalités de co-production du service et les modes de participation à l'évaluation du service par les parents d'élèves et les enseignants. Le chapitre 7 revient d'une part sur les multiples formes d'appui à l'organisation du service réalisées dans le cadre des associations de parents d'élèves ; d'autre part, il explore le processus de formation des attentes des parents d'élèves vis-à-vis de la qualité du service. Le chapitre 8 analyse les conditions de vie et de travail des instituteurs et essaie de comprendre dans quelle mesure le niveau de « satisfaction » de ces agents vis-à vis de leurs conditions de travail influence leur motivation et, plus globalement, la prestation de service. La quatrième partie de la thèse expose nos analyses relatives à l'exercice des compétences transférées dans le domaine de l'éducation primaire à la maire, dans le cadre de la réforme de décentralisation. Le chapitre 9 analyse les services d'encadrement pédagogique à l'échelle locale et les modalités de gestion des enseignants par la mairie. D'une part, nous allons illustrer les pratiques de supervision mises en œuvre par les agents de l'inspection, les contraintes dans la mise en œuvre du service de supervision et l'impact des pratiques d'encadrement pédagogique sur la prestation de service assurée par les enseignants. D'autre part, nous analyserons comment la mairie exerce au quotidien ses tâches dans le domaine de l'affectation des instituteurs dans les écoles de la commune et de l'application du système des sanctions. Le chapitre 10 étudie les modalités d'appropriation par la commune des compétences relatives à la construction des nouvelles infrastructures scolaires. Nous analyserons les mécanismes d'application des procédures de passation de marché, les procédés de réalisation des infrastructures et les débats publics engendrés par la construction des écoles. Enfin, le chapitre 11 exposera les modalités de mise en œuvre de la politique de gratuité à l'échelle municipale et analysera comment l'application de cette réforme engendre

des débats dans l'espace public local. En conclusion, nous nous efforcerons de montrer que les modalités de mise en oeuvre et les effets locaux de la décentralisation dans le secteur éducatif permettent de développer une socio-anthropologie de l'action publique attentive à la fois aux modalités de mise en œuvre des services, aux évaluations subjectives des différents acteurs, et aux débats locaux.

*

PARTIE I

LES POLITIQUES ÉDUCATIVES ET TERRITORIALES AU BURKINA FASO. OUTILS D'ANALYSE, TRAJECTOIRES HISTORIQUES ET ENJEUX CONTEMPORAINS

1 LA MISE EN ŒUVRE SOCIO-JURIDIQUE DES SERVICES ÉDUCATIFS A L'ÉPREUVE DE LA DÉCENTRALISATION

Tout au long des différents chapitres, nous ferons appel à des concepts qu'il convient de clarifier dès à présent. La première section de ce chapitre propose une définition de la décentralisation. La deuxième section présente les débats relatifs aux effets de cette réforme sur le fonctionnement des services éducatifs et expose les hypothèses qui justifient la décision politique de décentraliser les systèmes éducatifs. La troisième expose le cadre analytique de la thèse, rappelant les notions et dimensions qui nous permettent de problématiser nos questions de départ.

1.1 LA DÉCENTRALISATION : ÉLÉMENTS DE DÉFINITION

La notion de décentralisation est polysémique. Un certain nombre d'auteurs s'est efforcé de proposer des définitions et de fournir des éléments de classification (Yatta, 2009 ; Ebel et Yilmaz, 2001 ; Ky, 2010; Lugaz et De Grawe, 2010). Suivant une définition classique, par décentralisation, nous entendrons le *transfert de compétences* en matière de *planification* et *gestion* des services publics et également le *transfert des ressources* des organes centraux de l'État vers des organes territoriaux sub-nationaux ayant une personnalité juridique spécifique et un certain degré d'autonomie administrative et fiscale.

La littérature distingue habituellement trois modalités de transferts de compétences et de ressources : la déconcentration, la dévolution et la délégation. La déconcentration a lieu lorsque l'État central maintient la maîtrise de la planification et de la gestion de la compétence exécutée par ses services ministériels, à travers diverses strates du maillage territorial et administratif. La doctrine juridique burkinabè ne considère pas la déconcentration comme une modalité de la décentralisation, car les circonscriptions administratives n'ont pas de personnalité juridique distincte (Dafflon *et al.,* 2011). La dévolution implique le transfert de compétences à des organes élus qui ont la maîtrise totale de la tâche et sont chargés de devenir les responsables de la définition des

politiques et de leur mise en œuvre. La dévolution, au moins sur le plan juridique et institutionnel, implique l'existence des collectivités territoriales en tant que personnalités juridiques distinctes et autonomes sur le plan fiscal et budgétaire. Enfin, dans la délégation, les tâches transférées sont décrétées au niveau de l'État central, mais elles doivent être exécutées et financées de manière autonome au niveau de la collectivité territoriale. Le système de la délégation stipule que l'État central maintient un droit de tutelle qui présuppose des procédés d'approbation et de contrôle de légalité des actions de la collectivité territoriale.

Malgré le fait qu'il soit possible, du point de vue théorique, de distinguer les tâches dévolues, déconcentrées et déléguées, un bon nombre de fonctions relèvent d'une responsabilité partagée entre les organes centraux, les services déconcentrés et les collectivités territoriales décentralisées. De ce fait, il est parfois difficile de dire précisément si la tâche a été dévolue ou déléguée. En outre, même si la déconcentration et la décentralisation répondent à des finalités différentes, dans la plupart de cas, les réformes de décentralisation s'accompagnent aussi d'une réorganisation des services déconcentrés.

Toutefois, pour qu'on puisse parler de décentralisation, il est nécessaire de pouvoir répertorier dans la structure normative les trois caractéristiques suivantes : (i) l'existence de gouvernements infranationaux ayant une certaine marge d'autonomie, (ii) l'attribution à ces gouvernements de compétences et de fonds en matière de gestion des services publics locaux, (iii) l'existence d'organes délibérants et exécutifs au niveau du gouvernement local qui soient légitimés par des élections (Ky 2010 : 23).

1.2 LES DÉBATS AUTOUR DE LA DÉCENTRALISATION ET SES EFFETS SUR LA PRODUCTION DES SERVICES ÉDUCATIFS

La mise en place de la décentralisation et les effets de cette réforme sur la régulation des services éducatifs ont fait l'objet d'un vif débat parmi les chercheurs et les décideurs politiques.

L'examen de la littérature montre que l'adoption de cette réforme de l'organisation du territoire se fonde sur une pluralité d'arguments. Comme l'affirment Charlier et

Pierrard (2001), l'actuelle tendance à décentraliser des nombreuses fonctions étatiques résulte d'un consensus sur les « vertus du local ». Il est possible de mettre en évidence deux hypothèses générales qui structurent les discours en faveur de la décentralisation.

Premièrement, toute une série d'auteurs du New Public Management (Hood, 1995) et les théoriciens du fédéralisme fiscal (Oates, 2005, 2008), affirment que la réforme de la décentralisation garantit une meilleure efficacité de la dépense publique pour deux raisons spécifiques. D'une part, le fait de créer des unités territoriales subnationales dotées d'une autonomie fiscale permettrait d'alléger les coûts de gestion des services publics par l'État central. D'autre part, la décentralisation favoriserait une plus grande transparence dans la gestion des fonds publics. À ces allégations, les détracteurs de la décentralisation opposent de multiples arguments. Un certain nombre d'analystes doutent que la décentralisation puisse conduire à une allocation plus efficace des ressources (Mons, 2004). Les institutions subnationales nouvellement constituées ne peuvent pas bénéficier du jour au lendemain d'une capacité de ponction fiscale suffisante pouvant leur permettre d'assurer l'exercice des tâches transférées. En outre, même lorsque la décentralisation répond à une volonté politique d'instaurer des mécanismes de financement des institutions locales par l'État central, l'allongement de la chaîne de la dépense publique alourdit les procédures bureaucratiques, plutôt que de les alléger. Enfin, la constitution d'un échelon intermédiaire entre l'État central et les populations peut donner des occasions au personnel présent à ce niveau intermédiaire de monnayer ses services, au risque d'accroître les occasions de corruption (Laurent, 1998 ; Blundo et Olivier de Sardan, 2001).

Deuxièmement, la décentralisation est censée impulser un processus de démocratisation à l'échelle locale. Deux interprétations théoriques des processus électoraux dans un contexte de décentralisation sont en confrontation : pour un certain nombre d'auteurs, la décentralisation permet aux citoyens de mieux participer aux choix des politiques publiques et de suivre de plus près l'exécution des décisions (Greffe, 1997 : 360-363 ; Yatta, 2009 ; Agrawal, 1999). Pour ces auteurs, la décentralisation constitue une politique efficace qui permet au citoyen d'exercer un contrôle sur les élus locaux. Autrement dit, la décentralisation favoriserait une

meilleure adaptation de l'offre des services à la demande des électeurs. En effet, d'une part, les citoyens auraient la possibilité grâce au vote d'exprimer leurs préférences et de sanctionner les politiciens. De ce fait, l'État local serait soumis à une exigence de légitimation et de justification de son action. Pour être crédible, dans un contexte décentralisé, les politiciens auraient besoin de justifier leurs activités comme étant en faveur de la société (de Tocqueville, [1831], 1981). La critique citoyenne devient dans ce contexte : « la caution du bon usage de la puissance» (Chevallier, 1997 : 36). Les citoyens seraient en outre en mesure de faire remonter les défaillances d'approvisionnement du service qu'ils constatent sur le terrain afin d'enclencher une révision des règles qui soit conforme à leurs attentes. De ce fait, pour un certain nombre d'auteurs, la décentralisation permet un contrôle plus vigilant des décideurs locaux et une meilleure « participation » des citoyens aux décisions collectives. Pour Sawadogo (2001), Greffe (1997 : 361-362) ou Yatta (2009 : 27), la décentralisation permet de rapprocher la prise de décision et les instances de mise en œuvre des services des usagers finaux.

D'autres analystes mettent l'accent sur le fait que les compétences politiques d'évaluation de l'action des élus des citoyens sont variables (Gaxie, 1978). Pour ces auteurs, il n'est donc pas possible de comprendre les comportements électoraux sans tenir compte de l'ensemble varié d'attitudes et de critères d'évaluation politique des citoyens. De plus, les théoriciens de la délégation de l'autorité affirment que les formes de participation des citoyens aux décisions publiques sont limitées. Comme le dit Sartori (cité par Gaxie, 1978 : 30), la démocratie « est un système politique dans lequel le peuple exerce suffisamment le pouvoir politique pour être capable de changer ses dirigeants mais pas pour se gouverner lui-même ». Pour Manin (1995), les élections instaurent une division de travail entre les élus et les citoyens. Pour cet auteur, l'élection accomplit donc deux fonctions. D'une part, elle sélectionne les titulaires chargés des affaires publiques. Cette sélection favorise les citoyens qui parviennent à incarner des valeurs politiques ou morales et qui sont dotés de traits sociaux évalués favorablement par les citoyens. D'autre part, les élections confèrent une légitimité et un pouvoir aux représentants politiques qui assument la plupart des responsabilités politiques. Dans ce contexte, les citoyens délèguent leur responsabilité

dans la gestion des affaires publiques et ont un pouvoir délibératif restreint[5]. Ce serait faire preuve d'excès de naïveté que de croire que les élus et les décideurs locaux adoptent forcément des comportements conformes aux préférences des électeurs. Des analystes de la décentralisation soulignent qu'il n'est pas certain que les réformes de décentralisation favorisent une pluralité démocratique. Dans certains contextes, la décentralisation a conduit à l'accaparement du pouvoir local par certains groupes ou factions du parti au pouvoir, ce qui empêche l'alternance politique (Bardhan et Mookherjee, 2000 ; Blundo, 1998b.).

Concernant plus particulièrement la question des effets des politiques territoriales de décentralisation sur l'organisation et la mise en œuvre des services éducatifs, nous pouvons aussi observer dans la littérature des positions discordantes. Mons (2004) et De Grauwe *et al*. (2005) se sont interrogés sur la question de savoir si les réformes de décentralisation contribuent à l'amélioration des résultats scolaires et plus généralement, à l'amélioration des services éducatifs. A nouveau, pour un bon nombre d'auteurs, la répartition des tâches à un niveau administratif plus proche des citoyens devrait permettre d'améliorer l'équité du système éducatif, d'accroître le contrôle des usagers sur les structures éducatives, et d'améliorer l'allocation des ressources financières (Davies *et al.,* 2003). Toutefois, les recherches plus empiriques soulignent que les effets de la réforme sur la prestation de service sont limités parce que la décentralisation n'influence pas les variables affectant véritablement les apprentissages des élèves (De Grauwe Lugaz *et al*., 2005).

Dans le contexte burkinabè, plusieurs ouvrages abordent différents aspects de la décentralisation (Sawadogo, 2001 ; Mback, 2003 ; Ouattara, 2007 ; Dahou *et al.,* 2003 ; Yatta, 2009 ; Dafflon *et al.,* 2009 ; Ky, 2010). Toutefois, il n'existe pas, à ce jour, d'études qui soient spécifiquement consacrées à l'influence de la

[5] Dans le contexte burkinabè, des analyses des élections municipales réalisées par Jacob (2006) et par Hilgers et Jacob (2009) montrent que dans les communes burkinabè, les autorités publiques pratiquent une stricte application de ce principe de représentation par l'élection. La mise en débat de l'action publique est considérée comme une stratégie d'accès au pouvoir et non comme un instrument de légitimation politique. Toute forme de critique politique ou sociale tend à être perçue comme une tentative de déstabiliser l'autorité, un outil utilisé par l'adversaire. Dans ce contexte d' « unanimisme politique » (Jacob, 2006), le dialogue public est tronqué et, au nom du développement de la localité, on ne tient compte que des aspects de l'action publique qui font consensus.

décentralisation sur la gestion quotidienne du service d'éducation primaire. De nombreuses études que nous avons mentionnées s'inscrivent d'ailleurs dans une interprétation institutionnaliste des activités du secteur public et ne sont pas consacrées à une analyse empirique des pratiques de délivrance des services publics dans un contexte de décentralisation.

Quelles dimensions analytiques doivent donc être prises en compte pour décrire les modalités de mise en œuvre et les effets de la réforme de décentralisation sur la production des services d'éducation primaire ?

*

1.3 LES CINQ CLEFS D'ANALYSE DE LA MISE EN ŒUVRE DES SERVICES D'ÉDUCATION DE BASE DANS UN CONTEXTE DÉCENTRALISÉ

1.3.1 LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES PUBLIQUES EN DÉBAT

L'étude de la mise en œuvre des services scolaires dans un contexte de décentralisation implique le développement d'un cadre d'analyse qui permet de mettre à jour les multiples décalages entre les objectifs de cette politique et leur concrétisation sur le territoire, entre la formulation des règles et leur application.

C'est au début des années 1970, avec la publication de l'ouvrage pionnier de Pressman et Wildavsky (1972), que la mise en œuvre des politiques publiques a commencé à être pensée comme l'étude du décalage entre les objectifs politiques et les réalisations concrètes sur le terrain. Pressman et Wildavsky (1972), qui ont étudié le système fédéral américain, listent une série de raisons qui font que les modalités de mise en œuvre d'une politique conduisent à perdre de vue des objectifs politiques initiaux : l'incompatibilité entre l'objectif central et les finalités organisationnelles internes, les contraintes juridiques et procédurales, les difficultés de coordination entre les différents échelons administratifs, les insuffisances au niveau du contrôle et des sanctions, etc.

A partir des années 1980, un bon nombre de travaux ont développé une nouvelle approche de la mise en œuvre des politiques publiques à partir de la description des stratégies des agents de base qui étaient en contact direct avec les usagers. Cette perspective d'analyse a été qualifiée « d'analyse par le bas ». M. Lipsky (1980), dans

un ouvrage qui fait référence sur cette question, souligne que les « *street level bureaucrats* », ou agents d'interface, jouent un rôle central dans l'application des politiques. Dans certains cas, l'action de ces agents contribue à redéfinir l'orientation de l'action publique jusqu'à conduire parfois à des formalisations qui vont au-delà des prescriptions juridiques, s'adaptant à la demande des usagers. Les analyses par le bas préconisent aussi de prendre en compte les comportements, les évaluations et les modalités de co-production du service par les usagers (Percy, 1984).

Mis à part ces cadres théoriques généraux, l'application des politiques de décentralisation et de déconcentration a aussi poussé les sociologues de l'éducation à développer un corpus de connaissances plus fines des modalités de mise en œuvre des systèmes éducatifs dans des espaces infra-étatiques (Derouet et Dutercq, 1997 ; Van Zanten, 2005 ; Dutercq, 2001, 2005). Ce renouvellement des problématiques a aussi été l'occasion pour la sociologie de l'éducation de reprendre ses cadres théoriques et d'intégrer les conceptualisations propres de la sociologie pragmatique (Boltanski et Thévenot, 1991) et de la sociologie de la traduction (Callon, 1986, 2006).

La prise en compte de la place du « local » dans la mise en œuvre des services éducatifs a permis de développer une analyse plus nuancée de l'action publique qui met l'accent sur la pluralité des acteurs et des lieux de décision, ainsi que sur la diversité des modalités d'intervention de l'État local. Dans le contexte de cette nouvelle sociologie de l'éducation, le concept de régulation a été mis en avant par différents auteurs pour décrire « le processus de production des règles et d'orientation des conduites des acteurs », « l'appropriation située et contingente de ces règles » et « les modalités d'application des règles en fonction des contextes locaux »[6] (Dutercq et Van Zanten, 2001 : 6). Suivant les analyses de Dutercq et Van Zanten (2001), on peut distinguer deux types de régulation pour analyser les effets de la mise en œuvre de la décentralisation sur le fonctionnement des services éducatifs. Le premier type est la « régulation organisationnelle », c'est-à-dire l'analyse des stratégies et des arrangements institutionnels mis en oeuvre par des agents ou par des groupes d'acteurs pour réaliser les tâches liées à l'approvisionnement du service. Le deuxième

[6] Au sujet de la régulation des services éducatifs, voir aussi : Dutercq (2001) et Maroy et Dupriez (1999).

type de régulation est « la régulation normative » et consiste plus particulièrement à étudier les normes et institutions qui orientent les pratiques des agents.

1.3.2 L'ÉMERGENCE DES ETHNOGRAPHIES DE L'ACTION PUBLIQUE LOCALE EN AFRIQUE DE L'OUEST

Depuis les années 1970, un bon nombre de travaux africanistes de sociologie de l'éducation ont proposé des analyses socio-historiques des politiques éducatives. La plupart des auteurs ayant travaillé sur la question ont abordé l'analyse des services scolaires en Afrique de l'Ouest à partir de l'étude des politiques éducatives d'une part, et des stratégies familiales de scolarisation, de l'autre. Cette double approche a permis d'explorer le lien entre les desseins politiques et les stratégies scolaires des familles. L'hypothèse de ces travaux était que les choix accomplis dans les politiques d'éducation influencent largement les processus de scolarisation (Kobiane, 2002 ; Marcoux et Pilon, 2003 ; Kobiane et Pilon, 2008 ; Pilon et Yaro, 2001).

En outre, un bon nombre de recherches ont problématisé le lien entre les enjeux sociaux locaux liés aux processus de scolarisation et les objectifs des politiques d'éducation nationale qui s'insèrent dans un processus global de mise en dépendance et d'« extraversion ». Les travaux de Lange par exemple (1987, 1991, 1998, 2001, 2003, Lange et Martin, 1995) soulignent le poids croissant de l'intervention des bailleurs de fonds dans l'élaboration des politiques éducatives en Afrique de l'Ouest. D'autres recherches se sont concentrées sur les questions liées au financement du secteur éducatif et mettent en lumière l'ampleur de la dépendance à l'aide internationale dans la plupart des pays africains et les conséquences des politiques d'aide sur le fonctionnement et la qualité des services scolaires (Vinokur, 2007).

Nous assistons aussi à une progressive émergence d'un certain nombre d'études menées par des anthropologues comme Bierschenk (2007) et Fichtner (2010, 2012) qui problématisent différents aspects de la mise en œuvre du service éducatif dans divers pays ouest africains.

Dans le contexte burkinabè, le Laboratoire Citoyennetés a produit une série de recherches empiriques axées sur l'étude du fonctionnement des services éducatifs à l'échelle locale. Dans les recherches du LC, la problématique du fonctionnement des

services scolaires a été abordée à partir de l'étude de l'interface entre l' « offre » et la « demande » d'éducation inspirée par les thèses de Lipsky (1980), ce qui implique une analyse des conditions de production du service, la description des attentes et des compétences d'évaluation des politiques par les usagers et l'exploration des modalités de mise en œuvre du service par les enseignants[7]. Toutefois, ces études n'ont pas abordé la question de la production de service à l'échelle communale à partir des fonctions qui ont été transférées à la municipalité dans le cadre de la décentralisation. On sait donc très peu de choses des pratiques administratives des communes et des bureaux déconcentrés du ministère, de l'ensemble de procédures, des techniques, des relations de pouvoir et des moyens juridiques et organisationnels qui président à la mise en œuvre concrète des tâches dévolues aux communes. Si le fonctionnement au quotidien des services scolaires au Burkina Faso n'as pas fait l'objet de recherches empiriques spécifiques, il existe cependant toute une série de travaux africanistes sur la mise en œuvre des services publics et sur l'« action publique locale » qui nous permettent de mieux clarifier notre approche analytique.

Depuis les années 1990, un grand nombre de publications consacrées au fonctionnement de l'État local ont été produites. Elles utilisent les instruments ethnographiques pour mettre en lumière les modalités de mise en œuvre des services publics (Bierschenk et Olivier de Sardan (dir.), 2013 ; Olivier de Sardan et Tidjani Alou (éds.), 2009 ; Blundo et Le Meur (éds.), 2009). Ces études ont contribué à la constitution d'un modèle d'analyse permettant de comprendre l'écart entre les objectifs des politiques publiques d'une part, et le fonctionnement du service tel qu'il se déroule au quotidien, de l'autre. En d'autres termes, la socio-anthropologie de l'action publique africaniste a fait de l'écart entre objectifs politiques et le fonctionnement des administrations locales l'un de ses principaux sujets d'intérêt.

A ce niveau, ces travaux se sont intéressés principalement à documenter les marges de manœuvre stratégiques des agents d'interface. Les travaux de Olivier de Sardan

[7] Voir les rapports et les études suivants : Jacob *et al.*, (2007) ; Jacob *et al.,* (2009) ; Héma (2008) ; Chéron (2008) ; Nanéma (2009). Pour une discussion spécifique sur les travaux du Laboratoire Citoyennetés en matière de services publics au Burkina Faso, voir : Arnaldi di Balme et Carboni (2011).

(2001, 2014) ont été les premiers à proposer un cadre analytique sur ces questions. Cet auteur affirme que l'écart entre règles et les conditions concrètes de fonctionnement des services publics ne doit pas être compris simplement comme une déviance par rapport aux règles formelles, mais que les écarts relèvent d'une série de comportements des agents qui répondent à des « normes pratiques ». Dans les travaux de cet auteur, les comportements stratégiques des agents deviennent donc les clés de toute analyse de mise en œuvre réglementaire d'une politique.

Cette approche conduit à occulter les contraintes créées par les règles et les moyens matériels et institutionnels mis à la disposition des agents. C'est cette dimension qui apparaîtra de manière évidente dans l'exposé de cette étude.

1.3.3 LES CINQ CLÉS D'ANALYSE DE LA MISE EN ŒUVRE DU SERVICE D'ÉDUCATION PRIMAIRE

La prise en compte de l'ensemble de ces travaux sur la mise en œuvre des politiques publiques nous a conduit à développer une approche analytique transversale de l'action publique. Nous retenons des analyses *top-down* l'accent qui est mis sur l'étude de l'écart entre les objectifs politiques et leur concrétisation sur le terrain et l'attention portée aux modes d'articulation verticale entre les différents échelons (international, national, local) de la mise en œuvre des politiques territoriales.

Par contre, nous retenons des approches *bottom-up* l'attention réservée à la capacité d'action des agents de base et aux formes de participation des usagers du service au niveau d'un territoire donné.

En outre, notre approche est centrée sur l'observation du fonctionnement des structures administratives à l'échelle communale et se base sur la description des « systèmes d'action concrets » des agents chargés de la mise en œuvre du service éducatif. Ces systèmes d'action reposent à la fois sur les effets induits par l'application de règles formelles et sur l'usage stratégique de la marge d'autonomie permise par les structures administratives (Crozier et Friedberg, 1977 ; Hassenteufel, 2008). Pour rendre compte des caractéristiques contemporaines de l'action publique locale, nous avons donc pris en compte cinq dimensions analytiques : (i) l'analyse du cadre juridique et des modalités d'application du droit, (ii) l'étude du fonctionnement

des structures administratives, (iii) les modes d'interaction entre les multiples acteurs publics et privés chargés de la mise en œuvre du service éducatif, (iv) l'étude des attitudes face au travail des agents des base ; (v) l'analyse des modes de participation et d'expression de critères d'appréciation du service par les usagers.

1.3.3.1 Les modalités d'application du droit

Pour comprendre la mise en œuvre des tâches liées au fonctionnement du service éducatif à l'échelle communale, notre approche part du présupposé qu'il est nécessaire d'estimer dans quelle mesure les règles juridiques sont appliquées et permettent d'orienter le fonctionnement du service. Suivant les apports de M. Weber [1922], 1971), dans notre recherche les règles juridiques sont envisagées comme offrant des éléments de définition du cadre d'une situation. Pour décrire une tâche liée à la production du service éducatif, il est donc nécessaire de prendre en compte l'éventail complet des ressources juridiques à la disposition des différentes catégories d'acteurs. Ainsi, pour comprendre les mécanismes qui président à la construction d'une école, par exemple, il est nécessaire de consulter les cahiers de procédures et d'étudier les règles liées à la passation de marché afin de prendre en compte les données qui orientent les activités des acteurs chargés de réaliser cette tâche. Notre approche part du postulat que les règles ne produisent pas automatiquement des effets sociaux qui soient en conformité avec les objectifs politiques (Crozier et Friedberg, 1977 ; Reynaud, 1988 ; Reynaud et Richebé, 2007). Il nous faut donc observer les facteurs qui permettent d'expliquer les écarts entre la formulation des lois et leur mise en application. Premièrement, les dispositifs normatifs changent constamment, parfois d'une année à l'autre et nous devons saisir comment les agents locaux font face à cette situation. Deuxièmement, le pluralisme juridique[8], le flou, les ambiguïtés et les contradictions liées au contenu de certaines règles peuvent engendrer des zones d'indétermination permettant un marge d'autonomie pour les agents, au risque de produire des dysfonctionnements du service. Il est aussi nécessaire d'observer les modalités concrètes de la mise en application de la législation. Les analyses de Ouattara (2010) ont montré qu'au Burkina Faso, dans la plupart des situations qui demandent une réglementation publique, les moyens ne sont pas présents pour qu'une

[8] Pour une définition du concept de pluralisme juridique, voir Belley (1986). Dans notre contexte d'étude, les notions de pluralisme institutionnel et de pluralisme juridique ont été discutées par Jacob (2002)

conformité aux règles soit possible, ou les structures institutionnelles qui sont en place pour assurer l'application des normes s'avèrent défaillantes. C'est ce que l'auteur appelle « inachèvement juridique et institutionnel ». La notion d' « inachèvement juridique et institutionnel » est une notion à double face, car ni l'achèvement d'une règle juridique, ni son inachèvement ne sont, dans la plupart des cas, des absolus. Lorsqu'on discute de l'écart entre règles et pratiques dans la mise en œuvre d'un service public, on est toujours en train d'évaluer le degré plus ou moins grand d'achèvement ou d'inachèvement des règles. Dans notre travail, nous avons identifié trois dimensions qui correspondent aux trois aspects principaux de l'achèvement ou de l'« inachèvement juridique et institutionnel »: (i) une dimension juridique, (ii) une dimension institutionnelle, (iii) une dimension stratégique. Pour ce qui concerne la première dimension, le degré d'achèvement ou d'inachèvement juridique est lié à l'aboutissement ou à l'incomplétude de la trajectoire normative qui se définit comme l'ensemble des étapes que doit parcourir une loi pour parvenir à son application sur le terrain (l'existence ou non du décret d'application, du dispositif de sanction en cas de violation de la loi, etc.). Deuxièmement, nous pouvons avancer que le degré d'achèvement ou d'inachèvement des politiques publiques repose sur une dimension « institutionnelle ». A ce niveau, le degré d'achèvement ou d'inachèvement institutionnel dépend de la compétence technique des agents et des moyens matériels et financiers. Troisièmement, le degré d'achèvement ou d'inachèvement juridique et institutionnel est dépendant d'une dimension stratégique. Les agents chargés de l'application pratiquent l'adoption sélective des règles afin de s'aménager des marges de manœuvre nécessaires soit pour préserver leurs intérêts personnels ou politiques, soit pour fournir, de leur point de vue, un service mieux adapté aux usagers. Le degré d'achèvement ou d'inachèvement juridique et institutionnel structure les interactions entre les différents acteurs chargés de la mise en œuvre du service et influence la capacité des usagers à exercer leurs droits. Les carences de droit appliqué expliquent aussi le rôle déterminant que jouent les agents de base dans la mise en œuvre locale du service (sur tous ces sujets, voir Jacob *et al.,* 2009).

1.3.3.2 Le fonctionnement des unités administratives

Notre analyse s'est concentrée sur l'étude du fonctionnement de deux structures administratives spécifiques : les institutions municipales, et les services déconcentrés

du ministère de l'Éducation. Or, dans un contexte de décentralisation et de déconcentration, les tâches liées à la mise en œuvre du service sont réalisées par de multiples échelons de l'administration. L'analyse sociologique du fonctionnement administratif doit permettre d'illustrer les enjeux liés à la coordination des actions entre les différentes strates administratives. À ce niveau, un bon nombre de travaux ont montré qu'il n'y a pas coordination des fonctions entre une multiplicité de structures administratives qui prennent en charge une partie des tâches liées à la production du service (Dubois, 1999). En outre, il nous faut rendre compte des évolutions à l'œuvre dans l'action publique contemporaine et, pour ce faire, considérer l'historicité spécifique qui a présidé à la constitution des institutions étudiées[9]. Naturellement, les interactions des membres des institutions dans le cadre d'une politique publique présentent des formes variables d'institutionnalisation[10].

1.3.3.3 Les interactions entre les acteurs chargés de la mise en oeuvre

Un bon nombre d'analystes de l'action publique se sont efforcés de développer des cadres d'analyse permettant de saisir les processus de transformation de l'action de l'État en situation de multiplication d'acteurs publics et privés impliqués dans la mise en œuvre d'un service public. La notion de « réseau d'action publique », par exemple, part du principe que l'État n'est pas une institution monolithique et que l'action publique peut être réalisée par une série d'acteurs de statut divers (Le Galès et Thatcher, 1995 ; Rhodes, 1996).

Chaque « action » spécifique liée à l'approvisionnement d'un service public passe par des formes d'inter-relations complexes entre institutions et acteurs ayant des systèmes d'action spécifiques. Nous parlons à cet égard de « configurations de délivrance ». La notion de configuration développée par N. Elias désigne le tissu des interdépendances entre individus qui permet la réalisation d'une action coordonnée (1985 : 151). Avec Olivier de Sardan, nous définissons une configuration de délivrance comme « *les diverses combinaisons d'acteurs, d'institutions et de moyens qui permettent à un bien d'être délivré.* » (Olivier de Sardan, 2011 : 9). La reconnaissance du fait que chaque

[9] Pour une discussion fine de l'historicité propre à l'État en Afrique subsaharienne, voir Bayart (1989). Pour une analyse des processus d'institutionnalisation liés à la formation de l'État, voir aussi : Elias (1976) ; Bayart (1989) ; Tilly (1992) ; (Berger et Luckmann, 1966).

action publique est produite par une multiplicité d'acteurs soulève deux questions : quelles techniques doivent être utilisées pour repérer les acteurs significatifs lors de l'analyse d'une tâche spécifique liée à la mise en œuvre du service ? Quelles sont les dimensions analytiques qui doivent être prises en compte pour décrire les stratégies des différents acteurs ? Suivant les analyses de Hassenteufel (2008) pour le repérage des acteurs, il est possible d'utiliser la « méthode positionnelle ». Cette méthode renvoie à une technique qui part du repérage de la position des différents agents qui occupent de postes significatifs dans l'administration étudiée. Par la suite, l'identification d'un certain nombre d'actions spécifiques liées à l'approvisionnement du service permet de répérer les acteurs impliqués. Il s'agit donc de décrire comment les différents acteurs se positionnent ou sont concernés par ces enjeux liés à la prestation de service, même s'ils ne sont pas directement impliqués dans les processus décisionnels. Un autre enjeu méthodologique à relever est celui de la caractérisation des acteurs. A ce niveau, Scharpf (1997) explique qu'il faut prendre en compte trois catégories d'acteurs, les acteurs individuels, les acteurs collectifs et les acteurs organisés[11] ; et que, pour saisir les modalités d'action et les stratégies de ces acteurs, il est nécessaire d'identifier trois caractéristiques permettant de déterminer leurs stratégies : (i) les ressources et les capacités dont ils disposent, (ii) les systèmes de représentations auxquels ils adhérent et (iii) les intérêts qu'ils poursuivent. De ce fait, la prise en compte des inter-relations des acteurs dans l'exécution des tâches liées à l'approvisionnement du service public et celle, simultanée, des compétences, représentations et des intérêts des différents acteurs impliqués, offre une grille d'analyse utile pour saisir les modalités de délivrance des services publics.

1.3.3.4 Le rôle des agents de base dans la production du service

Parmi les acteurs chargés de la mise en œuvre d'un service public, une attention particulière doit être accordée aux agents de base qui se trouvent directement en contact avec les usagers. En effet, c'est seulement à partir d'une sociographie attentive des effets des décisions politiques sur leur pratique du métier que l'on peut saisir comment le service fonctionne au quotidien. Ceci est d'autant plus vrai pour les

[11] Scharpf distingue les acteurs entre acteurs composites et acteurs individuels. Au sein de la catégorie des acteurs composites, cet auteur distingue les acteurs collectifs, et les acteurs organisés. La différence principale entre les premiers et les seconds tient à l'existence d'une organisation permanente et autonome par rapport aux préférences de ses membres (1997 : 54-58 *in* Hassenteufel 2008).

services éducatifs, que la prestation du service est étroitement liée à la qualification et au travail pédagogique accompli quotidiennement par les maîtres[12]. Il est donc fondamental de comprendre comment les normes et les politiques influencent leurs conditions de vie et de travail, leur motivation et satisfaction vis-à-vis du travail. Il faut aussi insister sur le fait que les attitudes et les pratiques de travail peuvent influencer la prestation de service. Il ne faut cependant pas surestimer la capacité d'action des agents, car leur pratique du métier est encadrée par des règles et leur autonomie est limitée par l'environnement institutionnel, les compétences et les ressources qu'ils ont à disposition.

1.3.3.5 Les formes de participation des usagers

Le dernier aspect considéré par notre approche analytique est lié à l'étude des modalités de participation des usagers à la mise en œuvre du service public. Les notions de « participation » tout comme la catégorie générale des « usagers » du service se révèlent floues lorsqu'il s'agit d'analyser le service éducatif (Buisson-Fenet, 2004). D'abord, parce que deux catégories d'usagers sont impliqués : les élèves et les parents. Les pédagogues ont tendance à mettre l'élève et les processus d'apprentissage au centre de la réflexion. Mais, du point de vue de l'analyse de la production du service public, les parents ou les tuteurs des élèves sont donc des acteurs incontournables de cette réflexion. Leurs stratégies éducatives contribuent à structurer la trajectoire scolaire de leurs enfants et, au Burkina Faso, ils participent à l'organisation de l'école par le biais des associations de parents d'élèves (APE).

En outre, il est nécessaire de clarifier ce qu'on entend par la notion de « participation ». Le travail d'Arnstein (1969) propose une échelle des formes de participation basée sur les modalités d'inclusion politique des citoyens dans les sphères décisionnelles. Sur les échelons inférieurs, on retrouve des formes de participation telles que la « manipulation », ou l' « apaisement du public ». Ces deux échelons décrivent des niveaux de non-participation. L'objectif des décideurs n'est pas celui de permettre aux citoyens de participer à des décisions, mais plutôt celui d' « amadouer » les participants et d'éviter des conflits directs. La typologie

[12] Pour une analyse détaillée des effets de la qualification et de la prestation de service des maîtres sur la qualité des systèmes éducatifs, voir : Leu (2005).

d'Arnstein prévoit également des modalités de participation telles que l'« information » et la « consultation ». À ces niveaux, les usagers n'ont pas le pouvoir de s'assurer que leurs points de vue seront pris en compte par les décideurs, mais sont tout de même informés quant aux décisions. Lorsque la participation est limitée à ces niveaux, il n'y a aucune possibilité de modifier le *status quo*. Le cinquième niveau, celui du « conseil » permet aux citoyens d'influencer les décisions, même si les administrateurs détiennent le droit de décision. Enfin, sur les échelons supérieurs, nous trouvons le « partenariat », la « délégation de pouvoir » et le « contrôle citoyen ». Le « partenariat » permet aux citoyens de négocier des compromis avec les administrateurs. La « délégation de pouvoir » leur permet de prendre part aux séances décisionnelles et le « contrôle citoyen » leur donne accès au plein pouvoir de gestion.

Dans le cas des descriptions liées à la mise en œuvre locale des services éducatifs proposées dans cette thèse, le mot « participation » recouvre deux types de situations : (i) le cas où les parents prennent part à un dispositif associatif de « co-production institutionnalisée » du service dont les modalités d'adhésion, les structures associatives et les procédures ont été fixées à l'avance par l'État. Le terme de co-production introduit par Ostrom (1996) désigne les processus de co-opération entre des opérateurs publics et des organisations d'usagers. Suivant la définition de Bovaird, la co-production institutionnalisée peut être définie comme « la fourniture de services publics à travers des relations régulières à long terme entre les organismes d'État et les groupes organisés de citoyens, censés apporter une contribution substantielle de ressources » (2007 : 1). Pour analyser les modalités de participation des parents d'élèves à la co-production des services éducatifs, nous avons donc tenu compte des moyens qu'ils investissent pour contribuer à la production et à la réalisation du service, dans le cadre des associations de parents d'élèves (APE).

(ii) Le cas où les parents d'élèves se mobilisent spontanément dans le but de créer un débat public local ou simplement, lorsque l'expérience quotidienne du service les pousse à développer des « attentes » liées à la prestation de service. Or, au cours de notre travail, nous avons posé comme postulat que l'appréciation d'un service public peut varier ; elle se retrouve irréductiblement liée à la position dans la structure sociale des parents d'élèves. Dans ce sens, la prestation d'un service public est

évaluée localement, à partir de quatre variables : (i) les attentes subjectives ; pour les parents d'élèves, elles sont liées à des stratégies familiales de scolarisation et à différents critères d'appréciation du service; (ii) les compétences cognitives dont ils disposent, dans la formulation de leurs attentes ; (iii) la place (institutionnelle, réglementaire, politique) qu'ils ont pour exprimer leurs demandes ou leurs critiques ; (iv) la possibilité de construction d'un dialogue autour des enjeux qui suscitent l'émergence d'une critique spécifique. L'étude des ces opérations de « qualification » (Boltanski et Thévenot, 1991) par les parents d'élèves nous permet de comprendre dans quelle mesure l'ouverture aux critiques peut déboucher sur une interrogation concernant les règles elles-mêmes, lorsqu'elles sont considérées comme injustes ou inadaptées au regard des situations concrètes.

*

2 MÉTHODOLOGIE

Ce chapitre est consacré à la présentation de la démarche méthodologique de la thèse. Tout au long d'une enquête de terrain qui a duré deux ans, nous avons développé une stratégie de collecte de données qui nous a permis d'avoir une importante base de matériaux empiriques. Dans le but de présenter cette stratégie de collecte et d'analyse des données, ce chapitre se compose de trois sections. La première section traite des enjeux liés à la pratique du terrain ethnographique et spécifie quelles ont été les conditions de production de nos enquêtes. Il s'agit d'analyser de manière réflexive le processus de conduite des enquêtes dans le contexte d'intervention du Laboratoire Citoyennetés et du programme Agora. Il s'agira donc d'illustrer d'une part comment « l'ordre des termes de référence du projet » (Laurent, 2006) a influencé la construction de l'objet et la production ethnographique. La deuxième section du chapitre expose les techniques de collecte des données employées au cours de notre recherche. Nous l'avons vu, l'analyse de la mise en œuvre du service éducatif est pluri-dimensionnelle. Or, pour chacune des dimensions à prendre en compte dans l'analyse, il a fallu développer une stratégie de recherche faisant appel à des techniques de collecte de données diversifiées. Enfin, la troisième section du chapitre exposera les techniques d'analyse employées pour la réalisation de cette étude.

*

2.1 LES CONDITIONS DE PRODUCTION DES ENQUÊTES AU SEIN D'AGORA

Le programme Agora s'est articulé autour de quatre activités : (i) la production de rapports de recherche par une équipe de chercheurs, (ii) l'expérimentation d'une démarche de concertation participative à l'échelle communale, (iii) l'élaboration d'un plan sectoriel d'amélioration de la qualité du service à l'échelle communale, (iv) l'appui aux associations d'élus afin qu'ils élaborent un plan de « plaidoyer » et d'influence politique à l'échelle nationale et subrégionale. Trois catégories d'acteurs ont fait partie de l'équipe chargée de la mise en œuvre de ce programme au Burkina Faso. (i) La cellule de coordination du programme qui était composée par deux agents

qui ont assuré la fonction de gestion opérationnelle et administrative du projet. (ii) L'équipe de recherche, composée de quatre chercheurs mobilisés à titres divers pour la mise en œuvre du projet. Le directeur de recherche était chargé de l'encadrement méthodologique de l'étude. Le deuxième membre de l'équipe était chargé de la planification des activités d'enquête et s'occupait d'encadrer les équipes de terrain. Les deux autres membres de l'équipe ont été recrutés en tant qu'« agents intermédiaires de recherche » (Noray, 2002) chargés de la réalisation des enquêtes sur les divers terrains. Il s'agissait d'un chargé d'étude burkinabè qui avait déjà réalisé plusieurs recherches dans le cadre du LC, et de moi-même, doctorant à l'IHEID. L'agent intermédiaire de recherche occupe un positionnement socio-professionnel spécifique : selon les termes de la hiérarchie institutionnelle du projet, il est un auxiliaire. Il réalise de manière autonome le travail de collecte des matériaux empiriques, transcrit et analyse les données et est responsable de l'édition des rapports d'étude dans le contexte de son terrain. Il assure aussi une fonction de relais du projet avec les institutions locales. (iii) Le troisième acteur impliqué dans le projet était constitué par une équipe d'opérateurs chargée de l'élaboration d'un programme d'appui élaboré suite aux « diagnostics » produits par les chercheurs. La mise en œuvre de ce programme d'appui a été confiée à un bureau d'études EDS (Expertises du Sahel) spécialisé dans la planification multisectorielle à l'échelle communale. Concrètement, ce cabinet a mis à disposition deux techniciens qui ont consacré à l'exécution du programme à peu près 50% de leur temps de travail, pendant douze mois. La démarche d'Agora proposait donc une articulation spécifique entre recherche et action. Dans la première étape du projet, l'équipe de recherche était chargée de la réalisation d'enquêtes empiriques. Dans la deuxième étape de la mise en œuvre du programme, les chercheurs étaient censés produire une réflexion sur les modalités d'intervention du projet et accompagner le processus de concertation et de mise en œuvre locale du projet.

Dans la commune de Boromo, mes missions d'enquête se sont déroulées entre octobre 2011 et janvier 2013. Les enquêtes se sont déclinées en deux étapes : premièrement, j'ai[13] fait un état de lieux de la mise en œuvre de la politique de décentralisation. J'ai

[13] Cette thèse a été rédigée à la première personne du pluriel. J'utilise la première personne du singulier seulement dans cette section pour décrire les conditions de production des enquêtes réalisées

documenté le cadre normatif de la décentralisation et les instruments juridiques d'encadrement des politiques éducatives. Deuxièmement, j'ai reconstruit les différentes étapes liées aux modalités de transfert des ressources financières par le ministère de l'Éducation aux communes. Troisièmement, j'ai documenté les procédures institutionnelles liées à la mise en oeuvre des compétences transférées par l'État aux communes dans le secteur de l'éducation de base. Ces analyses m'ont permis d'opérer une cartographie des relations entre les différents prestataires de service de l'éducation de base (services de la mairie, services techniques déconcentrés, responsables des établissements, enseignants, entrepreneurs, associations des parents d'élèves) et de repérer les contraintes institutionnelles rencontrées par la mairie et les services déconcentrés dans l'exercie des compétences transférées. Par la suite, en discussion avec les autres membres de l'équipe de recherche, j'ai identifié une série d'études de cas qui ont fait l'objet d'une investigation empirique approfondie. Suivant une démarche itérative, les données recueillies ont été intégrées progressivement à la problématisation. Il s'agissait notamment de documenter les dynamiques de l'action de l'État et les débats publics autour des enjeux de la production du service éducatif dans la commune. A travers l'analyse du processus de mise en œuvre des tâches liées à l'éxécution de la politique de décentralisation, l'observation a été inscrite dans une dimension diachronique. J'ai cherché à documenter la manière dont les acteurs structurent leurs actions, stratégies et alliances autour d'un enjeu public, sur un laps de temps donné. Cette recherche tenait particulièrement à restituer la voix des agents de terrain et des usagers du service qui ne sont souvent que peu, ou pas du tout pris en compte dans la formulation de politiques et dans la délivrance du bien public. De ce fait, j'ai veillé à écrire en rendant compte de leurs attentes et revendications, et également en respectant leur registre discursif. La production de ces enquêtes pose de nombreux enjeux qui nécessissent une analyse « réflexive ». La question de la réflexivité s'est imposée au sein des études socio-anthropologiques comme une exigence méthodologique nécessaire pour comprendre le processus de construction des connaissances et obtenir

---

personnellement. Pour une analyse de l'usage du « je » dans les récits ethnographiques, voir : Olivier de Sardan (2000).

une certaine validité des résultats[14]. En suivant Leservoisier, la réflexivité peut être considérée comme « l'analyse de l'implication de l'ethnographe dans la situation d'enquête et comme condition de la construction d'un savoir anthropologique » (Leservoisier, 2005 : 22). Il faut noter que les démarches réflexives sont fort diversifiées. Bourdieu, par exemple, dans son « esquisse d'une auto-analyse », conçoit la réflexivité comme un retour sur sa propre trajectoire personnelle de recherche (Bourdieu, 2004). D'autres auteurs se focalisent sur l'expérience intime et sur les rapports à autrui au cours du terrain (Caratini, 2004). D'autres chercheurs encore se concentrent sur l'inscription du chercheur comme individu situé socialement (aussi en termes de genre) dans des rapports sociaux. Mon approche s'apparente à celle de Vidal : « l'exercice réflexif tel que je l'entends est un retour sur ses choix et ses pratiques d'anthropologue conçus comme condition d'un renouvellement de la pensée sur l'objet […] » (Vidal, 2009 : 252). Dans cette approche, l'accent mis sur la réflexivité doit permettre de retracer les interactions entre la position individuelle et institutionnelle du chercheur et ses questionnements, ses pratiques de recherche et la construction de son objet d'étude.

Dans le cas de cette recherche, les capacités relationnelles de l'observateur et, lorsqu'il est perçu comme un étranger, sa capacité de décoder, de saisir et respecter les codes langagiers et corporels locaux, ont représenté des enjeux décisifs dans la conduite des enquêtes de terrain. Dans mon cas spécifique, on ne pouvait ignorer le fait que les sédiments implicites à la relation d'assujettissement colonial font qu' aujourd'hui encore, subsiste un fort imaginaire et un code de conduite associés au « blanc », mélangeant attitudes de méfiance et de contournement (Mamdani, 1996). En outre, la distance sociale entre enquêteur et enquêté[15] n'a pu être que partiellement comblée par le processus d' « imprégnation » (Olivier de Sardan, 1995, 2008), caractéristique de l'observation participante[16]. S'il a été relativement aisé de

[14] Voir à ce sujet : Laperrière, 1997.

[15] Sur la problématique de la distance sociale entre enquêteur et l'enquêté, voir : Bourdieu, 2003.

[16] Olivier de Sardan, à propos du processus d'imprégnation au cours de l'enquête ethnographique, nous dit : « La présence prolongée sur le terrain et les multiples interactions qui en découlent entre le chercheur et les acteurs locaux produisent des effets silencieux qui ne se réduisent ni au corpus, aux entretiens, aux données plus ou moins objectivables ni aux rencontres spectaculaires ou aux scènes émotionnellement chargées, et qui cependant expriment l'acquisition progressive d'une maîtrise au moins partielle des codes, usages et logiques (représentationnelles et pragmatiques) du groupe étudié » (Olivier de Sardan, 2008 : 204-205).

s'intégrer dans le milieu des fonctionnaires de la mairie ou parmi les enseignants avec qui j'ai en commun le cadre de vie et la capacité de communiquer dans un même langage, la communication avec les parents d'élèves, surtout en milieu rural, a été plus difficile, car à travers le temps, je n'ai pu qu'acquérir une compétence linguistique limitée dans une des langues locales, le *jula*. Pour y remédier, j'ai dû recourir à des interprètes pour les entretiens au sein des ménages. J'ai travaillé avec des personnes maîtrisant plusieurs langues locales, avec lesquelles j'avais noué des liens au moment de mon insertion sur le terrain et qui sont issues du milieu social local.

L'intégration des recherches au sein d'un contexte institutionnel associatif a aussi influencé l'orientation de l'étude et la production des données. Le fait de produire des enquêtes dans le contexte d'un projet ayant pour objectif de répondre à des problèmes liés à la délivrance des services éducatifs qui touchent à des enjeux institutionnels sensibles, m'a sans doute amené à modifier la façon de formuler l'objet de la recherche, de manière à intégrer les préoccupations des opérateurs. En effet, les éléments empiriques récoltés devaient servir à la construction de l'objet de l'étude, mais aussi répondre aux demandes des opérateurs qui avaient d'autres objectifs, d'autres contraintes et d'autres rythmes de travail par rapport à ceux qui sont propres à la recherche. Ainsi, la problématique élaborée devait fonctionner en tant qu'« aide à la décision » (Lavigne Delville, 2011c). Dans ce type de construction des problématiques de recherche, les chercheurs reconnaissent que la difficulté vient du souci de concilier la pertinence scientifique de l'objet et les « demandes » des différents intervenants du projet[17]. Cette démarche de recherche est certes fertile sur bien des aspects, mais elle engendre aussi des contraintes qui se rapprochent de celles de l'anthropologie « sous contrat »[18]. Les limites principales de ce type de démarches, du point de vue de la recherche, tiennent aux difficultés relatives à la coordination des actions et des priorités des chercheurs et des opérateurs. Dans le programme

[17] Il faut aussi signaler ici qu'il ne suffit pas de restituer les résultats de recherche pour que ces éléments soient appropriables et puissent orienter l'action des intervenants. Le processus de traduction d'un résultat de recherche en un plan d'action est complexe et nous ne pouvons pas le traiter dans le cadre restreint de cette étude. Par rapport au travail « d'accompagnement de l'information anthropologique » nécessaire pour que des connaissances des chercheurs soient utilisées par les opérateurs, voir aussi : (Baré, 1995 : 13-14)

[18] Voir à ce sujet : (Absi et Houet, 2007).

Agorà, le choix du thème et des méthodes d'enquête a été en partie déterminé par des termes de référence. En outre, les activités d'enquête devaient suivre un canevas, une programmation et un cadre logique prédéterminé. Le facteur « temps » a aussi représenté une contrainte majeure, car sur le plan de l'organisation du projet, les enquêtes de terrain prolongées étaient difficilement envisageables. De ce fait, des missions d'enquête d'une durée d'à peu près 15 jours par mois ont été organisées tout au long de la durée du programme. Le fait d'alterner périodiquement le « terrain » avec le « bureau » a permis d'élaborer des analyses préliminaires et de constituer des protocoles d'enquêtes successifs en fonction de l'avancement de l'étude.

Le fait de réaliser des enquêtes au sein d'un projet a aussi une influence sur les relations de terrain avec les interlocuteurs[19]. Le projet a sans doute favorisé les enquêtes. En effet, grâce à lui, j'ai pu bénéficier d'un vaste réseau de contacts. Toutes les démarches relatives à l'obtention d'autorisations d'enquête ont été facilitées. Les relations de « partenariat » ont aussi favorisé la recherche documentaire et la prise de rendez-vous. J'ai aussi eu un accès immédiat à tous les échelons de l'administration.

Toutefois, il y a un certain nombre de biais possibles engendrés par le fait de réaliser des études en tant qu'« agent à double casquette » (Lavigne Delville, 2000). Le premier risque était celui de collecter des théories locales fabriquées de toutes pièces à l'usage du développeur étranger. De nombreux acteurs, tant en milieu urbain qu'en milieu rural burkinabè, sont très familiers avec les projets de développement, ce qui accroît leurs compétences en matière de « mise en scène » en vue d'attirer les bailleurs de fonds (Olivier de Sardan, 1995). Surtout lors des premiers contacts, un bon nombre de nos interlocuteurs utilisaient le temps d'entretien comme un moyen d'expliciter leurs attentes vis-à-vis du projet et d'exprimer leurs « doléances ».

Les entretiens avec un certain nombre d'acteurs institutionnels (membres de l'administration scolaire, directeurs d'école, agents de la mairie) étaient souvent réduits à un rappel des « normes » officielles, au lieu de présenter un intérêt comme comptes-rendus sur les conduites locales en comparaison avec ces normes officielles.

[19] Pour une analyse générale associée aux enjeux de la participation des anthropologues à des projets de développement voir Mosse, 2004, 2006, 2011

Cette attitude peut s'expliquer par le fait qu'il était impossible pour plusieurs responsables locaux d'admettre devant un bailleur potentiel les limites des actions engagées par des institutions, même lorsque ces limites font partie des réalités connues de « tous ». Toutefois, peu à peu, je suis devenu un visage familier dans la commune. Les occasions d'avoir des discussions informelles se sont multipliées. Des interlocuteurs sont devenus des amis, se sont mis à me faire des « confidences » lors des sessions d'entretien ou des rencontres récréatives. Ces « confidences » concernaient les luttes factionnelles au sein du conseil municipal ou de l'administration de l'éducation de base ; elles prenaient la forme de rumeurs, opinions critiques ou accusations. Ces dernières renvoyaient souvent à un climat de suspicion concernant des malversations ou des détournements de ressources. En outre, lors de mes enquêtes, plusieurs personnes se sont présentées à moi spontanément dans le but de me raconter leur propres « mésaventures » avec le système éducatif. Mes interlocuteurs utilisaient sans doute une rhétorique spécifique dans le but de me convaincre et de m'associer à leur « cause ». Le traitement du corpus de données relevant de ces dénonciations a donc été particulièrement difficile à analyser. En effet, ces dénonciations échappent à des procédés de vérification directe. En outre, lorsqu'elles sont formulées par des interlocuteurs privilégiés, elles peuvent aller de pair avec ce qu'Olivier de Sardan (2008) appelle des tentatives d'« encliquage », cherchant à installer la dépendance du chercheur vis-à-vis des appartenances, affinités et hostilités de ses interlocuteurs. Pour éviter ces pièges, il était donc nécessaire de développer une stratégie de collecte de données centrée sur une « analyse situationnelle » attentive (Gluckman, 1958 ; Mitchell, 1983). J'ai pu identifier des situations concrètes liées à la prestation de service : la construction d'une école, la délivrance de matériel didactique par la mairie, etc. Par la suite, j'ai procédé à la reconstruction de l'ensemble des « circonstances » et des différentes perspectives à partir desquelles les différents acteurs élaborent leurs définitions des « problèmes publics » (Cefaï, 1996) liés à la mise en œuvre du service. Dans ce contexte, l'analyse du registre des « justifications » employé par chaque acteur nous a permis de préciser de quelle manière les différents acteurs parlaient de la situation étudiée.

*

2.2 TECHNIQUES DE COLLECTE DES DONNÉES

Notre étude tient compte de plusieurs dimensions analytiques : l'examen des dispositifs institutionnels et règlementaires officiels, l'analyse du fonctionnement routinier des administrations, l'observation des interactions et des modalités de coordination entre les différents bureaux chargés de la gestion du service éducatif, l'étude des conditions de travail des agents de base et les modalités de participation au service des usagers. Pour effectuer ces analyses, nous avons choisi d'articuler plusieurs techniques d'enquête : la recherche documentaire, qui a compris la revue des textes juridiques et la consultation des données statistiques, nous a servi à caractériser de manière générale le degré d'achèvement ou d'inachèvement institutionnel des normes et à décrire l'offre des services éducatifs ; la production des données quantitatives nous a permis d'avoir une base de données large et systématisée sur les modalités d'appréciation de service par les usagers. Les entretiens, menés avec plusieurs groupes témoins tels que les agents de la mairie, les fonctionnaires de l'inspection, les enseignants et les parents d'élèves, ont été élaborés à travers la mise en place de plusieurs guides d'entretien *ad-hoc* (entretiens compréhensifs d'approfondissement, guides d'entretiens semi-structurés pour les enseignants, etc.), en concertation avec les membres de l'équipe de recherche du projet. Enfin, les études de cas ont représenté un instrument d'enquête privilégié nous permettant de produire une analyse situationnelle précise des pratiques de délivrance du service au niveau de la commune.

2.2.1 LA RECHERCHE DOCUMENTAIRE

2.2.1.1 La revue des textes juridiques

La première phase de la recherche a été consacrée à l'analyse de l'ensemble des instruments juridiques et réglementaires, concernant le transfert de ressources et de compétences entre les services centraux du ministère de l'Éducation (MENA) et la commune. Nous avons collecté auprès du ministère l'ensemble des lois et des notes de politique encadrant les politiques éducatives, les textes généraux et les décrets d'application concernant la mise en œuvre de la décentralisation, les textes réglementaires et les rapports de gestion décrivant le circuit des transferts de ressources de l'État central à la commune. Nous avons également collecté auprès de la

commune les textes concernant les mécanismes de passation de marché à l'échelle communale, les décrets d'application, les arrêtés et règlements, précisant la nature des tâches dont la responsabilité a été transférée à la mairie, les arrêtés spécifiant les organigrammes et le profil institutionnel (cahiers des charges, formation, organisation interne…) des acteurs impliqués dans la chaîne de production du service, la documentation concernant la manière dont les acteurs de la commune ont été informés et formés sur les compétences transférées (lettres officielles, supports de formation, ateliers, etc.), les principaux plans d'orientation politique au sein de la commune, les livres comptables et bilans financiers de la mairie, les dossiers relatifs aux appels d'offre et à l'exécution des marchés, les rapports du maire et les procès-verbaux des délibérations du conseil municipal. Cette recherche documentaire nous a permis d'avoir une vision exhaustive des dispositions normatives. Nous avons pu dégager l'univers des références encadrant l'action des agents de l'administration locale. En même temps, nous avons retracé le cadre des relations structurelles entre les différents acteurs de l'éducation : services de la mairie, services déconcentrés, responsables des établissements, parents d'élèves et entrepreneurs.

2.2.1.2 Les sources statistiques

Dans une étude centrée sur des analyses micro-empiriques, les statistiques offrent un cadre explicatif général. Les statistiques offrent une vision « macro » qu'il faut compléter par des données qualitatives et des études de cas détaillées.

Au Burkina Faso, les chiffres du secteur éducatif primaire sont publiés annuellement par le service des statistiques scolaires relevant de la Direction des études et de la planification (DEP) du ministère de l'Éducation nationale et de l'alphabétisation. (MENA). Sous la pression des institutions internationales telles que l'UNESCO, la standardisation actuelle des indicateurs éducatifs permet de dresser le tableau général de la scolarisation dans le pays. Cependant, elle demande aussi une vigilance épistémologique accrue pour éviter de soutenir implicitement les modèles de référence propres aux « technologies de l'évaluation et de la comparabilité » et croire en l'illusion de la neutralité des statistiques (Vinokur 2005 cité par Baux 2007 : 50). Notre analyse statistique s'est concentrée sur les aspects suivants :

a. ***L'accessibilité de l'école*** : l'accessibilité peut être définie comme la capacité des ménages à exercer le droit de scolarisation des enfants. Les dynamiques de l'accès

à l'école ont été retracées à travers les comparaisons de l'évolution des effectifs scolaires et des *taux de scolarisation* dans le temps. Les indicateurs utilisés sont le taux net de scolarisation (TNS) et le taux brut de scolarisation (TBS). Le TNS rapporte l'ensemble des élèves inscrits au primaire ayant l'âge légal de scolarisation[20] à la totalité des enfants en âge d'être scolarisés. Le TBS prend en compte tous les élèves inscrits au primaire, sans distinction d'âge. Il tend par conséquent à gonfler les chiffres relatifs à la scolarisation.

Ce dernier indicateur est à la base des objectifs quantitatifs des politiques éducatives du pays. Il sert de référence à de nombreux bailleurs de fonds qui évaluent l'efficacité des politiques éducatives par le taux de croissance du TBS. Les services nationaux exercent de nombreuses pressions pour que les chiffres soient à la hauteur des objectifs fixés.

Des petites retouches dans le mode de calcul du numérateur (qui n'est pas toujours standardisé) ainsi que du dénominateur peuvent faire varier considérablement le taux brut de scolarisation. Il est d'ailleurs possible de questionner les modalités de calcul de cet indicateur.

En effet, nos enquêtes de terrain ainsi qu'un certain nombre de travaux sur l'état civil (Malo et Medah, 2007) montrent que, surtout en milieu rural, les actes de naissance ne sont que rarement établis dans les trente jours suivant l'accouchement. On les remplace dans ce cas par un « jugement supplétif »[21] délivré au cours de la scolarité de l'élève. Ainsi, l'âge qui figure sur les papiers n'est souvent qu'une date fictive qui empêche de réaliser un calcul pertinent des taux de scolarisation[22].

b. ***L'efficacité interne*** : dans le but de dépasser une vision restreinte de l'accès à l'éducation, il nous a paru nécessaire d'analyser les éléments statistiques illustrant l'« efficacité interne » (Proteau, 2002) du système éducatif. Cette efficacité a été appréciée sur la base des éléments suivants :

---

[20] Selon les normes en vigueur, un enfant peut être inscrit à l'école entre six à onze ans.

[21] D'après l'art. 123 du Code de la personne et de la famille, « lorsque le délai pour faire la déclaration de naissance est expiré ou qu'il n'a pas existé de registres, ou qu'il s'avère impossible de retrouver l'acte, le défaut d'actes de l'État civil peut être suppléé par un jugement ». L'officier d'État civil ne peut plus délivrer un acte de naissance. De ce fait, le tribunal départemental établira un jugement supplétif en l'absence de déclaration. Voir à ce sujet : Malo et Medah (2007 : 13-15).

[22] Pour une analyse spécifique sur les limites de l'usage du taux brut de scolarisation pour quantifier les processus de scolarisation et l'accès à l'école, voir : Carr-Hill (2012).

- *Les résultats* : c'est-à-dire la probabilité que l'élève complète le cycle scolaire. Cette probabilité peut être évaluée à partir de quatre indicateurs statistiques : le taux de déperdition, le taux d'abandon, le taux de redoublement et le taux d'achèvement au primaire. L'efficacité interne du système scolaire s'accroît avec la diminution de ces taux.

- *Les acquis* : c'est-à-dire la probabilité d'acquérir un certain nombre de compétences et de connaissances pendant le cursus scolaire. Nous pouvons obtenir une vision de ces acquis en nous fondant sur les données collectées dans le cadre des recherches du Programme d'évaluation des acquis des élèves du PASEC[23] (Michaelowa, 2001, 2002 ; Pasec, 2009).

c. ***Les caractéristiques de l'offre d'éducation*** : pour décrire l'offre du service éducatif, en collaboration avec les responsables des services déconcentrés du ministère, nous avons collecté les fiches produites dans le cadre de l'enquête annuelle sur l'enseignement primaire, menée sous la coordination de la Direction des études et de la planification du MENA, pour l'année scolaire 2011-2012. Ces fiches nous ont permis de construire une base de données exhaustive sur l'état matériel des écoles de la commune (état des locaux, équipements, etc).

d. ***Le financement du système éducatif*** : en collaboration avec le service central du MENA et des consultants de l'UNICEF, nous avons pu obtenir les données relatives à l'évolution du budget du système éducatif et la classification comptable des dépenses du budget du ministère. Par la suite, nous avons réalisé un examen des formules de transferts financiers de l'État central vers les communes. Les renseignements contenus dans les fiches de l'enquête annuelle sur l'enseignement primaire nous ont permis d'effectuer une évaluation de la trajectoire des ressources financières à travers les différentes strates administratives. A travers un recensement de l'état matériel et des ressources financières de toutes les écoles de la commune, nous avons évalué quelle proportion des fonds transférés parvient à destination. Ce recensement nous a permis de repérer le profil des différents contributeurs, le montant et la destination de leur contribution financière.

[23] Il faut noter que les données du PASEC ont été collectées uniquement au niveau national et qu'il est donc impossible d'apprécier les différences infranationales au niveau des acquis des élèves.

2.2.2 LA PRODUCTION DES DONNÉES QUANTITATIVES

En collaboration avec un panel d'usagers composé des membres d'associations de la commune de Boromo, parrainées par le Laboratoire Citoyennetés (LC), nous avons réalisé une enquête au sein des unités domestiques. Pour réaliser cette enquête, nous avons élaboré une fiche d'enquête visant à identifier les évaluations du service de la part des parents sur plusieurs aspects de leur expérience de la prestation de service : l'accessibilité, la qualité de l'encadrement pédagogique, l'état matériel des écoles, etc. Ces éléments d'évaluation n'ont pas été déterminés *ex ante* par le chercheur, ils ont été plutôt construits à partir des discussions avec les membres du panel. Notre souci principal était d'avoir une base de données large et systématique qui allait nous permettre de toucher un grand nombre de parents d'élèves appartenant à des catégories sociales et professionnelles diverses. Pour ce faire, l'échantillonnage de cette enquête a été élaboré de la manière suivante : nous avons interrogé les parents d'élèves de dix établissements scolaires de la commune de Boromo. Le nombre d'écoles sélectionnées représente 58,8% du nombre total d'établissements scolaires. Les établissements ont été choisis sur la base de leur lieu d'emplacement. Comme la commune de Boromo présente une composante urbaine et une composante rurale, nous avons choisi cinq établissements en milieu urbain et cinq établissements en milieu rural. Il s'agissait d'établissements scolaires dont les représentants des associations des parents d'élèves s'étaient révelés disponibles à participer à l'étude. Dans chaque école, nous avons sélectionné un échantillon composé de 10% des parents d'élèves, sur la base de la méthode d'échantillonnage proportionnelle à la taille. A Boromo, où la population totale des élèves des dix établissements est de 3 360 enfants, nous avons enquêté 336 unités domestiques. Compte tenu de l'effectif total des élèves de la commune au moment de l'enquête, soit 5 585 élèves, en considérant le total des 17 établissements scolaires à Boromo, notre enquête a concerné 6% de la population totale des parents d'élèves de la commune. L'identification des usagers à interroger a été déterminée à partir de la liste des élèves disponible à la direction de l'établissement. Afin d'identifier le 10% des parents d'élèves de manière aléatoire, nous avons sélectionné un parent sur dix, utilisant les registres des élèves inscrits. Nous avons interrogé le tuteur et la tutrice de l'enfant en fonction de leur disponibilité au moment de l'enquête. Au sein de notre échantillon d'enquête, 67% des enquêtés sont de sexe masculin, 33% de sexe féminin. 41% des

personnes interviewées exercent des activités liées à l'agriculture. 23% travaillent dans le cadre domestique. 11% des interviewés exercent un travail commercial, 10% exercent un travail artisanal. 7% des parents d'élèves travaillent dans la fonction publique. 4% des parents d'élèves sont sans emploi. En ce qui concerne le niveau scolaire des personnes enquêtées, 10% ont un niveau d'études secondaire ou universitaire, 24% ont été à l'école mais n'ont pas atteint le niveau du certificat d'études primaires, 66% n'ont jamais fréquenté l'école.

2.2.3 LES ENTRETIENS

L'entretien a été l'instrument qualitatif le plus utilisé dans nos enquêtes. Cette technique permet de décrypter des représentations et des points de vue différents. L'ensemble de nos entretiens ont été enregistrés de façon à pouvoir travailler sur des transcriptions verbales exactes. Nos exigences de documentation nous ont poussé à identifier trois « groupes témoins » :

a. ***Les unités domestiques*** :

Nous avons réalisé des enquêtes approfondies auprès d'une trentaine d'unités domestiques, en ville et dans plusieurs villages de la commune de Boromo. Ces entretiens nous ont servi à approfondir les données relatives aux modalités de participation des parents d'élèves au fonctionnement du service scolaire qui avaient été collectées à travers l'enquête par questionnaire. Suivant une pratique d'échantillonage raisonné, nous avons identifié les unités domestiques en fonction des critères suivants : nous avons d'abord veillé à interroger autant des familles dans la ville de Boromo, que des familles qui résidaient en milieu rural. En milieu rural, nous avons tenu compte de la structuration socio-foncière des localités pour sélectionner les unités domestiques. C'est-à-dire que nous avons veillé à interroger autant des membres des familles des groupes autochtones, que les familles des migrants et des agro-éléveurs peuls. En milieu urbain, nous avons veillé à conduire les entretiens dans des milieux socio-professionnels très variés et avec des parents ayant un niveau scolaire diversifié. Le deuxième critère de choix du ménage était lié au degré d'implication du parent au sein des associations des parents d'éleves. Nous avons veillé à interroger autant de parents qui avaient une fonction officielle au sein de ces associations, que des parents faiblement impliqués. Les entretiens dans les unités domestiques ont suivi une approche « longitudinale » (Calvès et Marcoux, 2003, cité

par Weyer, 2009). Ce type d'approche se fonde sur des données biographiques. La plupart des « biographies familiales de scolarisation » (Baux, 2007) ont été collectées autant par l'intermédiaire de la mère que du père de l'éléve. Nous sommes retournés plusieurs fois dans le même ménage pour recouper les informations et avoir une vision plus exhaustive des trajectoires éducatives des élèves et des « stratégies de scolarisation » adoptées su sein de la famille. Nous avons pu ainsi cerner les attentes des parents vis-à-vis du système scolaire. Ces entretiens nous ont donc permis de documenter le processus de formation de jugements individuels et collectifs sur l'action publique en matière éducative. Nous avons pu également mesurer les compétences d'évaluation des parents d'élèves et leur propension à intégrer les référentiels dont l'école est porteuse.

b. ***Les enseignants*** :

Nous avons réalisé une enquête systématique avec les enseignants. 35 enseignant(e)s ont été interviewé(e)s Cette enquête visait à la fois à décrire leurs motivations, leurs conditions de vie et de travail, ainsi que leurs pratiques quotidiennes du métier. Sur la base d'un échantillonage raisonné, nous avons choisi des enseignants avec des profils professionnels divers. Les critères de choix ont été le suivants : tout d'abord, nous avons veillé à interroger autant d'hommes que de femmes. Nous avons essayé de garder une proportion similaire d'enquêtés en fonction du milieu de résidence. Nous avons interviewé un nombre égal d'enseignants qui travaillaient en milieu urbain et en milieu rural. Le troisième critère de sélection se basait sur l'ancienneté de l'enseignant. Il s'agissait d'interroger autant des enseignants en début de carrière, que des fonctionnaires plus expérimentés et appartenant aux différentes catégories salariales du ministère. Pour réaliser ce volet de l'enquête, nous avons utilisé une guide d'entretien semi-directif. Pour pouvoir comparer les données et parvenir à former des profils d'enseignants, un bon nombre de questions fermées ont été posées. Il s'agissait notamment de questions relatives aux caractéristiques socio-démographiques, aux motivations liées au choix de l'emploi, au parcours professionnel, aux conditions de vie (salaire, logement, activité complémentaires, etc.) et de travail des enseignants. Par la suite, nous avons documenté les modalités relatives à la gestion de leur carrière, autant sur le plan « horizontal » (politiques d'affectation au sein de la commune) que sur le plan « vertical » (politiques liées au

reclassement et à l'avancement professionnel par concours)[24]. La deuxième phase de l'entretien était composée de questions plus ouvertes. Ces questions portaient sur la description des conditions d'exécution de leur travail. Enfin, nous avons interrogé les enseignants sur les évolutions liées à l'application des méthodes pédagogiques et leur perception des conditions d'apprentissage des élèves et de leurs acquis scolaires.

c. Les agents de la mairie et du ministère :

L'entretien « compréhensif » (Kauffmann, 1996) a été l'instrument le plus utilisé avec les agents de la mairie et du ministère. Nous n'avons pas eu recours à un guide d'entretien standardisé pour ce volet de l'enquête. Au cours de notre terrain, nous avons travaillé de manière régulière avec l'ensemble des agents de la mairie et de l'inspection. À la mairie, nous avions des relations privilégiées avec les agents techniques (la sécretaire générale, les agents administratifs), avec le maire et avec un certain nombre de conseillers municipaux. Au sein de l'inspection, nous avons réalisé des entretiens avec les membres des différents services et nous avons eu des rencontres regulières avec l'inspecteur. Au début de l'enquête, il s'agissait de poser des questions générales relatives au fonctionnement de l'administration, à l'organisation des tâches et du travail administratif, aux relations institutionnelles, à la description des pratiques routinières dans l'execution des tâches liées à la gestion du service éducatif. A fur et à mesure que le processus de collecte de données avançait, nous avons progressivement affiné nos questionnements qui se sont ciblés plus spécifiquement sur des enjeux concrets liés à la prestation de service. L'ensemble de ces entretiens nous a permis d'identifier les incohérences et les carences d'application du droit et de repérer les problèmes qui influencent la chaîne de communication et de prise de décision au niveau local. Ces entretiens nous ont également permis de comprendre comment, dans le cadre du processus de décentralisation, les communes et les bureaux déconcentrés occupent l'espace qui leur est accordé par l'État central. D'autre part, nous avons saisi quel est le niveau d'information et de maîtrise des différents acteurs de la commune au sujet des compétences transférées.

[24] Pour une étude des méthodes d'analyse des carrières des enseignants voir le travail pionnier de Becker (1952).

2.2.4 LES ÉTUDES DE CAS

Les études de cas revêtent une place prédominante dans l'élaboration des analyses de cette recherche. Elles résultent d'une combinaison de trois techniques d'enquête : les entretiens, les sources documentaires et les observations focalisées sur un événement ou sur une situation spécifique liée aux fonctions de régulation du service. Les études de cas nous ont donc servi à décrire, au travers d'une documentation empirique fine, les dynamiques et les enjeux locaux autour de la production du service. Pour identifier les études de cas pertinentes, nous avons retracé l'historique de quelques établissements scolaires présents dans la commune et décrit le contexte dans lequel le service est produit. Par la suite, nous nous sommes focalisés sur les événements marquants survenus au sein de ces écoles et qui ont alimenté le débat public local. Il s'agissait notamment de comprendre comment l'exercice de la prestation et de la gestion du service a investi l'espace public, et quelles sont les conditions qui déterminent l'émergence d'un débat public autour d'un enjeu lié au service. Lors de la conduite des études de cas, nous avons porté une attention particulière à la description des profils, des statuts et des modes d'action de quatre groupes d'acteurs directement impliqués dans la production du service : les administrateurs locaux, les parents d'élèves, les enseignants et les entrepreneurs. Pour documenter les études de cas, nous avons suivi la démarche suivante. Premièrement, nous avons identifié les actions qui relèvent des compétences transférées. Deuxièmement, nous avons reconstruit le récit chronologique des étapes de l'action et reperé le profil, le statut institutionnel et le rôle des acteurs impliqués dans le déroulement du processus. Troisièmement, nous avons décrit les actions entreprises par les différents protagonistes, dans le cadre de leurs relations formelles et informelles, et décrit les ressources (juridiques, financières, sociales, politiques, techniques) auxquelles chacun des acteurs impliqués a eu recours au cours du déroulement de l'action. La reconstruction de ces études de cas implique une théorie de l'action spécifique : chaque acteur du service puise dans une pluralité d'univers de références se traduisant par différentes manières d'évaluer les situations. Chaque acteur a donc un « point de vue » lié à sa position sociale et aux relations qu'il entretient avec d'autres acteurs. Il incarne donc : (i) une certaine connaissance de la situation, (ii) des possibilités et moyens d'action, (iii) une façon de formuler les problèmes, etc. (Ruault et Lémery, 2007). La formulation d'un enjeu spécifique résulte donc du positionnement de l'acteur face au service (usager,

décideur, prestataire de service, par exemple). Le repérage des études de cas requiert une « sensibilité » sociologique. Un certain nombre de connaissances sont nécessaires pour enclencher un débat qui aille au-delà de la langue de bois. Il est essentiel d'avoir une vision générale des relations de pouvoir qui affectent la possibilité de s'exprimer, de connaître le positionnement institutionnel de certains acteurs, d'avoir une idée des enjeux liés à la répartition des moyens, etc. Il a fallu également envisager une technique qui permette de recouper les informations repérées, ainsi qu'une technique de prise de note qui permette à la fois d'enregistrer les discours et d'organiser les informations contextuelles, fruits de l'observation, en un compte-rendu fidèle.

*

2.3 MÉTHODES D'ANALYSE DES DONNÉES

Après avoir présenté le processus de production de données, nous allons préciser la manière dont elles ont été traitées et analysées. Il faut d'abord signaler que dans le cas d'une recherche itérative, la phase de collecte de données et la phase d'analyse se recoupent. Nous avons adopté une pratique de terrain fragmentée qui nous permettait de retranscrire les données et d'effectuer une pré-analyse des matériaux empiriques émergeant des entretiens et des études de cas, avant de programmer la mission d'enquête suivante. Nous avons procédé au dépouillement de ces données à travers la production de notes et de fiches de retranscription qui nous ont servi à orienter les enquêtes successives. Ce dépouillement nous a aussi permis de mieux cibler nos questions lors des entretiens successifs et de recouper par « triangulation » les informations enregistrées avec d'autres interlocuteurs.

Notre stratégie de récolte de données nous a amené à collecter un éventail assez large de matériaux empiriques différents : les documents normatifs, les statistiques officielles, des données relevant d'enquêtes quantitatives par questionnaire, les données issues d'entretiens compréhensifs avec les agents de la mairie, les entretiens semi-directifs avec les enseignants, les biographies scolaires et enfin, les protocoles descriptifs qui ressortaient des observations directes et des entretiens réalisés pour la documentation des études de cas.

Lors des premières étapes de l'analyse, il a été nécessaire de parvenir à réaliser une

catégorisation de ces diverses données. Nous avons d'abord dépouillé les documents institutionnels et produit une cartographie des normes qui nous a servi à décrire le cadre juridique et institutionnel supportant en théorie la mise en œuvre du service éducatif. En ce qui concerne les statistiques éducatives, nous avons réalisé une analyse descriptive pour illustrer les principales dynamiques liées à la scolarisation et à la caractérisation de l'offre éducative dans notre zone d'étude.

Une fois opéré ce traitement préliminaire, l'enjeu a été de parvenir à développer une approche analytique globale à partir de l'intégration dans l'analyse d'une série de données disparates. Tout d'abord, suivant les principes de la « *nested analysis* » (Lieberman, 2005) nous avons progressivement intégré dans une analyse unifiée les données quantitatives et les données qualitatives. Dans le cas de cette recherche, ces deux sources de données se sont révélées complémentaires et unifiables au sein d'une posture méthodologique compréhensive. En effet, les statistiques scolaires et les données quantitatives des questionnaires nous fournissaient des tendances générales qui ne pouvaient être rendues intelligibles qu'à travers les éléments qualitatifs de l'enquête.

En ce qui concerne le corpus de matériel textuel produit dans les entretiens, à la suite de leur transcription, nos données ont été saisies avec un programme d'analyse qualitative assistée par ordinateur (Atlas.ti). Les données relevant des entretiens ont fait l'objet d'une analyse du contenu[25], de manière à restituer le sens que les différents groupes donnent à leurs pratiques et afin d'identifier leurs perceptions émiques.

Suivant les techniques d'analyse de la « théorisation ancrée » (Corbin et Strauss, 2008), l'analyse des ces entretiens a suivi trois étapes principales : le codage, la constitution progressive des catégories analytiques et la comparaison interne des données par le biais d'une demarche contre-factuelle et le repérage de contre-exemples. La technique du codage a consisté à attribuer un « label » à un segment significatif de l'entretien. Ces codes ont été par la suite classés au sein de catégories

[25] Pour une discussion de l'application de la méthode de l'analyse du contenu dans le contexte des analyses empiriques en matière d'éducation, voir : Bos et Tarnai (1999).

analytiques plus générales. Nous avons ainsi constitué une grille de « familles » de codes regroupés dans une grille de thèmes et au sein de concepts analytiques opératoires. Au-délà des codes relatifs aux thèmes émergents, nous avons aussi développé une famille de codes de classement de données sur la base d'une analyse contextuelle des différents énonciateurs et du type d'entretien. À travers ces techniques de codage, nous avons développé une analyse textuelle et intertextuelle particulièrement sensible aux marqueurs discursifs employés par nos interlocuteurs.

En outre, du moment que nous visions à produire une théorisation ancrée (Glaser et Strauss, 1967 ; Corbin et Strauss, 2008) basée sur la constitution de concepts qui émergent progressivement des catégories analytiques repérées au sein des données, il nous a fallu privilégier une stratégie d'analyse fondée sur la comparaison systématique. À ce niveau, nous nous sommes inspirés de la perspective analytique wébérienne qui part de la comparaison entre un modèle empiriquement observable et un modèle idéal-typique. Or, lors des premières phases de l'analyse, nous avons dépouillé les documents institutionnels qui nous ont permis de reconstruire le cadre général formel de la régulation du service. Une fois reconstruit ce cadre, nous avons procédé en comparant de manière systématique le contenu de ces normes aux situations examinées. Nous avons donc mis en parallèle les trajectoires théoriques (prévues par la norme) et pratiques (mises en œuvre) des actions, en faisant ressortir les écarts entre les unes et les autres.

Nous avons progressivement intégré dans l'analyse les données résultant des notes de terrain et des descriptions ethnographiques relatives à nos études de cas, qui ont été traitées à travers le prisme d'une « analyse situationnelle ». Tout d'abord, nous avons réalisé une grille générale des thèmes de nos études de cas : la construction d'une école, la délivrance des matériaux didactiques, les politiques d'affectation des enseignants dans la commune, le fonctionnement des associations de parents d'élèves, etc. Pour chaque thème mis en évidence, nous avons élaboré des « mémos » analytiques visant à restituer le contexte et la description de l'ensemble du processus de l'action étudiée. Pour décrire la structure des inter-relations qui émergent des situations observées, nous avons réalisé une fiche analytique contenant l'ensemble des discours de chaque acteur impliqué dans l'action. Cette fiche « acteur » nous

permettait de comparer les différents points de vue relatifs à la situation étudiée et de construire progressivement, à travers l'intégration des notes de chaque « mémo » analytique, un récit unifié tenant compte des différents points de vue.

L'étape finale de l'analyse a consisté à élaborer une grille des catégories explicatives nous permettant de mettre en évidence les stratégies adoptées pour pallier aux carences ou aux incohérences des textes (adoption sélective, etc.), et les arrangements informels éventuels.

*

3 POLITIQUES ÉDUCATIVES ET PROCESSUS DE SCOLARISATION AU BURKINA FASO

Dans ce chapitre, nous proposons une analyse de la trajectoire historique des politiques éducatives burkinabè, depuis l'époque coloniale jusqu'à nos jours. Nous analyserons les paradigmes et les principes qui ont motivé l'adoption des réformes éducatives et les acteurs clés impliqués dans leur élaboration. En outre, le chapitre décrit comment, au fil des décennies, la mise en œuvre des politiques éducatives a influencé la dynamique de la scolarisation burkinabè. Enfin, le chapitre propose des pistes de réflexion critique relatives aux contraintes dans la mise en œuvre des reformes contemporaines.

*

3.1 POLITIQUES ET IDÉOLOGIES ÉDUCATIVES A L'ÉPOQUE COLONIALE : ÉCOLE ET FORMATION DES ÉLITES

3.1.1 L'INSTAURATION DE L'ÉCOLE FRANÇAISE EN AFRIQUE DE L'OUEST FRANCOPHONE

Par rapport aux pays côtiers (Togo, Dahomey, Gold Coast) marqués par une grande activité missionnaire, dans les pays sahéliens, sauf exceptions, l'instauration d'écoles est étroitement liée à la conquête militaire. Le général Gallieni, en répondant à des instructions de 1884, contribua à l'ouverture des premiers établissements scolaires au Soudan. Ces écoles étaient reliées aux postes militaires et gérées par des soldats qui assuraient l'enseignement à l'aide d'interprètes.

Jusqu'au début du XXe siècle, le système scolaire dans les colonies d'Afrique de l'Ouest française (AOF) n'est pas uniforme. Les missionnaires se concentrent principalement sur la traduction et l'enseignement de l'écriture en langues locales, alors que l'enseignement des écoles militaires s'articule autour d'une langue étrangère : le français. En 1905, les lois françaises de séparation entre l'Église et l'État coïncident avec les premiers efforts d'élaboration d'une politique éducative coloniale pour l'ensemble de l'AOF. Le gouverneur général Roume élabore la charte de

l'enseignement pour les colonies, qui prévoit la définition des programmes, des qualifications et la hiérarchisation des degrés d'enseignement. Selon Baux (1997), à cette époque, le rôle principal de l'école est lié à la formation d'agents subalternes nécessaires à l'administration coloniale. Les enfants des autorités coutumières sont les premiers visés par la scolarisation, mais avec très peu de succès au départ, car ces autorités préfèrent envoyer principalement en formation leurs dépendants et les orphelins. Les colons étaient surtout intéressés à former des futurs dirigeants ayant une légitimité coutumière et qui admettraient leur propre subordination dans l'exercice du commandement.

En 1944, la Conférence de Brazzaville marque un changement de discours important. Durant cette conférence, on tente d'adapter la relation coloniale à un nouveau contexte politique lié à la montée des discours anti-impérialistes. Le but de cette conférence était de sauvegarder l'Empire colonial en intégrant certaines des critiques des intellectuels africains, sans toutefois laisser s'accentuer leurs revendications indépendantistes. Deux ans plus tard, la nouvelle Constitution de l'Union française garantit, du moins en théorie, l'accès égal aux fonctions publiques et l'harmonisation des systèmes scolaires entre métropole et colonies. Par ce texte, les « indigènes » devenaient des « citoyens ». L'objectif affiché de l'école coloniale n'était plus de former des auxiliaires pour l'administration directe, mais des citoyens responsables dans la gestion administrative de l'Union. *De facto*, comme le souligne M. Compaoré (1995 : 54 *in* André, 2007, 2010), ces mesures ne firent que renforcer le caractère assimilationniste de l'école.

L'école coloniale a largement contribué à l'instauration d'une classe de fonctionnaires dirigeant ensuite les mouvements de libération dès les années 1940. Puisque l'école coloniale en Afrique ne s'est pas appuyée sur les institutions coutumières, la formation des futures élites post-coloniales a engendré une fracture très forte, d'une part entre les élites coutumières et les élites modernes, d'autre part entre les jeunes lettrés et leurs aïeuls illettrés.

Comme le décrivent avec subtilité les romans de Kane (1966) et de Hampaté Bâ (1998), l'école coloniale est sujette à une double représentation. D'une part, elle est considérée comme une institution dans laquelle on transmet des savoirs à la base du

progrès ; d'autre part, elle est une institution disciplinaire coercitive. L'école coloniale peut donc être analysée comme une « institution disciplinaire » imposant des méthodes d'apprentissage qui permettent, par l'imposition d'un rythme scolaire, d'une posture et d'un code de comportement, le contrôle minutieux du corps en vue de son « *assujettissement* » (Foucault, 1975, *in* Lange, 1991: 114). Elle peut donc être considérée comme un appareil expressément voué à l'intériorisation et à l'assimilation d'un modèle de civilisation.

3.1.2 L'IMPLANTATION DE L'ÉCOLE COLONIALE DANS LES TERRITOIRES VOLTAÏQUES

Peu de sources nous permettent de retracer de façon exhaustive l'itinéraire de l'implantation scolaire sur le territoire voltaïque, des origines (vers la fin du XIXe siècle) jusqu'à la veille de l'Indépendance. En outre, comme le souligne Baux (2007), les auteurs de référence ayant écrit sur la question, Bouche (1975), Compaoré (1995) et Yaro (1995), fournissent des renseignements contradictoires d'un document à l'autre. Selon les données de Compaoré (1995), la première école de poste fut créée en 1898, à Bobo-Dioulasso. Elle était gérée par des militaires et la scolarité durait normalement trois ans. Les missionnaires ont suivi les militaires de quelques années. La première école des missionnaires fut installée à Koupéla (140 km à l'est de Ouagadougou) en janvier 1900. A la suite de la loi de 1905 sanctionnant la séparation de l'Église et de l'État, on assiste à une difficile uniformisation du système scolaire et au passage d'une administration militaire à une administration civile sur l'ensemble de l'AOF. Les écoles de village se substituent progressivement aux écoles de poste. M. Compaoré (*ibid.*) note la faible croissance du nombre d'écoles à cette époque.

Nous possédons peu d'informations concernant la scolarisation durant la période du démantèlement de la Haute-Volta, de 1932 à 1947. M. Compaoré émet l'hypothèse que la dislocation de la colonie a empêché le développement d'un enseignement continu et homogène. Après la Conférence de Brazzaville, on enregistre une progression sensible du nombre d'établissements qui, selon les données de M. Compaoré, aurait presque triplé en dix ans. La reconstitution de la Haute-Volta en 1947 s'insère dans un nouveau contexte politique, plus favorable au développement du système scolaire. Cependant, à la veille de l'Indépendance, en 1958, il n'y a que

266 établissements scolaires sur l'ensemble du territoire voltaïque. En 1960, selon les données de F. Sanou (1999 : 1704-1705), le taux brut de scolarisation du pays ne dépasse pas 5%. Ce chiffre est de deux à quatre fois inférieur à celui d'autres territoires de l'AOF tels que le Sénégal, le Dahomey ou la Côte-d'Ivoire. Il est proche, en revanche, du taux de scolarisation de pays sahéliens tels que le Mali et le Niger.

*

3.2 L'AGENDA ÉDUCATIF DANS LES ANNÉES 60 : LES AMBIGUÏTÉS IDENTITAIRES DES « ÉVOLUÉS » DANS UN CONTEXTE DE FAIBLE SCOLARISATION

À l'Indépendance, les pays d'Afrique de l'Ouest francophone héritent d'un système scolaire embryonnaire. Les politiques éducatives de cette décennie sont centrées sur le développement de l'offre éducative face à une forte pression démographique. En 1961, la Conférence d'Addis-Abeba, sous l'égide de l'UNESCO, fixe l'éducation pour tous comme objectif politique pour les vingt ans à venir. L'éducation scolaire est considérée comme centrale dans la création de l'État-nation et d'une citoyenneté responsable. En outre, par le biais des résolutions adoptées pendant cette conférence, l'éducation commence à être considérée comme une composante centrale des politiques de développement. Selon Bierschenk (2007), c'est à partir de ce moment que la formation scolaire a été définie comme un bien public qui devait être dispensé par l'État. Dès lors, l'État est incarné dans de nombreux villages par l'école, qui devient un des lieux par excellence de la construction de l' identité nationale (Lange, 1991).

En Haute-Volta, les politiques éducatives de la première république (1960-66), sous la présidence de Maurice Yaméogo, peuvent être considérées comme étant en continuité avec le système scolaire colonial, car l'école reste essentiellement de nature élitiste (Somé, 2003). On assiste cependant à une augmentation sensible des taux de scolarisation qui atteignent 10% de la population scolarisable en 1966.

Durant cette décennie, l'adhésion au modèle colonial de scolarisation est remise en cause par l'émergence d'une critique ouverte de la part de nombreux intellectuels africains. Cette critique s'articule autour de deux positionnements principaux : une critique identitaire et une critique ruralisante.

La critique identitaire est particulièrement vive dans les milieux politiques urbains post-coloniaux en Afrique de l'Ouest et s'inspire largement des écrits des leaders de la négritude[26]. L'école occidentale est conçue comme une source d' « *aliénation* ». Elle aurait contribué à l'hybridation des cultures africaines qui connaissent dès lors des ambiguïtés identitaires. En outre, l'école causerait la dépersonnalisation et la destruction des cultures autochtones. C'est pour cette raison que les processus de construction nationale devraient avoir comme pilier central la récupération d'une identité authentique purifiée des apports coloniaux. Cette critique, qui repose sur des idéaux ethno-philosophiques construits en réaction au fait colonial, puise largement dans un discours culturaliste proposant une vision essentialiste des cultures africaines. En outre, la réappropriation de ces discours par de nombreux régimes africains est étroitement liée aux techniques répressives des États (Toulabor, 1982 ; Bianchini, 2004).

Un renouveau intéressant de cette critique nous est proposé par Joseph Ki-Zerbo. Dans son ouvrage *Éduquer ou périr* (1990), il affirme que l'école coloniale a introduit une rupture avec les systèmes éducatifs endogènes. Il souligne que la finalité des colons était de créer un système éducatif capable de reproduire une élite administrative, ceci sans prendre en compte les systèmes éducatifs endogènes, à la base de la construction des rapports sociaux d'appropriation de la nature et des systèmes de production propres au milieu (Ki Zerbo, 1990).

Si la critique identitaire s'attaque essentiellement à l'analyse de l'héritage colonial, la critique « ruralisante » dénonce la faible appropriation de l'école en milieu rural, et suggère que l'école devrait promouvoir des pédagogies plus adaptées à ce milieu. En 1968, Coombs publie un ouvrage consacré à la « crise mondiale de l'éducation », dans lequel il souligne le décalage croissant entre les systèmes éducatifs et les sociétés rurales africaines. Il considère l'école classique comme étant peu « rentable » et inadaptée au développement endogène. En outre, il considère que face à l'hétérogénéité des besoins d'apprentissage des populations rurales, l'ouverture à l' « informel » permettrait de mieux saisir ces besoins diversifiés (Coombs, 1985). Il prône aussi activement l'adaptation des programmes éducatifs aux réalités rurales, à travers la mise en place d'une école distincte, dont le but est de former des paysans ou des animateurs ruraux.

[26] Pour une analyse nuancée de cette mouvance culturelle et politique, voir : Adotevi (1972).

De nombreux chercheurs, à l'instar de Capelle (1990), Erny (1977), Bianchini (2004), Gérard (1997), soulignent que la volonté de « ruraliser » l'école africaine est loin d'être propre à l'époque post-coloniale. Cette idée aurait déjà été au centre des réformes scolaires du début de la colonisation. Selon Bianchini (2004 : 103-104), en Haute-Volta, le premier projet de ruralisation de l'enseignement a été conçu en 1959 par la SEDES (Société pour le développement économique et social). En 1961, on crée les premiers Centres d'éducation rurale (CER). Ceux-ci offrent une formation de trois ans, partagée entre l'enseignement théorique et les activités agricoles.

En 1970, la Haute-Volta se dote d'une Constitution qui instaure la seconde République. Comme on le développera dans le paragraphe suivant, bien que les politiques éducatives soient au centre des préoccupations du général Lamizana, la période 1966-1970 correspond à une pause dans les objectifs de scolarisation. Selon l'hypothèse de Baux (2007), ce manque d'intervention serait dû à la nécessité de garantir la stabilité du pays face aux pressions contestataires de la part des enseignants.

*

3.3 LE RECENTRAGE DES POLITIQUES VERS L'ÉDUCATION DE BASE DANS LES ANNÉES 70 ET LA PROGRESSION DES REFORMES DE RURALISATION

Dans la continuité des discussions qui avaient caractérisé la critique ruralisante, les politiques éducatives des années 1970-80 en Afrique de l'Ouest francophone sont marquées par le questionnement du modèle scolaire hérité de la colonisation. On assiste au recentrage des politiques éducatives vers l'éducation de base et à la promulgation de mesures qui ont pour but d'adapter l'action éducative aux contextes ruraux.

La trajectoire politique de la Haute-Volta durant cette décennie est caractérisée par une forte instabilité gouvernementale. La Seconde République, créée en 1970, connaît quatre années de cohabitation mouvementée entre le gouvernement et l'Assemblée nationale (Guissou, 1995, *in* Baux, 2007). En 1974, le général Lamizana instaure le Gouvernement du renouveau national (GRN) composé entièrement par des militaires. En novembre 1977, par référendum, la Troisième République est créée. En 1978, le

SNEAHV guidé par le MLN, le parti de Joseph Ki Zerbo, commence une grève qui durera 55 jours (Bianchini, 2004 : 139-140). Cette mobilisation enclenchée essentiellement pour des motifs corporatistes (les indemnités de logement) va aboutir au renversement du gouvernement par le Comité militaire de redressement pour le progrès national (CMRPN) en 1980. Quelque mois plus tard, les syndicats sont totalement interdits.

De nombreuses initiatives en matière d'éducation ont été prises pendant le régime du général Sangoulé Lamizana, qui dura 14 ans (1966-80). Elles affichèrent des prétentions de rupture importantes vis-à-vis de l'école coloniale. L'innovation la plus significative a été l'introduction des langues nationales dans de nombreux programmes d'alphabétisation. À cet égard, le décret n° 69 du 17/01/1969 a permis la création de la Commission nationale des langues voltaïques dont l'objectif était la promotion d'études sur les langues nationales et l'élaboration de systèmes de transcription.

Au début de la deuxième République (1970-1974), on a aussi modifié l'orientation des politiques éducatives rurales initiées au cours de la décennie précédente, car elles étaient trop onéreuses (Cousin, 1982, *in* Bianchini 2004 : 152). Cet effort de redéfinition de ces politiques se concrétise en 1974 par la création des Centres de formation de jeunes agriculteurs (CFJA). Ceux-ci poursuivent l'objectif d'une alphabétisation fonctionnelle et d'une formation en lien avec le milieu rural, pour des jeunes qui devaient se réinstaller ensuite en tant qu'exploitants agricoles.

A partir de 1976, le gouvernement élabore un projet de réforme du système éducatif, financé en grande partie par le PNUD et l'UNESCO, qui verra le jour seulement en 1979. Les études préliminaires à l'élaboration de cette réforme partent d'un triple constat : le caractère anti-démocratique de l'école, son inadaptation au contexte culturel et linguistique local.
Pour faire face à ces problématiques, on veut promouvoir une éducation de base utile au développement rural, améliorer l'accès aux écoles et démocratiser l'enseignement, et introduire des programmes de scolarisation et d'alphabétisation en langues locales. La réforme se caractérise essentiellement par deux innovations par rapport au système précédent :

1. L'introduction des langues nationales (le *fufulde*, le *jula* et le *moore*) dans les programmes d'alphabétisation et dans les deux premières années du premier cycle,
2. La refonte des cycles : la scolarisation s'articule en un premier cycle fondamental de 8 ans (de 6 à 14 ans); un deuxième cycle prévoit une formation professionnelle de 4 ans, suivi par un cycle de spécialisation et de recherche qui conduit au niveau universitaire (Bianchini, 2004 : 170).

Comme nous le préciserons par la suite, cette réforme s'arrêtera à sa phase d'expérimentation, notamment en raison de l'instabilité gouvernementale et de l'avènement du régime révolutionnaire de Thomas Sankara en 1983.

*

3.4 LA DÉCENNIE 80 : LES SPÉCIFICITÉS DU BURKINA FASO DANS UN ENVIRONNEMENT ÉDUCATIF OUEST-AFRICAIN EN CRISE

La décennie 1980-90 se caractérise par une tendance qui est généralisable à de nombreux États d'Afrique de l'Ouest : la crise du système scolaire due à l'affaiblissement de la capacité des instances publiques centrales à élaborer leurs propres politiques éducatives et à coordonner, mettre en œuvre et délivrer les services éducatifs.

Suite à la « crise de la dette » qui touche de nombreux pays d'Afrique subsaharienne, les institutions financières internationales, le FMI et la Banque mondiale, conditionnent leurs crédits et le rééchelonnement de la dette à la mise en œuvre des Plans d'ajustement structurel (PAS). Ces derniers, caractérisés par la priorité accordée à la stabilisation économique et à la contraction des dépenses publiques, ont fortement affecté le secteur éducatif. Le processus d'élaboration des politiques éducatives s'est transformé depuis en un dialogue entre les bailleurs de fonds internationaux et les responsables des ministères de l'Éducation, contraints d'articuler leurs politiques sur la base des priorités définies par les premiers (Samoff, 2007).

Dans de nombreux pays d'Afrique subsaharienne, la crise du système scolaire est clairement illustrée par les processus de déscolarisation (Lange, 1987, 1998). Selon les données de Lange, entre 1980 et 1985, des pays comme la Côte-d'Ivoire, le Ghana, le Mali, le Nigeria et le Togo connaissent une chute importante de leurs taux bruts de scolarisation. A cette époque, on enregistre aussi une augmentation du taux de déperdition scolaire (Lange, 1998).

De multiples facteurs liés à la fois à l' « offre » et à la « demande » d'éducation scolaire sont avancés pour expliquer ces données. En ce qui concerne les facteurs liés à la demande, il est certain que les mesures de restrictions budgétaires consécutives aux PAS ont contribué à la dégradation du marché de l'emploi dans la fonction publique. On assiste d'ailleurs à une crise généralisée du marché de l'emploi dont le signe le plus évident est le taux de chômage élevé chez les jeunes diplômés. Ces facteurs conjoncturels ont ébranlé la relation quasi automatique entre éducation scolaire et emploi public. Un changement s'opère dans la représentation de l'école au sein des familles. L'école est de moins en moins considérée comme un instrument efficace de promotion sociale avec des nuances cependant, selon les pays (Lange 1998). Ce changement dans les représentations aurait aussi contribué à une reconfiguration des stratégies familiales d'éducation. Gérard (1995, 1997, 1999) constate par exemple qu'au Mali, la déscolarisation est accompagnée par la réorientation des demandes émanant de la société vers une éducation axée sur l'enseignement islamique, ce qui explique également en partie le refus de l'école publique (cf. *supra*).

En ce qui concerne les facteurs liés à l'offre, on doit premièrement rappeler la baisse de formation des enseignants, accompagnée d'une dévalorisation du statut de ces fonctionnaires, dévalorisation nuisible à la qualité de l'enseignement (Bierschenk, 2007). Deuxièmement, il faut évoquer la participation accrue des familles au financement de l'école et la chute du nombre de bourses accordées par l'État (Pilon, 2002).

La Haute-Volta, qui devient le Burkina Faso (« pays des hommes intègres ») en 1984, représente une exception par rapport à ce processus de déscolarisation. Ce pays est

caractérisé dans les premières années de la décennie par une forte instabilité politique. Le 25 novembre 1980, le colonel Sayé Zerbo instaure le Comité militaire de redressement pour le progrès national (CMRPN). Ce gouvernement adopte des mesures très répressives, telles que la dissolution des syndicats et la suppression du droit de grève. Le CMRPN est renversé le 7 novembre 1982 par le Conseil provisoire du salut du peuple, du commandant Jean-Baptiste Ouédraogo. Thomas Sankara est nommé Premier ministre et B. Lingani, Secrétaire permanent du Conseil du salut du peuple. La coordination du gouvernement est difficile, car il est composé de ministres qui ont des positionnements politiques très différents. T. Sankara et B. Lingani sont destitués et arrêtés dans la nuit du 16 au 17 mai 1983, ce qui provoque une insurrection à Ouagadougou qui durera pendant trois mois. Le 4 août 1983, l'armée, sous les ordres des capitaines Blaise Compaoré et Henri Zongo, organisent un coup d'État et occupent le bureau de la Présidence, la radiodiffusion et la télévision nationales. T. Sankara et B. Lingani sont libérés et quelques jours plus tard, ils proclament la Révolution démocratique populaire dirigée par le Conseil national de la révolution (CNR). T. Sankara devient le chef du gouvernement. Il appelle la population à former des Comités de défense de la révolution (CDR). Par la suite, un régime de type socialiste est instauré. Son orientation politique s'oppose frontalement aux institutions financières internationales. Le gouvernement burkinabè critique ardemment les effets de dépendance liés à l'aide internationale et prône l'annulation de la dette des pays africains.

Pour conserver son indépendance économique, le gouvernement burkinabè est contraint d'élaborer un plan « d'auto-ajustement » et de réduire drastiquement les dépenses de l'État (Zagré, 1994). Les fonctionnaires sont durement affectés par ces mesures. En 1985, pour augmenter le budget étatique, le gouvernement prévoit l'augmentation des impôts, le prélèvement d'un mois de salaire chez les fonctionnaires, l'abaissement de l'âge de la retraite et la suppression des indemnités de logement. En 1986, on réduit encore les salaires des fonctionnaires. A cela s'ajoute la forte répression des mouvements syndicaux et le licenciement des 1 500 instituteurs jugés « dissidents » à la suite d'une grève en mars 1984 (Sandwidi, 1996). Par ailleurs, les services sociaux de base sont largement développés, de nombreux

dispensaires, forages et retenues d'eau sont construits et le gouvernement fait un effort remarquable dans la généralisation de l'état civil.

Pendant la période révolutionnaire, les politiques éducatives visent au renforcement de l'offre éducative publique. Le gouvernement promeut un vaste programme de développement scolaire. Ce programme de développement infrastructurel repose sur la participation des CDR, des comités populaires de gestion des écoles et des associations de parents d'élèves, que ce soit au niveau du financement ou des travaux de construction des écoles. De son côté, l'État se charge des coûts du matériel et du financement du personnel enseignant. Entre 1980 et 1986, le taux d'accroissement annuel moyen des écoles s'élève à 12,5% et le nombre d'écoles publiques double.

Ce développement est à la base d'un très fort dynamisme de la scolarisation, alors qu'au même moment, les pays voisins traversent une phase de déscolarisation. De 1980 à 1986, le taux brut de scolarisation augmente de 10% et atteint 25%. En outre, à partir de février 1986, le gouvernement lance une vaste opération d'alphabétisation qui implique la création de 1 400 centres d'alphabétisation et une formation intensive de deux mois en neuf langues locales (Martens, 1989). L'année suivante, on crée le ministère de l'Éducation de base et de l'alphabétisation des masses (MEBAM), qui vise à étendre ces programmes d'alphabétisation à l'ensemble du territoire national et aux femmes.

Ces résultats quantitatifs prometteurs cachent la détérioration des conditions de travail des maîtres. Pendant la période révolutionnaire, un tiers des instituteurs (1 500 enseignants) en fonction ont été licenciés à la suite de la grève de mars 1984. Pour faire face à ce manque de personnel, le CNR recrute des enseignants révolutionnaires qui opèrent dans le cadre du Service national populaire (Zagré, 1994). Cette mesure fait baisser considérablement la qualification des maîtres (certains d'entre eux sont seulement pourvus du Certificat d'études primaires-CEP). En outre, on assiste à l'accroissement du taux d'élèves encadrés : plus de 60 élèves par instituteur, durant cette décennie.

En ce qui concerne les réformes scolaires, le projet de réforme élaboré en 1976 est abandonné en cours de route. Les raisons de cet échec sont multiples. Premièrement,

le découpage linguistique est considéré comme arbitraire face à la diversité des langues parlées dans le pays. Deuxièmement, de nombreux groupes sociaux, notamment les paysans, s'opposent à l'enseignement en langues nationales, car dans leurs représentations, la promotion individuelle par l'école est étroitement liée à langue française (Sanou, 1999). En 1984, une nouvelle étude de la situation scolaire aboutit à un projet de réforme qui vise le changement structurel du système scolaire. Dans ce projet, la refonte des cycles est structurée de la manière suivante : un cycle préscolaire est institué pour les enfants de trois à six ans en langue maternelle. Par la suite, on crée un cycle unique d'orientation technique qui se subdivise en trois niveaux. Le niveau fondamental concerne les enfants de sept à douze ans, où l'enseignement est donné en langue française. Il s'articule autour d'un enseignement voué à l'initiation à la production agricole et à l'alphabétisation informatique. Le deuxième niveau, dit « polytechnique », dure trois ans. Il comprend une formation scientifique (chimie, mathématiques, physique, sciences naturelles) et technique qui a pour but de former des exploitants agricoles compétents. Au niveau supérieur, on crée le cycle dit de recherche et d'invention, composé par divers instituts universitaires. Le projet prévoit aussi l'abolition des diplômes. Ce texte, après soumission au débat public, est rejeté dans sa totalité. En outre, le coût total du projet est jugé trop élevé pour les maigres ressources de l'État.

Depuis la deuxième moitié des années 1980, les dérives répressives du gouvernement révolutionnaire exacerbent les tensions sociales. En outre, de vives contradictions sur l'orientation politique se manifestent au sein des dirigeants du CNR. Le 15 octobre 1987, après l'assassinat de T. Sankara, Blaise Compaoré mène un coup d'État et instaure le Front populaire et le « mouvement de la rectification » de la révolution sankariste. En 1989, il entame les négociations avec les institutions financières de Bretton Woods. Dès 1990, l'économie burkinabè met en œuvre les Plans d'ajustement structurel et les stratégies de réduction de la pauvreté.

*

3.5 LA MISE EN ŒUVRE D'UN NOUVEL ORDRE ÉDUCATIF MONDIAL

3.5.1 LES PRINCIPES DES POLITIQUES DE L'ÉDUCATION POUR TOUS (EPT)

Depuis les années 1990, nous assistons à un interventionnisme accru des organisations internationales dans le financement, la définition et la mise en œuvre des programmes éducatifs d'Afrique subsaharienne. Une politique éducative se structure à l'échelle du continent. Elle est centrée sur l'idée que l'éducation scolaire de base est moins un bien public de la responsabilité des gouvernements nationaux, qu'un bien global[27]. Le principe central de ce nouvel « ordre éducatif mondial » (Lange, 2003 ; Vinokur, 2003) se fonde sur la priorité qui doit être accordée à la massification de l'éducation scolaire de base. Dans ce cadre, on réitère que l'éducation pour tous (EPT) reste l'objectif politique prioritaire[28]. Les justifications de cette politique touchent à la fois aux registres éthique, économique et politique. L'éducation est l'un des droits de l'homme[29], elle est l'un des facteurs nécessaires au développement économique ainsi qu'un instrument indispensable pour former des citoyens responsables. *Dulcis in fundo,* l'éducation est un moyen de mobilité sociale. C'est dans ce contexte idéologique que s'inscrit la Conférence mondiale sur l'éducation pour tous de Jomtien, en mars 1990, qui établit un calendrier d'actions politiques pour parvenir à la généralisation de l'enseignement en 2000. A cette date butoir, une autre conférence est organisée à Dakar qui fait reculer l'échéance de réalisation de l'EPT en 2015. Le Plan d'action de Dakar réaffirme les priorités de Jomtien en matière d'expansion de l'offre scolaire et d'amélioration des indicateurs d'égalité du système éducatif. Il introduit la nécessité de rendre opérationnelle la gratuité du système éducatif pour garantir l'égalité de chances d'accès à la scolarisation pour les familles les plus démunies. Le Cadre d'action de Dakar souligne aussi les insuffisances au niveau du pilotage des politiques éducatives par le gouvernement et propose un modèle du « bon management » de l'éducation (Vinokur, 2003). Ce modèle s'accompagne de la formulation et de la mise en œuvre d'une politique basée sur des principes généraux

---

[27] Sur les notions de bien public et des biens publics globaux, voir : Stiglitz (1999).

[28] Il faut rappeler que déjà lors de la conférence d'Addis-Abeba de 1961 sous l'égide de l'UNESCO, l'éducation pour tous était décrétée objectif politique des vingt années suivantes.

[29] Pour une analyse fine de la perception du droit à l'éducation au Burkina Faso, voir : Liechti (2006) ; Pilon *et al.,* (2010).

globalement applicables et sur des critères qualitatifs standardisés. Dans le cadre de ce modèle, l'efficience économique et l'équité du système éducatif sont garanties, dans la mesure où les principes suivants sont respectés :

- *La liberté des « choix individuels »* : le modèle postule que lorsque les services éducatifs sont produits par des instances concurrentes, des individus rationnels choisiront l'école qui leur garantit le meilleur rapport qualité/prix. De ce fait, l'ajustement de l'offre à la demande éducative contribuera à la rationalisation et à l'efficacité accrue des systèmes d'enseignement. Pour ce faire, il est nécessaire de promouvoir la diversification des offres éducatives et d'encourager la création d'écoles privées.

- *La décentralisation* : le financement et le contrôle du système public doivent être décentralisés ; ceci afin de draîner des ressources locales pour le financement des écoles, et de stimuler un contrôle accru en ce qui concerne l'efficience dans la dépense publique.

- *La standardisation des principes de qualité :* il faut favoriser la création d'instances indépendantes de l'État qui puissent fixer des standards de performance permettant d'évaluer la qualité des établissements ; pour ce faire, il faut renforcer les organes de collecte statistique et contrôler l'évolution des résultats scolaires et des acquis des élèves.

- *La création de partenariats* : il faut renforcer le secteur associatif à travers les instruments du partenariat international pour trouver des fonds nécessaires au financement local des projets éducatifs.

Ces principes sont accompagnés par les recettes techniques de la « bonne gouvernance » qui ont pour but à la fois d'améliorer l'efficience de la dépense publique et de massifier l'accès à l'éducation à travers l'application d'un « modèle gestionnaire global », légitimé par sa prétendue capacité à permettre aux systèmes éducatifs publics de se libérer des inefficacités des bureaucraties centralisées.

L'objectif de ces mesures serait susceptible d'engendrer à la fois l'accroissement des taux de scolarisation, la réduction des coûts et l'amélioration de la qualité et de la pertinence de l'éducation.

3.5.2 LES REFORMES DU SYSTÈME ÉDUCATIF BURKINABÈ

Depuis les années 1990, le Burkina Faso fait preuve d'un grand dynamisme au niveau des réformes éducatives et de l'élaboration de projets de planification décennale de mise en œuvre des politiques éducatives. Nous pouvons énumerer cinq réformes et plans séctoriaux : (i) la réforme de la refonte des cycles, (ii) le plan décennal de développement de l'éducation de base (PDDEB), (iii) la réforme du curriculum, (iv) la réforme de la gratuité, (v) le plan décennal de développement stratégique de l'éducation de base (PDSEB).

1 *La réforme de la refonte des cycles* : En mai 1996, le Parlement adopte la loi d'orientation de l'éducation qui définit la structure du système éducatif. Celui-ci se subdivise en deux sous-systèmes : l'un dit « formel », l'autre « non-formel ». Le système formel se compose de quatre niveaux. Un premier niveau constitue l'enseignement préscolaire qui accueille les enfants de trois à six ans. Un deuxième niveau consiste en l'enseignement primaire. L'enseignement primaire se décompose en trois sous cycles : CP-CE-CM. Chaque sous-cycle dure deux ans. Après six ans de scolarité, l'élève passe un examen terminal qui donne lieu à la délivrance d'un diplôme national : le certificat d'études primaires (CEP). Un troisième niveau correspond à l'enseignement secondaire. Il englobe une filière généraliste, le collège d'enseignement général, ainsi qu'une filière technique, le collège d'enseignement technique. Il dure quatre ans et est sanctionné par l'obtention du brevet d'études du premier cycle (BEPC) ou du certificat d'aptitude professionnelle (CAP). A un quatrième niveau, après un concours d'entrée, la filière générale se poursuit dans le lycée qui est constitué d'un cycle de trois années et se termine par l'obtention du baccalauréat. Dans la filière technique, les formations amènent à l'obtention soit d'un brevet de technicien (BT), soit du BAC professionnel. Les bacheliers, quelle que soit leur filière, peuvent intégrer l'enseignement supérieur universitaire qui est essentiellement basé dans les villes de Ouagadougou, Bobo-Dioulasso et Koudougou. L'enseignement non formel concerne plus spécifiquement les programmes d'alphabétisation ou, plus généralement, l'instruction donnée hors du cadre scolaire. Il est dispensé par des Centres d'éducation de base non formelle (CEBNF), qui se structurent en un programme de trois années et accueillent des jeunes de 9 à 15 ans. Il est aussi dispensé par les Centres permanents d'alphabétisation et de formation (CPAF), qui s'adressent aux jeunes et aux adultes de plus de 15 ans. La loi

d'orientation de 1996 reconnaît aussi l'enseignement en langues nationales dans le cadre de programmes d'éducation non formelle (ENF).

2 *Le Plan décennal de développement de l'éducation de base (PDDEB)*[30]: en 1999, le ministère de l'Éducation de base et de l'alphabétisation prépare un projet de planification décennal du secteur éducatif qui se cale sur les recommandations de Jomtien. Le PDDEB est exécuté selon des plans d'action annuels ; il est principalement financé par la Banque mondiale, les Pays-Bas et le Canada. Ses principaux buts sont :

- d'accroître les indices statistiques d'éducation et de promouvoir l'égalité d'accès en termes de genre. A ce niveau, le PDDEB a pour objectif l'obtention d'un taux brut de scolarisation de 70% en 2010,
- de promouvoir l'éducation non-formelle et d'atteindre un taux d'alphabétisation de 40% en 2010,
- de promouvoir la diversification de l'offre éducative. Pour cela, le PDDEB se donne pour objectif de faire en sorte qu'en 2010, 20% des élèves soient scolarisés dans des écoles privées,
- d'améliorer la pertinence et l'efficacité de l'éducation de base à travers la formation des enseignants et la mise en place de projets qui évaluent l'évolution de la « qualité » du service,
- de développer les capacités de gestion des structures centrales et décentralisées en charge du secteur de l'éducation de base.

Le PDDEB est mis en œuvre par trois organes : (i) le comité de pilotage, qui assure la supervision de la mise en œuvre de la politique dirigée par le Premier ministre (ii), le secrétariat permanent, organisé au niveau du ministère de l'Éducation de base et de l'alphabétisation (iii), le cadre partenarial de l'éducation de base, qui est un organe de concertation et de pilotage entre les gouvernements et les bailleurs de fonds, chargé de proposer des suggestions en matière de gestion des ressources financières du programme.

[30] Voir le décret n° 2007-770/PRES/PM/MEBA/MFB/ du 19 novembre 2007 définissant le cadre institutionnel de pilotage du plan décennal de développement de l'éducation de base.

3 *La réforme du curriculum* : depuis 2002, le gouvernement adopte une réforme des programmes scolaires. Elle consiste à remplacer l'approche pédagogique, dite de pédagogie par les objectifs (PPO), par l'approche par les compétences (APC). Dans la PPO, chaque maître devait décliner dans une programmation annuelle les objectifs, les différentes activités, les démarches pédagogiques à mettre en œuvre dans chaque discipline et pour chaque classe. L'APC, par contre, est une technique pédagogique centrée sur les habilités acquises par les élèves qui s'accompagne d'un renouvellement des guides pédagogiques et des manuels scolaires. La réforme est mise en œuvre de manière progressive. Le nouveau curriculum a été expérimenté dans 45 départements pilotes en 2008. La généralisation de la réforme a été opérationnalisée en 2010. Les curricula en matière d'éducation de base sont définis au sein de deux directions techniques du ministère. Ces directions sont chargées aussi de l'élaboration des nouveaux guides pédagogiques et des manuels.

4 *La réforme de la gratuité* : en 2007, dans le but d'harmoniser la législation nationale avec les recommandations de Dakar, une nouvelle loi d'orientation sur l'éducation a été adoptée dans le cadre d'une réforme de l'enseignement général, qui introduit la notion d'éducation universelle obligatoire et gratuite (EPG). La mise en application de l'EPG prévoit deux mesures d'accompagnement :

- la suppression des frais d'inscription, généralisée pour le cycle primaire en 2010,
- la généralisation de la distribution gratuite d'un kit contenant des fournitures scolaires pour tous les élèves des classes du primaire[31].

5 *Le Plan décennal de développement stratégique de l'éducation de base* (PDSEB) : depuis mai 2012, le gouvernement a élaboré un deuxième plan décennal qui vient remplacer le PDDEB. Le PDSEB est organisé autour de trois objectifs :

- l'accroissement de l'offre d'éducation : sur ce point, en continuité avec le PDDEB, le PDSEB vise l'atteinte de la scolarisation universelle en 2015 et l'obtention d'un taux d'achèvement au primaire de 75%,
- l'amélioration de la qualité et de la pertinence du système éducatif : à ce niveau, le programme prend en charge la formation des maîtres, pilote la réforme curriculaire et le projet d'introduction des langues nationales dans le curriculum,

[31] La composition du cartable est spécifiée dans l'arrêté n° 2010 0013/MEBA/SG/DAMSE portant composition du cartable minimum.

- la restructuration du système éducatif : le PDSEB prévoit une réforme des cycles éducatifs qui aille dans le sens d'une meilleure intégration des ordres d'enseignement et la création des passerelles entre le système formel et le système non formel. En outre, le programme vise le renforcement de l'enseignement technique et professionnel pour renforcer l'employabilité des jeunes,
- l'amélioration de la gestion administrative à travers la décentralisation du système éducatif.

3.5.3 LE FINANCEMENT DES POLITIQUES ÉDUCATIVES BURKINABÈ

La réalisation des objectifs en matière de scolarisation universelle ne va pas sans poser la question du financement nécessaire à la mise en œuvre de ces réformes éducatives. L'augmentation constante de la population scolarisable[32] et l'adhésion de plus en plus massive à l'école mettent l'État burkinabè face à une contrainte structurelle : la nécessité d'augmenter constamment les dépenses globales du secteur. En 2013, les dépenses publiques totales d'éducation représentent 9,3 % du PNB. 15,8% des dépenses étatiques courantes sont vouées à l'éducation. Le budget du ministère de l'Éducation de base et de l'alphabétisation a presque triplé pendant la dernière décennie. Il est passé de 70.8 milliards de FCFA en 2000 à 173.6 milliards de FCFA en 2013.

Tableau n°1 : Évolution du budget du MEBA et du budget de l'État entre 2005 et 2013, en milliards de FCFA

	2005	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
Total Budget État	779	892	925	984	984	1083	1098	1400	1654
Total du budget éducation	128.2	141.5	165. 3	179. 7	166. 7	205.8	217. 9	219	262.7
Proportion en % du budget de l'éducation par rapport au budget de l'État	16.4 %	15.8 %	17.8 %	18.2 %	16.9 %	18.9 %	19.8%	15.6 %	15.8%
Total Budget MEBA	85.4	92.8	99. 7	103.3	104. 4	122.1	126. 5	138.9	173.6
Proportion en % du budget de l'éducation par rapport au budget du MEBA	66.6 %	65.5 %	60.3 %	57.4 %	62.6 %	59.3 %	58 %	63.4 %	66 %
Aide budgetaire externe	6.6	8.1	24.6	15.1	15.7	20.9	28.9	26.2	34.4
Proportion en % de l'aide par rapport au budget MEBA	7.7	8.7	24.7	14.6	15.0	17.1	22.8	18.8	19.8

Source : Annuaires statistiques MEBA

Au tournant du millénaire, le financement extérieur a aussi augmenté de manière significative. L'aide budgétaire au secteur de l'éducation de base est passé de 6.6 milliards de FCFA en 2005 à 34.4 milliards de FCFA en 2013. La proportion de l'aide

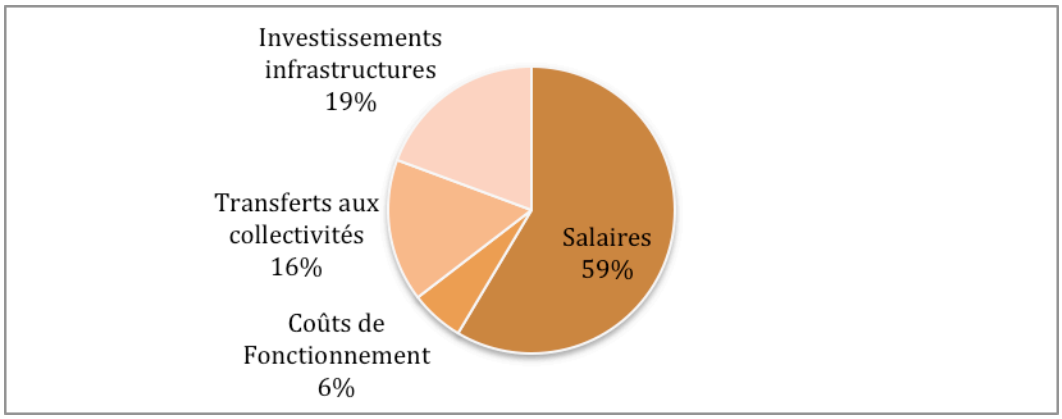
[32] Selon le dernier recensement, le taux de croissance de la population annuelle entre 1996 et 2006 était de 3.1%.

par rapport à l'ensemble du budget de l'éducation primaire fluctue de manière importante, mais elle est globalement croissante. En effet, si l'aide répresentait 7.7% du budget du MEBA en 2005, en 2013, cette proportion s'élève à 19.8%. L'appui au secteur est passé d'un aide exclusivement sous forme de projet jusqu'en 2002 à des approches programmes coordonnées par le BPE (Bureau des projets éducation).

À partir de 2005, le Compte d'affectation spéciale du Trésor - Fonds de soutien au développement de l'éducation de base (CAST-FEDEB) a été créé. Ce fonds catalyse à peu près les 50% de l'aide publique au développement du secteur de l'éducation en 2013. Selon les économistes de la Cellule de suivi du programme de lutte contre la pauvreté (CSPLP), financé en grande partie par le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale, les coûts unitaires du secteur de l'éducation de base sont très élevés. L'État dépense en moyenne 67 500 FCFA par élève en 2013 et l'aide publique au développement (APD) en dépense à peu près 50 000. En outre, le budget de l'éducation primaire dépasse largement celui de l'éducation secondaire et universitaire. En 2012-2013, 66% des ressources allouées au système éducatif sont vouées au système d'enseignement primaire.

En 2012-2013, le budget de l'éducation primaire est réparti selon quatre postes de dépenses principaux : 59% pour les salaires des enseignants, 19% pour les investissements en nouvelles infrastructures, 16% pour les transferts aux collectivités territoriales dans le cadre de la réforme de décentralisation et enfin, 6% pour les coûts de fonctionnement du ministère.

Figure n°1 : La répartition du budget du MENA selon le poste des dépenses en 2012-2013



Source : Annuaires statistiques MEBA

En partant du principe que la croissance soutenue de la population scolarisable fait présupposer une augmentation consistante des ressources nécessaires à couvrir les besoins relatifs à l'atteinte de l'EPT d'ici 2020, le FMI et la Banque mondiale ont posé comme conditionnalité de l'aide que les trois quarts du financement supplémentaire nécessaire à l'évolution de la dépense courante soient mobilisés sur le plan interne. L'éducation primaire est ainsi considérée comme une responsabilité sociale qui doit à la fois engager la « société civile » et l'administration locale, car l'État central à lui seul est considéré comme incapable de financer le système éducatif et d'assurer une gestion efficace des services scolaires. La « responsabilisation » et la « participation » des « partenaires locaux » deviennent donc les maîtres mots des bailleurs internationaux. Dans les faits, l'injonction qui prône la nécessité de renforcer les partenariats se traduit par une participation financière accrue de la part des parents d'élèves. Cette conditionnalité se traduit aussi par la nécessité de réviser tous les postes de dépenses et de faire des coupes budgétaires importantes, notamment au niveau des coûts relatifs aux salaires et à la formation initiale et continue des enseignants.

3.5.4 LES DYNAMIQUES DU SYSTÈME ÉDUCATIF PRIMAIRE

Le défi majeur des politiques éducatives du pays demeure donc celui de parvenir, avec des ressources limitées, à satisfaire quantitativement et qualitativement la demande d'éducation, tout en améliorant l'équité d'accès. Les investissements étatiques et les apports financiers externes dans les deux dernières décennies ont sans doute transformé profondément le paysage éducatif burkinabè. Depuis les années 2000, le système scolaire est en plein essor, bien que le Burkina Faso soit encore identifié comme l'un des pays les moins scolarisés au monde.

- **L'offre d'infrastructures scolaires**

L'offre d'infrastructures pour l'enseignement de base a plus que doublé au cours de la période 2000-2012. Le nombre d'écoles est passé de 5 131 en 2000 à 12 394 en 2012.

Tableau n°2 : L'accroissement de l'offre d'infrastructures scolaires 2000-2013

	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013
N° écoles publiques	**4517**	**4697**	**5028**	**5430**	**5913**	**6451**	**6960**	**7513**	**7997**	**8375**	**8831**	**9266**	**9886**
N° écoles privées	**614**	**692**	**776**	**836**	**1004**	**1128**	**1222**	**1265**	**1729**	**1823**	**1965**	**2279**	**2508**
% écoles privées	**13.5 %**	**14.7 %**	**15.4 %**	**15.3 %**	**16.9 %**	**17.4 %**	**17.5 %**	**16.8 %**	**21.6 %**	**21.7 %**	**22.5 %**	**24.5 %**	**25.3 %**
Total	**5131**	**5389**	**5804**	**6266**	**6917**	**7579**	**8182**	**8778**	**9726**	**10198**	**10796**	**11545**	**12394**
N°Salles de classes public	**15171**	**16619**	**17658**	**18961**	**20470**	**22088**	**24203**	**26565**	**28946**	**31492**	**33279**	**35568**	**38710**
N°salles de classes privé	**2285**	**2633**	**2963**	**3359**	**3933**	**4356**	**4722**	**4955**	**6183**	**6777**	**7155**	**8093**	**8999**
Total	**17456**	**19252**	**20621**	**22330**	**24403**	**26444**	**28925**	**31520**	**41066**	**38269**	**40912**	**43661**	**47709**

Source : Annuaires statistiques MEBA

La part du privé dans le système scolaire a augmenté de manière encore plus importante. Elle représentait 13.5% en 2000-2001 et a atteint 25.3% en 2012-2013. À cette date, l'offre privée concerne 19.7% des effectifs : 406 000 élèves fréquent les bancs des écoles privées alors qu'ils sont plus de deux millions dans le public. Les écoles privées sont surtout implantées en milieu urbain. Comme le signale Baux (2004), à Ouagadougou, en 2000, les écoles privées représentaient déjà plus de la moitié de l'offre scolaire alors que, même de nos jours, elles restent un phénomène sporadique dans les milieux ruraux.

Pour ce qui concerne le secteur public, nous devons signaler que malgré l'accroissement important des infrastructures scolaires et des salles de classes, le ratio élève/salles de classe a plutôt augmenté dans le temps.

Tableau n° 3 : Le ratio élèves maîtres et élèves classes entre 2000 et 2013

	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013
Ratio élèves maîtres public	53	52	52	53	53	54	56	57	57	56.2	56.1	56.1	53.6
Ratio élèves maîtres privé	49	50	49	47	47	45	46	46	44	44.3	45.3	45.5	46.1
Ratio élèves maîtres tot	52	52	52	52	52	54	55	66	55.4	54.3	54.3	54.1	52.2
Ratio salles de classes élèves public	52.2	49.3	50.1	52.3	53.5	54.3	55.7	57	56.4	55.8	56.6	55.6	53.2
Ratio salles de classes élèves privé	47.4	45.1	44.5	43.9	44.4	43.5	44.9	46.0	43.8	42.8	44.6	45.0	45.1
Ratio salles de classes élèves tot	51.6	48.7	49	51	52	52.5	53.9	55.2	46.4	53.5	53.9	53.6	51.6

Source : Annuaires statistiques MEBA

Ce ratio était de 52.2 élèves par classe en 2000 et il est passé à 53.6 en 2012. Ce chiffre est loin des seuils de référence admis par le PDSEB, qui signale un ratio optimal autour de 40-45 élèves par salle. Dans le secteur privé, ce ratio est beaucoup plus proche de la norme et il a tendance à diminuer au cours du temps. Il s'élevait à 49 élèves par classe en 2000-2001 et a atteint le chiffre de 46.1 élèves par classe en 2012-2013.

L'accroissement du personnel enseignant a aussi été important. Le nombre d'enseignants a quasiment triplé en treize ans et est passé de 17 292 à 47 271.

Tableau n°4 : Évolution du personnel enseignants et du n°de classes vacantes 2000-2013

	N° maîtres	**N° groupes pédagogiques**	**N° groupes pédagogiques vacants**
2000-2001	17292	23255	5963
2001-2002	18176	24813	6637
2002-2003	19750	25825	6075
2003-2004	21884	27678	5794
2004-2005	24350	30214	5864
2005-2006	26558	32506	5948
2006-2007	28886	35147	6261
2007-2008	31520	38002	6482
2008-2009	34837	41066	6229
2009-2010	37814	43643	5829
2010-2011	40639	46463	5824
2011-2012	43330	49823	6493
2012-2013	47271	53458	6187

Source : Annuaires statistiques MEBA

Pour autant, le manque de maîtres par rapport au nombre de classes et des groupes pédagogiques n'est pas comblé. Comme le montre le tableau n°4, la proportion des groupes pédagogiques vacants est importante (en moyenne plus de 6 000 groupes pédagogiques n'ont pas d'enseignants) et n'a pas diminué significativement au cours du temps.

- **L'accès à l'école**

Entre 2000 et 2013, les effectifs scolarisés ont plus que doublé. Le nombre d'élèves est passé de 901 291 élèves en 2000 à 2 344 031 en 2012-2013. Dans la même période, on enregistre un taux d'accroissement annuel moyen qui dépasse le 10%.

Tableau n°5 : Évolution des effectifs scolarisés 2000-2013

Année	Garçons	Filles	%Filles	Total
2000-2001	529247	372044	41.3%	901 291
2001-2002	546130	392108	41.8%	9 38238
2002-2003	585573	426577	42.1%	10 12150
2003-2004	647043	492469	43.2%	11 39512
2004-2005	715319	555518	43.7%	12 70837
2005-2006	775751	614810	44.2%	13 90571
2006-2007	861416	699842	44.8%	15 61258
2007-2008	947845	794594	45.6%	17 42439
2008-2009	1026551	879728	46.1%	19 06279
2009-2010	1089912	957718	46.8%	20 47630
2010-2011	1163784	1041511	47.2%	22 05295
2011-2012	1225032	1118999	47.7%	23 44031
2012-2013	1276330	1190049	48.3%	24 66379

Source : Annuaires statistiques MEBA

La part des filles dans les effectifs globaux a progressé de manière importante : elle représentait 41.3 % des effectifs en 2000 contre 48.3% en 2013. Malgré ce fait, la parité n'est pas encore atteinte. L'évolution du nombre des effectifs féminins est moins importante dans les milieux ruraux. Dans ces zones, le pourcentage de filles scolarisées s'élevait à 47.6% en 2013.

Les taux bruts de scolarisation ont aussi augmenté de manière très significative. Cette progression a été continue au cours de l'histoire, mais elle s'est visiblement accentuée à partir de 2001, au moment de la mise en place du PDDEB : en treize ans, le TBS est passé de 42.2% à 81.3%.

Tableau n° 6 : Évolution du taux brut de scolarisation 2000-2013

	TBS		
Année	Garçons	Filles	Tot.
2000-2001	48.9%	36.2%	42.2%
2001-2002	49.3%	37.2%	43.4%
2002-2003	53.8%	41%	47.5%
2003-2004	58.1%	46.2%	52.2%
2004-2005	62.4%	51%	56.8%
2005-2006	66.1%	55%	60.7%
2006-2007	71.6%	61.1%	66.5%
2007-2008	76.8%	67.9%	72.5%
2008-2009	77.1%	67.7%	72.2%
2009-2010	78.3%	71.2%	74.8%
2010-2011	80.2%	75%	77.6%
2011-2012	81.1%	78.1%	79.6%
2012-2013	81.6%	81%	81.3%

Source : Annuaires statistiques MEBA

La progression du TBS des filles a été encore plus élevée. En effet, si dans l'année 2000-2001 le TBS de filles était nettement plus bas, avec douze points de différence, à l'heure actuelle la parité de scolarisation entre garçons et filles a presque été atteinte au niveau de l'inscription au cycle primaire.

Les disparités régionales au niveau de taux de scolarisation restent importantes. Quarante-trois communes au total n'atteignent pas la moyenne nationale. En 2012-2013, dans huit provinces, au nord et à l'est du pays, le TBS est en dessous de 50%. Ces inégalités régionales montrent que l'hypothèse sur laquelle étaient fondées les réformes découlant des conférences de Jomtien et Dakar, qui prévoyait une augmentation automatique des élèves en présence d'un accroissement de l'offre, était simpliste. Il est intéressant de noter qu'historiquement, dans ces provinces, la scolarisation a été toujours plus faible. Ce qui signifie que les inégalités d'accès aux services scolaires ne peuvent être comprises sans tenir compte des demandes

éducatives des familles. La décision de scolariser un enfant est négociée en fonction de représentations sociales, des conditions socio-économiques, des considérations relatives à la viabilité des modes de production agricoles, etc. Les investissements déployés pour obtenir la scolarisation universelle des enfants se heurtent donc à une demande éducative variable.

- **L'efficacité interne à l'école et la qualité des apprentissages**

Le PDDEB et le PDSEB préconisent que les élèves puissent au moins compléter le cycle primaire et acquérir à la fin du CM2 un ensemble de notions fondamentales. Les engagements pris à Dakar mettent aussi l'accent sur la nécessité d'améliorer la qualité de l'éducation. Les élèves sont donc censés achever le cycle scolaire primaire en obtenant un diplôme - le Certificat d'études primaires (CEP) -, mais aussi en ayant acquis des compétences de base. Or, la proportion d'élèves qui abandonnent l'école reste élevée. En 2012-2013, à peu près 7,1% des élèves burkinabè abandonnent l'école après une année d'études, et 13,7% des élèves abandonnent l'école dans la dernière classe du primaire. Malgré ce fait, le taux d'achèvement au primaire, qui mesure la proportion d'élèves ayant atteint la dernière classe du primaire et le taux de réussite au CEP, a augmenté de manière significative. Il est passé de 24.0% en 2000-2001 à 59.5% en 2012-2013. De manière générale, les élèves qui parviennent à obtenir le certificat d'études primaires sont aussi de plus en plus nombreux. Le taux de réussite est passé de 48.2 % à la session 2000 à 65.2 %, pour celle de 2013.

Tableau n° 7 : Évolution du taux d'achèvement au primaire et du taux de réussite au CEP 2000-2013

	Taux d'achèvement au primaire			Taux de réussite au CEP		
	Garçons	Filles	Tot	Garçons	Filles	Tot
2000-2001	28.4	19.4	24	51.8	43.4	48.2
2001-2002	28.4	20	24.3	65.7	57.5	62.2
2002-2003	29.5	21.6	25.6	66.2	58.6	62.9
2003-2004	31	23.1	27.1	73.1	66.1	70
2004-2005	32.7	24.7	28.7	77	70	73.7
2005-2006	34.1	26.6	28.7	73.4	65.5	69.9
2006-2007	40.2	32.3	36.4	70.25	62.6	66.8
2007-2008	44.7	36.3	40.7	67.9	56.6	62.8
2008-2009	45.6	37.8	41.4	63.6	52.4	58.5
2009-2010	49.2	42.5	45.9	76.4	68.6	72.7
2010-2011	55.1	49.1	52.1	69.3	62.3	65.9
2011-2012	56.6	53.7	55.1	67.7	60	64
2012-2013	59.2	59.7	59.5	68.9	61.5	65.2

Source : Annuaires statistiques MEBA

Les filles ont en moyenne toujours des résultats un peu moins bons que ceux des garçons (68.9 % contre 61.5 %). En outre, les analyses du PASEC (2009) montrent que l'amélioration des résultats scolaires ne se traduit pas automatiquement en de meilleurs acquis. Les résultats des tests scolaires administrés lors des enquêtes du PASEC tendent à montrer que le niveau des acquis des élèves a plutôt baissé au cours du temps.

Tableau n° 8 : Évolution de scores en français et en maths entre 1996 et 2007

	1996	**2007**
	2e année	
Score français	58.2	43.1
Score maths	53.2	34
	5e année CM1	
Score français	46.6	37.4
Score maths	45.8	36.8

Source : PASEC 2009

Les résultats d'un test administré aux élèves par le PASEC montrent que les compétences en écriture et en calcul se sont détériorées de manière importante. Pour ce qui concerne les score en français au CP2, les élèves ont répondu correctement à 58.2% des réponses en 1996 et à 43.1% des réponses en 2006. Les résultats en français des élèves du CM1 se sont aussi détériorés. Pour ce qui concerne les mathématiques, comme le montre le tableau n°6, la baisse dans les scores a été encore plus prononcée qu'en français. Ces comparaisons doivent être menées avec prudence, mais il est possible d'émettre l'hypothèse que l'augmentation du taux de réussite au CEP est surtout liée à l'abaissement des exigences en termes d'acquis globaux des élèves, plutôt qu'à une véritable amélioration de la « qualité » du service.

CONCLUSION

Au Burkina Faso, l'administration coloniale a promu tardivement l'implantation des écoles et n'a pas beaucoup investi dans le système scolaire. Après l'Indépendance, le secteur scolaire a connu une expansion relativement importante, qui s'est consolidée notamment depuis les années 2000. L'interventionnisme accru des bailleurs de fonds dans la définition, l'application et le financement des politiques publiques a contribué à faire émerger de nombreux paradoxes dans leur mise en œuvre. L'objectif de scolarisation universelle risque d'être un éternel mirage si les investissements se concentrent uniquement sur l'augmentation de l'offre d'éducation classique, qui n'est pas forcément adaptée aux différents besoins éducatifs des familles. En outre, la baisse des acquis scolaires des élèves burkinabè soulève des doutes quant à la capacité des instruments politiques contemporains de garantir le maintien de la qualité de l'enseignement. De plus, comme nous le préciserons dans le chapitre suivant, par le biais des réformes de décentralisation, une division du travail est instaurée entre le niveau transnational et national et le niveau infranational (les collectivités territoriales nouvellement constituées). Les gouvernements nationaux sont censés mettre en œuvre les nouvelles politiques qui sanctionnent l'influence accrue des bailleurs de fonds dans l'élaboration et le financement des politiques éducatives. En même temps, ils transfèrent une partie des fonctions de mise en œuvre aux collectivités territoriales.

Pour comprendre les modalités de mise en œuvre et les effets des politiques éducatives, il semble crucial d'examiner plus en détail l'organisation territoriale et administrative liée à la mise en œuvre du service éducatif.

*

4 ÉCOLE ET POLITIQUES TERRITORIALES : HISTORIQUE ET ORGANISATION INSTITUTIONNELLE DU SYSTÈME ÉDUCATIF DÉCENTRALISÉ

Ce chapitre est consacré à la description de l'architecture institutionnelle de la décentralisation du système éducatif burkinabè.

La première section du chapitre expose la façon dont, au fil des décennies, les régimes coloniaux et postcoloniaux ont façonné la structure politico-administrative du territoire voltaïque. Cette partie vise à illustrer le processus historique lié à la formation d'une organisation du territoire, à la fois vecteur d'une construction citoyenne particulière et espace de la mise en œuvre des services publics. Cette lecture historique permet de reconstituer la genèse et le contexte économique et politique des réformes contemporaines de décentralisation.

La deuxième section propose une lecture des textes juridiques de la réforme de décentralisation depuis les années 1990 et décrit l'organisation institutionnelle des collectivités territoriales décentralisées.

La troisième section se focalise sur l'analyse des formules de transfert de compétences en matière d'éducation de base. Nous analyserons les critères de répartition des tâches entre le niveau central et les collectivités territoriales. Pour repérer les enjeux liés aux transferts de compétences, suivant la démarche de la « classification fonctionnelle » (Dafflon et Madiès, 2011), nous distinguerons d'une part les différentes fonctions liées à la planification et d'autre part, l'organisation du système éducatif.

Notre démarche analytique consiste à identifier le responsable (exclusif ou pas) de la mise en œuvre de chaque tâche au sein de l'administration. Cette démarche permet à la fois de décrire la structure institutionnelle de la décentralisation dans un secteur donné et de faire ressortir les éventuelles ambiguïtés ou les vides réglementaires.
La dernière section du chapitre décrit les mécanismes de transfert des ressources aux collectivités territoriales pour l'organisation du service d'éducation de base. Nous allons d'abord procéder à un classement des transferts de fonds selon leur justification

économique. Par la suite, nous spécifierons les modalités de planification et de budgétisation relatives aux formules de transfert, pour enfin souligner les procédures d'exécution des dépenses et de contractualisation à l'échelle des communes. La lecture historique et institutionnelle développée dans ce chapitre fournit une description précise des dispositifs normatifs qui encadrent la mise en œuvre de la décentralisation.

*

4.1 HISTORIQUE DE L'ORGANISATION TERRITORIALE BURKINABÈ

4.1.1 LA GENÈSE DE L'ORGANISATION TERRITORIALE VOLTAÏQUE

Dès la fin du XIXe siècle, la région de la Haute-Volta fait partie de l'espace militaire conquis du vaste territoire du Soudan français, créé en 1880. L'accord franco-anglais de 1898 décrète une répartition des zones d'influence entre les deux empires coloniaux, sur le 11e parallèle de la frontière entre la Côte de l'Or et le Soudan français. En 1904, un acte du gouverneur général de l'AOF annonce l'abolition théorique des « chefferies » africaines. Le personnel européen assure à cette époque le commandement du maillage administratif du territoire par le principe de l'administration directe, qui régit les colonies françaises jusqu'à la veille de la Première guerre mondiale. A partir de 1909, les unités administratives militaires de l'AOF sont remplacées par la création d'une administration territoriale civile qui comprend la circonscription, la subdivision et le cercle. Quelques années plus tard, une circulaire du gouverneur de l'AOF du 3 novembre 1912 précise les attributions dévolues à chaque échelon de l'administration (Maharaux, 1995). Mis à part les transferts de fonds liés à la rémunération des fonctionnaires coloniaux, chaque cercle s'administre de manière autonome. Par exemple, en matière de création et de gestion des écoles, toutes les initiatives sont prises au niveau local, sur la base de l'assiette fiscale du cercle, sans qu'il y ait de véritable implication du « centre » gouvernemental, sauf concernant les coûts liés aux salaires des enseignants.

La colonie de Haute-Volta est créée le 1er mars 1919, avec Ouagadougou pour capitale. Elle est subdivisée en sept cercles. Edouard Hesling, gouverneur de la Haute-Volta depuis cette date jusqu'en 1927, commande une série d'études pour dresser l'inventaire ethnologique et linguistique de la colonie et mène une réforme de

l'administration civile selon des critères ethno-démographiques. La fixation des espaces administratifs se fait sur la base de tentatives parfois maladroites de définir des zones plus ou moins liées à une ethnie dominante spécifique et qui peuvent être soumises au contrôle coutumier d'un « chef de canton » choisi par les autorités coloniales[33]. Les chefs de canton sont censés appliquer le droit coutumier ainsi que le régime de l'indigénat. Parallèlement, depuis 1926, Hesling initie un processus de création d'institutions municipales « mixtes » dans les villes principales du pays. Ces communes sont administrées par les organes suivants : un organe exécutif coiffé d'un administrateur maire, et un organe délibérant formé par une commission municipale, composée de membres nommés par décret du lieutenant gouverneur, des membres élus au suffrage restreint et des membres élus au suffrage universel. Le conseil municipal comprend en outre des citoyens de « première » et de « deuxième catégorie »[34], d'une part des citoyens et d'autre part des sujets français. A cette époque, se construit un modèle d'organisation coloniale à « double voie » (Jacob, 1998 : 133) : les grandes villes du pays s'organisent sur la base d'institutions politiques nouvelles inspirées par le principe de la délégation de l'administration à une citoyenneté urbaine naissante, tandis que le monde rural reste soumis à des autorités coutumières soutenues par les administrateurs coloniaux.

A la fin des années 1920, les projets de valorisation « économique » de la colonie de la Haute-Volta, centrée principalement sur le développement de la culture cotonnière, se heurtent aux limites d'une organisation administrative embryonnaire. Les quotas de production fixés au niveau du cercle par Hesling ne seront jamais atteints et la crise alimentaire qui frappe le pays en 1927 remet en question les méthodes d'imposition du développement des cultures de rente par ce gouverneur. En outre, dans le contexte de la crise financière globale de 1929, la métropole décide de réduire les coûts liés aux frais d'administration coloniale. En septembre 1932, l'espace colonial voltaïque

---

[33] Nous pouvons distinguer en gros deux cas de figure spécifiques : dans l'est du pays, le colon s'est appuyé sur des chefferies traditionnelles préexistantes. Dans l'ouest du pays, par contre, le colon a impulsé la constitution de « chefferies » qui n'existaient pas. Pour une appréciation plus fine des enjeux liés à la formation du territoire voltaïque et aux pouvoirs coutumiers locaux, voir : Ouédraogo (2006).

[34] Ces termes font référence directe aux catégories établies par le régime juridique de l'indigénat. Pour une présentation plus exhaustive de l'indigénat en Afrique subsaharienne, voir : Saada (2003).

est supprimé et ses circonscriptions administratives sont partagées entre la Côte d'Ivoire, le Niger et le Soudan. Les cercles les plus peuplés du territoire : Ouagadougou, Gaoua, Batié et Bobo Dioulasso, sont rattachés à la Côte d'Ivoire. Ils forment dès lors le territoire dit de la Haute Côte d'Ivoire et bénéficient d'un statut de semi-autonomie administrative, car ils sont gérés par un administrateur supérieur. Le Soudan se voit attribuer le cercle de Ouahigouya et le Niger, le cercle de Fada N'Gourma, Dori et Say.

La colonie de Haute-Volta est réinstaurée en mars 1948. La période 1948-1960 est marquée par une série de réformes territoriales qui restent dans la plupart des cas inachevées. Dans le cadre du plan quinquennal FIDES (Fonds d'investissement pour le développement économique et social), le gouvernement colonial met en place un nouvel échelon administratif : la région. On cherche à rassembler les circonscriptions ayant des affinités ethniques et économiques. A partir de décembre 1955, une nouvelle réforme du territoire vise plus spécifiquement à l'extension de l'organisation municipale. La puissance coloniale crée des communes de « plein » et de « moyen » exercice[35]. Cette municipalisation inachevée ne concerne que le milieu urbain. Enfin, la loi-cadre Deferre du 23 juin 1956 décrète une large réforme de décentralisation administrative et met en place au niveau de chaque territoire de l'AOF des institutions politiques de type parlementaire. Les premiers parlements et les exécutifs territoriaux sont formés à la suite des élections du 31 mars 1957. Le premier gouvernement de la Haute-Volta est composé presque entièrement de fonctionnaires et fait une large place aux instituteurs qui représentent 58% des ministres du nouveau Conseil de gouvernement voltaïque (Guillemin, 1959). On dénote aussi une absence quasi totale de membres d'origine métropolitaine dans les institutions nouvellement formées. Les classes agricoles et les autorités coutumières sont écartées du processus d'élection.

L'organisation territoriale se caractérise par des institutions parlementaires fragiles, constituées d'une élite de fonctionnaires urbains et d'un « gouvernement local » en milieu rural, dirigé par des instances coutumières et régi par des logiques diverses qui

[35] Dans les communes de plein exercice, le maire et le conseil municipal sont élus au suffrage universel. Par contre, dans les collectivités de moyen exercice, un préfet maire est nommé par le gouverneur général.

ne sont pas en résonance avec le cadre normatif formel, resté en grande partie sans application concrète dans ce milieu.

4.1.2 1960-1990 : LA RÉORGANISATION DU TERRITOIRE APRÈS L'INDÉPENDANCE DE LA HAUTE-VOLTA

Au moment de l'Independance, le président Maurice Yaméogo instaure un régime qui s'appuie sur un parti unique : l'UDV - Union Démocratique Voltaïque. Les réformes de l'organisation du territoire proposées pendant son gouvernement sont en continuité avec l'organisation territoriale coloniale. Sous Yaméogo, le commandant de cercle incarne le point central du maillage administratif local. L'initiative la plus marquante dans la réorganisation du territoire dans ces années est liée à la création des « collectivités rurales » de plein et moyen exercice. Dans le premier cas, les présidents sont élus. Dans le second cas, la présidence est assurée par le chef de la circonscription. En 1964, toutes les communes rurales existantes sont transformées en collectivités rurales de plein exercice[36]. Le Conseil de la communauté est composé de candidats élus au suffrage direct. Les députés de l'Assemblée nationale en sont des membres de droit. Cette réforme vise principalement à ébranler le dualisme de l'administration coloniale qui avait créé une fracture importante entre le modèle de gestion des affaires publiques en milieu urbain et rural. Toutefois, la réforme de création des collectivités rurales n'eut pas le temps de s'enraciner véritablement. En effet, à la suite du soulèvement populaire de janvier 1966, motivé entre autres par la contestation des mesures d'austérité prises par le gouvernement et poussé par les syndicats, le général Sangoulé Lamizana devient chef d'État. Il promulgue la constitution de la deuxième République en 1970. L'année suivante, il organise des élections, qu'il emporte. En 1974, le général Lamizana décrète l'avènement d'un nouveau type de gouvernement : le Gouvernement de Renouveau National (GRN), guidé par un parti unique. C'est à partir de cette date que le gouvernement opère une réforme de « départementalisation » de l'administration territoriale. Des conseils départementaux, sous-préfectoraux et d'arrondissement[37] sont créés. Ces départements sont des circonscriptions administratives et des collectivités publiques dotées de

[36] Loi n° 16/64/AN du 30 novembre 1964.

[37] Ordonnance n°74-40/PRES/IS/DI du 7 juin 1974 et Ordonnance n° 74-75/PRES/IS/DI du 2 juillet 1974.

personnalité morale et d'autonomie financière. La réforme est marquée par un discours qui s'affiche comme étant en rupture avec le modèle étatique créé à l'époque coloniale. Toutefois, force est de constater que cette réforme se limite à changer la dénomination des organes administratifs coloniaux, reprenant d'ailleurs la classification administrative française. En outre, les Conseils départementaux n'ont existé que sur le papier. Les conseillers n'ont jamais été élus. Après l'élection présidentielle de 1978, Lamizana est confirmé à la tête du gouvernement mais il sera renversé deux ans plus tard après un coup d'État perpétré par le Conseil Militaire de Redressement pour le Progrès National (CMRPN), qui amène Saye Zerbo à la tête du pays. Ce nouveau Président révoque les conseils départementaux, remplacés par les délégations départementales. Saye Zerbo n'occupera le poste de Président de la République que pour une brève période, il devra faire face à l'hostilité ferme des syndicats et aux dissensions internes au sein de l'armée. Il sera victime d'un putsch de l'armée guidé par Jean-Baptiste Ouédraogo qui prend le rènes de l'État le 7 novembre 1982. Quelques mois plus tard, le quatre août 1983, Thomas Sankara, qui faisait partie de l'aile communiste du Conseil du Salut du Peuple (CSP) et qui avait déjà été nommé Premier ministre sous Ouédraogo, est arrêté à la suite de dissensions. Il sera à la tête d'un autre coup d'État, le cinquième depuis l'Indépendance de la Haute-Volta. Pendant les années suivantes, le Conseil National de la Révolution (CNR) procède à une nouvelle réorganisation du territoire[38]. Elle prévoit une vaste réforme de déconcentration administrative. Le nombre de circonscriptions administratives se multiplie. Dans cette réforme, la subdivision territoriale comprend les provinces, les départements et les communes. La commune est gérée par une assemblée populaire composée des organes suivants : les Comités de défense de la révolution (CDR) et le Conseil révolutionnaire municipal[39]. La réorganisation du territoire prévoit aussi des nouvelles circonscriptions administratives : le village, la commune et la province[40]. Le gouvernement révolutionnaire est le premier à afficher une volonté de dissoudre l'ancienne organisation territoriale, considérée comme néo-coloniale et marquée par l'expression d'un régionalisme « tribaliste ». Ce système devait être aboli dans le but de créer une nouvelle « citoyenneté » moderne visant à la construction d'un « nouvel

[38] Ordonnances n°83-12/CNR/PRES/IS du 14 novembre 1983.

[39] Zatu n° ANIV-37/FNR/PRES

[40] Zatu n° ANVII-10/FP/PRES du 12 octobre 1989

homme » voltaïque. La Haute-Volta change de nom pour s'appeler Burkina Faso : le pays des hommes intégres. Le renversement soudain du gouvernement Sankara et son assassinat ont bloqué prématurément la mise en œuvre de cette réforme.

Les trente premières années d'indépendance du Burkina Faso sont marquées par une série de réformes territoriales qui, confrontées à l'instabilité gouvernementale caractérisant le pays, ont du mal à s'enraciner. Malgré l'expansion progressive de l'administration locale, les politiques territoriales restent inachevées. Au cours de cette époque, l'administration repose sur une série de pratiques de gestion et une relation à l'administré héritées de la période coloniale. En outre, les populations restent en grande partie exclues du processus de formation d'une identité citoyenne nationale fondée sur les principes du droit.

*

4.2 LA REFORME DE DÉCENTRALISATION, DE 1991 À NOS JOURS

4.2.1 LE CONTEXTE POLITIQUE ET ÉCONOMIQUE DE LA DÉCENTRALISATION

Comme dans beaucoup d'autres pays de la sous-région, au Burkina Faso, l'avènement des réformes de décentralisation dans les années 1990 n'a été que partiellement impulsé par des facteurs endogènes. Il faut donc considérer le rôle central joué par certains acteurs externes, comme les institutions de Bretton Woods et les principales agences de coopération internationales qui, dans le cadre du nouveau mot d'ordre de la « bonne gouvernance », ont mis en place des conditionnalités politiques à l'aide au développement[41].

La décentralisation était perçue par les bailleurs de fonds internationaux comme une réforme qui devait permettre une démocratisation de l'État à partir du « bas », au niveau territorial le plus proche des citoyens. Elle s'expliquait également par des contingences financières et fiscales. Dans un contexte d'ajustement macro-économique général, la décentralisation était perçue comme une réponse à la « crise de la dette », et correspondait à la volonté d'instaurer des mécanismes plus efficaces de collecte des taxes et de gestion de la fiscalité.

[41] Pour une discussion plus ample des enjeux de la mise en œuvre des conditionnalités politiques liées aux politiques de bonne gouvernance en Afrique subsaharienne, voir : Dahou *et al.*, (2003).

Comme cela a été expliqué et développé par plusieurs auteurs, la décentralisation burkinabè doit en fait être vue comme une réforme « octroyée » par le haut dans un contexte international, contexte dans lequel la démocratie représentative, la « bonne gouvernance » et l'accroissement de l'efficacité du recouvrement fiscal sont considérés comme des conditionnalités de l'aide au développement (Mback, 2003 ; Yatta, 2009 ; Dafflon *et al.,* 2011).

Au cours des deux dernières décennies, l'instauration de la réforme de décentralisation se réalise donc dans un contexte de transformation économique, institutionnelle et politique importante de l'État burkinabè. Après la chute violente du gouvernement de Thomas Sankara et une période de « rectification » de la révolution, le pays, comme beaucoup d'autres de la sous-région, s'est engagé dans une dynamique de libéralisation économique et de « démocratisation ».

En 1991, le régime de Blaise Compaoré, à la tête du pays depuis 1987, signe son premier programme d'ajustement structurel avec le Fonds monétaire international. Ce plan a pour objectif de stimuler la croissance, de contenir le déficit public extérieur et intérieur, de rationnaliser la gestion fiscale et de garantir la stabilité macro-économique du pays. Les conséquences économiques et sociales de la mise en œuvre des PAS ont été documentées par de nombreux auteurs[42]. Dans le contexte burkinabè, les PAS n'ont pas contribué significativement à la diminution des déficits extérieurs ; ils ont déstabilisé la demande intérieure. Les effets financiers liés à la mise en œuvre des PAS ont conduit en 1994 à la dévaluation du franc CFA. Cette dévaluation a permis de contrôler les taux d'inflation, mais du moment que les salaires n'ont pas été revus à la hausse, elle a eu tendance à paupériser les fonctionnaires et les familles aux revenus et moyens les plus modestes. En outre, les PAS ont eu des conséquences néfastes sur l'emploi. Au niveau de la fonction publique, l'État a limité les recrutements. Il a procédé à des retraites anticipées. Ainsi, il y a eu une tendance à la stagnation des emplois dans la fonction publique.

[42] Pour une analyse générale des PAS, voir : Stiglitz (2002). Pour une analyse ciblée sur le Burkina Faso, voir : Sanou et Ouédraogo (1998) ; Zagré (1994).

Plus récemment, les institutions de Bretton Woods ont glissé vers une vision néo-institutionnaliste se substituant aux modèles néolibéraux. L'importance des variables sociales (la prise en compte des couches sociales défavorisées) et des variables politiques (la promotion de la démocratisation et d'un modèle de gestion de l'État plus efficace) est reconnue progressivement. La notion de « bonne gouvernance » et les stratégies de « lutte contre la pauvreté » traduisent ces nouvelles orientations et sont intégrées dans des plans d'ajustement de deuxième génération : les Stratégies de réduction de la pauvreté (SRP). Les SRP ont été mises en œuvre depuis 1999, de manière conjointe par la Banque mondiale et le FMI. Les analyses de Yatta (2009) relatives à la mise en œuvre de ces programmes signalent que les SRP n'ont pas assuré l'équilibre entre les préoccupations d'ordre social et politique et les exigences du secteur productif.

Pour ce qui concerne les aspects politiques, la démocratisation des institutions représente aussi depuis le début des années 1990 une conditionnalité politique de l'aide. Quelques mois avant la signature des PAS, en juin 1990, au cours du Sommet de la Francophonie à La Baule, Mitterrand posait le principe de la « conditionnalité démocratique ». Le 2 juin 1991, le Burkina Faso se dote d'une constitution qui instaure un mode de gouvernement de type semi-présidentiel. Lors des premières élections présidentielles en 1991, Blaise Compaoré est élu avec plus de 86.1 % des voix. Les élections présidentielles suivantes en 1998 et 2005 se traduisent par des plébiscites d'envergure similaire. Blaise Compaoré est élu avec 87.1 % des voix en 1995 et avec 80.3 % des votes en 2005[43]. Ces plébiscites peuvent paraître surprenants à la lumière des fortes oppositions internes tout au long d'un régime qui a duré plus de vingt ans[44]. B. Compaoré a su donner au pays un cadre institutionnel formellement

[43] Nous devons aussi signaler que le taux de participation a progressé au cours des différentes élections présidentielles : 25 % en 1991, 56 % en 1998, 57.6 % en 2005. En outre, le Burkina Faso a entrepris une importante réforme du système électoral. Une Commission électorale nationale indépendante (CENI) a été créée. Voir à ce propos : Hilgers et Mazzochetti (2006) ; Jacob et Kassem (2011)

[44] Les analyses de Bianchini (2004) montrent une montée en puissance des revendications enseignantes et étudiantes dès les premières années du gouvernement Compaoré. Les marches de protestation des étudiants sont fréquentes et donnent lieu à des affrontements qui sont parfois réprimés violemment. En 1998, juste après les élections présidentielles, la mort qualifiée « d'accidentelle » du journaliste Norbert Zongo et de trois de ses compagnons retrouvés dans une voiture incendiée suscite une mobilisation populaire importante. Les manifestations impulsées par les étudiants vont s'étendre dans tout le pays et durer plusieurs mois. En 2011, le pays a été secoué à nouveau par une crise politique qui a impliqué différents groupes aux intérêts hétéroclites : étudiants, militaires, fonctionnaires publics, commerçants (Hilgers et Loada, 2013). La crise de 2011 s'est terminée par une répression dans le sang

démocratique tout en réussissant à réaliser une stratégie d'émiettement de l'opposition politique institutionnalisée[45]. Certains analystes constatent donc que le système politique burkinabè doit être considéré comme un « semi-autoritarisme stabilisé ». Selon Hilgers et Mazzocchetti (2010), qui reprennent les travaux d'Ottaway (2003), le semi-autoritarisme peut être défini comme un régime qui autorise le pluralisme politique tout en mettant en œuvre une série de dispositifs politiques visant à empêcher l'alternance politique et à neutraliser l'opposition institutionnalisée.

Au-delà de ces aspects économiques et politiques généraux, au cours des deux dernières décennies, la relative stabilité institutionnelle du pays a permis la mise en place d'instruments légaux d'encadrement des réformes territoriales de décentralisation et déconcentration qui ont fait l'objet d'un processus de pilotage à l'interne du pays. L'analyse de ces instruments juridiques permet d'illustrer la structure institutionnelle de cette réforme et les modalités d'organisation du service éducatif dans un contexte décentralisé.

*

4.2.2 LE CADRE JURIDIQUE DE LA DÉCENTRALISATION

La Constitution pose les bases de la décentralisation, car elle précise que le territoire burkinabè se compose de collectivités territoriales dotées de la personnalité morale, gérées par des organes élus et au bénéfice d'une autonomie financière[46]. Ces principes constitutionnels ont été rendus opérationnels en mai 1993 par le vote par l'Assemblée nationale de cinq lois relatives à l'organisation du territoire et à l'organisation

---

des mutineries des militaires. Dans les jours suivant ces mutineries, B. Compaoré a opéré un remaniement complet du gouvernement. Malgré ce contexte politique général de crise du régime, le parti au pouvoir a réussi à gagner sans difficulté les élections législatives et municipales du 2 décembre 2012. Il a étouffé les remous internes et évité que le factionnalisme et la concurrence interne au sein du parti au pouvoir n'ébranle sa base électorale.

[45] La plupart des analystes des dynamiques électorales burkinabè soulignent que l'opposition institutionnalisée est très faible et ne parvient pas à se faire porteuse des critiques des citoyens (Hilgers et Mazzochetti (dir.), 2010). La faiblesse de l'opposition tient à plusieurs facteurs : premièrement, elle est divisée à l'interne. Deuxièmement, la plupart des partis d'opposition ont peu de moyens et, de ce fait, parviennent difficilement à créer de structures locales de leur parti pour l'ensemble du territoire. L'opposition politique n'arrive pas à fédérer la critique citoyenne qui est pourtant particulièrement forte au Burkina Faso. Enfin, l'opposition manque de crédibilité et souffre d'une carence de leadership.

[46] Art. 143-145 de la constitution burkinabè.

municipale[47], ainsi que par la création de la Commission nationale de la décentralisation[48] (CND), chargée de proposer au gouvernement des dispositions normatives pour la mise en œuvre de la réforme. Le travail de la CND a abouti à l'organisation des premières élections municipales de 1995 et à l'adoption des Textes d'orientation de la décentralisation (TOD) en août 1998[49]. Les TOD spécifient le processus de mise en œuvre de la réforme et précisent l'organisation du territoire burkinabè, subdivisé en collectivités territoriales (régions, provinces et communes) et en circonscriptions administratives (régions, provinces, départements et villages).

En décembre 2004, le législateur adopte le Code général des collectivités territoriales (CGCT) qui établit la communalisation intégrale du pays. C'est sous le régime de ce code et de la loi électorale de 2001 que les premières élections sont organisées en 2006 dans l'ensemble des communes urbaines et rurales du pays. Dès lors, toutes les collectivités territoriales (régions et communes urbaines et rurales) sont dotées d'un Conseil élu.

Le Code[50] accorde aux collectivités locales dix blocs de compétences dans les domaines suivants : aménagement du territoire, gestion du domaine foncier, environnement et gestion de ressources naturelles, développement économique et planification, santé et hygiène, éducation, formation professionnelle et alphabétisation, culture, sports et loisirs, protection civile, assistance et secours, pompes funèbres et cimetières, eau et électricité, marché, abattoirs et foires. Le transfert des compétences de l'État aux collectivités locales est accompagné du

---

[47] Il s'agit notamment de : (i) la loi 003/93/ADP portant sur l'organisation municipale; (ii) la loi 004/93/ADP du mois de mai 1993 qui définit la commune comme une collectivité territoriale dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière ; (iii) la loi 005/93ADP portant sur le statut particulier de la province du Kadiogo et de la Commune de Ouagadougou ; (iv) la loi 006/93/ADP portant sur le statut particulier de la commune de Bobo Dioulasso ; (v) la loi 007/93/ADP portant sur le régime électoral des conseillers de village, du secteur communal de département et de province.

[48] Sur les travaux de la CND, voir : Laurent (2006).

[49] Les TOD se composent des quatre lois suivantes : (i) la loi 040/98/AN du 3 août 1998 portant sur l'orientation de la décentralisation au Burkina Faso, (ii) la loi 041/98/AN modifiée portant sur l'organisation de l'administration territoriale au Burkina Faso, (iii) la loi n°042/98/AN modifiée portant sur l'organisation de l'administration du territoire au Burkina Faso, (iv) la loi n°043/98/AN modifiée portant sur le programme de la mise en œuvre de la décentralisation.

[50] Voir les articles de 85 à 105 de la loi 055 du 21 décembre 2004 du Code général des collectivités territoriales.

transfert des ressources. Celles nécessaires aux collectivités locales sont dévolues par transfert de fiscalité et par dotation. A l'heure actuelle, ces transferts n'ont été rendus opérationnels que par le ministère de l'Éducation nationale et de l'alphabétisation.

*

4.3 L'ORGANISATION TERRITORIALE

Selon le Code général des collectivités territoriales (CGCT), le maillage administratif du territoire burkinabè comporte un volet sur la décentralisation qui correspond à la création des deux collectivités territoriales, la région et la commune, ainsi qu'un volet sur la déconcentration qui prévoit l'établissement des circonscriptions administratives suivantes : les régions, les provinces, les départements et les villages.

4.3.1 LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

- **La commune** :

LE CGCT précise l'existence de trois types de communes :

- La commune rurale : elle est constituée d'un regroupement de villages qui doit compter au moins 5 000 habitants et des activités économiques pouvant générer des ressources propres s'élevant à 5 000 000 FCFA par an.
- La commune urbaine à statut ordinaire : elle est constituée d'une agglomération urbaine qui doit dépasser 25 000 habitants et générer des revenus annuels de 25 000 000 FCFA.
- La commune urbaine à statut particulier : elle est constituée d'une agglomération urbaine qui doit dépasser 200 000 habitants et générer des revenus annuels de 500 000 000 FCFA par ses ressources propres. Ce statut s'applique uniquement à la capitale du pays, Ouagadougou, et à la ville de Bobo Dioulasso. La commune à statut particulier est organisée en arrondissements.

Comme signalé par Dafflon *et al*. (2011), la classification des communes, sur la base de critères financiers et démographiques, pose problème car ces critères reposent sur une conception statique. En effet, ce classement ne prévoit ni une

évolution significative en matière de fiscalité, ni des variations démographiques liées aux phénomènes de migration interne, très présents au Burkina Faso.

Les organes de la commune et leur fonctionnement

Les communes, quel que soit leur statut, sont composées d'un organe délibératif et d'un organe exécutif. Le conseil communal est l'organe délibératif. Les conseillers municipaux sont élus au suffrage universel et ont la tâche d'élire le maire de la commune et de délibérer dans les domaines qui relèvent des prérogatives fixées par la loi. Les délibérations ont lieu pendant les réunions du conseil municipal, convoqué une fois tous les trois mois. En gros, il y a deux catégories de délibérations : d'une part les délibérations qui deviennent immédiatement exécutoires, sur lesquelles le conseil municipal a donc pleine autonomie, d'autre part les délibérations dont la légalité est vérifiée par un fonctionnaire nommé par le gouvernement central. Jusqu'en 2012, tout conseil municipal est divisé en trois commissions délibérantes : la commission des affaires générales, sociales et culturelles, la commission des affaires économiques et financières, la commission de l'environnement et du développement local. Chacune de ces commissions est menée par un conseiller élu par le conseil pour piloter les activités et déterminer l'agenda de la commission. Le maire représente l'organe exécutif de la commune. Il préside les séances de délibération du conseil, il est l'ordonnateur du budget et préside les activités d'administration de la commune. Selon la loi, le maire doit être assisté par deux adjoints élus parmi les conseillers communaux.

Les activités de la mairie

Au sein de la mairie, il faut distinguer deux types d'activités :

(i) Les délibérations et décisions qui, comme nous l'avons vu, sont votées au sein du conseil municipal. Les principaux domaines de délibération sont liés à l'élaboration du plan communal de développement, au vote du budget et à la commune, à la supervision des tâches et à l'exécution des dépenses faisant partie des crédits transférés et à l'affectation des fonds propres de la commune.

(ii) Les activités qui permettent la production de services publics. L'organisation des services communaux est fixée par le gouvernement central. La

commune assure à son niveau l'exécution autonome des tâches administratives seulement en matière d'état civil. Pour assurer les tâches relatives à l'organisation des autres services publics, chaque commune recrute un secrétaire général chargé de superviser la gestion de plusieurs services techniques : la voirie, la police municipale, le génie civil, etc.[51]

La fiscalité à l'échelle communale

L'autonomie financière de la commune est garantie par la loi 014-2006 du 9 mai 2006 qui précise les catégories des revenus de la commune et sa marge de manœuvre en matière de ponction fiscale. La loi distingue quatre catégories de revenus : les impôts, les recettes d'exploitation, les recettes du domaine et les revenus divers. Suivant le schéma proposé par Dafflon *et al*. (2011 : 91), le tableau suivant propose un récapitulatif des différents types des recettes fiscales à l'échelle communale :

Tableau n° 9 : La fiscalité à l'échelle communale

Impôts	***Recettes d'exploitation***	***Recettes du domaine communal***	***Revenus divers***
Contribution des patentes	Taxe d'abattage	Droit de place : marchés, foires, parcs à bestiaux	Remboursement de frais
Taxe de résidence	Produit de vente de prestation	Location de propriétés et des produits domaniaux	Produits de l'affermage et des services concédés ou affermés
Taxe de biens de mainmorte	Taxe pour service rendu	Redevance d'occupation du domaine public	Bénéfices non réinvestis des exploitations à caractère industriel ou commercial
Taxes sur les armes	Produit maternités et centre médicaux	Droit de stationnement	Produits financiers
Taxe de jouissance	Location de matériel	Taxe sur la dégradation du domaine communal	Produits, quêtes et contributions volontaires
Contribution du secteur informel	Taxe des visites sanitaires		Recettes accidentelles ou exceptionnelles
Taxe sur les spectacles	Autres produits d'exploitation		Contribution aux opérations de lotissement
Taxe sur les jeux	Droit d'expédition des actes administratif de l'état civil		
Taxe sur la publicité	Taxe funéraire		
Taxe sur les charrettes	Redevance ordures		
Taxe communale de développement			

(Source : Dafflon *et al*., 2011 : 91)

[51] Le texte de référence en matière de l'organisation du personnel de la mairie est la loi n°027-2006/AN du 5 décembre 2006.

Au sein de la commune, la responsabilité relative à la collecte et à la dépense des impôts est répartie de la manière suivante : toute commune compte dans son organigramme une équipe de percepteurs chargés de la collecte des taxes. La fonction de comptabilisation des recettes est partagée entre le percepteur et le comptable de la commune. L'affectation des ressources propres est decidée par le conseil municipal. Le maire est l'ordonnateur final du budget et signe tous les actes de dépenses. Enfin, dans toute commune, le ministère des Finances affecte un contrôleur financier censé surveiller la régularité du processus de dépense.

- **La région**

La région est une collectivité territoriale autonome qui regroupe en son sein plusieurs communes. Le Burkina Faso dénombre au total treize régions. Chacune d'elles est composée d'un organe délibératif et d'un organe exécutif. L'organe délibératif est le conseil régional, composé de conseillers régionaux élus au suffrage indirect, parmi les conseillers municipaux des communes faisant partie de la région. Chaque conseil municipal désigne deux conseillers au poste de conseiller régional pour un mandat de cinq ans. Le conseil régional élit ensuite un président et un vice-président qui constituent l'organe exécutif de la région.

La région représente le « maillon faible » de l'organisation territoriale décentralisée burkinabè, pour plusieurs raisons. Premièrement, les organes régionaux manquent de légitimité démocratique, car ils ne sont pas élus au suffrage direct. Deuxièmement, à l'heure actuelle, la législation burkinabè ne précise pas les tâches dévolues aux régions en matière de gestion des services publics. Troisièmement, la région n'est pas dotée d'une capacité de ponction fiscale autonome. Du point de vue fiscal, la région reçoit 1,5% des taxes communales partagées : la contribution des patentes, la taxe de résidence, la taxe des biens de mainmorte, la taxe sur les armes et 25% sur la taxe de jouissance.

4.3.2 LES CIRCONSCRIPTIONS ADMINISTRATIVES

Les circonscriptions administratives sont les entités territoriales qui encadrent les activités administratives déconcentrées du gouvernement sur trois niveaux : le département, la province et la région. La plupart des ministères ont mis en place des

antennes chargées de la gestion et planification du service à chacun de ces niveaux territoriaux. Le ministère de l'Administration territoriale (MATD) nomme un représentant chargé d'exercer une fonction de tutelle et de contrôle des collectivités territoriales. Au niveau départemental, l'État central nomme un préfet qui partage avec la mairie les tâches de gestion de l'état civil et préside les activités de la police judiciaire. La province est dirigée par un haut-commissaire qui a pour mission d'exercer les prérogatives en matière de tutelle des communes. La fonction de la tutelle présuppose deux volets : (i) la tutelle sur les personnes qui prévoit que les maires, ou des membres du conseil municipal, peuvent être suspendus ou révoqués à la suite d'actes qui violent la loi, (ii) la tutelle sur les délibérations et les actes qui prévoit que dans un certain nombre de domaines, le conseil municipal doit soumettre les délibérations à l'approbation par contrôle de légalité. Cette mesure, qui concerne surtout les procédures d'exécution des budgets communaux, vise à assurer que les délibérations du conseil sont conformes au cadre légal de l'État. Enfin, au niveau régional, l'État nomme un gouverneur qui exerce sa tutelle au niveau de la région.

*

4.4 L'ORGANISATION DU SERVICE ÉDUCATIF PRIMAIRE ENTRE FONCTION CENTRALISÉES, DÉCONCENTRÉES ET DÉCENTRALISÉES

L'objectif du découpage territorial décrit dans le paragraphe précédent est de fournir le socle institutionnel à la planification et à l'organisation des services publics. Pour comprendre la mise en œuvre des politiques de décentralisation des services éducatifs, il est nécessaire de spécifier la répartition des différentes fonctions liées à la mise en œuvre du service. La gestion du service éducatif de base burkinabè comprend les tâches suivantes : (i) la construction et la réfection des bâtiments scolaires, (ii) la distribution du matériel pédagogique et de l'équipement technique, (iii) la formation des enseignants, (iv) la gestion des carrières et des salaires des enseignants, (v) la supervision pédagogique des enseignants, (vi) l'organisation administrative de l'école, (vii) la programmation des cours. Chacune des ces catégories générales se subdivise en plusieurs tâches exécutées à plusieurs niveaux du gouvernement.

4.4.1 LES FONCTIONS ASSURÉES PAR LES ORGANES CENTRAUX DU MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE ET DE L'ALPHABÉTISATION

Dans le secteur de l'éducation de base, un bon nombre de fonctions liées à l'organisation du service sont détenues par les services centraux du ministère de l'Enseignement national et de l'alphabétisation[52]. Plus précisément, le gouvernement central conserve la gestion exclusive des tâches suivantes[53] :

- *L'élaboration des normes et le pilotage des politiques éducatives* : comme il est précisé par la Constitution, l'Assemblée nationale est le seul organe qui peut légiférer en matière d'éducation de base[54]. Les orientations des politiques éducatives sont définies par le Cabinet du ministre et leur mise en œuvre est pilotée au sein de la Direction générale de l'enseignement de base (DGE). Elle assure les fonctions de support et d'opérationnalisation des politiques éducatives. Les textes actuellement en vigueur ne donnent pas de marge de manœuvre possible aux collectivités territoriales en matière de création autonome de normes. La participation des organes non centraux à l'élaboration des politiques éducatives se fait sur le mode consultatif.

- *L'élaboration des programmes scolaires et de la gestion des réformes pédagogiques* : les tâches relatives à l'élaboration des méthodes pédagogiques et des manuels scolaires sont centralisées au sein de la Direction générale du centre de recherche des innovations éducatives et de la formation. Cette direction ministérielle assure aussi le pilotage de la mise en œuvre des réformes pédagogiques et élabore les modules de formation continue pour les maîtres et les inspecteurs.

- *La gestion des ressources humaines* : la gestion du personnel enseignant est une tâche qui demeure également très centralisée. Les services centraux du ministère monopolisent les tâches liées au recrutement, à la formation initiale et au paiement des salaires des enseignants. Le choix de maintenir une gestion centralisée de ces tâches s'explique par la conviction qu'il est nécessaire de garder un contrôle sur la gestion des carrières des enseignants, pour assurer la création d'un système éducatif le plus équitable possible en matière de rémunération et de qualité de la prestation de service. La formation initiale des enseignants dure deux ans. Elle est organisée au sein des Écoles nationales des enseignants du primaire, (ENEP), qui, du point de vue

---

[52] Le MENA est actuellement dans une phase de réorganisation. En ce qui concerne l'organisation du ministère, le texte en vigueur demeure le décret n° 2010-057 PRES/PM/MEBA du 19 février 2010 portant sur l'organisation du ministère de l'Enseignement de base et de l'alphabétisation.

[53] Art.16 du décret n°2002-255/PRES/PM du 18 juillet 2002.

[54] art.18 et 27 de la Constitution burkinabè de 1991

administratif, sont des services rattachés au ministère, présents dans chaque région. Le recrutement, la rémunération et la gestion des carrières sont gérés par une direction ministérielle spécifique : la Direction des ressources humaines (DRH).

- *La planification des nouvelles constructions d'établissements scolaires* : la planification relative à l'implantation des nouvelles écoles est réalisée sur la base de « la carte éducative ». La carte éducative est un outil de planification élaboré par l'Institut de la planification de l'enseignement (IPE). Il permet d'identifier les lieux prioritaires pour la construction de nouvelles infrastructures scolaires. L'élaboration de la carte éducative comporte trois phases : (i) la constitution d'une base de données qui concerne la couverture scolaire et l'état des infrastructures scolaires, (ii) l'élaboration de prévisions relatives à l'accroissement de la population et à l'évolution du taux de scolarisation, (iii) l'élaboration au moyen d'une représentation cartographique de la liste prioritaire des implantations de nouvelles écoles.

- *La planification et la distribution du matériel pédagogique et des vivres pour la cantine des écoles* : les organes centraux du ministère conservent leurs prérogatives en matière de distribution du matériel au profit des écoles, pour la distribution des manuels scolaires et des vivres. Pour planifier les besoins d'approvisionnement, les données relatives aux effectifs des élèves sont collectées auprès de chaque école. Les statistiques sont traitées au sein du comité technique de la Direction des études et de la planification (DEP) du ministère. Par la suite, la Direction de l'administration et des finances est chargée d'élaborer le budget relatif aux coûts d'achat et de distribution du matériel. La budgétisation des coûts prévoit un accroissement annuel du nombre d'élèves de 5% par rapport aux effectifs de l'année précédente. La Direction de l'allocation des moyens spécifiques aux écoles (DAMSE) est chargée de procéder au lancement de l'appel d'offres relatif à l'achat et à la distribution logistique des manuels et des vivres.

4.4.2 LES FONCTIONS ATTRIBUÉES AUX STRUCTURES DÉCONCENTRÉES DU MINISTÈRE

Sur le plan de la déconcentration, le ministère de l'Éducation nationale et de l'alphabétisation est composée des structures hiérarchiques suivantes :

- Les Directions régionales de l'enseignement de base et de l'alphabétisation (DREBA) sont les structures déconcentrées de la région administrative. Ils ont pour

mission d'assurer l'organisation et la planification du service éducatif à l'échelle régionale. Les DREBA constituent un support très important à l'exercice des tâches sous le contrôle des services centraux du ministère. Le service des statistiques et de la carte éducative est chargé de traiter les données statistiques et d'élaborer le diagnostic prévisionnel du système scolaire. Il planifie également les nouvelles constructions d'écoles à l'échelle de la région. Le service de gestion des ressources financières matérielles et des infrastructures de la DREBA élabore l'avant-projet du budget relatif à l'organisation du service dans la région. Ce service transmet aussi à l'échelon hiérarchique supérieur la comptabilité et les bilans d'activités relatifs à l'exécution des dépenses de l'État. Au niveau de la gestion des ressources humaines, les agents de la DREBA sont chargés de nommer et d'affecter les maîtres dans les écoles de la région. En outre, la DREBA exerce un rôle de supervision des activités des bureaux ministériels provinciaux et départementaux. L'organisation des bureaux déconcentrés du ministère doit donc être comprise comme une organisation pyramidale qui permet la réalisation des fonctions des organes centraux du ministère.

- *Les Directions provinciales de l'enseignement de base et de l'alphabétisation* ont pour mission d'assurer l'organisation et la planification du service éducatif à l'échelle provinciale. Le cahier des charges de la DPEBA est similaire à celui de la DREBA.
- *La Circonscription d'éducation de base (CEB)* est la structure déconcentrée à l'échelle du département. Elle a pour mission principale d'organiser l'encadrement pédagogique et de superviser les méthodes pédagogiques employées par les enseignants. La CEB est aussi chargée de réaliser les tâches liées à la formation continue des enseignants, telle que l'organisation des Groupes d'animation pédagogique (GAP), dont le but est de favoriser un processus d'auto-évaluation et d'amélioration des techniques pédagogiques. Au niveau de la gestion des ressources humaines, la CEB assure les tâches liées à la réalisation des concours professionnels et contribue à affecter les enseignants dans les différentes écoles de la commune. En outre, la CEB est chargée du stockage et de la distribution du matériel pédagogique envoyé par les ministères au sein du département. La CEB s'occupe aussi de la collecte des données statistiques nécessaires à la planification matérielle et budgétaire réalisée par les services centraux du ministère. La CEB collecte et agrège les données

relatives à la fiche statistique annuelle compilée au niveau de chaque école. Elle la transmet ensuite à l'échelon supérieur de l'administration du ministère.

4.4.3 LES COMPÉTENCES ET LES RESSOURCES TRANSFÉRÉES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

4.4.3.1 Les domaines des compétences transférées

Les domaines de compétences des collectivités territoriales, en ce qui concerne le secteur de l'éducation de base, sont précisés par la loi N° 055-2004/AN du 21 décembre 2004. Les régions ne se sont pas vues attribuer des tâches spécifiques en matière de gestion du service éducatif. Par contre, au titre de cette loi, trois prérogatives leurs sont attribuées au niveau communal :

- la réalisation, la réfection et la maintenance des infrastructures scolaires,
- l'approvisionnement matériel des écoles dans deux domaines : la distribution de kits scolaires comprenant du matériel didactique pour les élèves et la distribution du petit matériel pédagogique pour les maîtres,
- la gestion de proximité du personnel enseignant. A ce niveau, la commune partage ses responsabilités avec la CEB en ce qui concerne l'affectation des enseignants dans les écoles. En outre, la mairie est censée délivrer les actes administratifs (certificat de prise de service, certificat de non logement, congés maternité, autres congés et absences) aux maîtres et assurer l'application du code disciplinaire.

4.4.3.2 Les transferts de ressources aux collectivités territoriales

La capacité de ponction fiscale des communes burkinabè restant faible, depuis 2009, le ministère de l'Éducation nationale et de l'alphabétisation a mis en place un système de transfert des ressources aux collectivités territoriales pour assurer l'exécution des âches qui leur reviennent.

Le calcul des ressources qui doivent être transférées aux communes est opéré par la Direction des études et de la planification (DEP), en relation avec la Direction de l'administration et des finances (DAF) du MENA. Le nombre de nouvelles constructions d'écoles se base sur la carte éducative et tient compte de l'enveloppe du Cadre de dépenses à moyen terme (CDMT), voté par le Conseil des ministres et établi par le ministère de l'Economie et des finances (MEF). Quant aux réhabilitations

d'infrastructures scolaires, un montant forfaitaire pour chaque commune est arrêté annuellement en fonction du nombre d'enfants scolarisés. En ce qui concerne les montants à transférer pour l'approvisionnement en matériel didactique, la budgétisation des ressources porte sur les éléments suivants : une somme forfaitaire de 15 000 FCFA par école publique a été retenue pour les charges de fonctionnement courantes d'une école (achat de craies, ardoises, cahiers de préparation, seaux, éponges, etc.). En ce qui concerne la somme destinée à l'achat de fournitures scolaires pour une distribution gratuite aux élèves des écoles primaires publiques, le montant arrêté par la DEP s'élèvait à 2 593 FCFA par élève pour l'année 2011-2012. Une fois ces ressources évaluées, elles sont réparties auprès de chaque commune grâce à un arrêté conjoint MEF-MATD-MENA.

Au total, la somme de 10 301 759 690 FCFA a été transférée aux communes pour l'année scolaire 2011-2012[55]. Une fois le budget adopté, et sur la base de l'arrêté conjoint de répartition des dotations aux collectivités territoriales, la Direction générale du budget (DGP) procède au déblocage des fonds. Les fonds débloqués sont déposés sur un compte-Trésor ouvert au nom du ministère de l'Administration territoriale et de la décentralisation (MATD), auprès de l'Agent comptable central du Trésor (ACCT). Un avis de règlement initié par l'ACCT est alors envoyé à chaque trésorier qui, à son tour, transfère un avis de crédit qu'il envoie au percepteur de la commune à travers un bordereau de transfert. Le percepteur transmet l'avis au maire.

4.4.3.3 Les procédures de budgétisation et de la dépense des crédits transférées au sein des communes

Chaque commune budgétise les montants qui lui reviennent au sein du conseil municipal. Par la suite, pour exécuter les dépenses, la commune doit initier une procédure d'appel à concurrence permettant de trouver un agent privé chargé de la construction de l'école ou de la livraison du matériel didactique. Les Codes généraux de la passation de marché prévoient trois procédures d'appel à concurrence :

L'appel d'offres

L'appel d'offres est une procédure par laquelle la collectivité territoriale choisit l'offre économiquement la plus avantageuse (règle du moins disant), sans négociation,

[55] Arrêté interministériel n°2011 0007/MEF/MATD/MENA.

au regard des critères objectifs portés préalablement à la connaissance des candidats dans le dossier d'appel d'offres. Ce dossier comprend une description et une spécification complètes des fournitures, travaux ou des services à réaliser qui doivent permettre à tous les candidats de proposer une offre en toute égalité.

La demande de prix

La demande de prix est une procédure exceptionnelle appropriée pour les marchés de travaux, de fournitures et de services courants. C'est une mise en concurrence accélérée pour la conclusion des lettres de commande, c'est-à-dire pour les contrats dont l'inscription budgétaire est supérieure ou égale à un million et inférieur à vingt millions de FCFA.

Le gré à gré

La procédure de gré à gré est une procédure exceptionnelle de passation des marchés publics. Dans cette procédure, la collectivité territoriale engage des discussions avec un prestataire, en vue de conclure un contrat sans formalités de mise en concurrence.

4.4.3.4 Les principales étapes d'exécution des contrats dans le cadre des transferts

On distingue trois grandes étapes dans l'exécution des contrats : le choix de l'attributaire, l'exécution des prestations et la réception.
Le choix de l'attributaire d'un marché passe par les phases suivantes :

- l'élaboration et approbation du plan de passation des marchés publics ;
- l'élaboration du dossier d'appel à concurrence ;
- la publication de l'avis d'appel à concurrence ;
- la sélection de l'attributaire ;
- la publication des résultats provisoires de l'appel d'offres ;
- et enfin, l'exécution du contrat.

Les acquisitions à faire sur les ressources liées aux compétences transférées suivent les mêmes étapes que toute autre commande publique sur les ressources. Une fois l'attributaire choisi, l'exécution des contrats passe par :

- les formalités préalables à l'exécution ;
- l'exécution proprement dite ;
- la réception des prestations ;

– et pour finir, le paiement des prestations.

*

CONCLUSION

Au cours de l'histoire, l'empilement de réformes territoriales inachevées a donné lieu à un cadre d'organisation territoriale caractérisé par le pluralisme institutionnel. L'inachèvement des réformes territoriales s'explique en grande partie par l'incohérence des politiques coloniales et l'instabilité des différents gouvernements qui se sont succédés à partir des Indépendances. Depuis les années 1990, la réforme territoriale de décentralisation représente un pilier central dans les modèles gestionnaires qui se sont imposés à l'État burkinabè. La mise en place de cette réforme se réalise dans un contexte politique de progressive consolidation d'un régime semi-autoritaire (Hilgers et Mazzochetti, 2006). Malgré l'institutionnalisation des apparats formels de la démocratie (élections présidentielles, législatives et municipales), ces dernières ne se traduisent par un renouvellement régulier de la classe politique.

Les normes qui encadrent la réforme souffrent d'une très forte indétermination. En matière de transferts de compétences, elles ne précisent pas les critères qui ont présidé à la répartition des tâches entre les différents niveaux du gouvernement (Ky, 2010 ; Dafflon *et al.,* 2011). En outre, la plupart des tâches dévolues aux collectivités territoriales et aux services techniques relèvent d'une compétence partagée. Or, il n'existe pas de textes normatifs qui précisent les relations institutionnelles entre les différents organes de l'administration. En outre, du moment que la nomenclature des tâches varie d'une disposition normative à une autre, il est difficile d'établir précisément la répartition des tâches entre les différents échelons administratifs. De ce fait, les mécanismes de coordination institutionnels nécessaires à la mise en œuvre du service éducatif relèvent plus de la sédimentation des pratiques de gestion informelles que d'une claire répartition des fonctions dictées par les normes. La détermination de l'organisation administrative des collectivités territoriales en matière de gestion des services publics est incomplète. L'organisation du service éducatif au niveau régional est emblématique de cet inachèvement juridique. Aucune compétence de taille n'a été attribuée au niveau régional et cette collectivité territoriale demeure une excroissance dans le maillage territorial burkinabè. Par contre, la réforme de décentralisation burkinabè a été mue par la volonté de créer un véritable « espace public » à l'échelle

de la municipalité. Les municipalités se voient donc attribuer des fonctions importantes dans la gestion du service scolaire.

*

PARTIE II

LA COMMUNE DE BOROMO : DYNAMIQUE SOCIO-POLITIQUE ET ÉDUCATIVE

5 INSTITUTIONS MUNICIPALES ET DYNAMIQUES SOCIOPOLITIQUES

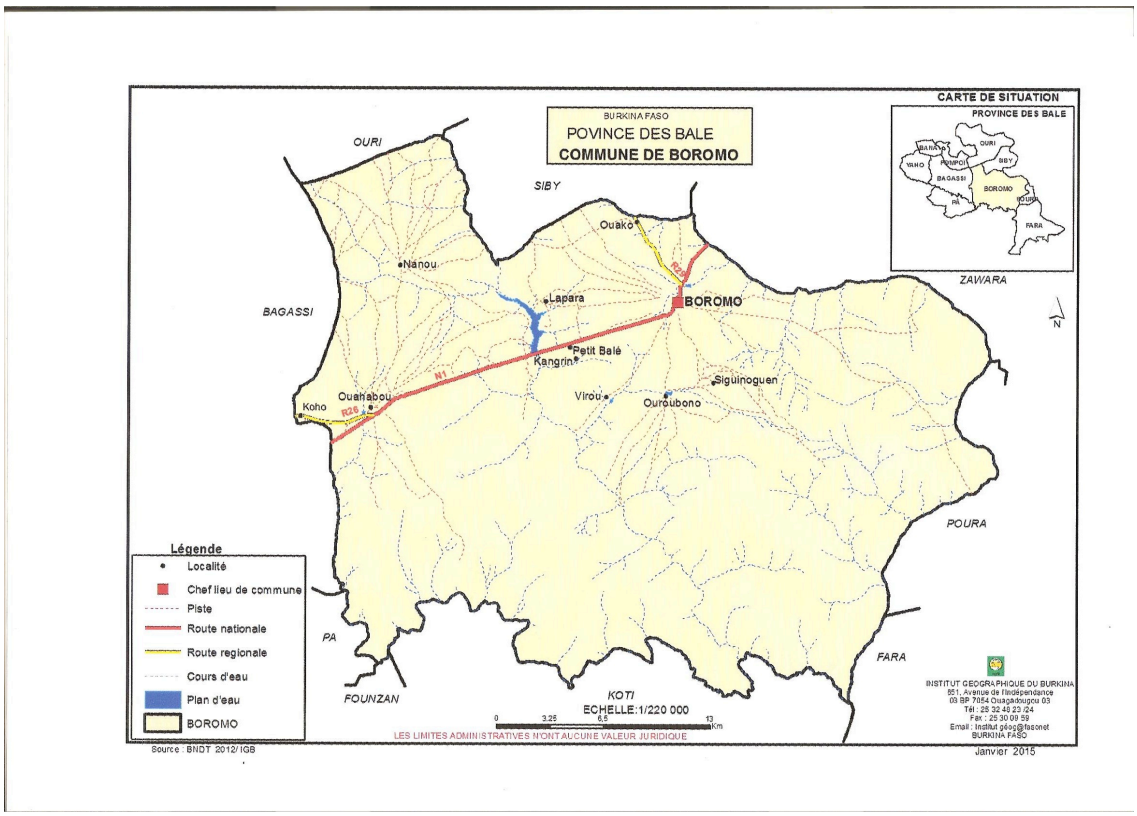
Ce chapitre décrit les dynamiques socio-politiques liées au processus de décentralisation et à Boromo. La première partie du chapitre est consacrée à la présentation de la commune et propose une analyse contextuelle de la constitution des institutions municipales. Cette analyse porte sur deux thématiques qui seront abordées dans deux sections distinctes de ce chapitre : (i) la description de la composition et du fonctionnement de l'organe exécutif et de l'organe délibérant de la commune : cette description nous permet de cerner le processus de formation progressive des compétences administratives et/ou techniques des agents de la mairie ; (ii) les enjeux liés à la fiscalité locale : cet exposé nous permet de saisir la problèmatique du financement des services publics locaux. Ce chapitre est basé sur une série d'entretiens qui ont été réalisés avec le maire, le personnel de la municipalité, les percepteurs et le conseillers communaux et sur une série d'observations relatives au déroulement des réunions du conseil municipal.

*

5.1 BOROMO : DESCRIPTION DE LA COMMUNE

La commune de Boromo est située au centre-ouest du Burkina Faso, dans la province des Balé. La ville de Boromo est le chef-lieu de département et de cette province. Boromo se trouve à mi-chemin entre la capitale Ouagadougou et Bobo Dioulasso, la deuxième ville du pays. De ce fait, Boromo abrite une gare routière importante, épicentre des activités commerciales de la ville. En 2006, à la suite du processus de communalisation intégrale, huit villages ont été rattachés à la commune de Boromo. Il s'agit des villages de Lapara, Ouroubono, Nanou, Signoguin, Wako, Virou, Wahabou et Koho, qui font partie du département de Boromo. La commune a donc une composante urbaine et une composante rurale. Selon les chiffres du dernier recensement, la population totale de la commune est estimée à 34 000 habitants (INSD, 2006).

Figure n°2 : La commune de Boromo



Source : Institut Géographique du Burkina

5.1.1 ÉLÉMENTS D'HISTOIRE DU PEUPLEMENT DE BOROMO

Jacob (2001, 2004, 2007) a identifié trois couches successives de peuplement à Boromo. La première couche n'est pas antérieure au milieu du XVIIe siècle ; elle est composée par les Winye et les Bwaba présents dans une vingtaine de villages de la zone. Les Winye sont les premiers à avoir installé une cité à Boromo. Au début du XIXe siècle, Boromo représentait une escale importante pour les colporteurs pratiquant le commerce de sel, cola, or et captifs, le long d'une route commerciale qui relie le Ghana au Mali (Jacob, *ibid*.).

La deuxième couche de peuplement est liée à la réorganisation territoriale qui suit le Jihad lancé en 1860 par le marabout marka Mahamadou Karantao, pour s'assurer la libre circulation des marchandises qui passaient par Boromo. Ayant soumis la zone, le marabout s'installe en tant que chef dans le village de Wahabou, village *bwa* anciennement appelé N'Piehoun. Le marabout confère le pouvoir politique aux communautés qui l'ont aidé dans la conquête. C'est le cas de la ville de Boromo et

des villages de Nanou et Koho. Le Jihad de Karantao affecte principalement les villages de Boromo, Koho, N'Piehoun et Nanou. Les autres villages, conservent leurs structures politiques et lignagères. Le colonisateur, avec la création de la chefferie de village, consolide l'ordre institutionnel instauré par Karantao. A Boromo, Nanou Wahabou et Koho, les lignages installés par Karantao détiennent la chefferie politique. La chefferie de terre qui est associée à l'installation et aux cultes de l'autel de la terre est conservée par les autochtones (*winye* et *bwa*). Depuis l'indépendance du pays, une nouvelle phase de peuplement est constituée par les migrations des Mossi venant du Yatenga, qui ont installé plusieurs hameaux de culture, dont un, Siguinoguin, est devenu village administratif en 2002 (voir sur le sujet : Jacob, 2006 : 7-8).

5.1.2 L'ORGANISATION SPATIALE ET SOCIALE DE LA VILLE DE BOROMO

La répartition de la population dans les quatre secteurs de la ville de Boromo reflète la division ancienne du terroir. Le secteur n°1 de la ville est subdivisé en deux quartiers : Garbogdin, habité principalement par les Yarse du lignage Sanogo, et Wyniebõ, habité par le lignage Winye Zango. Ces derniers, qui avaient été chassés par Karantao, sont revenus en ville pendant l'époque coloniale. Le secteur n°2 abrite la cour du chef politique, qui vient du lignage Yarse Guira. Il est habité par des Yarse originaires de Gourcy et abrite aussi les cours du lignage winye Sougué, chefs de terre. Il comprend aussi le quartier des Peuls. Le secteur n°3 est composé de deux quartiers Yarse : Yangha et Poun. Le quartier de Yangha est habité principalement par le lignages Dao et Bakayogo. Les imams de la ville sont généralement nommés au sein de ces familles. Le secteur n°4 abrite deux quartiers : Saksuba, composé par les lignages Seynou et Konatè d'origine Dagara-Jula ; et le quartier Forobaci habité par les lignages Zoromè et Coulibaly qui appartiennent à des groupes d'orgine diverse (Marka et Jula principalement).

5.1.3 L'ORGANISATION SPATIALE ET SOCIALE DES VILLAGES DE LA COMMUNE

Dans tous les villages de la commune, plusieurs groupes ethniques cohabitent. L'intégration spatiale et sociale des différents groupes ethniques se réalise a travers des complémentarités multiformes caractéristiques d'un « collectif d'appartenance » (Hilgers, 2009 ; Jacob, 2007) qui contribuent à créer des rapports entre groupes socio-

professionnels divers (les agriculteurs, les commerçants, les éleveurs, les forgerons, les tisserands, etc.). L'intégration des migrants est garantie par l'institution du *jatigi* ou tutorat[56]. Au sein des villages, les unités spatiales significatives sont les « quartiers » qui réunissent généralement un même groupe de descendance, et la « concession », qui représente l'unité résidentielle virilocale de base dans laquelle cohabitent trois générations (Jacob, 1988). Depuis la colonisation, les pouvoirs villageois sont répartis entre la chefferie politique et la chefferie de la terre. La chefferie de la brousse est généralement détenue par le lignage fondateur.

*

5.2 L'ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION MUNICIPALE

Depuis 2000 à Boromo, se forme progressivement une administration municipale chargée de recouvrir les taxes, de délibérer et de procéder à la fourniture de nombreux services publics. L'avancée du processus de décentralisation a en outre été caractérisé par une progressive modification du rapport entre administrateurs et administrés. Quelles sont les caractéristiques principales relatives au fonctionnement des organes administratifs de la commune ? La décentralisation et l'instauration de procédures démocratiques ont-elles contribué à transformer les rapports entre les citoyens et les administrateurs locaux ? Pour répondre à ces questionnements, nous analyserons la composition et les modes d'organisation des institutions municipales et les enjeux liés à la fiscalité locale.

5.2.1 LA MAIRIE DE BOROMO: ORGANISATION ET DIVISION INTERNE DU TRAVAIL

Les services communaux réunissent une équipe d'agents techniques qui doivent appuyer les conseillers communaux et l'exécutif de la commune dans la délivrance des services publics et la réalisation des tâches transférées. L'effectif du personnel de la commune de Boromo est de vingt-deux personnes. On peut compter huit agents permanents, onze agents contractuels et quatre agents détachés. La mairie de Boromo réunit les services suivants :

[56] Pour Chauveau (2006 : 106), le tutorat peut être défini comme une « convention agraire caractéristique de l'« économie morale » des sociétés paysannes africaines [selon laquelle] tout bénéficiaire d'une délégation de droits fonciers, ou même d'une « vente » de terre, contracte un devoir permanent de reconnaissance vis-à-vis de son « tuteur », qui devient son « père » ou son « patron » [...] ».

▪ *Le cabinet du maire*. Il est composé par le maire et ses deux adjoints, les trois présidents des commissions du conseil municipal, la secrétaire et le service de protocole. Théoriquement, le cabinet du maire devrait aussi être composé d'un service des relations publiques et de la communication et d'un service de la coopération décentralisée, mais la mairie de Boromo ne s'est pas dotée de personnel pour assurer ces tâches. Depuis les années 2000, jusqu'aux élections de décembre 2012, Boromo a été administrée par le même maire, G.K.[57], ingénieur à la retraite résidant dans la capitale du pays, membre du parti au pouvoir (le CDP) et élu successivement aux élections de 2000 et de 2006[58].

Pendant son dernier mandat, le fonctionnement de l'organe exécutif s'est heurté à de sérieuses difficultés de fonctionnement. Le principal problème était dû au retard d'exécution de toutes les tâches administratives liées à la délivrance des services publics. Ces retards étaient dus pour grande partie aux absences répétées du maire. L'absence de communication interne au cabinet du maire a également entraîné des difficultés de coordination des activités. Ce manque de communication était causé par les rivalités internes au cabinet. Le maire étant souvent absent, les tâches de coordination des services de la mairie ont été assumées au quotidien par le deuxième adjoint au maire, S.K., et par le président de la commission des Affaires générales et du développement local, B.G. Il s'agit de deux militants de vieille date du parti au pouvoir qui étaient en concurrence pour le poste de maire. B.G. est associé à la grande famille du maire ; il l'a appuyé lors de sa réélection en 2006 et aspirait à lui succéder en 2012. Pendant l'absence du maire, il gère l'ensemble des décisions politiques relatives aux investissements de la mairie, coordonne la gestion de l'administration fiscale en collaboration avec le service de comptabilité et, en bonne partie, la gestion du lotissement de la commune, démarré en 2002 avec l'agent des domaines. S.K.[59], pour sa part, s'est progressivement imposé comme la personne de référence dans l'exécution de toutes les tâches liées à la réalisation des services offerts par la mairie (état civil, eau, construction de bâtiments scolaires, réglements de différends relatifs

[57] Par souci d'anonymisation, tous les membres politiques et les agents administratifs de la mairie sont désignés avec un acronyme fictif.

[58] Pour une analyse des enjeux liés à l'élection du maire de Boromo, voir : Jacob (2006) ; Hilgers et Jacob (2009).

[59] S.K. deviendra maire de Boromo en 2012.

au paiement des impôts, résolution des conflits entre les éleveurs, les agriculteurs et les agents forestiers, etc.). En outre, il est devenu la personne ressource la plus mobilisée et écoutée par les intervenants externes. Il s'est aussi évertué à assurer une coordination administrative « personnalisée » visant à faciliter les démarches administratives aux citoyens qui l'interpellent quotidiennement. Dans la commune, il est considéré comme un opposant historique au maire et il a construit les bases de sa légitimité politique grâce à son rôle actif dans la dénonciation des modalités de gestion des services publics par le maire. Cette rivalité politique avec le maire fait que, la plupart du temps, leurs actions ne sont pas cordonnées.

- *Le secrétariat général*. C'est le service qui assure la gestion administrative de l'ensemble des services de la mairie. Ce service est géré par un secrétaire général qui est un agent de l'État en position de détachement. La nomination de ces agents répond à l'objectif de doter l'ensemble des communes d'administrateurs formés dans la gestion des collectivités territoriales. A Boromo, ce service n'est fonctionnel que depuis le mois d'avril 2007. Le premier secrétaire général de la commune est entré très rapidement en conflit avec le maire, qui demandera son départ. Après une période de vacance relativement importante qui a paralysé les activités administratives de la mairie, une nouvelle secrétaire générale a été nommée en 2009. Il s'agit de M.N., une jeune femme qui a fini récemment sa formation dans l'École de gestion de fonctionnaires publics (ENAM), et qui assume pour la première fois un mandat de travail comprenant des responsabilités.

En matière d'organisation du service éducatif, elle a un rôle central, car elle gère tous les dossiers de passation de marchés. Elle est en outre chargée de superviser les services administratifs suivants :

- *Le service de l'état civil*. A Boromo, le secrétariat général supervise quatre centres d'état civil. Le centre principal est logé dans les bureaux de la mairie de Boromo. Des centres secondaires ont été institués à Nanou, Wahabou et Ouroubono. Le service d'état civil, en collaboration avec la préfecture, délivre, entre autres, les actes et les jugements d'actes de naissance, documents requis pour que les enfants puissent s'inscrire à l'école. Le service d'état civil se heurte à de nombreuses difficultés d'exécution de ces tâches. Malgré le fait que la mairie dispose de matériel informatique en suffisance, les registres ne sont pas informatisés car le personnel

embauché n'a pas été formé à l'utilisation de ce support. Les ruptures de stock des registres sont courants, et il est impossible d'archiver et de classer les différents actes établis par la mairie[60].

▪ *Le service de comptabilité*. La comptabilité de Boromo est dirigée par un seul fonctionnaire. Il est chargé d'élaborer le budget communal, d'engager les dépenses relatives aux passations de marché et au paiement des salaires des agents de la mairie. En outre, le comptable de la commune est chargé, en relation avec la perception, d'organiser le recouvrement des taxes et des recettes. Pour assurer cette tâche, le comptable aurait besoin de coordonner une équipe chargée de la régie des recettes, mais la mairie de Boromo n'a pas le personnel suffisant pour assurer cette tâche.

▪ *Le service des domaines et la voirie*. Le service domanial assure le suivi du processus de lotissement et le processus d'attribution de parcelles. L'agent domanial est aussi chargé, en coordination avec le service de comptabilité, de collecter les taxes relatives à l'occupation du domaine public et les taxes de jouissance sur les parcelles. Comme le montrent les analyses de Jacob *et al*. (2002, 2005), les enjeux liés au lotissement de la ville sont fortement politisés et ont fait l'objet de contestations ouvertes de la population[61]. Les procédures d'attribution des parcelles ont été critiquées à plusieurs reprises et sont considérées par la population comme n'étant pas transparentes. Pour sa part, le responsable du service des domaines et de la voirie, S.A., s'est progressivement dissocié du maire et a tenté de gagner de l'autonomie dans la gestion du lotissement de la commune. Pendant les élections municipales de décembre 2012, il était d'ailleurs le chef de file du parti d'opposition Union pour le Progrès et le Changement (UPC).

Ces descriptions laissent entrevoir un certain nombre de difficultés d'ordre organisationnel qui entravent le fonctionnement des services de la mairie. Premièrement, le personnel de la mairie est insuffisant. Cette insuffisance s'explique en partie par le fait que la mairie ne dispose pas de ressources financières nécessaires

[60] Pour une analyse approfondie des problèmes liés à l'offre des services d'état civil à Boromo, voir : Malo et Medah (2007).

[61] Pour une analyse générale des phénomènes d'exclusion et les phénomènes de corruptions associés aux politiques de lotissement, voir aussi : Hilgers (2008).

pour embaucher des agents qualifiés. Pour le moment, les agents ont des bureaux très exigus et il n'existe pas de salle qui puisse accueillir les usagers, notamment les demandeurs d'actes d'état civil.

L'observation au quotidien du travail des agents montre aussi que les différentes tâches sont mal réparties parmi les agents. Les chefs de service, la secrétaire générale, le comptable, l'agent des domaines, etc., ne délèguent pas les tâches qu'ils considèrent comme étant délicates aux agents subordonnés. Les chefs de service rencontrent aussi de grandes difficultés à appliquer les procédures techniques, comme nous l'illustrerons plus en détail dans les études de cas exposées dans les chapitres suivants. Le manque de délégation contribue au fait que chaque chef de service cumule plusieurs fonctions et ne parvient pas à coordonner toutes les activités dont il est responsable : il est débordé de travail. En outre, la secrétaire générale a du mal à superviser le travail des différents agents de base, notamment les secrétaires, le protocole, les agents de liaison, les agents de l'état civil, etc. L'observation du travail de ces derniers montre qu'à leur niveau, il n'existe pas une véritable division fonctionnelle du travail. Ceci peut être attribué au fait qu'ils n'ont pas de formation ni de compétences spécifiques pour l'exercice de leur métier. Tous ces agents reçoivent des salaires dérisoires et exercent par conséquent plusieurs autres activités en parallèle. De ce fait, l'absentéisme du personnel est structurel ; il n'est pas contesté, ni sanctionné, ni par la secrétaire générale, ni par le maire. En pratique, c'est le deuxième adjoint au maire qui supervise le travail des secrétaires et des agents de l'état civil et les pousse à intervenir d'urgence lorsqu'il désire qu'une tâche soit exécutée rapidement. Or, il n'est pas habilité à exceercer ces fonctions au niveau de la gestion des services de la mairie.

Plus généralement, les moyens de travail sont insuffisants, ce qui affecte la productivité des agents. En outre, comme nous l'avons dit, les rivalités internes à la mairie sont très fortes. D'une part, chaque agent agit de manière autonome, sans impliquer les autres ; ce qui engendre des problèmes de coordination entre les différents services. D'autre part, même lorsqu'il y a des défauts d'application des procédures techniques, les agents et le maire ne tiennent pas compte des critiques.

5.2.2 PROFILS D'ÉLUS ET FONCTIONNEMENT DU CONSEIL MUNICIPAL

A Boromo, le premier conseil municipal date de 2000[62]. Ce conseil qui concernait uniquement la ville de Boromo était composé de douze conseillers et d'un maire. Tous les élus du premier conseil municipal étaient de sexe masculin. A peu près la moitié des conseillers n'étaient pas des résidents de Boromo, mais des « ressortissants ». Dans l'ensemble, une bonne partie des conseillers élus en 2000 avaient des bonnes compétences en matière d'administration. Neuf conseillers sur douze avaient un niveau scolaire secondaire ou post-secondaire. La plupart des conseillers étaient des fonctionnaires ou exerçaient des professions libérales, deux conseillers étant des artisans indépendants. Dans ce conseil, il n'y avait qu'un seul agriculteur.

Entre 2000 et 2006, ce conseil municipal a fonctionné de manière très irrégulière. Les ressortissants ont participé de manière très sporadique aux réunions du conseil. Au niveau concret, toutes les décisions relatives aux délibérations ont été prises par une minorité (seuls quatre conseillers étaient actifs). Les réunions du conseil municipal ne pouvaient pas être considérées comme l'occasion de faire émerger un débat public sur les thématiques d'intérêt général. La participation des simples citoyens aux réunions du conseil était d'ailleurs pratiquement inexistante. En théorie, l'opposition aurait dû être très forte au sein de ce conseil municipal. En effet, le parti au pouvoir, le CDP (Congrès pour la Démocratie et le Progrès), avait presque le même nombre des conseillers (six) que le premier parti d'opposition de la commune, le PAI (Parti Africain de l'Indépendance). Le CDP réussira à élire un maire issu de ses rangs grâce à l'appui de l'unique élu du ADF-RDA (Alliance pour la Démocratie et la Fédération - Rassemblement Démocratique Africain).

[62] A cette époque, le conseil municipal ne concernait que la ville de Boromo.

Tableau n° 10 : Profil des conseillers élus par parti en 2000

Nom	Origine ethnique	Sexe	Profession	Parti /secteur	Fonction
O.S.	Yarga	M	Représentant compagnie de transports	ADF/RDA (secteur 3)	2e adjoint au maire
S. T.	Winye	M	Secrétaire préfecture retraite	CDP (secteur 1)	1er adjoint au maire
G.K.	Yarga	M	Ingénieur à la retraite	CDP (secteur 2)	maire
M.T.	Yarga	M	Agent à la retraite	CDP (secteur 3)	
B.N.	Nuni	M	Employé CNSS	CDP (secteur 2)	
A.D.	Yarga	M	Menuisier	CDP (secteur 3)	
M.K.	Dagara Jula	M	Mécanicien mobylettes	CDP (secteur 4)	
A.B.	Bwa	M	Fonctionnaire ministère de l'Elevage	PAI (secteur 1)	
D.B.	Nuni	M	Agent ONATEL	PAI (secteur 4)	
N. G.	Yarga	M	Mécanicien	PAI (secteur 1)	
S.D.	Yarga	M	Cultivateur	PAI (secteur 4)	
R.Y.	Mossi	M	Agent ONATEL	PAI (secteur 2)	

Source : Jacob (2006 : 15)

Le conseil municipal de Boromo a été renouvelé après les élections municipales de 2006. Pour une très grande majorité, les élus de 2000 ne se sont pas représentés. Lors des élections de 2006, les premières après l'avénement de la communalisation intégrale, la commune urbaine de Boromo s'est étendue à l'ensemble des huit villages du département et a élu un conseil municipal de vingt-cinq membres. La composition du conseil municipal a été de ce fait profondément modifiée. Le nombre des conseillers provenant du milieu rural a dépassé le nombre des conseillers urbains. Le nombre des « ressortissants » a diminué considérablement : cinq - sur un total de 25 conseillers - et tous élus dans les rangs du CDP. En 2006, cinq femmes ont été élues dans la mouvance du parti au pouvoir. Leur élection est attribuable à la politique interne du CDP qui avait fixé de quotas féminins de 25% en ville et 50% dans les villages. La plupart des femmes ont été élues dans les zones rurales de la commune et notamment dans les villages de Wahabou, Virou, Ourobono et Siguinoguin. Il s'agit

de femmes qui n'ont pas fréquenté l'école, mais qui ont reçu des formations d'alphabétisation. Une conseillère de Wahabou a été nommée première adjointe au maire, mais elle ne parviendra que très difficilement à s'insérer dans les débats politiques au sein du conseil municipal du fait de son faible niveau d'instruction. Par rapport au conseil municipal élu en 2000, le niveau scolaire moyen des conseillers a baissé en 2006. La plupart des élus provenant du milieu rural n'ont pas terminé le cycle d'études primaires. La majeure partie des conseillers résidents sont des agriculteurs ; la proportion de fonctionnaires lettrés a diminué par rapport à 2000. De ce fait, un bon nombre de conseillers ne sont pas en mesure d'apprécier certains aspects liés aux délibérations, qu'il s'agisse d'aspects budgétaires ou techniques. Au vu des faibles compétences de nombreux conseillers, la plupart des délibérations du conseil n'ont pas été le fruit de décisions collégiales. Bien que les conseillers ruraux soient majoritaires, la plupart des décisions ont été assumées par les conseillers de la ville de Boromo. A la suite des élections du 2006, le parti au pouvoir a consolidé sa majorité. Parmi le 25 conseillers en exercice, 20 conseillers ont été élus dans les rangs du CDP, deux conseillers au sein de l'ADF/RDA et deux autres respectivement parmi le PDP/PS et l'UNDD. Comme en 2000, l'appartenance à un parti politique ne reflète que faiblement les positions politiques des conseillers. En effet, l'opposition la plus farouche au maire de Boromo provenait de conseillers qui faisaient partie de sa propre formation. Le conseil municipal a fonctionné de manière régulière entre 2006 et 2012. La participation des citoyens au réunions du conseil a aussi été plus importante par rapport au passé, surtout grâce à l'initiative de l'association JAFA (Juvenile Action for Aide) qui a organisé des activités de suivi des réunions du conseil et a organisé des réunions de restitution de délibérations dans les différents secteurs de la ville et dans les villages de la commune.

Tableau n° 11: Profil des conseillers élus par parti en 2006

		Nom	Sexe	Origine ethnique	Parti	Profession	Fonction
Secteurs	1	G.B.	M	Yarga	CDP	Commerçant	Président de commission
		B.A.	M	Winye	ADF/RDA	Économiste	
	2	G.K.	M	Yarga	CDP	Ingénieur	Maire
		M.G.	M	Yarga	CDP	Fonctionnaire	Président de commission
	3	M.T.	M	Yarga	CDP		
		O.S.	M	Yarga	UNDD	Représentant compagnie de transport	
	4	S.K.	M	Dagara Jula	CDP	Cultivateur	2e adjoint au maire
		Y.A.	M	Marka	PDP/PS	Fonctionnaire	
Villages	Koho	K. D.	M	Dagara Jula	CDP	Cultivateur	Président de commission
		S.A.	M	Dagara Jula	CDP	Cultivateur	
	Lapara	G.S.	M	Yarga	ADF-RDA	Restaurateur	
		B.D.	m	Winye	CDP	Cultivateur	
	Nanou	C. I.	M	Jula	CDP	Cultivateur	
		M.B.	M	Winye	PAI	Cultivateur	
	Wahabou	K.S.	F	Marka	CDP	Matrone	1e adjointe au maire
		K.K.	M	Marka	CDP	Cultivateur	
	Wako	S.G.	M	Winye	CDP	Cultivateur	
		K.H.	F	Winye	CDP	Cultivatrice	
	Ouroubono	Y.Z.	M	Winye	CDP	Économiste	
		M.M.	F	Winye	CDP	Cultivatrice	
	Signoguin	B.S.	M	Mossi	CDP	Cultivateur	
		V.Z.	F	Mossi	CDP	Cultivatrice	
	Virou	N.B.	M	Winye	CDP		
		B.H.	F	Winye	CDP	Cultivatrice	

Source : Jacob *et al*. (2007)

L'année 2012 a été marquée par de nouvelles élections municipales. Le taux du renouvellement du conseil est significatif, même s'il est moins important qu'en 2006. Parmi les élus, neuf conseillers (trois en ville et six dans les villages) faisaient partie de l'ancien conseil municipal. Tous les anciens conseillers qui se sont représentés ont été réélus. Dans l'ensemble de la commune, le CDP est resté majoritaire. Il a eu 15 élus. Le CDP reporte le poste de maire surtout grâce aux élus des zones rurales de la commune. En effet, dans la ville de Boromo, le nombre de candidats élus dans les rangs du parti au pouvoir est égal à celui de l'UPC (Union pour le Progrès et le Changement), parti d'opposition qui compte un total de sept conseillers. L'ADF-RDA et l'AND-PJS ont chacun un conseiller municipal. La proportion de femmes élues au conseil municipal a diminué par rapport à 2006. Seules trois femmes ont été élues en 2012. Les élues sont des fonctionnaires ou des cadres de la fonction publique avec une qualification supérieure à la moyenne des autres conseillers - que ce soit dans les rangs du CDP ou de l'UPC.

Tableau n°12 : Profil des conseillers élus par parti en 2012

		Nom	Sexe	Origine ethnique	Parti	Profession	Fonction
Secteurs	1	G. B.	M	Yarga	CDP	Commerçant	1er adjoint au maire
		N.S.Z	F	Yarga	UPC	Agent de santé	
	2	T.W.	M	Dagara Jula	CDP	Médecin	
		G.K	M	Yarga	UPC	Fonctionnaire	
	3	B.A	M	Yarga	CDP	Agent du ministère de la Communication	Président de Commission
		S. A.	M	Yarga	UPC	Agent domanial	Président de commission
	4	S.K	M	Dagara Jula	CDP	Cultivateur	Maire
		Y.A	M	Marka	UPC	Administrateur Cenou	
Villages	Koho	L.D	M	Bwaba	AND/PJS	Cultivateur	
	Lapara	B. B.	M	Gurunsi	CDP	Cultivatrice	
		M.K.	M	Winye	CDP	Cultivateur	
	Nanou	C.I	M	Jula	CDP	Cultivateur	
		B.V	M	Winye	CDP	Cultivateur	
	Wahabou	K.K	M	Marka	CDP	Cultivateur	2e adjoint au maire
		T. K	M	Dagara Jula	CDP	Instituteur	
	Wako	S.G.	M	Winye	CDP	Cultivateur	
		B. K.	M	Moaga	UPC	Cultivateur	
	Ouroubono	Y.I.	M	Winye	CDP	Enseignant	Président de commission
		Y.A.	M	Winye	ADF/RDA	Instituteur	
	Signoguin	B.S	M	Moaga	CDP	Cultivateur	
		V.Z.	F	Moaga	CDP	Cultivateur	
	Virou	N.B.	M	Winye	CDP	Cultivateur	
		N.W.	M	Winye	UPC	Cultivatrice	

Source : Liste des conseillers commune de Boromo

Au cours des douze dernières anées de fonctionnement, il a été possible d'observer un certain progrès dans l'institutionnalisation du conseil et une meilleure fonctionnalité de cet organe collégial. Les réunions du conseil sont de plus en plus régulières, les conseillers et les citoyens participent de plus en plus aux réunions. Un bon nombre de décisions sont prises de manière collégiale et le conseil parvient de plus en plus à fédérer les débats publics.

*

5.3 LE BUDGET À L'ÉCHELLE COMMUNALE

Pour les analystes du fédéralisme fiscal, l'autonomie fiscale et budgétaire instaurée par la décentralisation devait permettre d'alléger les charges de l'État central, car une bonne partie du financement des services publics allait se réaliser par le biais des recettes fiscales collectées au niveau communal (Oates, 2005). En outre, la décentralisation devait favoriser une plus grande transparence quant à la façon dont les fonds publics sont gérés et utilisés localement, car les citoyens auraient plus facilement la capacité de superviser le travail des élus locaux et éventuellement, de les sanctionner par leur vote.

Toutefois, comme le rappelle Laurent (1998), les communes ne bénéficient pas du jour au lendemain d'une autonomie budgetaire les rendant capables d'assumer les coûts de gestion relatifs au fonctionnement de la mairie et d'accomplir des investissements dans le service public. La structure de l'économie locale, la volonté contributive des citoyens, et la volonté des élus à rendre opérationnelle la collecte des taxes sont des variables qui doivent aussi être prises en considération dans l'analyse de la fiscalité locale (Voir sur le sujet : Sawadogo, 2004 ; Diawara, 2004).

5.3.1 L'ÉVOLUTION DU BUDGET DE LA COMMUNE DE BOROMO

Comme le montre le tableau suivant, le budget[63] de la commune de Boromo a augmenté de manière exponentielle au cours des douze dernières anées :

Tableau n°13 : Évolution du budget de la commune de Boromo

Année	Recettes
2000	10 729 746
2001	11 381 205
2002	15 003 124
2003	21 654 482
2004	19 865 815
2005	29 200 000
2006	32 564 000
2007	50 167 760
2008	63 408 312
2009	86 689 582
2010	92 734 870
2011	120 883 193
2012	179 810 058

Source : Bilans de la comptabilité de la maire présentés au conseil municipal

Le budget de la commune, dans les années 2000, s'élevait à 10 729 746 francs CFA. Ce chiffre ne permettait pas de couvrir l'ensemble des besoins de fonctionnement de la commune. Le budget de la commune a plus que doublé dans l'espace de trois ans seulement, et s'élevait à 21 millions en 2003. Après une rechute peu significative en 2004, ce budget a augmenté progressivement pour atteindre la somme de 32 564 000 francs CFA en 2006. A partir de 2007, l'augmentation du budget de la commune est encore plus importante. Toutefois, la hausse du budget ne peut qu'être attribuée partiellement à un accroissement de la capacité de ponction fiscale de la commune. En effet, à partir de 2007, l'État central a commencé à financer les collectivités territoriales par le biais d'allocations de fonctionnement. A partir de cette date, les agents comptables de la mairie de Boromo ont aussi commencé à inscrire dans le budget communal l'aide fournie par le Fonds permanent des collectivités territoriales

[63] Notre définition du budget communal inclut l'ensemble des recettes fiscales de la commune, les dotations dues aux transferts de fonds de la part de l'État central et l'aide budgétaire qui provient des projets réalisés en partenariat avec la mairie.

(FPCT). En outre, à partir de 2009, l'État à commencé à verser des fonds importants à la commune de Boromo pour l'exercice de ses compétences transférées, notamment en matière d'éducation primaire. En 2012, le budget de la commune s'élevait à 179 810 058 francs CFA. En l'espace de douze ans, la commune de Boromo s'est donc retrouvée à gérer un budget plus de dix fois supérieur à celui du début du millénaire. Toutefois, nous devons signaler que près des trois quarts des recettes de la commune sont liées au cumul de l'aide budgétaire qui passe par le FPCT et des fonds transférés par l'État central. La capacité de ponction fiscale de la commune reste très faible. La commune utilise plus du 80% des ressources propres pour couvrir ses dépenses de fonctionnement. En outre, la mairie a investi une somme considérable, au vu de ses maigres ressources globales, dans l'acquisition de véhicules au bénéfice du maire et des employés. En effet, en 2012, le conseil municipal a decidé d'acheter un véhicule pick-up pour la valeur de 19 800 000 francs CFA et l'acquisition de cinq mobylettes pour une valeur de 4 523 720 francs CFA. Ces investissements sont très significatifs ; ils dépassent la totalité des dépenses réalisées pour appuyer les services publics entre 2006 et 2012. Cependant, nous devons signaler que la commune est de plus en plus en mesure d'accomplir des travaux d'utilité publique avec ses recettes propres (qui ne font donc pas partie des transferts alloués par l'État central). Entre 2006 et 2012, parmi les investissements d'appui aux services publics, nous pouvons énumérer la construction d'une salle d'observation pour le centre sanitaire de Boromo, réalisée en 2011 pour un montant de 14 019 191 FCFA, la construction d'une fourrière pour 4 441 900 FCFA et la réhabilitation de deux centres sanitaires à Ouroubono et à Boromo en 2012, pour une valeur de 9 235 012 francs CFA. Dans le secteur de l'éducation primaire, la commune a financé la réfection de deux écoles, pour une somme totale de 11 546 046 francs CFA. Malgré le fait que la commune parvienne de plus en plus à réaliser des investissements sur la base de ses ressources propres, sa contribution dans le secteur de l'éducation de base reste très faible par rapport aux investissements de l'État et aux sommes mobilisées par le secteur associatif. Il nous paraît donc nécessaire de mettre en évidence un certain nombre de contraintes qui freinent le recouvrement des taxes et qui permettent de montrer les faiblesses de la fiscalité à l'échelle communale.

5.3.2 LES CONTRAINTES DANS LE RECOUVREMENT DES TAXES

Un agent de la mairie nous parle des difficultés liées au recouvrement de taxes dans la commune :

> « Avec l'économie qu'on a, la mairie devrait pouvoir récolter au moins un milliard de budget… Je ne parle pas de l'aide. Tout le monde sait que même des petites communes du Burkina, si leur maire est dynamique, arrivent à attirer beaucoup de projets. Mais moi, je dis que même sans les projets et les subventions d'État, le budget de Boromo devrait avoisiner le milliard. Ça aurait été suffisant si le lotissement avait été bien géré… Et puis, tu sais, à peu près toutes les marchandises du Burkina passent par Boromo. Qu'il s'agisse des marchandises du Mali, de la Côte d'Ivoire, du Togo et du Ghana, toutes ces marchandises doivent passer par Boromo avant d'arriver à Ouaga. Pour les marchandises qui vont vers Bobo, c'est la même chose. Si nous arrivions ne serait-ce qu'à faire payer les frais de stationnement aux camions, on aurait beaucoup de moyens… Et même sans ça, il faudrait réussir à réglementer le commerce à la gare… Tout le monde fait du commerce ici, mais au niveau des recettes, nous ne voyons rien. » (S.K., conseiller municipal, 26/11/2012).

Comme le souligne ce conseiller municipal, l'assiette fiscale potentielle de Boromo est très importante. En effet, malgré le fait qu'à Boromo, il n'y a pas de grandes entreprises, que cela soit dans le domaine du bâtiment, des télécommunications ou de l'extraction minière, l'emplacement géographique de cette ville fait qu'elle est au centre de flux commerciaux. La mairie n'a cependant pas réussi à collecter des taxes suffisantes, ne serait-ce qu'au niveau des nombreuses compagnies de transport qui ont un siège à la gare routière. Par ailleurs, comme le souligne le conseiller, la gare routière est un épicentre commercial important. Toutefois, la structure du commerce, qui est pratiqué en majorité par des femmes, est de nature informelle, ce qui fait qu'il est très difficile d'imposer des taxes. Même lorsque la nature du commerce est plus structurée, par exemple dans le cas d'un commerçant détenant une boutique qui appartiendrait à la mairie, pour les agents de recouvrement, il est très difficile d'opérer les calculs liés à la taxation. En effet, même les commerçants qui ont un chiffre d'affaires important n'ont pas un système de comptabilité vérifiable. De ce fait, les agents chargés de la collecte des taxes ne peuvent pas estimer précisément la somme imposable, ce qui ouvre la voie à des possibilités d'arrangements informels, voire d'un marchandage sur les taxes à payer. Une des principales faiblesses des services de perception locale est d'ailleurs due au fait que l'application des sanctions

légales est très difficile à garantir, surtout du moment que la perception dispose rarement des documents et des preuves nécessaires pour interpeller un contribuable, ou tout simplement pour envoyer des « rappels » aux contribuables en retard. Il est très rare que les agents de la perception initient des procédures de recouvrement forcé, ou qu'ils saisissent les biens des commerçants, ou imposent la fermeture des commerces. Ces sanctions sont d'ailleurs perçues par les percepteurs eux-mêmes comme étant trop sévères ; ils retiennent que l'application de ces normes jouerait sur leur considération, sur le plan local. En outre, comme nous l'avons déjà signalé, le service de perception de la commune ne dispose ni d'un nombre suffisant d'agents de recouvrement, ni de la capacité d'opérer un recensement exhaustif des personnes imposables et de l'ensemble des activités économiques présentes dans la ville.

5.3.3 LES REPRÉSENTATIONS DES CONTRIBUABLES SUR LA TAXATION

Les prélèvements fiscaux illustrent aussi le rapport que les citoyens ont avec les édiles. Comme le montre Diawara (2004), la plupart des contribuables ont du mal à établir une relation entre la mobilisation des ressources locales et les investissements réalisés dans la commune. Ils ne voient pas l'utilité de payer les taxes et sont très sceptiques quant aux modes d'utilisation des taxes par la mairie. Par exemple, le propriétaire d'une boutique à la gare exprime ses opinions sur la taxation à l'échelle communale de la façon suivante :

> « Il y a trop de taxes ici… Déjà, après avoir fait les commandes et payé les fournisseurs, il n'y a pas grand chose qui reste… Tu vois, ma boutique est presque vide parce que j'ai pas pu acheter beaucoup de marchandises ces mois-ci… En plus, on doit payer pour tout à la mairie, le loyer, la patente, etc. […] D'ailleurs, ils en font quoi de notre argent ? Tu n'as pas entendu que le maire a décidé d'acheter une voiture pour la mairie ? Voilà là où ça va, notre argent… Dans leurs poches, c'est la même chose avec les sous des parcelles… Tu vois, il y a des conseillers qui sont là depuis dix ans et ils ne travaillent même pas… C'est sûr qu'ils ne peuvent pas faire des bonnes choses. A ce point là, lorsqu'on me dit qu'il y a le percepteur qui tourne, je rentre dans ma cour et j'essaye de rien payer… » (A.S., 22/11/2012)

Ces propos illustrent le climat de méfiance qui caractérise la relation entre contribuable et administrateur. Les citoyens voient difficilement l'intérêt de la mobilisation des ressources locales ; ils n'arrivent pas à établir une relation entre celles-ci et la réalisation de projets d'utilité publique. Même les citoyens les mieux renseignés sur les investissements de la mairie - qui représentent d'ailleurs une faible minorité par rapport à l'ensemble de la population – considèrent qu'ils n'ont aucun

droit de regard sur la gestion de taxes au niveau municipal. En général, ils pensent qu'au fond, ils ne recevront rien en retour pour leur versement des taxes. Ils remettent donc en cause la raison qui fonde les prélèvements fiscaux et adoptent des stratégies d'évitement qui leur permettent d'esquiver les taxes, qu'ils considèrent d'ailleurs comme étant trop élevées.

*

CONCLUSION

Dans ce chapitre, nous avons analysé les dynamiques liées à la constitution des institutions municipales à Boromo. Nous avons retracé les principales caractéristiques du fonctionnement de l'organe exécutif et de l'organe délibérant de la commune. En ce qui concerne l'organe exécutif, nous avons décrit les modalités d'organisation et de division du travail au sein des différents services de la mairie. Nous avons repéré toute une série de facteurs (faiblesse du personnel, carences matérielles, manque de coordination dans l'organisation des tâches, absentéisme, divisions politiques à l'intérieur même du cabinet) qui affectent le fonctionnement quotidien de cet organisme. Deuxièmement, l'analyse des profils des conseillers municipaux et du fonctionnement du conseil municipal nous a permis de montrer que les facteurs qui entravent la fonctionnalité de ces organismes sont liés aux faibles compétences administratives d'un certain nombre de conseillers, et aux difficultés du conseil à délibérer de manière vraiment collégiale. Toutefois, nous avons souligné le fait que le conseil municipal fonctionne de façon de plus en plus régulière, que les associations de citadins s'impliquent davantage dans la vie politique et ont plus conscience des débats et des objets des délibérations du conseil. En outre, ce chapitre nous a permis de débattre deux hypothèses liées aux dynamiques générales impulsées par la mise en œuvre de la réforme de décentralisation. Premièrement, l'hypothèse implicite selon laquelle l'autonomie budgétaire instaurée par cette réforme aurait dû permettre une plus grande capacité des communes à financer les services publics. Deuxièmement, l'hypothèse qui affirme que l'instauration des mécanismes électoraux au niveau municipal permet d'accroître la participation démocratique des citoyens aux débats et aux décisions prises par les institutions municipales. En ce qui concerne le premier aspect, nous avons vu que malgré le fait que la commune gère un budget de plus en plus important, sa capacité de ponction fiscale reste faible. Elle réalise peu

d'investissements concernant les services publics. En outre, les citoyens tendent à ne pas faire un lien entre la taxation et les investissements de la municipalité ; ils sont très sceptiques quant aux modes d'utilisation des taxes par la mairie. Toutefois, il reste à éclaircir la nature des critiques que les citoyens portent vis-à-vis des modalités de gestion des services publics par les édiles. En outre, une analyse générale des dynamiques socio-politiques ne permet pas d'observer si les critiques sont exprimées collectivement et conduisent à une réforme des modalités d'organisation des services qui partirait des critères d'appréciation des citoyens. Les analyses sectorielles présentées dans les chapitres suivants fournissent une base de réflexion empirique plus précise et illustrative des relations entre les citoyens et les édiles.

*

6 LES DYNAMIQUES ÉDUCATIVES À BOROMO

Ce chapitre fournit une analyse des principales caractéristiques de l'offre d'éducation primaire dans la commune de Boromo. La première section du chapitre décrit les caractéristiques de l'offre scolaire dans la localité. La deuxième section propose une analyse des principaux indicateurs statistiques qui permettent d'illustrer les dynamiques récentes de la scolarisation et d'analyser l'efficacité interne du système éducatif.

*

6.1 L'OFFRE ÉDUCATIVE À BOROMO

6.1.1 L'ÉVOLUTION DE L'OFFRE DE STRUCTURES ÉDUCATIVES PUBLIQUES DANS LA COMMUNE DE BOROMO

La première école de Boromo a été construite en 1919. Il faut ensuite attendre 1958 pour qu'une autre école soit créée, à Wahabou. Après l'indépendance du pays, six écoles ont été ouvertes à partir des années 1983, pendant le période révolutionnaire. Dans les années 1990, la carte scolaire de Boromo n'évolue pas. Ce n'est qu'à partir du début du XXIe siècle qu'il y a un véritable « boom » dans la réalisation d'infrastructures scolaires. Entre l'année 2000 et 2013, le nombre des établissements scolaires de la zone a plus que doublé.

Tableau n°14 : L'accroissement de l'offre d'infrastructures scolaires à Boromo 2000-2013

	2000 - 2001	2001 - 2002	2002 - 2003	2003 - 2004	2004 - 2005	2005 - 2006	2006 - 2007	2007 - 2008	2008 - 2009	2009 - 2010	2010 - 2011	2011 - 2012	2012 - 2013
N°écoles publiques	**8**	**8**	**9**	**10**	**11**	**12**	**13**	**14**	**14**	**14**	**15**	**16**	**17**
N° écoles privées	**1**	**1**	**1**	**1**	**1**	**2**	**2**	**2**	**2**	**2**	**2**	**2**	**2**
Total	**9**	**9**	**10**	**11**	**12**	**14**	**15**	**16**	**16**	**16**	**17**	**18**	**19**
N° Salles de classes public	**39**	**39**	**45**	**51**	**54**	**60**	**66**	**69**	**69**	**69**	**75**	**81**	**87**
N°salles de classes privé	**6**	**6**	**6**	**6**	**6**	**9**	**9**	**9**	**9**	**9**	**9**	**9**	**9**
Total	**45**	**45**	**51**	**57**	**60**	**69**	**75**	**78**	**78**	**78**	**84**	**90**	**96**

Source : Données statistiques DPEBA Balé

L'accroissement des constructions s'explique en grande partie par l'initiative étatique et la mise en œuvre du PDDEB. Toutefois, la place des financements extérieurs est importante. A Boromo, quatre écoles ont été financées par des ONG pendant cette période.

Pour la rentrée 2012-2013, on dénombre dix-sept écoles publiques dans la commune. L'offre scolaire apparaît bien répartie sur l'ensemble du territoire en fonction de la population scolarisable. Il y a au total six écoles dans la ville de Boromo, trois écoles dans le centre de Wahabou et une école dans chaque village de la commune. Ceci, pour un total de 96 salles de classe. La totalité des groupes pédagogiques se présente selon le modèle de la classe unique. Les expérimentations relatives à l'adoption de classes multigrades[64] et de classes à double flux[65] qui ont été initiées au Burkina Faso au début des années 1990 n'ont jamais été instaurées à Boromo.

Le 70% des écoles publiques est composé de six classes, ce qui permet d'effectuer le recrutement de nouveaux élèves sur une base annuelle. 30% des écoles sont composées de trois classes et fonctionnent avec un système de recrutement biennal. Il y a deux problèmes principaux dans le fonctionnement de ces écoles. Premièrement, du moment que les recrutements ont lieu tous les deux ans, un certain nombre d'enfants perdent une année avant de pouvoir rentrer à l'école. Deuxièmement, ces écoles ont des difficultés à pratiquer les redoublements. En effet, si par exemple un enfant redouble au CM2, il sera obligé de retourner au CM1 parce qu'aucune classe de CM2 n'est offerte dans son école l'année suivante.

Malgré l'accroissement important du nombre d'écoles et de salles de classe, le ratio salles de classes-élèves à Boromo est largement supérieur à la moyenne nationale. Comme le montre la figure n°2, ce ratio a eu tendance à augmenter au cours du temps.

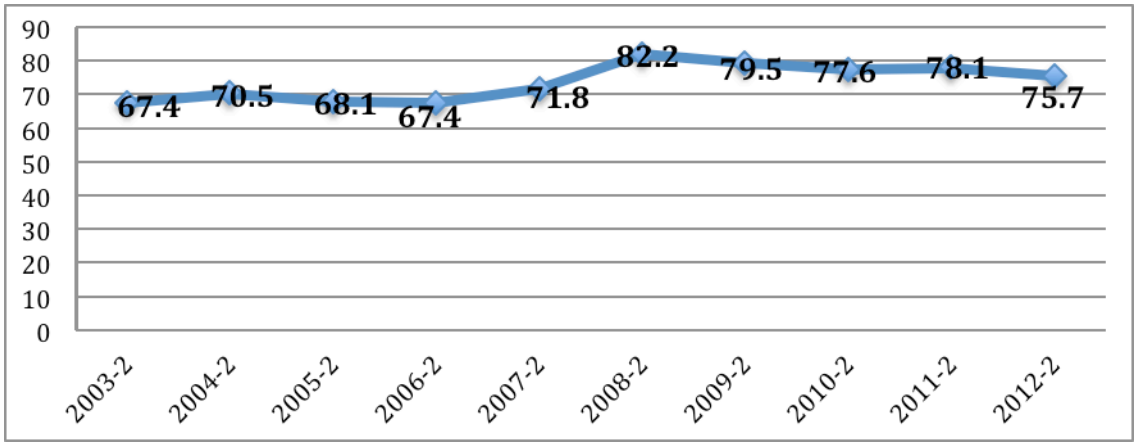
---

64 [64] Les *classes multigrades* ont été conçues pour pallier au problème de sous-utilisation des infrastructures et au manque de maîtres dans les régions rurales à très faible niveau de scolarisation. Elles consistent à regrouper dans une même classe des élèves de différentes années d'études.

[65] Les *classes à double flux* consistent, dans la pratique, à diviser les élèves d'une même classe en deux groupes qui suivent en alternance les cours, l'un des groupes dans la matinée, et l'autre dans l'après-midi avec le même enseignant.

Il est passé de 67,7 élèves en moyenne par classe en 2003, à 75,7 élèves par classe en 2013. Il est aussi important de relever que les effectifs des classes en zone urbaine sont largement supérieurs à la moyenne locale. Par exemple, dans trois écoles de la ville de Boromo, les effectifs des élèves au CP1 dépassent le nombre de 100 élèves par classe.

Figure n°3 : Évolution du ratio élèves-salles de classe à Boromo, 2003-2013



Source : Enquêtes annuelles de la Circonscription des études de Base (CEB)

Dans ces écoles, il y a de nombreux élèves qui ne sont pas acceptés par les directeurs lors des périodes de recrutement, ceci pour ne pas congestionner davantage les classes. Donc, de manière générale, malgré l'accroissement important dans la mise à disposition d'infrastructures scolaires, l'offre ne parvient pas à satisfaire la demande.

6.1.2 UNE OFFRE SCOLAIRE RELATIVEMENT HOMOGÈNE

L'offre éducative à Boromo est peu diversifiée. Elle est représentée essentiellement par des écoles publiques de type classique. Il n'y a que deux écoles privées, situées en ville. Le coût de la scolarité de ces écoles s'y élève à environ 35 000 FCFA par année. De ce fait, ces écoles attirent en majeure partie les enfants des fonctionnaires boromolais. La proportion des élèves scolarisés dans ces écoles est restée invariable au cours de la dernière décennie. Elle ne dépasse pas 5% du total des effectifs.

Dans la commune de Boromo, il y a également deux écoles satellites, à Wahabou et à Kagarin. Ces écoles ont été créées par l'UNICEF. Elles sont constituées de trois classes et ont été implantées dans les localités rurales ne remplissant pas les

conditions de population et de distance pouvant leur permettre de bénéficier de l'ouverture d'une école par le ministère de l'Éducation. Les écoles satellites accueillent des élèves de sept à neuf ans, dont au moins 50% de filles. Au sein de ces écoles, on expérimente un enseignement de type bilingue. C'est-à-dire que les enfants apprennent à lire et à écrire dans leur langue maternelle. Le français est intégré progressivement pendant le cursus scolaire. Du moment que les écoles satellites offrent seulement les trois premières années du cursus pédagogique, les enfants doivent intégrer une autre école « classique » à partir du CE2.

Les enseignants de ces écoles et les parents soulèvent différents inconvénients. En général, les parents d'élèves n'apprécient pas le fait que l'enseignement soit fait dans les langues locales, car ils considèrent qu'en vue d'une insertion sur le marché de l'emploi salarié, il est important que leurs enfants maîtrisent la langue française. En outre, ils savent qu'au bout de trois ans, leurs enfants devront intégrer une autre école. Or, du moment qu'il n'y a pas d'école classique dans leur village, leurs enfants sont obligés de parcourir plusieurs kilomètres chaque jour pour atteindre l'école la plus proche. De ce fait, les parents préfèrent, s'ils en ont la possibilité, inscrire directement leurs enfants dans une école classique dans la ville de Boromo. Les enseignants rencontrés, par contre, considèrent que la méthode pédagogique bilingue est efficace. Ils déplorent tout de même le fait qu'ils n'ont pas à disposition de matériel pédagogique adapté pour l'enseignement bilingue. En outre, comme la population des villages de la zone est multi-ethnique, ils sont obligés d'imposer une langue véhiculaire, le *moore* ou le *jula*, langues qui sont comprises mais maîtrisés à des différents degrés par des enfants qui proviennent de différentes origines ethnolinguistiques.

*

6.1.3 LES CARACTÉRISTIQUES DES ÉTABLISSEMENTS SCOLAIRES PUBLICS

Toutes les écoles publiques de Boromo sont construites en dur. Les cours professés sous un hangar métallique ou sous les « paillottes » ne sont plus fonctionnelles. Les classes mesurent en moyenne 50 m^2, les portes et les fenêtres sont métalliques, le toit est en tôle. En 2012-2013, selon les données de l'inspection, 28% des bâtiments scolaires de la commune sont en mauvais état et nécessitent une réfection. Les nouveaux bâtiments devraient être plus salubres. Cependant, presque l'intégralité des

écoles nouvellement bâties ont des défauts de construction qui entraînent des délabrements précoces. Dans trois écoles de la commune qui ont été construites après les années 2000, les cours ont été interrompus avant la fin de l'année scolaire parce que le mauvais état de la toiture mettait en péril la sécurité des élèves.

Toutes les écoles disposent d'un espace assez vaste. Toutefois, cet espace n'est pas clôturé. De ce fait, il est traversé perpétuellement par des cyclomoteurs et des voitures, ce qui perturbe le déroulement des cours et met en danger les élèves, surtout pendant l'heure des pratiques sportives.

Au cours de la dernière décennie, l'équipement des écoles s'est amélioré considérablement. Malgré ce fait, de nombreuses écoles restent sous-équipées. En 2013, treize écoles de la commune sur dix-sept disposent de forages, une école a accès à l'eau courante. Dans les autres écoles, les élèves n'ont pas accès à l'eau. Plus de la moitié des établissements scolaires ne disposent pas de latrines. Seulement deux écoles sont électrifiées. La dotation en mobilier devrait être la même pour chaque école, mais elle varie de manière considérable d'un établissement à l'autre. Selon l'appréciation des directeurs, dans dix écoles de la commune, le nombre de tables bancs est insuffisant par rapport aux effectifs. La même situation se retrouve en matière de manuels scolaires. Dans certaines écoles, il y a un surnombre de manuels alors que dans d'autres, les manuels sont insuffisants au vu du nombre total d'élèves. Ces problèmes dans l'approvisionnement matériel s'expliquent par les difficultés rencontrées par les inspections à réaliser une planification des besoins des écoles et à répartir les dotations qui sont envoyées par le ministère.

*

6.2 LES DYNAMIQUES DU PROCESSUS DE SCOLARISATION

6.2.1 L'ÉVOLUTION DE L'ACCÈS ET DE L'EFFICACITÉ INTERNE DU SYSTÈME ÉDUCATIF

Selon les données statistiques de la CEB de Boromo, les effectifs des élèves ont doublé au cours de la dernière décennie. Le nombre total des élèves est passé de 3 439 à 6 586 entre 2003-2004 et 2012-2013. Ces données montrent qu'il y un lien direct entre l'accroissement des effectifs et une plus grande disponibilité de places, due à l'augmentation de l'offre en infrastructures scolaires.

Tableau n° 15 : Évolution des effectifs du primaire à Boromo, 2003-2013

Année	Filles	Garçons	% filles	Total
2003-2004	1471	1968	42.7	3439
2004-2005	1695	2115	44.4	3810
2005-2006	1806	2275	44.2	4081
2006-2007	2024	2418	45.5	4442
2007-2008	2321	2634	46.8	4955
2008-2009	2634	3044	46.3	5678
2009-2010	2661	2831	48.4	5492
2010-2011	2872	3050	49.3	5822
2011-2012	3109	3224	49.0	6333
2012-2013	3285	3300	49.8	6586

Source : CEB Boromo

Au tournant du millénaire, les effectifs féminins étaient nettement inférieurs par rapport à ceux des garçons. Durant la dernière décennie, ils ont progressé rapidement et ont presque atteint la parité. La proportion des filles dans le primaire est passée de 42.7% en 2003- 2004 à 49.8% en 2012.

L'évolution globale des effectifs reflète une augmentation encore plus significative des taux de scolarisation[66]. Le taux brut de scolarisation est passé de 99.4% en 2008 à 105.9% en 2012. Ce chiffre est largement supérieur à la moyenne nationale. Or, lorsque la valeur du taux brut de scolarisation approche ou dépasse le 100 %, cela indique que le nombre total des effectifs scolarisés approche le nombre relatif à la population scolarisable dans la tranche d'âge officielle. Le taux brut de scolarisation peut aussi dépasser le 100 % lorsque les redoublants sont inclus dans la base de calcul. De ce fait, le TBS n'illustre pas la proportion de la population effectivement scolarisée. Une interprétation plus rigoureuse du taux de scolarisation exige donc qu'on dispose de renseignements supplémentaires sur le nombre des redoublants, des élèves n'ayant pas encore atteint l'âge officiel et de ceux qui l'ont dépassé. La

[66] Nous disposons de données fiables relatives aux taux de scolarisation à l'échelle communale seulement à partir de l'année 2007-2008. En effet, les projections relatives à l'évolution de la population scolarisable ont commencé à être calculées à l'échelle communale en 2006, après le recensement de la population. Les données relatives à la population scolarisable antécédentes qui étaient basées sur le recensement de 1996 ont été agrégées uniquement au niveau provincial. Il serait donc erroné de calculer le TBS et le TNS communaux sur la base de ces projections.

comparaison entre le taux brut de scolarisation (TBS) et le taux net de scolarisation (TNS) peut être utilisée pour mesurer l'importance de la scolarisation des enfants ayant dépassé ou n'ayant pas encore atteint l'âge officiel d'entrée à l'école, ainsi que l'incidence du redoublement. La valeur théorique maximale du TNS est de 100 %. Si le taux net de scolarisation est inférieur à 100 %, la différence entre les pourcentages mesure la proportion des enfants en âge de fréquenter l'école qui ne sont pas inscrits.

Toutefois, cette différence des pourcentages ne doit pas être considérée comme indiquant le pourcentage exact des enfants non scolarisés. Comme le montre le tableau n° 13, à Boromo, l'écart entre le TBS et le TNS est important. En effet, en 2003, le TNS s'élevait à 67.1% ; il a atteint 84.9% en 2012-2013. L'écart entre ces deux taux révèle qu'un bon nombre d'enfants sont scolarisés après l'âge de 11 ans ou avant celui de 6 ans, mais aussi que la généralisation de l'enseignement primaire est loin d'être atteinte. La progression du TBS et de TNS des filles a aussi été significative. En effet, les TBS et TNS des filles restent en deçà de ceux des garçons, même si les disparités ont tendance à être moins accentuées (tableau 13).

Tableau n° 16 : Évolution du taux brut et du taux net de scolarisation à Boromo

	TBS			TNS		
Année	Garçons	Filles	Moyenne	Garçons	Filles	Moyenne
2007-2008	93.6%	92.0%	92.8%	67.6%	66.6%	67.1%
2008-2009	98.1%	95.3%	96.6%	76.2%	73.7%	74.9%
2009-2010	102.9	95.5%%	99.4%	80.9%	78.8%	79.9%
2010-2011	103.3%	97.1%	100%	82.2%	76.4%	79.2%
2011-2012	106.7%	96.3%	101.2%	84.7%	77%	80.6%
2012-2013	112.9%	99.6%	105.9%	91.0%	79.5%	84.9%

Source : CEB Boromo

Nous devons aussi signaler que l'analyse des tendances liées à l'évolution du TBS et du TNS est insuffisante pour comprendre les dynamiques d'inclusion ou d'exclusion dans le système scolaire. Comme l'affirme Lange (2003), une analyse des stratégies familiales de scolarisation est nécessaire. Or, les familles ne peuvent pas être vues comme des « consommateurs d'école », qui choisissent de scolariser ou pas leurs enfants indépendamment des conditions d'accessibilité et de leur contexte social et culturel ; elles ne « consomment » pas l'éducation comme s'il s'agissait d'un bien quelconque.

D'une part donc, les stratégies de scolarisation sont incompréhensibles hors de contraintes structurelles liées aux carences propres à l'offre. À ce propos, nous avons vu que dans la commune de Boromo la demande de scolarisation dépasse, dans de nombreux cas, la capacité d'accueil des écoles. D'autre part, nos enquêtes qualitatives relatives aux trajectoires familiales d'éducation nous permettent de montrer qu'en milieu urbain, tout comme en milieu rural, la majorité des familles adoptent des « stratégies de scolarité continue » (Gérard, 1997). C'est-à-dire que lorsque l'école est accessible, tous les enfants de la famille sont scolarisés sans discrimination. Des stratégies d'arrêt de la scolarisation dans ce cas sont dues soit à l'« échec » scolaire de l'élève, soit à des limites liées à l'offre. Dans un nombre minoritaire de cas, qui se retrouvent surtout parmi les éleveurs peulhs qui pratiquent la transhumance saisonnière, on enregistre de stratégies scolaires « diversifiées » ou de stratégies de non scolarisation. En effet, dans un bon nombre de familles d'éleveurs, la scolarisation est considérée comme une perte car elle se fait au détriment de l'apprentissage d'une activité productive qui garantit la subsistance de la famille. Dans ces cas, seulement une partie de leurs enfants est scolarisée.

Dans l'analyse du système éducatif primaire, toute une série de facteurs doivent être aussi pris en compte pour analyser l'efficacité interne du système. Un aperçu du fonctionnement interne des écoles peut être fourni par l'analyse des taux de redoublement, d'abandon, d'achèvement au primaire et de réussite.

En ce qui concerne le taux de redoublement, les données statistiques montrent que celui-ci augmente au fur et à mesure que les élèves progressent à l'intérieur du système éducatif. Le taux de redoublement est particulièrement élevé au CM2, la classe charnière entre le système primaire et le secondaire. À Boromo, au cours de la dernière décennie, la proportion des redoublants n'a pas baissé significativement. Cette proportion, qui s'élevaient à 11.8% dans l'année 2003-2004, est passée à 11.5% en 2012.

Tableau n° 17 : Évolution de la proportion des redoublants selon le sexe dans la commune de Boromo, 2003-2013

Année	Garçons	Filles	Moyenne
2003-2004	11.1%	12.3 %	11.8%
2004-2005	10.7%	11.3%	11.0%
2005-2006	10.9%	11.7%	11.3%
2006-2007	8.3%	10.9%	9.7&
2007-2008	10.3%	11.7%	11.0%
2008-2009	11.6%	10.8%	11.2%
2009-2010	12.1%	13.2%	12.7%
2010-2011	14.4%	14.8%	14.6%
2011-2012	12.7 %	14.8%	13.8%
2012-2013	10.6%	12.4%	11.5%

Source : DPEBA Balé

Comme le montre le tableau n°17, la diminution des taux de redoublement est tendancielle, mais pas linéaire. En moyenne, les taux de redoublement des filles sont supérieurs à ceux des garçons. La déperdition au cours du cycle demeure aussi très importante. Les données relatives à l'évolution de la déperdition scolaire montrent qu'en moyenne, le taux d'abandon a eu tendance à diminuer au cours de la dernière décennie, mais les fluctuations sont importantes.

Tableau n° 18 : Évolution des taux d'abandon, 2003-2012

Année	Filles	Garçons	Moyenne
2003-2004	44.8%	41.7%	43.1%
2004-2005	35.6%	33.5%	34.4%
2005-2006	35.1%	32.0%	33.8%
2006-2007	50.1%	41.8%	45.7&
2007-2008	51.3%	43.0%	46.7%
2008-2009	30.1%	23.2%	26.3%
2009-2010	47.3%	40.6%	43.9%
2010-2011	43.2%	39.6%	41.4%
2011-2012	35.0%	32.8%	33.9%
2012-2013	32.2%	27.8%	30.1%

Source : DPEBA Balé

Comme le montre le tableau n°18, en moyenne, au cours des dix dernières années, à peu près un enfant sur trois a abandonné l'école avant de terminer le cycle scolaire. En outre, les taux d'abandon des filles est tendanciellement supérieur par rapport à celui des garçons.

Par ailleurs, dans la commune de Boromo, on n'enregistre pas une amélioration du taux d'achèvement au primaire.

Tableau n°19 : Évolution du taux d'achévement au primaire selon le sexe à Boromo, de 2003-2004 à 2012-2013

Année	Filles	Garçons	Moyenne
2003-2004	44.8%	41.7%	43.1%
2004-2005	35.6%	33.5%	34.4%
2005-2006	35.1%	32.0%	33.8%
2006-2007	50.1%	41.8%	45.7&
2007-2008	51.3%	43.0%	46.7%
2008-2009	30.1%	23.2%	26.3%
2009-2010	47.3%	40.6%	43.9%
2010-2011	43.2%	39.6%	41.4%
2011-2012	35.0%	32.8%	33.9%
2012-2013	32.2%	27.8%	30.1%

Source: DPEBA Balé

En moyenne, le taux d'achèvement du primaire est passé de 43.1% en 2003 à 30.1% en 2012-2013. Le pic maximal a été atteint en 2006-2007 avec un taux de réussite moyen de 45.7%. La désagrégation de ces données selon le genre montre que le taux d'achèvement des filles se maintient en dessous de celui des garçons. Ces données montrent que malgré le fait que les discriminations de genre tendent à s'estomper au niveau des inscriptions, les filles demeurent plus nombreuses à abandonner l'école. En outre, la proportion de filles qui achève le cycle primaire est tendentiellement en baisse.

Enfin, l'analyse de taux du réussite au CEP et au concours d'entrée en sixième montre que, au cours de la dernière décennie, la proportion d'élèves à avoir réussi le CEP ne s'est pas accrue de manière significative. Au contraire, le pourcentage de réussite est tendentiellement à la baisse.

Tableau n°20 : Les taux de réussite au primaire selon le sexe, 2003-2013

Sessions	Pourcentage de réussite au CEP			Pourcentage de réussite au concours d'entrée en sixième		
	Garçons	Filles	Moyenne	Garçons	Filles	Moyenne
2004	**74.0%**	**65.0%**	**69.2%**	**22.7%**	**12,3%**	**19,2%**
2005	**61.0%**	**57.8%**	**59.2%**	**24,1%**	**14,9%**	**19,8%**
2006	**73.2%**	**66.3%**	**70.2%**	**26,1 %**	**16,3 %**	**21,8%**
2007	**52.0%**	**43.1%**	**48.0%**	**25,4%**	**11,3%**	**19,3%**
2008	**43.6%**	**36.6%**	**40.2%**	**17,5%**	**17,0%**	**17,2%**
2009	**69.8%**	**58.0%**	**63.9%**	**24.4%**	**11,5%**	**18,1%**
2010	**32.4%**	**45.3%**	**45.8%**	**15,3%**	**10,3%**	**12,7%**
2011	**57.3%**	**54.9%**	**56.1%**	**22.4%**	**25,6%**	**24.0%**
2012	**64.2%**	**61.2%**	**62.2%**	**24,0%**	**18,2%**	**21.0%**

Source: DPEBA Balé

Le taux de réussite au CEP est passé de 69.2 % à la session de 2004 à 62.2% à celle de 2012. Les filles ont des résultats significativement moins bons par rapport à ceux des garçons. De plus, la différence entre taux de réussite au CEP et pourcentage d'admis au concours d'entrée en sixième est importante. La faiblesse des admis au concours en sixième (moins de 20% en moyenne) met en évidence les difficultés d'accès au secondaire. Or, lorsque les élèves échouent au concours d'entrée en sixième, ils ont la possibilité de s'inscrire au collège uniquement par le biais d'un test de recrutement réalisé dans chaque établissement. Toutefois, même en cas de réussite à ce test, les élèves doivent s'acquitter de frais supplémentaires d'inscription qui s'élèvent à plus de 25 000 francs CFA. Ces procédés d'accès au secondaire favorisent donc les inégalités et les discriminations à l'égard des familles les plus pauvres.

En général, les données relatives à l'évolution de l'« efficacité interne » du service éducatif montrent que, malgré le fait que le système éducatif soit en pleine expansion et qu'il accueille de plus en plus d'élèves, il n'a pas été possible de faire diminuer les taux d'abandon scolaire et de redoublement et de faire croître les pourcentages d'élèves qui terminent le cycle primaire. Il est tout de même nécessaire de rappeler qu'encore de nos jours, à peu près un enfant sur trois en moyenne abandonne l'école et que, si l'on totalise les redoublements au CM2 et les échecs au CEP, seulement deux enfants sur dix parviennent à compléter le cycle primaire sans devoir perdre une ou plusieures années.

*

CONCLUSION

Pour ce qui concerne la structuration de l'offre du service éducatif et les dynamiques de scolarisation de Boromo, les données statistiques de la dernière décennie montrent que l'augmentation du nombre d'écoles s'est traduite par un accroissement très important du nombre d'enfants scolarisés, ce qui nous pousse à émettre l'hypothèse que l'augmentation de l'« offre » éducative conditionne partiellement la demande (Mingat et Suchaut, 2000). Ces données illustrent aussi une évolution radicale dans le processus de scolarisation qui se manifeste par le fait qu'il y a eu un changement progressif du rapport que les sociétés entretiennent avec l'école.

Toutefois, les statistiques scolaires ne nous disent pas comment le service fonctionne concrètement au quotidien. Pour explorer cette dimension, il est nécessaire de comprendre comment les enseignants exercent leur métier et comment l'instauration des politiques éducatives influence leur pratique du métier. Enfin, il nous reste à éclairer comment les parents d'élèves et les enseignants évaluent le service offert.

*

PARTIE III.

CO-PRODUCTION ET QUALITÉ PERÇUE DU SERVICE ÉDUCATIF À L'INTERFACE ENTRE AGENTS DE BASE ET USAGERS

7 LES FORMES DE PARTICIPATION DES PARENTS D'ÉLÈVES AU SERVICE ÉDUCATIF

Ce chapitre analyse les modalités de participation des parents élèves de Boromo aux services d'éducation promaire. La participation d'un usager au service public peut être analysée sous deux angles différents : d'une part, en considérant les modalités concrètes à travers lesquelles l'usager contribue à la co-production du service ; d'autre part, en analysant comment, en tant que « consommateur », il évalue la prestation offerte. Au niveau du premier aspect, nous nous sommes interessés à décrire l'éventail des situations de co-production institutionnelle des services publics locaux par les associations des parents d'élèves. Dans la première section de ce chapitre, nous allons donc décrire les structures décisionnelles de ces associations, leurs activités et leur contribution au financement du service. L'analyse des modes de co-production se base sur les données financières des écoles et sur une série d'entretiens réalisés avec les directeurs et les membres des associations de parents d'élèves.

En deuxième position, nous nous attachons à décrire les expériences du service des parents et leurs modalités de mobilisation et d'engagement dans des débats publics. En effet, l'usager n'est pas simplement un client qui évalue le service rendu par un prestataire. Son évaluation de l'action publique est éminemment politique, car à travers l'expression de ses demandes dans le débat public, il questionne aussi la légitimité de l'action de l'État. Dans ce sens, on ne peut pas analyser les modes de mise en œuvre des services éducatifs sans prendre en compte cette deuxième modalité de participation qui consiste dans l'expression des critiques exprimées par les parents d'élèves dans l'espace public.

*

7.1 LES ASSOCIATIONS DE CO-PRODUCTION DU SERVICE

À l'échelle de la commune de Boromo, deux associations sont actives dans la co-production du service : les Associations des parents d'élèves (APE) et les Associations des mères éducatrices (AME).

7.1.1 LES ASSOCIATIONS DE PARENTS D'ÉLÈVES

Les APE sont les premières structures de cogestion de l'éducation de base. Ces associations ont été créées par la loi et leurs attributions et modalités d'organisation interne sont spécifiées par des arrêtés ministériels. L'organisation des APE a été définie par le législateur en 1958 (Compaoré, 2006). Les APE ont changé de dénomination pendant l'époque révolutionnaire à la suite de l'adoption de nouveaux textes législatifs en 1986 et 1987[67]. Devenus « Comités populaires de gestion des écoles », ils seront des acteurs centraux dans la réalisation de nouvelles infrastructures scolaires. En 1991, la généralisation des APE est décrétée sur toute l'étendue du territoire national[68]. Les normes spécifient que les APE ont une organisation pyramidale. Un Conseil national des associations des parents d'élèves du primaire (CNAPEP) est instauré. Au niveau local, on retrouve des coordinations régionales, provinciales et communales des associations de parents d'élèves.

De nos jours, les APE sont présentes dans chaque école. Le fonctionnement de ces associations varie considérablement d'un établissement scolaire à l'autre. Selon le règlement, chaque APE comprend des membres actifs (les parents d'élèves, qui sont tous censés faire partie de l'association) et des membres de droit (directeurs d'école et enseignants). Chaque APE dispose d'une Assemblée générale (AG) et d'un Bureau exécutif. L'assemblée générale de l'APE est composée par les membres actifs et doit être considérée comme l'instance délibérante. Ses tâches consistent à adopter les programmes d'activités, voter le budget d'exercice et élire le bureau de l'association.

---

[67] Il s'agit du Raabo interministériel n° IV-104/EN/PD/DGET/DAAF du 13 novembre 1986 portant création des Comités populaires de gestion dans les établissements publics ou privés d'enseignement primaire et secondaire; du Raabo n° AN-IV- 119/CNR/EN/CAB du 22 décembre 1986 portant définition des obligations des enseignants et des parents d'élèves ; du Raabo n° AN-V-19/CNR/EDUC/MATS/MEFSN du 14 octobre 1987 portant création des Associations des parents d'élèves dans les établissements publics ou privés d'enseignements préscolaire, primaire et secondaire.

[68] Il s'agit de l'arrêté n° 91-133/MEBAM/MESSRS/MAT/MEFP du 3 octobre 1991 portant création des Associations des parents d'élèves (APE).

Selon les normes, le bureau exécutif est élu tous les deux ans et comprend sept membres : un président ; un secrétaire général et son adjoint ; un trésorier et son adjoint ; un secrétaire à l'organisation ; un secrétaire à l'information. Les textes prévoient aussi des organes de contrôle externes au bureau exécutif : deux commissaires aux comptes chargés de la vérification des recettes et des dépenses de l'association. Les APE sont sollicitées pour apporter leur contribution au co-financement de l'éducation primaire. Selon les règlements, les APE sont libres de fixer les cotisations de leurs membres. Théoriquement, selon les principes de la liberté d'association, chaque parent devrait pouvoir choisir entre contribuer ou non à la cotisation.

7.1.1.1 La participation financière des APE à l'échelle communale

À Boromo, en 2012-2013, la contribution financière des APE pour le fonctionnement des écoles s'élevait à 6 689 750 francs CFA. Cette chiffre dépasse largement le montant alloué au fonctionnement des écoles par la mairie sur ses fonds propres et les dons de partenaires externes. Le montant de la cotisation demandée aux parents pour chaque élève varie entre 1 500 et 2 000 francs CFA. Le montant des cotisations est décidé pendant l'assemblée générale de l'association des parents d'élèves, qui se tient en début de l'année scolaire. Le montant est choisi suivant les principes de la budgétisation. Les membres du bureau de l'APE, en tandem avec le directeur de l'école, expriment les besoins de l'école au cours de l'année. Puis, ils passent à une évaluation du coût de chaque besoin. Enfin, en fonction des prévisions en recettes (la cotisation des membres notamment), ils fixent les priorités des dépenses et le montant de la cotisation. Si nous prenons l'ensemble des budgets des écoles de la commune de Boromo en 2012-2013, nous voyons que les fonds cotisés par l'APE sont destinés pour 19% à l'achat de mobilier, pour 13% à la rénovation des bâtiments, pour 13% à l'équipement pédagogique, pour 10% à la rémunération d'activités entreprises par les enseignants, pour 8% à la rénovation de mobilier, pour 6% à l'achat de manuels scolaires, pour 5% aux cantines scolaires. Une partie importante des budgets, 23%, est destinée à des dépenses qui ne sont pas comptabilisées[69].

[69] Plusieurs facteurs nous permettent d'expliquer l'existence de dépenses non comptabilisées. D'une part, la plupart des APE ne parviennent pas à tenir un cahier de comptabilité précis. Les emprunts dans la caisse de l'APE sont fréquents et, au vu des pratiques de gestion courantes, il est improbable que tous les postes de dépenses soient vérifiables. Les pourcentages que nous avons mentionnés sont tirés

Les APE offrent une solution palliative aux carences d'approvisionnement matériel de la part de l'État. Les parents d'élèves prennent en charge les coûts de transport des dotations de l'inspection jusqu'à l'école. Ils achètent le matériel pédagogique des maîtres, car les provisions étatiques sont insuffisantes. Ils prennent en charge la maintenance des bâtiments et du mobilier scolaire, tâche qui incombe en principe à la mairie. Dans au moins trois écoles de la commune, les APE ont réalisé des investissement importants : la construction de salles de classes ou des logements de maîtres. Dans des nombreux cas, les projets de développement ne s'engagent dans le renouvellement ou la construction de salles de classes supplémentaires qu'en contrepartie d'un co-financement de la part des APE.

7.1.1.2 Les controverses du co-financement du secteur par les associations des parents d'élèves

Au vu des conditions de vie parfois précaires des familles et de la structure de l'économie locale, la participation financière attendue des parents d'élèves se confronte à des limites objectives. C'est surtout le cas pour les familles qui ont plusieurs enfants en âge de scolarité. Même si les normes ne prévoient pas une obligation formelle de payer les cotisations à l'association, de fait, elles sont obligatoires et présentées comme telles[70]. Les directeurs conditionnent l'accès à l'école au paiement des cotisations[71]. Un directeur d'école nous dit à ce propos :

> « Nous sommes confrontés à beaucoup de difficultés au niveau de l'école, et les APE sont nos partenaires principaux. Le problème, c'est que les cotisations ne rentrent pas, donc on doit faire quoi ? Sans ça, il y a vraiment des choses qui manquent à l'école et on ne pourrait pas faire les cours. On essaie de ne pas renvoyer les enfants qui ne paient pas, parce que les textes

---

des données comptables recueillies par les directeurs d'école et enregistrées dans la fiche annuelle statistique. Il est possible que les directeurs ne soient pas au courant de toutes les dépenses effectuées par le bureau APE.

[70] Une seule exception: l'État s'est engagé dans la prise en charge des frais de cotisation des filles qui s'inscrivent au CP1. Cet appui se veut une mesure incitative pour promouvoir l'égalité de genre dans l'accès à l'école. Toutefois, sa mise en application concrète rencontre des limites. Les fonds arrivent généralement en retard par rapport au début des cours. La plupart des parents ne sont pas au courant de l'initiative. Lorsque les fonds parviennent à destination, ils sont généralement gérés par les directeurs et les membres du bureau APE, qui les utilisent comme caisse pour de menues dépenses qui vient s'ajouter aux fonds des cotisations.

[71] Pour désigner ces types de phénomènes, les études sur les services publics du LC utilisent le concept de « gain exclusif ». Voir à ce propos les analyses de Seiermann (2011).

> nous l'interdisent, donc on ne fait qu'intimider les parents, on les menace de retirer les enfants pour qu'ils viennent payer… Et même avec ça, ça ne marche pas. Je pense donc qu'il faudrait envisager d'autres formules… Bon, si vous entendez les parents, ils vont dire qu'ils n'ont pas de moyens, mais souvent il y a des parents qui accusent le bureau de ne pas être… Bon, d'une gestion opaque. Maintenant, est-ce que cela est vérifié ou pas, nous ne le savons pas parce que la plupart de ces parents ne viennent pas aux réunions là où on donne les informations relatives à l'état des dépenses. » (K.Y., 12/03/2011)

En général, les directeurs et les enseignants considèrent qu'il est impossible de commencer les cours sans l'appui des parents d'élèves. Ils ne se posent pas la question de savoir si le coût de la scolarisation peut engendrer une contrainte d'accessibilité au service. Dans leur vision, le problème réside dans les difficultés rencontrées à recouvrir l'intégralité de la somme des cotisations. Selon nos estimations, sur l'ensemble des écoles de la commune, le taux de recouvrement des cotisations est de 64%[72]. À Boromo, en 2012-2013 les établissements où les APE arrivent à collecter la totalité des cotisations des APE sont au nombre de deux. Deux établissements n'arrivent à réunir que moins de 50% de ce qui est prévu. Sur le total des établissements, les APE collectent en moyenne 65,5% du montant prévu. L'écart moyen entre les cotisations prévues et les cotisations effectivement collectées est donc relativement important.

[72] Pour calculer le montant prévu, nous avons multiplié la somme de la cotisation annuelle par le nombre d'élèves inscrits à l'école. Nous avons récolté les données concernant les sommes mobilisées par l'APE à partir de la fiche statistique annuelle qui est compilée par le directeur de chaque école de la commune.

Tableau n° 21 : La mobilisation financière des APE de Boromo pour l'année 2012-2013

N°	*Établissement*	*N° d'élèves*	*Cotisation annuelle*	*Montant prévu*	*Montant collecté*	*Taux de recouvrement*
1	Boromo A	596	2000	1 192 000	650'000	54.5%
2	Boromo B	533	1500	795 000	592'500	74.1%
3	Boromo B2	210	2000	420 000	226'000	53.8%
4	Boromo C	592	2000	1 184 000	602'000	50.8%
5	Boromo D	517	1500	775 000	240'000	30.9%
6	Boromo E	462	2000	924 000	600'000	64.9%
7	Wahabou A	285	2000	570 000	490'500	86.0%
8	Wahabou B	216	1500	324 000	221'000	68.2%
9	Wahabou S	172	2000	344 000	260'000	75.5%
10	Lapara	165	2000	330 000	400'000	82.5%
11	Koho	454	1600	732 000	153'000	21.1%
12	Nanou	379	1500	568 000	568'000	99.9%
13	Ouroubono	377	2000	754 021	754'000	99.9%
14	Signonghin	178	2000	356 000	270'000	75.8%
15	Kagare S	122	2000	244 000	226'750	92.6%
16	Virou	213	2000	426 000	268'000	62.9%
17	Wako	174	1500	261 000	168 000	64.3%
Tot				10 199 021	6 689 750	65.5%

Source : Fiche statistique annuelle MEBA

7.1.1.3 Un cas de mobilisation dans la commune de Boromo : la grève des parents d'élèves de Virou

La mobilisation des parents d'élèves de l'école de Virou, village d'environ mille habitants situé à une dizaine de kilomètres de Boromo, est significative des controverses liées au paiement des cotisations. Les parents d'élèves ont exprimé leur frustration durant l'assemblée générale de l'APE organisée pour la rentrée scolaire de 2011. Le bureau APE avait la tâche de transmettre une nouvelle impopulaire : la délivrance du matériel pédagogique pour les maîtres avait pris du retard. Les enseignants du village refusaient catégoriquement de commencer les cours tant que les conditions nécessaires n'étaient pas réunies. L'inspecteur avait élaboré une liste de fournitures que chaque parent devait acheter pour éviter que les cours ne commencent trop tard. Face à cette situation, les parents ont déclaré le boycott du payement des cotisations APE. Ils ont menacé de retirer leurs enfants de l'école en attendant que le directeur de l'école soit remplacé et que le coût de la scolarisation soit revu à la baisse. Ils ont réclamé également la démission du bureau APE et son renouvellement.

Les retards dans la livraison du matériel pédagogique et le refus des enseignants de commencer les cours ont exacerbé une situation déjà conflictuelle. En effet, en 2011, l'APE avait fixé le prix des cotisations à 3 100 FCFA, montant largement supérieur à la moyenne au niveau de la commune. L'APE souhaitait réfectionner le logement du directeur de l'école et lui construire une douche, pour s'assurer qu'il réside dans le village. La plupart des parents avaient initialement rechigné à s'acquitter d'une somme considérée comme trop élevée. Toutefois, à la fin de l'année scolaire, les trois quarts des parents avaient tout de même versé leur contribution. Les membres du bureau APE et le directeur avaient exercé une forte pression sur les élèves tout au long de l'année afin de recouvrir les cotisations APE. Au cours de l'année, deux élèves avaient abandonné l'école, car leurs parents étaient insolvables. La mère d'un élève témoigne :

> « Il y a deux élèves, il s'agit de Moose, qui ont été chassés, mais ce n'est pas juste. Le bureau APE et les enseignants les pourchassaient à chaque fois pour qu'ils envoient l'argent, jusqu'au moment où les parents ont décidé de garder les enfants à la maison. Mais bon, il y avait des membres du bureau aussi qui n'avaient pas payé, mais on n'a pas chassé leurs enfants. » (M. D., Virou, 13/06/2012)

Ce qui a choqué le plus les parents d'élèves et suscité leur mécontentement, ce n'est pas le simple fait qu'on puisse exclure un enfant de l'école pour non payement de la cotisation APE, mais plutôt le fait que ce renvoi sanctionnait de manière discriminatoire des enfants *moose*. En effet, l'un des membres du bureau, un autochtone qui était actif dans la collecte, n'avait lui-même pas versé la somme. Il a argumenté en expliquant avoir plusieurs enfants à l'école et que par conséquent, il n'était pas en mesure de verser la totalité de la somme.

En outre, les parents ont dénoncé l'utilisation illicite de fonds de la caisse APE. D'une part, selon leurs dires, le directeur de l'école avait prélevé une somme trop élevée pour la construction de sa douche. D'autre part, la caisse APE s'était transformée en une petite institution de crédit à l'échelle villageoise[73]. Selon le témoignage de plusieurs parents d'élèves, plusieurs membres du bureau APE *moose* auraient emprunté de l'argent de la caisse sans jamais rembourser la somme.

---

[73] Il est nécessaire de signaler que les le fait qu'il existe un système d'emprunts sur le fonds de la caisse est un phénomène répandu dans la quasi-totalité des APE, autant en ville qu'en milieu rural.

Le boycott du payement des cotisations par les parents d'élèves a conduit à une reconfiguration importante de l'organisation de l'école en 2012. Le directeur de l'école a été réaffecté dans un autre établissement de la commune. Il était impossible pour lui de continuer à travailler au village. Le bureau APE a été renouvelé, ou mieux, il a été remanié, suivant une procédure de cooptation non conforme aux règles en vigueur, qui prévoient des élections. Seuls le trésorier et son adjoint, tous les deux Moose - donc des allochtones - ont démissionné. Le secrétaire APE, autochtone et provenant de la famille de la chefferie, qui était lui aussi impliqué dans le détournement de fonds, est devenu commissaire aux comptes du bureau. Son frère est devenu le président de l'APE. Le nouveau secrétaire et le trésorier de l'APE proviennent quant à eux d'une famille autochtone, la troisième par ordre d'arrivée dans le village traditionnellement délégués à l'accueil des étrangers, sous contrôle du chef. Cette reconfiguration montre que les membres du lignage fondateur ont eu préséance sur les « étrangers domiciliés » (Hochet, 2011) pour occuper les fonctions dans le bureau. La grève des parents d'élèves acquiert une signification nouvelle. Ce n'est pas le simple détournement de fonds qui est considéré comme illégitime (d'ailleurs, le renouvellement du bureau n'a pas suivi une logique de sanction). Du point de vue local, ce qui est inacceptable, c'est que des ressources villageoises aient été détournées par des gens considérés comme « étrangers ».

La légitimité conférée par l'appartenance à une famille « bien placée » prime sur le principe de transparence ou d'efficacité d'action de l'APE. Une autorité villageoise nous explique à ce propos :

> « Tu le sais, dans toute chose il y a un ''deal''. La cotisation, c'est le bureau APE qui doit la décider, grève ou pas grève. Au fond, les gens savent que tout doit rester entre nous. Les Moose, ils sont toujours là, mais il est mieux qu'ils ne soient plus à la tête de la chose. Si maintenant ils refusent de payer, ça veut dire que leurs enfants aussi seront renvoyés. » (D. B., 15/06/2012).

Ce témoignage illustre le fait que, à l'échelle villageoise, la cotisation est conçue comme étant apparentée à une taxe, taxe qui doit être reversée à une famille qui détient légitimement des droits de décréter qui peut avoir accès au service public. La légitimité de cette autorité semble ne pas être contestée, car elle serait régie par une vision de la « citoyenneté locale » (Jacob et Le Meur, 2010). Toutefois, le coût de la

scolarisation engendre un sentiment d'insatisfaction généralisée vis-à-vis de la gestion de l'école. Un parent d'élève nous dit :

> « L'école est trop chère et nous en avons marre. Tout le monde '' chosine'', ils se font de l'argent. Ça ne peut plus continuer comme ça. La mairie, les APE, ils sont tous du même rang. Cette année, les récoltes n'étaient pas bonnes, nous allons faire comment ? Ce n'est plus possible de payer pour l'école, alors que nous ne voyons rien. La mairie dit qu'ils vont nous donner ceci, l'APE dit qu'ils vont faire cela, alors qu'ils bouffent simplement et nous souffrons seulement. C'est pour ça que nous avons fait la grève, sans enfants il n'y a pas d'école, ou bien ? Si un homme reste trop longtemps sous un arbre sans rien dire, finalement même les oiseaux vont finir par lui chier dessus. » (M.D., 18/06/2012).

Plusieurs éléments d'analyse peuvent être retenus de cette mobilisation des parents de Virou. Premièrement, le caractère monopolistique de l'offre à l'échelle du village empêche aux parents de « faire défection » et d'inscrire leurs enfants dans une école qui leur paraîtrait plus adaptée. Du moment qu'ils choisissent de scolariser un enfant, leur « dépendance »[74] vis-à-vis du service public est très forte. Nous avons aussi vu que d'une certaine manière, l'effort de cotisation supplémentaire demandé était perçu par les parents d'élèves comme devant s'échanger contre de bonnes prestations de service (une meilleure disponibilité du directeur, la délivrance de fourniture dans les temps, un comportement correct des dirigeants du bureau APE). Deuxièmement, nous avons mis en exergue l'usage sélectif des normes qui régissent la co-production du service par les APE. Au sein du village, nous voyons que s'opère une attention concernant la définition des rôles internes dans l'APE. Ce qui se traduit aussi par une attention et un orgueil particuliers au sujet des titres formels de président, secrétaire, trésorier, commissaire aux comptes, etc. Même lorsque la recomposition du bureau est motivée par un mouvement de protestation, les règlements qui devraient régir l'élection des membres ne sont pas appliqués. Le bureau se reconfigure suivant des principes qui ne tiennent pas compte des règlements des APE dictés par les arrêtés. Même lorsque le mécontentement et la frustration sont exprimés à haute voix, la plupart des parents ne semblent pas être en mesure de distinguer entre les niveaux de responsabilité. L'État, la mairie, l'APE, les enseignants sont tous incriminés, et au

[74] Selon les analyses de Jobert, le degré de dépendance des usagers peut être étudié à partir de l'analyse de trois variables : (i) le caractère monopolistique de l'offre, (ii) le degré selon lequel le service est considéré par l'usager comme étant indispensable, (iii) la possibilité d'accéder à des services alternatifs (1992 : 50-51, cité par Seiermann 2011).

même degré. Le fait de ne pas pouvoir situer le niveau de responsabilité de chacun des acteurs engendre des actions de revendication peu coordonnées. Nous assistons à des manifestations sporadiques et peu politisées. cette mobilisation était née d'un mécontentement concernant le montant des cotisations sollicitées, à la suite d'une défaillance du système étatique/municipal de délivrance du matériel didactique pour les enseignants. Le remaniement au sein du bureau ne répond pas aux revendications des parents d'élèves : il n'apporte pas de solutions à la question des cotisations et des fournitures, et surtout, il ne sert pas à sanctionner ou modifier les pratiques du bureau. Il permet à certains parmi les autochtones d'affirmer leur position sur la gestion d'un bien public. Dans ce sens, la mobilisation des parents est récupérée par une élite, pour consolider son autorité. Les parents d'élèves, même si leur revendication initiale n'a pas trouvé satisfaction, se conforment à cet état de fait.

7.1.2 LES ASSOCIATIONS DES MÈRES ÉDUCATRICES (AME)

La création des AME remonte à 1992 et répond à une tendance générale de mise en œuvre des politiques d'équité de genre, afin que les mères s'inscrivent dans la logique de la promotion de la scolarisation de leurs enfants en général, et des filles en particulier. Comme les APE, les AME sont dotées d'une assemblée générale et d'un bureau exécutif[75]. Le directeur provincial de l'enseignement de base, le directeur de l'école et le président APE sont membres d'honneur de l'AME.

A Boromo, huit AME sont fonctionnelles. Seules deux AME ont fixé des cotisations pour leurs membres. Ces cotisations ne sont pas réinjectées dans le fonctionnement de l'école, mais servent comme base pour la réalisation d'une caisse de crédit (tontine).

Deux AME dans la commune bénéficient d'un crédit étatique pour développer des activités génératrices de revenus. Il s'agit d'un fonds utilisé pour développer des activités commerciales de petite envergure (vente d'oignons ou de biscuits au sésame à la gare, ou achat de mil pour la fabrication de la bière). Au sein de l'école, les AME sont impliquées en premier lieu dans l'entretien de l'espace scolaire et dans la gestion

[75] Le bureau exécutif n'est composé que de cinq membres : une présidente ; une secrétaire ; une trésorière, une secrétaire à l'organisation ; une secrétaire à l'information. Deux commissaires aux comptes non membres du bureau se chargent de la vérification de la caisse de la trésorière.

de la cantine scolaire. Les activités de sensibilisation à proprement parler sont rares. Les activités concrètes des AME paraissent plutôt répondre aux standards de la division sexuelle du travail d'une société lignagère.

7.1.2.1 L'organisation de la cantine scolaire

L'exemple le plus clair de l'engagement des AME dans la co-production du service est représenté par la gestion de la cantine scolaire. Le système des cantines scolaires a été instauré au Burkina Faso en 1962. Les avantages de l'introduction des vivres à l'école sont multiples : la cantine offre de meilleures conditions d'apprentissage pour les enfants ; pour les enseignants, la présence de la cantine influence aussi la décision des parents de scolariser leurs enfants ; elle contribue à la réduction de l'absentéisme et des abandons des élèves qui résident loin des écoles. Ces visions sont en résonance avec les objectifs de la Direction de l'allocation des moyens spécifique des écoles (DAMSE) et des partenaires techniques et financiers[76].

L'approvisionnement des cantines dépend fortement de la politique des pourvoyeurs de l'aide alimentaire. Ce contexte a été bouleversé par l'annonce en 2007 du désengagement progressif des interventions de l'ONG américaine Catholic Relief Services (CRS), qui offrait un appui structurel. De nos jours, le gouvernement doit organiser l'approvisionnement des cantines avec des moyens limités et doit composer avec une aide extérieure qui affiche ses propres conditionnalités et modes de fonctionnement. La conditionnalité principale depuis la signature du Cadre général de coopération État-Partenaires en matière de sécurité alimentaire, en 2003, est relative à la formalisation de la nécessité de faire « participer » les associations de l'école à l'organisation de la cantine. Le ministère conditionne l'envoi de vivres à l'existence préalable d'un magasin de stockage et d'une cuisine conforme aux normes. La ration de vivres couvre un horizon temporel limité (pas plus d'un trimestre). La livraison de vivres comporte la mise en place d'une organisation à l'échelle de l'école pour préparer et gérer les denrées alimentaires.

---

[76] Le cadre institutionnel et juridique des ces activités est décrit dans le décret 2004-093/PRES/PM/MEBA du 31 mars créant la DAMSE. Cette direction est rattachée au secrétariat général du MENA, avec comme attribution « l'approvisionnement des cantines scolaires sur tout le territoire en assurant le transport, le stockage, le contrôle et la préservation de la qualité des denrées ». Pour atteindre l'objectif assigné à la DAMSE, plusieurs partenaires interviennent avec des appuis divers. On pourrait citer : CRS, PAM, FDC, Plan Burkina.

Le cas de l'organisation des cantines scolaires est l'illustration éloquente d'un processus par lequel se construit, autour d'un événement spécifique (en l'occurrence, l'envoi de denrées alimentaires) une intégration de groupes d'acteurs (producteurs, commerçants, transporteurs) d'institutions (gouvernement et PTF) et d'associations d'usagers. Cette intégration se réalise par la formulation plus ou moins explicite de normes et prescriptions. En ce qui concerne les opérations de distribution de vivres, la DAMSE procède à un appel d'offres sur le plan national. Les partenaires techniques et financiers prennent en charge la procédure d'acquisition et de transport au niveau international. Les vivres sont acquis selon les procédures de passation de marché et sont livrés aux écoles par des transporteurs privés[77]. A l'arrivée des denrées alimentaires à l'école, les APE, AME et les enseignants doivent signer un bordereau de livraison et un protocole d'accord sur la gestion des vivres. Ce protocole est exhaustif : il spécifie les conditions de stockage, les modes de distribution des denrées alimentaires, les conditions d'hygiène, etc. En théorie, chaque école devrait nommer une gestionnaire des vivres censée veiller au respect des critères signés dans ce protocole d'accord. Pour superviser le bon usage des vivres, le gestionnaire devrait tenir :

- un registre de sortie des vivres ;
- un cahier de gestion des stocks qui précise la date d'entrée ou de sortie du magasin, l'effectif des élèves présents le jour de sortie des vivres, la nature des vivres (riz ou haricot), la quantité de vivres sortie, le solde des denrées ;
- une fiche financière qui tient compte des recettes (cotisations, ventes diverses, etc.) et des dépenses (achat de condiments, d'ustensiles de cuisine, paye des cuisinières, etc.). Cette fiche est signée par le gestionnaire et visée par le contrôleur interne de la CEB ;
- une fiche de compte-rendu mensuel d'utilisation des denrées alimentaires, par laquelle le gestionnaire rend compte de la gestion au contrôleur CEB de la cantine ;
- un cahier de gestion du stock annuel. Le suivi est assuré par les contrôleurs CEB, provinciaux, ou ceux de la cantine scolaire. Ce contrôle se fait à partir des documents de gestion des vivres (fiches, cahier, rapport mensuel et

[77] Nous ne décrirons pas ici les difficultés dans la distribution et la gestion des stocks de vivres par l'État. Pour un aperçu de cette problématique, voir : UNICEF (2012) et Poussart Vanier (2005).

annuel) et par des visites de terrain. Dès que des défaillances sont constatées dans la gestion, des sanctions sont prévues (conseil de discipline, remboursement, procédures judiciaires).

Or, ces procédures complexes ne sont pas appliquées. Généralement, pour garantir l'obtention des vivres, les directeurs déclarent l'existence du magasin et de la cuisine même quand l'école ne dispose pas de ces infrastructures.

A Boromo, pour l'année scolaire 2011-12, les vivres sont parvenus fin février 2012, avec un retard considérable sur le démarrage des cours. La dotation envoyée (huile, haricot et riz) ne couvrait la préparation que pour trois mois d'école. À l'arrivée des vivres, les directeurs ont effectivement signé le bordereau de livraison, mais ils ont délégué la gestion des denrées alimentaires aux parents d'élèves. Au niveau des écoles de la commune, différentes modalités de gestion de la cantine ont été mises en oeuvre. En ville, le cas le plus fréquent est le suivant : les parents d'élèves ne cotisent pas de vivres pour compléter l'approvisionnement étatique. Les APE engagent des cuisinières au sein des AME, auxquelles elles versent un salaire symbolique. Les cuisinières qui prennent en charge la préparation du repas s'occupent aussi de la gestion et de la conservation des vivres. La cantine s'arrête après la rupture du stock. Le directeur compile par la suite les documents requis, mais aucune vérification n'est entreprise. Dans les villages, les cuisinières ne sont pas salariées. La préparation du repas incombe aux membres de l'AME qui travaillent à tour de rôle en fonction des différents quartiers. Dans deux villages de la commune, les AME s'occupent aussi de cotiser des vivres pour garantir une continuité de la cantine tout au long de l'année. Toutefois, la disponibilité des parents à cotiser des vivres varie d'une année à l'autre, en fonction de la productivité de l'année agricole. Dans presque toutes les écoles, l'approvisionnement de la cantine fait l'objet de petits litiges et de controverses internes. Par exemple, dans un village de la commune qui n'est pas doté de magasin propre, les vivres de l'école ont été stockés dans les greniers du trésorier de l'APE. Les cuisinières accusaient les femmes du trésorier d'utiliser une partie des denrées pour leur alimentation personnelle. Dans un autre cas, en ville, le directeur de l'école qui détenait les clés du magasin avait été surpris alors qu'il était en train de vendre des sacs de riz de l'école à un boutiquier de la place, pour rembourser un crédit. Il ne sera

pas dénoncé ni sanctionné pour ce détournement. Au final, en ce qui concerne la gestion de la cantine, l'État prévoit des procédures très complexes qui impliquent une professionnalisation spécifique des usagers en tant que magasiniers. La conséquence est que ces procédures sont le plus souvent contournées, ou appropriées de manière sélective, ouvrant la voie à des dysfonctionnements.

7.1.3 LES ENJEUX DE LA CO-PRODUCTION : QUELLES COMPÉTENCES POUR QUELLE PARTICIPATION ?

L'organisation de la co-production, telle qu'elle est proposée par les normes étatiques, implique des compétences spécifiques de la part des usagers. Que ce soit au sein des APE ou des AME, les parents d'élèves sont appelés à mobiliser des connaissances techniques spécifiques, en matière de gestion, d'exercice de procédures administratives et budgétaires. Or, peu nombreux sont les parents d'élèves en mesure de prendre en charge ces compétences. Cette situation génère plusieurs types de conséquences : les directeurs des écoles jouent un rôle prédominant au sein des structures communautaires, se substituant aux représentants des usagers, tant au niveau des décisions politiques que de la gestion des fonds.

Par conséquent, dans beaucoup d'écoles, le directeur s'occupe des fonctions de secrétaire de l'APE et de l'AME. A Boromo par exemple, dans dix écoles de la commune, le directeur tient un registre qui comptabilise la collecte, budgétise les dépenses, fait un bilan des dépenses, etc. Comme il participe aussi aux décisions d'allocation des fonds, les APE et les AME sont devenues des instruments entre ses mains.

Dans d'autres cas, nous observons que lorsqu'il existe au village une élite lettrée, celle-ci a tendance à monopoliser le contrôle du bureau de ces associations. Souvent, l'application des normes qui régissent l'élection des membres du bureau est ignorée pour permettre le maintien de certains individus à des postes, ou alors pour opérer des choix sélectifs des représentants qui peuvent siéger au bureau (comme dans le cas de Virou, par exemple). Ces pratiques ouvrent la voie à des irrégularités, dont la première des conséquences est la désolidarisation des autres usagers, qui refusent alors de payer les cotisations.

7.2 LES ATTENTES DES PARENTS D'ÉLÈVES

L'horizon d'attentes des parents d'élèves comporte deux dimensions, liées entre elles: (i) les projets éducatifs, soit la formation d'attentes relatives au parcours scolaire et à l'insertion professionnelle des élèves, et (ii) les attentes relatives à la qualité de la prestation de service. Les parents d'élèves évaluent de diverses manières le service éducatif, en fonction de leurs projets éducatifs et de leurs compétences d'évaluation (Van Zanten, 2005). Ces dernières reposent sur leurs connaissances générales, la connaissance des procédures administratives et l'intériorisation d'un statut social qui présuppose l'idée d'avoir « droit » à un certain type de prestation de service (Sabadiè, 2001).

7.2.1 LES PROJETS ÉDUCATIFS ET PROFESSIONNELS DES PARENTS POUR LEURS ENFANTS

7.2.1.1 Les projets éducatifs des paysans

Toute une série d'études sur les stratégies éducatives des familles et les demandes de scolarisation en milieu rural burkinabè ont démontré que les familles adoptent une pluralité de stratégies scolaires. Ces études mettent en évidence un certain nombre de variables ou de macro-déterminants des pratiques éducatives de scolarisation : les modes de production, la religion, l'appartenance ethnique et le statut d'autochtone/ou d'étranger, la structure démographique et la taille de la famille. Toutes ces variables influencent le parcours scolaire et façonnent les attitudes des parents vis-à-vis de l'école (Kobiane, 1999 ; Pilon et Yaro, 2001 ; Kobiane, 2002 ; Marcoux et Pilon, 2003 ; Baux, 2007 ; Kobiane et Pilon, 2008). Malgré cette variété de stratégies de scolarisation, parmi les agriculteurs de Boromo, nous retrouvons une représentation dominante de l'école et de la réussite sociale qui explicite leurs projets éducatifs. Cette conception est illustrée clairement dans le discours d'un parent d'élève du village d'Ouroubono :

> « L'âne met bas rien que pour diminuer le poids de la charrette… Chez nous c'est comme ça. Il y a un proverbe qui dit : Quand tu mets un enfant au monde, nourris-le jusqu'à faire pousser ses dents, car il te nourrira en retour quand tu auras perdu tes dents… Si j'envoie mon enfant à l'école, c'est pour qu'il soit quelqu'un demain, pour qu'il ne soit pas un agriculteur comme moi. S'il gagne un bon boulot, il pourra songer à notre famille et même au village… Mais l'école, il faut la continuer même après le CEP et la scolarité coûte très cher… Parce qu'il faut de gros diplômes maintenant pour travailler… S'il a juste le

> CEP, il ne va rien devenir. Mais Dieu est là pour nous aider et chacun a sa chance ». (D.M., 9/03/2012)

Les parents s'attendent à ce que l'école puisse préparer leurs enfants à une insertion dans le monde salarié. La quasi-totalité des parents est consciente du fait que les diplômes supérieurs sont nécessaires afin que l'élève puisse avoir accès aux concours de la fonction publique ou à un emploi salarié.

Depuis les années 1990, l'inadéquation entre formation et emploi a créé une situation dans laquelle de nombreux jeunes étudiants ne sont plus en mesure ni de trouver un travail en ville, ni de réintégrer le monde rural. Face à ces cas fréquents d'« échec », on pourrait supposer que plusieurs familles d'agriculteurs adoptent des « stratégies d'arrêt de scolarisation ». Par exemple, Gérard (1997) a observé qu'au Mali, de nombreuses familles décident d'arrêter de scolariser les puînés de manière conjoncturelle, en fonction de la situation de chômeur ou de l'échec scolaire du fils aîné. Ces stratégies s'expliqueraient par le fait que l'investissement dans la scolarisation est considéré par ces parents comme un investissement à perte pour tout le ménage. À Boromo, et plus particulièrement parmi les familles d'agriculteurs, nous ne rencontrons pas ce genre de stratégies. La forte propension à scolariser les enfants parmi les agriculteurs boromolais est liée à des considérations relatives à leur appréciation de la viabilité du système de production agricole (voir : Jacob *et al.*, 2007 ; Héma, 2008). De nombreux agriculteurs pensent que le système agricole est de moins en moins viable et qu'il ne procure pas forcément un bon avenir pour leurs enfants. De ce fait, la scolarisation, l'obtention de diplômes et l'insertion dans le monde du travail salarié sont devenues les issues privilégiées par de nombreux paysans pour permettre à leurs enfants de négocier au mieux leur futur. Les parents sont principalement intéressés par la valeur symbolique de l'éducation formelle, conçue comme un point de passage obligé qui permettrait à leurs enfants de quitter le système agricole et d'entrer dans le « monde moderne » en acquérant un nouveau statut social, ce que Serpell appelle une « représentation extractive de la réussite sociale et de la scolarisation » (1993 : 20). Il s'agit de doter l'enfant des capacités nécessaires à la réussite sociale à travers la scolarisation en l'extrayant du mode de vie associé au monde rural. Cette extraction n'est pas considérée comme une perte pour la famille, car l'éloignement n'implique pas la rupture des obligations relatives aux logiques de « justice intergénérationnelle » (Jacob, 2004, 2007). Ces obligations

comportent le devoir du parent d'assurer une chance de réussite à son enfant en l'inscrivant à l'école, mais aussi le devoir de ce dernier de subvenir aux besoins de ses parents lorsqu'ils ne pourront plus poursuivre leurs activités productives. Parmi les agriculteurs boromolais, nous assistons donc dans la plupart des cas à des pratiques de scolarisation qui reproduisent en partie les logiques de justice intra- et intergénérationnelles préexistantes. L'école assume une très forte signification symbolique. En incluant l'école dans le lieux associés à la transmission de biens, les paysans boromolais s'approprient une nouvelle ressource parmi celles qui permettent d'exprimer et de négocier les relations sociales inter- et intragénérationnelles[78].

7.2.1.2 Les projets éducatifs des parents parmi les fonctionnaires et les salariés en milieu urbain

En milieu urbain, surtout parmi la classe des fonctionnaires, le fait d'envoyer les enfants à l'école semble une chose naturelle, qui ne demande pas de justification particulière. La scolarisation n'est pas autant liée à la quête de réussite sociale. Quoi qu'il en soit de l'avenir des enfants, l'école est considérée comme une source d'« éveil » qui fournit un certain nombre de compétences (lecture, écriture, calcul), des bases nécessaires à l'exercice de n'importe quelle activité.

Cette attitude signale l'émergence d'une représentation non instrumentale de la scolarisation qui pourrait prendre de plus en plus d'ampleur dans les années à venir. En général, les enfants de parents issus des familles possédant déjà un capital scolaire se retrouvent dans des conditions optimales pour poursuivre aussi les études au-delà du cursus primaire : ils maîtrisent la langue française avant de rentrer à l'école, ils disposent de meilleures fournitures et de l'accès à des livres, ils bénéficient généralement d'un meilleur encadrement à la maison et d'un soutien scolaire quotidien.

Toutefois, en ville, les inégalités liées à la position sociale des parents d'élèves sont fortes. En effet, comme le démontrent les analyses de Baux (2007 : 415-417), en milieu urbain, l'origine socioéconomique ou la « classe sociale » des parents sont des facteurs importants pour comprendre les trajectoires scolaires et les attentes des parents vis-à-vis de l'école. En effet, parmi les classes populaires (ouvriers,

[78] Une analyse similaire a été accomplie par Stambach (1998 : 193-195) qui a étudié plus particulièrement les pratiques de scolarisation dans le cas de la société Chagga en Tanzanie.

mécaniciens, artisans, petits commerçants, paysans), même si la tendance reste celle d'inscrire tous les enfants à l'école primaire, les chances de terminer le cycle primaire et de poursuivre la scolarité au secondaire sont beaucoup plus faibles. Toutefois, en milieu urbain, que cela soit parmi la classe des fonctionnaires lettrés ou parmi les classes populaires, la répresentation dominante de l'école est que les savoirs scolaires sont « importants en soi ». Cette representation instaure aussi des attentes spécifiques des parents lettrés par rapport à la qualité de l'enseignement et aux compétences acquises par les élèves au-delà des possibilités futures d'intégration dans le marché de l'emploi.

7.2.2 LES ATTENTES ET LA SATISFACTION VIS-À-VIS DE LA PRESTATION DE SERVICE

Les entretiens avec les parents d'élèves nous ont permis de faire émerger plusieurs paramètres d'appréciation du service : il s'agit notamment de l'accessibilité de l'école, de l'encadrement pédagogique par les maîtres et des connaissances acquises par les élèves. L'importance accordée à chacun de ces aspects varie largement en fonction des parents d'élèves. En effet, les parents les plus scolarisés tendent à accorder une très grande importance au curriculum et aux acquis scolaires des élèves. Par contre, les parents les moins scolarisés expriment surtout le désir que l'école soit accessible et moins chère. Ils voient dans la scolarisation une chance de promotion sociale, mais ne sont pas en mesure d'évaluer les acquis scolaires.

L'accessibilité de l'école

L'accessibilité peut être définie comme la capacité des ménages à exercer le droit de scolarisation des enfants. Pour évaluer cette dimension, nous avons demandé aux parents d'apprécier la disponibilité des places lors du recrutement et d'estimer les coûts liés à la scolarisation. La majorité des parents d'élèves interviewés (58%) ont declaré que les places disponibles à l'école sont insuffisantes. 24% des parents trouvent le nombre de places « passable ». Seul un faible nombre des parents (10%) sont entièrement satisfaits par rapport à la disponibilité des places. Dans plusieurs écoles de la commune, le nombre d'élèves potentiels excède la capacité d'accueil des écoles. Lors des entretiens, plusieurs parents, autant en milieu rural qu'en milieu urbain, ont manifesté leur frustration relative à l'impossibilité d'inscrire leurs enfants aux cours :

> « Mon dernier enfant, j'ai essayé deux fois, mais je n'ai pas pu l'inscrire à l'école. Je suis allé une première fois et le directeur m'a demandé de payer les frais des cotisations APE. Je lui ai dit que je n'avais pas les sous sur moi, et il m'a dit de revenir. Je suis revenu le jour après avec l'argent et tout, et on m'a dit que les listes étaient bouclées et qu'il y avait déjà trop d'enfants… Je suis revenu deux ans après parce que ici à Koho, le recrutement c'est chaque deux ans, et on m'a dit que l'enfant avait dépassé l'âge… Je suis allé à la préfecure et à la mairie pour qu'on change la date de naissance, mais rien… Ça n'a pas marché. L'enfant est resté à la maison et franchement il me fait pitié… Il voit chaque jour sa sœur et tous les autres enfants aller à l'école et il demande pourquoi lui il ne peut pas aller… C'est triste qu'on a gâté son école comme ça… »
> (A.O., 02/03/2013)

L'exclusion d'enfants du système éducatif lèse leur droit de scolarisation. Comme nous l'avons vu, les directeurs conditionnent l'accès aux cours au paiement des cotisations APE, ce qui discrimine les familles les plus pauvres. En ce qui concerne l'appréciation des coûts de la scolarisation, la majorité (57%) des parents interviewés considère qu'ils sont trop élévés. 32% des parents déclarent que le coût de la scolarisation est abordable. Seulement le 7% déclarent qu'il est peu élevé. Dans 4% des cas, les parents ne peuvent pas fournir une appréciation.

L'encadrement pédagogique

Les parents ont identifié trois paramètres d'appréciation relatifs à l'encadrement pédagogique : l'assiduité des enseignants au cours, la ponctualité des enseignants et le suivi didactique des enfants en classe. En ce qui concerne l'appréciation de la ponctualité et l'assiduité des maîtres, elle est positive pour 63% des parents d'élèves. 18% des ménages considèrent passable la ponctualité des enseignants. 13% déclarent ne pas pouvoir apprécier cette dimension. 6% des enquêtés déclarent que la ponctualité des enseignants est insatisfaisante. Le travail de maîtres est apprécié positivement par 48% des parents. 29% des usagers l'estiment passable, et 10% insuffisant. 13% des parents déclarent n'être pas en mesure d'apprécier. En général, en milieu rural et parmi les parents les moins scolarisés, on retrouve des appréciations positives de l'instituteur ou une réticence à formuler une opinion sur l'exercice du travail des enseignants. Par contre, ces mêmes parents paraissent très attentifs à la « réputation » morale des enseignants (leur gentillesse, leur statut matrimonial, la résidence effective dans le village, etc.). 90% des usagers qui déclarent être insatisfaits par rapport à la qualité de l'encadrement pédagogique par le maître sont de

fonctionnaires. Il est donc possible d'émettre l'hypothèse que le degré de scolarisation influence le processus de formation d'attentes vis-à-vis de la qualité de l'encadrement pédagogique.

Les acquis scolaires des élèves

Les parents d'élèves font émerger trois indicateurs clés dans l'appréciation des acquis de l'école primaire : (i) l'appréciation des résultats scolaires des élèves, (ii) les raisons qui poussent à l'échec ou à l'abandon scolaire, (iii) l'évolution dans le temps de la qualité du système éducatif. À Boromo, le taux d'achèvement au primaire pour l'année 2010-2011 s'élevait à 75,4%. Les trois quarts des élèves inscrits obtiennent donc le certificat d'études primaires. La majorité des parents (56%) considèrent ces résultats comme étant passables ; 20% des parents sont satisfaits des résultats ; 18% des parents estiment qu'ils sont insuffisants ; 6% affirment ne pouvoir pas apprécier cette dimension.

En ce qui concerne les acquis des élèves, 49% des parents retiennent que le niveau de élèves est resté constant par rapport au passé. 25% considèrent que le niveau de l'enseignement a baissé par rapport à dix ans en arrière, 10% déclarent que les compétences acquises par leurs enfants sont bien meilleures que dans le passé, 16% considèrent ne pas pouvoir apprécier les acquis scolaires de leurs enfants. À peu près 40% des parents interviewés ont eu un enfant qui a échoué ou a abandonné l'école. Parmi les agriculteurs, la raison la plus souvent mentionnée pour expliquer les abandons ou l'échec scolaire est le manque de motivation et d'intelligence de la part de l'élève. Elle vient devant les autres, qui sont dans l'ordre : le manque de moyens pour payer l'école à tous les enfants en âge de scolarité dans la famille, l'indiscipline de l'élève (raison citée plus souvent pour les garçons), la nécessité de disposer de l'aide de l'enfant à la maison (raison citée pour les filles), et les problèmes de santé. De manière étonnante, parmi les agriculteurs, aucun parent n'affirme que la qualité du service influence la réussite ou l'échec scolaire des élèves. Par exemple, un agriculteur de Nanou interrogé sur les facteurs internes à l'enseignement qui engendrent l'échec ou la réussite scolaire des élèves nous répond :

> « Moi je ne sais pas tout cela… C'est comme si l'étoile allait quitter le ciel pour venir demander au caïman qui plonge dans l'eau quel jour la lune va sortir… Le caïman qui n'est pas bête va répondre qu'il ne s'est pas encore

> lavé la face et qu'il ne peut pas répondre à sa question… Tu as fait l'école, tu sais mieux que moi ce qui va et ce qui ne va pas. Mais moi, je pense que ce n'est pas la faute des maîtres si l'enfant ne réussit pas. Au fait, c'est la faute de l'enfant. Ce n'est même pas une question d'intelligence. C'est sa chance, il est né avec… Tu vois, si tu mets tout le monde dans un œuf, il y aura une seule personne qui arrivera à construire un hangar sur l'œuf… Ça veut dire que même si le maître est mauvais et que l'école est pourrie, il y aura un élève qui va réussir dans la vie… Et même si l'école est bonne et le maître est bon, il y aura toujours des élèves qui vont échouer… Donc pour moi, chaque enfant a sa chance et je ne critique personne. » (D.B., 11/03/2011)

Cet extrait montre avec finesse le processus de naturalisation des inégalités sociales inhérente à la société rurale. L'école est considérée comme une « voie incertaine » de la réussite sociale et cette incertitude est inscrite dans le « destin » de chaque enfant. Pour ce parent, il est donc inutile d'apprécier les conditions de délivrance du service car, quelles que soient les conditions, il y aura un certain nombre d'élèves qui par « chance » vont réussir les études et autant d'autres qui vont échouer. Au contraire, en milieu urbain, parmi la classe des fonctionnaires, 95% des parents affirment que l'échec des élèves est lié aux faiblesses pédagogiques du système éducatif et donc qu'*a priori*, tous les enfants ont une chance égale de réussite. Par exemple, voici les propos d'une infirmière qui a inscrit ses enfants dans une école publique :

> « Bien sûr, je m'inquiète pour l'échec scolaire des enfants… A vrai dire, ce qui m'inquiète, c'est que par rapport à notre époque, les enfants n'apprennent rien à l'école. Pour ma fille, je dois m'organiser pour qu'un enseignant à la retraite vienne lui donner des cours… Quand il ne vient pas, je m'occupe de la faire avancer dans le programme avec des livres que j'ai acheté à Ouaga. À vrai dire, elle va à l'école, mais ça ne sert pas à grand-chose… Elle s'amuse avec les autres enfants, elle fait des bêtises qu'on ne lui permet pas de faire à la maison. C'est ça l'éducation nationale [rires]. Dans notre famille, nous nous débrouillons encore parce que nous avons étudié, les problèmes c'est avec les gens qui ne suivent pas leurs enfants à la maison… C'est clair, parce que leurs enfants échouent et ne vont pas loin à l'école ! » (A. O., 16/03/2011)

Il est intéressant de noter que les parents les plus éduqués et les plus attentifs aux aspects pédagogiques pensent que l'échec scolaire est lié aux carences au niveau de l'enseignement. En outre, pour combler les carences du niveau de l'enseignement, ils mettent en œuvre des solutions palliatives : ils paient de cours privés à leurs enfants, ou ils s'occupent de transmettre eux-mêmes les connaissances de base qu'ils considèrent comme fondamentales pour la formation de leurs enfants.

*

CONCLUSION

Dans ce chapitre, nous avons illustré les différents modes de « participation » des parents d'élèves à la co-production et à l'évaluation du service. En matière de co-production, nous avons vu que les associations de parents d'élèves (APE et AME) jouent un rôle déterminant dans l'organisation des écoles. Ces associations offrent un apport financier et pallient aux carences d'approvisionnement matériel des établissements scolaires. Toutefois, sur le plan du fonctionnement interne, ces associations ont des difficultés à mobiliser des compétences organisationnelles en matière de collecte, de gestion de fonds et de planification des activités. De ce fait, dans la plupart des cas, les APE et les AME sont gérées par les directeurs ou par une élite locale. Ces derniers sont généralement plus préoccupés de recouvrir les fonds des cotisations que de représenter les desiderata des parents d'élèves au niveau de l'école ou sur le plan local. Les APE et les AME fonctionnent comme un relai dans la production du service et ne sont pas une instance de représentation des parents d'élèves. Le paiement des cotisations représente un facteur limitant la capacité des ménages les plus démunis à accéder au service scolaire. En ce qui concerne les attentes des parents relatives à la qualité du service scolaire, nous avons vu qu'elles sont diverses. Certains parents, surtout en milieu rural, estiment ne pas être compétents pour se prononcer sur tous les enjeux liés à la prestation de service (les aspects pédagogiques, par exemple). Les parents qui possèdent plus de capital scolaire développent par contre des attentes beaucoup plus précises par rapport à la prestation de service. Toutefois, en général, les attentes de parents d'élèves ne trouvent pas un canal d'expression institutionnalisé. De ce fait, les revendications sur le plan local n'ont que très peu de chances d'aboutir à un révision de règles qui aille dans le sens d'une prise en compte des attentes relatives à la qualité du service dans l'agenda politique local.

*

8 LE MÉTIER D'ENSEIGNANT, ENTRE DÉSENGAGEMENT ET SURINVESTISSEMENT

Selon les estimations de l'UNESCO, entre 2000 et 2015, le nombre d'instituteurs burkinabè devrait augmenter de 77% pour fournir un service en adéquation avec l'accroissement du nombre d'écoles et de la population scolarisée (Nillson, 2003). Le recrutement de nouveaux enseignants entraîne de fait une augmentation significative du budget alloué à l'éducation primaire. Or, tous les postes de dépenses de l'État burkinabè sont soumis à un contrôle de la part des bailleurs de fonds internationaux. Les coûts liés à la rémunération des enseignants ne font pas exception, d'autant plus qu'ils constituent le poste de dépense le plus important du secteur de l'éducation primaire.

Selon les économistes de la Banque mondiale, les salaires des enseignants burkinabè seraient trop élevés par rapport à ceux d'autres pays d'Asie et Amérique latine, si le critère de comparaison se rapporte en valeur de PNB moyen par personne. De ce fait, ces mêmes économistes affirment que des mesures d'austérité budgétaire sont nécessaires pour contraindre l'État à diminuer les coûts en matière de rémunération et gestion du personnel (Colchough et Al Samarrai, 2000).

Pour faire face à cette contrainte budgétaire, l'État burkinabè a précisément mis en œuvre des politiques d'ajustement structurel qui visent à faire diminuer ces coûts (Nkegne Nkegne, 2011; Barro, 2008). Ce chapitre analyse les conséquences de ces politiques sur le processus de formation de l'identité professionnelle des enseignants, leur motivation et l'exercice de leur métier. L'analyse se fonde sur une enquête qui a impliqué 35 maîtres de 10 écoles de la commune de Boromo. La première section du chapitre propose une analyse du parcours professionnel des enseignants. Le chapitre décrit ensuite les représentations liées au statut social des maîtres. La troisième et la quatrième section mettent en perspective respectivement les conditions de vie et de travail des instituteurs. La dernière section propose une typologie de pratiques des enseignants, selon le type d'engagement qu'ils affichent vis-à-vis de leur métier. À ce niveau, les recherches de Hirschman (1972) nous fournissent un cadre d'analyse porteur, qui nous aide à cerner les différents comportements des enseignants, en identifiant leurs réponses face à leurs conditions de travail. Selon Hirschman, il y a au moins trois réponses possibles face à la détérioration des conditions de travail des

agents. La première réponse est relative aux stratégies de « sortie » : elle équivaut à une décision de se désengager vis-à-vis du métier. Les agents peuvent quitter le poste ou se désengager progressivement, dans le cas où il leur serait difficile de saisir des opportunités de changement de carrière. La deuxième catégorie analytique proposée par Hirschman, c'est-à-dire l'option « voix », peut être définie comme une tentative de la part de l'agent de réformer le système de l'intérieur par l'expression d'intérêts corporatifs. La troisième catégorie suggérée est la « loyauté », par exemple en surinvestissant : dans ce cas, même lorsque l'agent est confronté à la détérioration des conditions de travail, il adopte un comportement de type loyaliste. Généralement, cette attitude est accompagnée par des motivations professionnelles qui dépassent les seules raisons instrumentales. Indépendamment des catégories analytiques développées par Hirschman, les données discutées dans la dernière section du chapitre nous permettent de faire émerger une quatrième catégorie de réponses. Il s'agit notamment du cas des agents « réparateurs », qui adaptent les normes formelles pour faire face aux contraintes existantes et ainsi, continuer de fournir un enseignement qui soit en adéquation avec leur représentation de la « qualité » du service.

*

8.1 LE CHOIX DE LA CARRIÈRE ET LE PARCOURS PROFESSIONNEL DES ENSEIGNANTS

8.1.1 LE CHOIX DE LA CARRIÈRE

La plupart des jeunes enseignants interrogés dans le cadre de cette recherche de terrain sont rentrés dans la profession « à défaut de mieux », après s'être présentés à d'autres concours de la fonction publique. C'est l'exemple d'une enseignante d'une école de la ville. À propos des motivations qui l'ont poussée à entreprendre cette carrière, elle nous explique :

> « Je n'avais pas une motivation particulière pour faire l'enseignante puisque, auparavant, j'avais refusé de passer le test de l'enseignement : je voulais être infirmière. Je déposais chaque année les dossiers pour le concours de la santé mais, malheureusement, ça n'a pas marché. Lorsque le concours pour l'enseignement a été lancé, mon père m'a demandé de le faire, puisque nous étions trop nombreux en famille. À vrai dire, je suis devenue enseignante pour chercher l'argent et pour venir en aide à mes parents. Les gens viennent à l'enseignement par contrainte, par manque de boulot. J'ai déposé le concours d'enseignement avec d'autres concours, mais c'est ce dernier qui a marché ». (F.B., 14/03/2012)

Nombreux sont les enseignants qui avancent des motivations purement instrumentales lorsqu'ils nous parlent de leur métier. On devient enseignant parce qu'on a besoin d'un salaire, pour soutenir la famille, parce qu'on ne peut pas continuer les études, parce qu'on a échoué dans d'autres concours de la fonction publique, etc. L'engagement dans le métier d'enseignant est d'abord une décision imposée par des contraintes liées au contexte familial ou au manque d'autres débouchés professionnels. Toutefois, à peu près un quart des enseignants interviewés affirment que l'enseignement a été leur premier choix. En général, ils avancent des motivations non instrumentales pour justifier leur choix de carrière. Par exemple, une jeune enseignante de moins de 30 ans nous affirme :

> « Je me suis dit qu'il n'y a pas de sot métier. Je n'ai pas tenu compte des préjugés avant de m'engager dans l'enseignement. Je dirais que je l'ai fait par plaisir. J'ai opté pour être enseignante. J'ai des engagements avec les enfants et mon État. C'est par amour des enfants que j'enseigne ».
> (A.B., 12/03/2012).

Les instituteurs qui mettent en avant des raisons non instrumentales présentent bien souvent leur engagement dans le métier comme un choix délibéré, impulsé par une « vocation ». Ils sont plus prompts à mettre en avant les valeurs morales associées à leur profession : servir l'État, semer des graines de la connaissance, contribuer à moderniser le pays et améliorer les conditions de vie des futurs élèves. Ils considèrent aussi que les aspects relationnels liés à l'exercice de leur travail, comme l'amour des enfants, sont une récompense professionnelle qui va au-delà des raisons instrumentales.

8.1.2 CARRIÈRE ET PARCOURS PROFESSIONNEL DES ENSEIGNANTS

Au Burkina Faso, il y a trois catégories d'enseignants : les instituteurs adjoints certifiés (IAC), les instituteurs certifiés (IC) et les instituteurs principaux (IP). Ces catégories correspondent à un classement administratif qui est lié à une grille salariale. Les carrières dans le corps enseignant débutent par le statut d'instituteur adjoint certifié. Ce n'est qu'après deux ans de fonction que les IAC peuvent déposer une demande d'avancement pour devenir IC. On ne peut devenir IP qu'après 10 ans de service. Le traitement du dossier d'avancement par le ministère des Finances prend en moyenne deux ans avant d'être approuvé. Les analyses de Nanéma (2008) et Jacob *et al.,* (2009) montrent que pour réduire ce temps d'attente et faciliter le traitement de leurs dossiers d'avancement, les enseignants mettent en œuvre des stratégies

spécifiques. Ils suivent personnellement la transmission et la réception du dossier dans la capitale du pays. Pour ce faire, les enseignants doivent s'absenter de leur poste de travail, assumer les coûts liés au voyage et mobiliser un réseau de connaissances au sein du ministère pour favoriser un traitement rapide de leur dossier. Ils essaient donc de nouer des relations personnelles avec des agents du ministère. Ces relations n'excluent pas une contribution financière de l'enseignant, qui est généralement perçue par l'agent avant que le service ne soit rendu. Dans le jargon burkinabè, ces pratiques sont désignées par une métaphore spécifique. Les enseignants affirment devoir « poser une pierre sur le dossier » pour que leur demande d'avancement puisse être traitée dans un délai rapide. Presque tous les enseignants de Boromo ont une expérience soit fructueuse, soit d'échec liée au suivi de ces démarches d'avancement qui leur permettent en principe d'accéder à une augmentation de salaire.

*

8.2 LE STATUT DE L'ENSEIGNANT : « UN MÉTIER NOBLE MAIS INGRAT »

Les enseignants de Boromo évoquent une époque passée dans laquelle l'instituteur se sentait épanoui, utile et apprécié au sein de la société. Ce qui aurait changé avec le temps. Par exemple, un enseignant fort de trente ans de carrière résume :

> « Dans le passé, l'enseignant était respecté. Il était considéré comme une haute personnalité. De nos jours, il n'y a aucune considération pour l'enseignant. Par exemple, il y a des endroits où, si tu te présentes comme enseignant, les gens vont se moquer de toi. Si on nous donnait la parole lorsqu'il y a des ''boss'' qui nous méprisent, nous devrions leur expliquer que c'est grâce à l'enseignant qu'ils sont ce qu'ils sont aujourd'hui. » (M. D., 12/10/2012)

Les discours des enseignants de Boromo sont souvent teintés de nostalgie. Ils se figurent un « âge d'or », une époque passée, où ils jouissaient d'un statut social - aujourd'hui perdu. La dégradation du statut des enseignants peut être retracée historiquement, on ne la retrouve pas que dans les discours d'instituteurs nostalgiques. Les périodes pré- et post-indépendances ont été marquées par un rôle particulièrement important des enseignants. Ils ont été les premiers fonctionnaires d'État et les premiers gouvernants, avec les militaires. Ils comptaient parmi le petit nombre de dépositaires du « capital scolaire », à une époque où le secteur privé ne contribuait que de façon très marginale à structurer l'offre sur le marché de l'emploi. Les

enseignants ont aussi été les premiers fonctionnaires d'État à se réunir en un syndicat national, capable de représenter leurs intérêts corporatifs et de faire vaciller plusieurs gouvernements successifs. Ce n'est que dans les années 1980, à l'époque révolutionnaire, que la dégradation des conditions de vie des enseignants s'est généralisée avec le recrutement massif de jeunes instituteurs de faible niveau. Toutefois, à cette époque, les enseignants ont maintenu un fort engagement citoyen et une représentation d'eux-mêmes comme « éclaireurs des masses ». Un instituteur ayant servi pendant ces années nous parle ainsi de son métier, à cette époque :

> « Un des rôles primordiaux reconnus au maître est celui d'assurer la formation intégrale de l'enfant. Il doit faire de ce dernier un être capable de se déterminer par lui-même, afin de pouvoir occuper efficacement, plus tard, la place qui est la sienne au sein de la société et d'être utile à lui-même et aux autres. Par exemple, le directeur X a su faire de l'école un véritable outil d'intégration. Il a utilisé son savoir-faire pour asseoir convenablement les bases de l'éducation moderne en exploitant les ressources du milieu : la proximité du barrage, de la forêt, etc. J'ai été témoin occulaire de certains acquis et expériences de ce doyen de l'enseignement dans sa zone d'animation pédagogique au cours de mon stage pratique en 1985. À côté de la pédagogie, je l'ai connu agriculteur, éleveur, apiculteur, pour ne dire que ceci. De nos jours, la population du village ne cesse de faire les éloges de ce directeur qui a formé dans l'ombre des valeurs une génération d'élèves. On trouve dans le village des anciens élèves de diverses promotions qui exploitent la berge du barrage sans souci d'exode en ville. » (M.K., 05/11/2012)

Nous retrouvons dans ce récit la vision typique d'un directeur modèle, qui répond aux idéaux éducatifs du milieu intellectuel et politique burkinabè des années 1980. Cet enseignant nous propose la représentation d'un instituteur héroïque, qui serait à la fois un agent modernisateur, le représentant de l'État au village, mais aussi quelqu'un capable d'adapter les savoirs modernes aux besoins productifs des paysans. L'enseignement apparaît donc à cette époque comme étant une véritable « mission ».

En 1994, la dévaluation du franc CFA a engendré une forte augmentation du coût de la vie. Or, le salaire des enseignants n'a pas été ajusté en fonction de l'inflation ; leur pouvoir d'achat a donc chuté de façon considérable. Comme l'affirment de nombreux auteurs, nous assistons alors à une tendance prononcée à la paupérisation de l'enseignant (Bierschenk, 2007 ; Bianchini, 2004). Du moment que la quête de numéraire est forte et que les capacités financières constituent désormais le critère de la réussite sociale, les enseignants sont déclassés et mis au même rang qu'un

mécanicien ou qu'un secrétaire de bureau de la mairie. Les maîtres perdent donc à l'époque contemporaine une représentation positive de leur métier, pour des qualifications négatives. Ainsi, un jeune instituteur qui travaille dans le village de Lapara nous dit :

> « L'enseignement est un travail noble, mais ingrat. Nous sommes à la base du développement du pays, mais nous ne sommes pas considérés à notre juste valeur. L'État nous a abandonné ». (M.O., 13/9/2012)

Pour autant, l'enseignement continue à être considéré comme étant à la base du changement social. Nombreux sont les enseignants qui affirment que tout « développement » sur le plan personnel, mais aussi collectif, passe par l'instruction de base. Toutefois, ils considèrent aussi que la dégradation sociale de leur métier est un facteur qui se répercute sur leur motivation et la prestation de service. En outre, les enseignants ont presque toujours l'impression d'avoir un niveau de vie et une valorisation sociale inférieurs à ceux des autres agents de la fonction publique. Ceci est *a priori* difficilement compréhensible, du moment que l'enseignant est mieux traité du point de vue salarial que la plupart des corps professionnels de sa catégorie. À ce propos, un enseignant du village de Virou nous dit :

> « Je ne me gêne pas, chacun a son travail, je ne me gène pas à me présenter comme un instituteur. Mais franchement, nous sommes amenés dans un courant, ce qui fait que le statut de l'enseignant a baissé au niveau social… En théorie, l'instituteur est mieux payé, même par rapport aux autres fonctionnaires, policiers, douaniers, infirmiers, etc. Mais vous voyez, eux, ils ont des sous à côté, ils ont toujours des possibilités de se faire de l'argent… J'essaie de me défaire de cette idée, mais il n'y a rien à faire… Pour tout le monde, un infirmier est supérieur à un enseignant. On ne parle même pas des policiers ou des douaniers ! Ils ont un salaire inférieur au nôtre, mais tu les vois construire des châteaux et rouler en voiture, alors que nous sommes en train de galérer pour payer un crédit à la banque pour acheter une mobylette. Eux ils peuvent à tout moment faire des petits *business*. Nous pouvons faire quoi ? Vendre de la craie que nous n'avons pas ? Ce qui me conforte, c'est qu'on sait que ces fonctionnaires, c'est de la corruption qu'ils vivent et au moins, j'ai la conscience propre. Du coup, je peux me dire satisfait de ma situation. Mais bon, la conscience propre ça ne paye pas les crédits! … Mais ça va aller, Dieu est fort [rires]. » (D.B., 23/10/2012)

Ces comparaisons avec les autres corps de fonctionnaires reflètent un sentiment très répandu d'avoir été délaissés par l'État. Ce sentiment n'est pas uniquement lié au traitement salarial. En effet, de manière plus générale, pour illustrer la dégradation

de leur statut, les enseignants nous parlent des difficultés qu'ils rencontrent au niveau de leurs conditions de vie et de travail.

*

8.3 LES CONDITIONS DE VIE DES ENSEIGNANTS

La perception de la dévalorisation sociale des enseignants est étroitement liée à leur traitement salarial et à leurs conditions de logement.

8.3.1 LE TRAITEMENT SALARIAL

Au Burkina Faso, le traitement salarial des enseignants varie en fonction de leur catégorie et de leur statut. Le salaire est composé d'un montant de base, et des indemnités. Le tableau suivant récapitule la grille salariale pour les différentes catégories d'enseignants.

Tableau n° 22 : La grille salariale des enseignants burkinabè

CORPS	IAC	IC	IP
Diplôme professionnel	CEAP	CAP	CSAP
Élément échelle de paye	C1	B1	A3
Salaire indiciaire	51 742	71 067	79 950
Indemnité de résidence	5 175	7 107	7 995
Indemnité de sujétion	17 500	20 000	22 500
Indemnité de logement	8 500	20 000	30 000
Indemnité spéciale du personnel de l'enseignement de base (milieu rural)	15 000	15 000	15 000
Total	**97 917**	**133 174**	**155 445**

(Source: Nanéma, 2009)

A Boromo, la plupart des enseignants interviewés affirment que leur salaire ne leur permet pas de vivre convenablement. Un maître nous dit à ce propos :

> « Nous ne sommes pas rémunérés à notre juste valeur. C'est ça d'ailleurs qui fait que nous ne pouvons pas nous donner à fond au travail. »
> (S. K., 07/12/2012)

En milieu urbain, l'enseignement est tout au plus considéré comme une activité qui peut fournir un revenu d'appoint au ménage. Toutefois, un nombre très minoritaire d'enseignants reconnaît l'existence des contraintes au niveau des coûts du secteur éducatif. Par exemple, une maîtresse affirme que la rémunération des enseignants est proportionnée aux ressources étatiques :

> « Même si on augmentait le salaire de cinq fois, on trouvera des gens qui vont toujours dire qu'ils ne sont pas assez payés. Pour moi, l'enseignement est un travail qui n'a pas de prix. […] Sinon, à vrai dire, moi aussi je ne suis pas satisfaite du salaire, mais avec les ressources du pays, pour moi, on ne peut pas améliorer nos salaires ».
> (B.O., 13/12/2012)

Toutefois ces voix sont rares et correspondent à celles des maîtres qui valorisent peu les aspects instrumentaux, au profit d'une représentation de l'enseignement comme d'un métier vécu comme une « vocation ».

8.3.2 LA SITUATION DU LOGEMENT DES ENSEIGNANTS

Le thème des conditions de logement apparaît de manière récurrente lors des entretiens avec les enseignants. Dans la commune de Boromo, la plupart des écoles sont dotées d'au moins un logement de fonction pour les directeurs. Or, presque l'intégralité de ces logements est vide. La plupart des enseignants préfèrent louer une maison en ville. Ce choix est justifié par le fait que les logements de fonction sont jugés inconfortables. Ils manquent d'eau courante, de toilettes et ne sont pas électrifiés. En outre, les enseignants refusent les logements de fonction pour ne pas être trop facilement accessibles – cela vaut surtout pour les enseignants qui travaillent au village. Ils se soucient de pouvoir mener leur vie privée sans les ennuis relatifs aux sollicitations quotidiennes des parents d'élèves. Ils déplorent la vie au village, et préfèrent résider dans un environnement urbain qui leur permet une vie sociale et un cadre de loisirs considérés comme indispensables pour un fonctionnaire d'État. Un enseignant du village de Lapara nous confie à ce propos :

> « Il faut remarquer que ce n'est pas aisé d'être le seul fonctionnaire de l'État dans un village. On doit s'armer de courage et de patience. C'est le type de logement qui est le problème. Si on construit en banco et qu'il n'y a pas l'électricité, vous comprenez bien que je préfère avoir mon logement en ville. Si tu fais la comparaison entre les indemnités qu'on te donne et le logement que tu devrais occuper, le choix est net… Parce que on sait de plus en plus que ce sont les indemnités qui font le salaire. »
> (M. K., 24/10/2013)

Le refus d'habiter dans les logements de fonction n'est pas seulement motivé par les ennuis liés au milieu de résidence. Il est aussi motivé par le fait que les enseignants non logés perçoivent des indemnités. Ces indemnités varient entre 8 500 et 30 000 francs CFA, selon l'échelon (voir tableau n°22). Elles constituent un apport salarial important. Les indemnités sont attribuées à tout fonctionnaire qui dispose d'un

certificat de non logement. Ce certificat est validé par l'inspection et délivré par la mairie. Généralement, l'inspection accepte de délivrer ce certificat à tous les enseignants, qu'ils soient ou non résidents dans leur logement de fonction.

*

8.4 LES CONDITIONS DE TRAVAIL

Les enseignants s'expriment sur les conditions d'exécution de leur travail surtout pour souligner le poids des contraintes qu'ils rencontrent quotidiennement. Ces contraintes peuvent être classées en trois catégories : les carences matérielles, les difficultés liées à la gestion de la classe, et les difficultés pédagogiques.

8.4.1 LES CARENCES MATÉRIELLES

Les enseignants interviewés situent leurs difficultés surtout dans le domaine des carences matérielles. Ils déplorent avant tout les carences d'approvisionnement en matériel didactique, le mauvais état des bâtiments, le manque de table bancs, etc. Ces carences occasionnent des conditions de travail pénibles. Généralement, les carences matérielles des écoles sont accompagnées de critiques assez pointues concernant les modalités d'approvisionnement et de gestion du service éducatif par l'État.

8.4.2 LA GESTION DES EFFECTIFS AU SEIN DE LA CLASSE

La quasi totalité des enseignants interviewés affirme aussi avoir des difficultés à gérer la classe. Ils considèrent que l'effectif des classes est trop élevé. Une enseignante d'une école en ville nous dit à ce propos :

> « Nous avons beaucoup de problèmes… Le premier est que les élèves sont trop nombreux… Les élèves sont si nombreux qu'on ne peut pas s'occuper d'eux convenablement. D'abord, il est difficile de maintenir l'ordre. On est dans une classe pléthorique et il est très difficile de travailler individuellement avec l'élève pour l'interrogation… Dans une classe de CP1, par exemple, pour apprendre à écrire ce n'est pas facile sans qu'on puisse, par exemple, guider la main de l'élève… L'enseignant arrive difficilement à dire à ceux qui sont derrière de venir au tableau ou de les impliquer dans les corrections d'un exercice particulier. La participation des élèves est tout un problème… Souvent, les tables bancs sont si coincés qu'on ne peut même pas faire des allers-retours dans la classe. La correction aussi… Imaginez un enseignant qui a un effectif de 100 élèves. S'il a deux devoirs par classe, il aura bientôt 200 copies à corriger… Tout cela, il doit le faire dans une nuit. Si maintenant il doit aussi préparer son cours le lendemain, il va faire comment ? C'est pour ça que c'est devenu pénible d'enseigner… »

(K.A., 03/11/2012)

Les enseignants se trouvent face à des effectifs pléthoriques, ce qui pose des difficultés spécifiques au niveau de la gestion de la discipline en classe et de la participation des élèves aux cours. En outre, le nombre élevé d'enfants engendre une charge supplémentaire de travail.

8.4.2.1 Les réponses institutionnelles aux problèmes des effectifs pléthoriques

Deux mesures institutionnelles ont été adoptées pour gérer les difficultés associées à la gestion de classes à large effectif :

1. *Les classes à double flux :* elles consistent à diviser les élèves d'une même classe en deux groupes qui suivent en alternance les cours, l'un des groupes dans la matinée, l'autre dans l'après-midi avec le même enseignant. L'instauration des classes à double flux n'a jamais été rendue opérationnelle dans les classes de Boromo. Les enseignants retiennent que cette mesure accroît leur charge de travail en termes de volume horaire. Dans la ville de Boromo où il y a surnombre d'enseignants, l'inspecteur a affecté deux enseignants par classe. Cette pratique devait permettre de diviser les effectifs de la classe en deux, pour que l'enseignant puisse gérer un nombre limité d'élèves. Toutefois, il n'y a pas de disponibilité de salle de classe supplémentaire pour diviser ces effectifs. En outre, les enseignants considèrent que la présence de deux enseignants dans la même classe provoque la distraction des élèves. En pratique, les enseignants s'arrangent pour dispenser les cours par alternance. Par exemple, si le premier enseignant donne le cours le lundi, l'autre enseignant pourra corriger des copies ou tout simplement s'adonner à d'autres occupations et venir à l'école et enseigner le jour suivant. Ces enseignants travaillent donc à mi-temps et la question de la gestion des effectifs pléthoriques n'est pas résolue.

2. *L'instauration des groupes de travail au sein de la classe* : on prescrit aux enseignants de diviser les élèves pour qu'ils puissent travailler par groupe. Cette subdivision devait favoriser les échanges entre élèves et permettre à l'enseignant de suivre l'avancement des travaux du groupe. Les enseignants, même lorsqu'ils reconnaissent les avantages de ces innovations pédagogiques,

affirment qu'elles sont impraticables dans le contexte actuel de pénurie matérielle.

La gestion au quotidien des effectifs des classes : les réponses mises en œuvre par les enseignants

Au sujet de la gestion des effectifs, les enseignants mettent en œuvre deux types de « *coping strategies* ». La première stratégie consiste à ne pas accepter tous les enfants qui se présentent au recrutement. La deuxième consiste à « renvoyer » aux parents les élèves les moins disciplinés, ou ceux qu'ils considèrent retarder l'avancement des cours pour l'ensemble de la classe. Cette pratique est lourde de conséquences. En effet, ce « renvoi » n'est pas une suspension temporaire. Il implique l'exclusion du système scolaire de l'enfant renvoyé. Généralement, ces enfants n'ont pas la possibilité de réintégrer une autre école. Ce faisant, les enseignants ne tiennent pas compte de l'obligation actuelle de scolarisation jusqu'à 16 ans. Du moment que cette pratique est illégale, ces renvois sont comptabilisés par les directeurs comme des « abandons ». Le « renvoi » des élèves est remis en question par un certain nombre d'enseignants qui considèrent qu'on ne peut pas exclure un enfant de la classe. Les enseignants qui pratiquent ces « renvois » se justifient au contraire par des arguments spécifiques. Par exemple, une enseignante nous dit à ce propos :

> « Franchement, il y a des enfants qui sont trop têtus. Ce n'est pas seulement qu'ils ne bossent pas, mais ils empêchent carrément qu'on fasse les cours. Si au moins ils dormaient au fond de la classe, il n'y aurait pas de problèmes… Mais non, ceux-là ils sont trop turbulents et t'empêchent de faire le cours. Tu les grondes, mais rien, après quelques minutes ils recommencent à déranger. Si tu as deux ou trois petits comme ça, tu oublies ta leçon… Dans ce cas, c'est toute la classe qui perd. À cause de deux, trois élèves, toute la classe ne peut rien apprendre. Franchement, ce n'est pas un plaisir de renvoyer un élève, mais on peut faire comment ? L'année passée, j'avais un élève comme ça, je l'ai gardé jusqu'à février. Mais un beau jour, je l'avais grondé et lorsque je sortais des cours, j'ai pris ma moto et l'enfant à commencé à me lapider avec son lance-pierre… Franchement, ce qui est trop est trop, si tu as déjà le tempérament d'un délinquant, on ne peut rien faire pour toi. » (S. O., 07/11/2012)

Le renvoi des enfants est justifié par le fait que la présence en classe d' « éléments perturbateurs » entrave la possibilité de tous de suivre les cours et d'avoir des résultats satisfaisants. Il est donc justifié comme une stratégie visant au maintien d'un certain niveau de conditions d'apprentissage pour toute la classe.

8.4.3 LES DIFFICULTÉS PÉDAGOGIQUES

Un bon nombre d'enseignants interviewés réfléchissent peu sur leurs méthodes d'enseignement. Ils ne remettent pas en question les techniques pédagogiques proposées par les manuels scolaires sur la base de leur propre expérience. Généralement, ils continuent à faire des leçons *ex catedra*, centrées sur la mémorisation et la répétition à haute voix du cours par tous les élèves. En outre, ils donnent une importance relativement plus élevée aux carences matérielles qu'aux questions pédagogiques. Ceci pourrait signifier qu'ils rejettent la responsabilité des carences au niveau de l'enseignement.

Il y a toutefois un certain nombre de contraintes de nature pédagogique qui sont soulevées par quelques instituteurs. La première est liée à la préparation des cours. Chaque matin, les enseignants sont censés recopier dans leur cahier l'intégralité des leçons qui seront « administrées » en classe. Le cahier doit ensuite être visé par le directeur. Les maîtres considèrent que ce travail routinier est très fastidieux et peu utile. Ils plaident donc pour obtenir des guides didactiques décrivant les modules, ce qui leur permettrait de ne plus devoir préparer leur cours quotidiennement. Deuxièmement, les enseignants affirment ne pas être en possession de guides didactiques sur tous les sujets. De ce fait, ils seraient obligés de négliger un certain nombre de matières. D'autres enseignants ne parviennent pas à établir un lien entre les cours et les objectifs pédagogiques. En bref, ils ne peuvent pas faire un lien entre les notions enseignées et les capacités développées par les élèves (compétences en lecture-écriture par exemple). Troisièmement, les enseignants affirment avoir des difficultés à respecter la programmation qu'ils établissent en début d'année. Ils peinent à savoir quelles sont les notions ou les aptitudes clés qui doivent être acquises au cours de l'année, et se perdent dans des programmes qu'ils estiment trop chargés. Enfin, un certain nombre d'enseignants considèrent qu'il est très difficile, surtout dans les premières classes, d'appliquer une pédagogie centrée uniquement sur l'enseignement en français, langue qui demeure peu pratiquée par les élèves dans leur contexte familial.

8.4.4 L'ÉVALUATION DES ACQUIS DES ÉLÈVES

Pour les enseignants, l'ensemble de ces contraintes affecte les apprentissages des élèves. La plupart des enseignants jugent que les compétences des élèves sont en train de se dégrader. Un directeur d'une école de Boromo affirme à ce propos :

> « Aujourd'hui on parle de l'éducation pour tous, mais regardez dans les classes… Vraiment c'est difficile, c'est difficile d'avoir la quantité et la qualité en même temps. Nous sommes arrivés à un stade dans lequel je me sens comme un prêcheur dans le désert. Dans les années 1970, les étudiants du CM pouvaient s'exprimer en français, lire et écrire correctement. Des nos jours les écoliers nous répètent ce qu'ils voient dans le livre mais en réalité, ils ne reconnaissent même pas les lettres de l'alphabet… S'ils savent compter, c'est parce qu'ils comptent les sous quand ils vont au marché, pas parce qu'ils ont appris quelque chose à l'école… Ceci, c'est parce que notre environnement de travail est trop mauvais. L'enseignant devrait être un éducateur, mais à l'heure actuelle, il est tout au plus un instructeur en faillite. » (B.Y., 13/12/2012)

Ces propos amers reflètent les représentations négatives associées à la dévalorisation de la profession enseignante et les critiques relatives aux conditions de vie et de travail. Il est intéressant de noter que presque tous les enseignants interviewés considèrent que la qualité de l'enseignement est en train de se dégrader et que les difficultés qu'ils rencontrent au travail se réflètent dans une dégradation des compétences des élèves[79].

*

[79] Pour une analyse quantitative sur le liens entre la satisfaction des enseignants au travail, les résultats scolaires et les apprentissages des élèves, voir : Michaelowa (2001, 2002).

8.5 LES RÉPONSES FACE AUX CONDITIONS DE VIE ET DE TRAVAIL : SORTIE, VOIX, LOYAUTÉ ET REPARATION

Au cours de nos enquêtes, nous avons documenté quatre stratégies principales qui illustrent les modalités d'engagement des enseignants vis-à-vis de leur métier[80] : le désengagement, le sur-investissement, l'expression des critiques, et la médiation.

8.5.1 LA SORTIE : LE DÉSENGAGEMENT PROGRESSIF DES ENSEIGNANTS

À peu près la moitié des enseignants interviewés sont à la recherche active d'un emploi qui leur permettrait de quitter la profession enseignante. De nombreux instituteurs font de demandes d'affectation à l'inspection pour ne pas devoir gérer les difficultés liées à la gestion de la classe ou tout simplement, pour préparer des concours de la fonction publique. D'autres s'impliquent dans les associations locales avec l'espoir de travailler dans un projet de développement. Ces stratégies sont rarement fructueuses du premier coup. La principale stratégie de « sortie » se résume donc à une stratégie de désengagement progressif. Un certain nombre d'enseignants cherchent ainsi des compléments de salaire. Par exemple, un enseignant de quarante ans, marié et père de deux enfants, souligne :

> « Si tu as un crédit à payer, tu n'as pas la tête reposée… Tu dois courir par ici et par là pour essayer de te faire des sous. Par exemple, moi je répare des portables, je fais des cours le soir, etc. Du coup le boulot est trop… Mais si je dois choisir entre joindre les deux bouts pour nourrir ma famille ou finir de corriger les copies des élèves, vous voyez bien ce qu'il faut faire... J'ai une femme et deux enfants à charge, donc voilà… J'essaie de vivre. » (K.G., 12/11/2012)

Plusieurs enseignants nous ont parlé de leurs tentatives de monter des petites affaires. Beaucoup d'entre eux font du commerce, d'autres de la maintenance informatique, d'autres encore donnent des cours privés ou s'engagent dans la réalisation d'études de marché. Dans les zones rurales, les enseignants cultivent un lopin de terre, ils s'adonnent à l'élevage du petit bétail ou au commerce de vivres. Toutes ces activités

[80] Les catégories exposées sont empruntées au travail de Hirschman (1972) et illustrent les principales stratégies adoptées par les enseignants. Il est toutefois nécessaire de reconnaitre que chaque enseignant peut avoir recours à plusieurs de ces stratégies au cours de sa carrière.

ont de multiples conséquences sur la prestation de service. La principale est liée au phénomène de l'absentéisme.

8.5.2 LA LOYAUTÉ

Malgré ces conditions de vie et de travail difficiles, certains enseignants continuent à être fortement motivés. Les caractéristiques de ce type d'agent « loyaliste » apparaissent clairement dans le discours d'un enseignant de l'école de Nanou :

> « Il y a des enfants, tu les vois assis au fond et ils ont honte de dire qu'ils n'ont pas de stylo, ou que leur cahier est fini et que personne ne leur a acheté un autre cahier. Il y a d'autres enfants qui sont intelligents, mais leurs parents veulent les retirer de l'école. D'autres écoliers, jusqu'au CM2, ils n'ont pas fait l'acte de naissance. Tu vas faire quoi ? Personnellement je ne peux que les aider, j'achète des stylos, je paye des inscriptions, je me bats à la préfecture pour qu'ils aient leur extrait de naissance. À l'école, j'achète moi-même la craie pour recopier les cours au tableau, bref, je fais de mon mieux… Tu vois, il y a un mois j'étais à Boromo, il y a un jeune qui est descendu de la voiture pour me saluer. Je ne l'ai pas reconnu avant qu'il me dise qu'il a été un de mes élèves. Maintenant il travaille comme ingénieur dans les compagnies minières. Il a fait fortune, et dire que c'est moi qui a fait pression avec sa famille, disant qu'il était intelligent et qu'il fallait qu'il continue l'école. J'ai même payé son inscription… Bon, ça c'est des satisfactions qui font que je me dis que l'enseignant a vraiment la possibilité de changer la vie de quelqu'un. Voilà, ça fait trente ans que j'enseigne… Je suis fier d'être un instituteur, malgré la galère qui nous frappe et tout le reste. »
> (B.K., 07/09/2012)

En général, l'engagement des enseignants loyalistes est caractérisé par le surinvestissement. Ils payent des fournitures de leur propre poche pour pallier aux carences d'approvisionnement matériel des écoles. Ils sont attentifs aux conditions de vie des élèves et s'impliquent pour résoudre des problèmes qui dépassent leur stricte compétence. Ils se sentent gratifiés par le fait de jouer un « rôle social », qui impose des sacrifices sortant du cadre de leur fonction.

8.5.3 LA VOIX

Nous avons choisi d'aborder les modes d'expression de la « voix » des enseignants par le bas, à partir des critiques qui sont exprimées indépendamment de l'agenda de revendications corporatives de la plateforme syndicale des instituteurs. Pour aborder ce thème, nous avons choisi de rapporter le témoignage d'un ancien directeur de l'école du village d'Ouroubono, témoignage qui est particulièrement significatif en termes d'analyse de la dénonciation de l'action de l'État. Ce directeur affirme que la

« gestion floue » du système éducatif dans la commune affecte les conditions de travail des enseignants et les résultats scolaires des élèves.

L'école de Ouroubono a ouvert ses portes en 1982, grâce à l'appui d'un ressortissant du village, de l'ambassade des États-Unis et de la main-d'œuvre offerte par les villageois. À cette époque, le bâtiment scolaire comprenait trois classes. En 1999, l'école obtint un financement d'une ONG qui réalisa un bâtiment de trois classes supplémentaires. Selon l'ancien directeur de l'école, la qualité du bâtiment est modeste : la toiture est fissurée, le mobilier est insuffisant, la taille des classes n'est pas conforme aux normes actuelles. Les enseignants sont obligés de faire sortir les élèves les jours de vent, car ils craignent que la toiture ne se soulève et ne blesse les enfants. Les résultats de l'école dans les dernières années sont parmi les plus faibles de la commune. À ce propos, le directeur de Boromo nous dit :

> « L'école d'Ouroubono offre un spectacle désolant. Les conditions pour bien travailler ne sont pas réunies. L'école aurait besoin d'une réfection pour qu'elle soit acceptable, les élèves sont entassés et n'arrivent pas à suivre les cours. Il faudrait des tables bancs supplémentaires, des ardoises, des panneaux d'affichage, etc. En outre, il faudrait une nouvelle salle pour éviter qu'à chaque année, le recrutement des élèves ça soit la bagarre. Dans ces conditions, nous ne pouvons pas travailler et les résultats des élèves sont très mauvais. Ce qui est le pire, c'est que la mauvaise gestion étatique de l'école entraîne à coup sûr la mort du germe dans l'œuf. Les élèves et les maîtres, censés être les acteurs principaux, ne sont que les spectateurs d'une mise en scène où d'autres institutions corrompues manœuvrent leur vie. Ma pensée milite en faveur du fait que les institutions sont composées par les hommes et que finalement, lorsqu'il y a échec à l'école, c'est bel et bien les enseignants et les administrateurs qui doivent être considérés comme les responsables. » (Y.Y., 08/11/2012)

Pourquoi ce directeur nous parle-t-il de « mauvaise gestion » et de « corruption »? Lors de son travail routinier de supervision des actes administratifs de l'école, il a retrouvé un document qui atteste que l'école d'Ouroubono a obtenu en 2005 un financement du PNUD pour la réfection du bâtiment, d'un montant de six millions de francs CFA. Toutefois, le bâtiment en question n'a jamais été réfectionné. Le directeur soupçonne que le financement du projet a été détourné avec la complicité de l'inspecteur, du directeur qui le précédait et du trésorier de l'Association des parents d'élèves. Pour l'actuel directeur, la preuve de ce détournement de fonds repose dans l'analyse des PV de passation de service des directeurs de l'école. En effet, dans l'acte

de passation de service signé le 30 septembre 2002, les directeurs sortant et entrant écrivent que le premier local construit en 1982 est en mauvais état. Dans les archives de la Circonscription d'études de base-CEB, nous retrouvons les enquêtes statistiques annuelles signées par le directeur sortant. Ces fiches mentionnent que les toitures des classes doivent être réfectionnées. Il est certain que les fiches statistiques qui expriment la demande de réfection de l'école ont été transmises à la CEB, qui est chargée d'acheminer ces demandes aux échelons supérieurs de l'administration ministérielle planifiant les réfections. Or, les fiches statistiques de l'école de 2005 ont été perdues, ce qui renforce les soupçons du directeur. En 2008, les fiches statistiques mentionnent que le bâtiment est en bon état. Le directeur a donc décidé de dénoncer l'affaire. Il a d'abord essayé de contacter les syndicats. Sa demande n'a pas eu d'effets, car les représentants locaux des syndicats sont des employés au secrétariat de la CEB ; ils refusent de se mêler d'une question qui implique aussi leur supérieur hiérarchique. Par la suite, le directeur a tenté de « porter l'affaire en justice », mais il a été accusé en retour de s'être approprié illicitement des actes et registres administratifs internes à l'école. Il considère quant à lui que c'est seulement à travers les registres et les fiches statistiques de l'école qu'il est possible de prouver les irrégularités. Il a par la suite essayé de mobiliser les ressortissants les plus influents du village. Toutefois, ces derniers lui auraient simplement demandé de leur transmettre un état matériel de l'école pour qu'ils puissent envisager un éventuel appui. Le directeur, mécontent de la réaction des ressortissants, a alors tenté « la voie de l'opposition politique ». Il s'est inscrit sur les listes d'un parti d'opposition, pour devenir conseiller municipal lors des élections de décembre 2012. Il se disait prêt à battre campagne, fort de son dossier dans lequel il dénonçait les pratiques de corruption dans le système scolaire. Néanmoins, après avoir tenu une réunion de parti, ses camarades lui ont fait comprendre que son dossier ne pourrait faire l'objet de leur campagne électorale. Il n'abandonna pas pour autant l'affaire mais jusqu'à présent, personne ne lui a encore donné un écho favorable quant à la publication du dossier.

8.5.4 LES STRATÉGIES DE RÉPARATION

Pour une quatrième catégorie d'enseignants, leur travail peut être analyé comme celui d'un « agent réparateur ». Ce type d'agent s'efforce de pallier aux difficultés qui se présentent au cours de la relation de service. L'agent réparateur est animé par une

vision spécifique de la qualité du service. Il vise au maintien des résultats scolaires des élèves. Pour ce faire, il adapte le cadre normatif à la singularité des différentes situations. Ce travail comporte des compétences relationnelles qui lui permettent d'ajuster la prestation de service, selon les cas. Un exemple des stratégies employées par l'agent réparateur concerne la question de l'application des textes relatifs au passage automatique des élèves aux classes supérieures (voir aussi Jacob *et al.,* 2009 : 35-37, Héma, 2008 : 3).

Les textes prévoient qu'on ne puisse pas faire redoubler les enfants au CP1, CE1 et CM1. Cette norme a été motivée essentiellement par la volonté de l'État de fixer les taux de redoublement à moins de 10%, pour montrer aux bailleurs de fonds une amélioration des indicateurs d'efficacité interne du système éducatif. Cette règle a été vivement contestée par les enseignants, qui considèrent que le redoublement des élèves les moins méritants est nécessaire. Un enseignant de Boromo nous dit à ce propos :

> « Je pense que les mesures pour éviter le redoublement ne concordent pas avec les réalités du pays. Je dirais même que ces mesures engendrent une baisse du niveau des élèves. On devrait faire passer tous les élèves, mais en classe, j'ai rencontré des élèves du CM qui n'arrivent pas à écrire sur leur ardoise parce qu'ils n'ont pas bien appris l'alphabet au CP1. Bon, parfois en classe le maître est obligé de suivre les élèves qui avancent, et d'oublier ceux qui ont des difficultés… Pour cela, c'est nécessaire de faire redoubler certains élèves, pour qu'ils puissent reprendre le programme et acquérir ne serait-ce que les bases ». (Z.T., 23/9/2012)

A Boromo, les enseignants s'arrangent entre eux pour faire passer en classe supérieure seulement les élèves qui obtiennent la moyenne de référence. Les autres soit redoublent, soit sont renvoyés à leurs parents. Les directeurs acceptent généralement de faire redoubler les enfants, surtout au CM2, pour ne pas faire baisser les taux de réussite aux examens de leur école. Ils sont d'ailleurs évalués par l'inspecteur sur la base de ces résultats. Par contre, les inspecteurs sont évalués aussi en fonction de la baisse générale du taux de redoublement. De ce fait, ils tendent à rejeter les propositions de redoublement qui ne sont pas conformes aux directives. Les enseignants continuent toutefois de faire redoubler les élèves, car ils savent que les inspecteurs ne sont pas en mesure d'accomplir des vérifications sur la base des listes

nominatives. Les enseignants restent persuadés que ces redoublements contribuent à produire une amélioration de la qualité de l'enseignement[81].

*

CONCLUSION

Ce chapitre a abordé les contraintes structurelles inhérentes aux politiques de gestion et de rémunération des enseignants. D'une part, l'État burkinabè s'engage dans un recrutement massif de nouveaux enseignants pour faire face à l'accroissement du nombre d'écoles et d'élèves. D'autre part, pour éviter une explosion du budget consacré à l'éducation, l'État a adopté des mesures pour contenir les coûts liés aux ressources humaines. Sur le terrain, les instituteurs font l'expérience d'une dégradation de l'image sociale associée à leur métier. Un bon nombre d'entre eux ne s'engagent dans la profession que par manque d'alternatives. Dans leur carrière, les maîtres essaient d'exercer des pressions pour obtenir le plus rapidement possible un avancement de carrière qui leur donne accès à un meilleur traitement salarial. L'ensemble de leurs conditions de vie et de travail reste médiocre. Leur salaire est insuffisant et ils sont amenés à chercher des revenus complémentaires pour faire face à leurs dépenses. Au travail, les instituteurs sont confrontés à de nombreuses contraintes liées à la pénurie matérielle des écoles et à la gestion du nombre pléthorique d'élèves en classe. Ils rencontrent aussi des difficultés au niveau pédagogique. Ces contraintes se reflètent sur l'apprentissage des élèves, qu'ils estiment être de plus en plus mauvais. Face à ces obstacles, ils adoptent quatre stratégies principales : un bon nombre d'enseignants démotivés adoptent une stratégie de désengagement progressif de la profession. Les enseignants les plus motivés adoptent de stratégies loyalistes et ils surinvestissent pour délivrer un service de qualité. D'autres enseignants tentent la voie de l'expression d'un discours critique vis-à-vis des modes de gestion du service par l'État, mais leurs révendications trouvent rarement un canal d'expression institutionnel. Enfin, les enseignants « réparateurs » parviennent à trouver des solutions palliatives pour faire face aux contraintes et fournir des prestations qui soient plus en adéquation avec l'image qu'ils ont de la qualité du service qu'ils doivent fournir.

[81] Ce type de pratique est courant. Voir également Héma (2008 : 23).

PARTIE IV

L'EXERCICE DES COMPÉTENCES TRANSFÉRÉES : MISE EN ŒUVRE ET DÉBATS DANS L'ESPACE PUBLIC BOROMOLAIS

9 LA GESTION DU PERSONNEL ENSEIGNANT ET L'ENCADREMENT PÉDAGOGIQUE À L'ÉCHELLE LOCALE

Le système de gestion et d'encadrement pédagogique du personnel enseignant burkinabè n'a pas subi beaucoup de changements, jusqu'à une époque très récente. Ce système était caractérisé par un haut degré de centralisation. Les fonctions liées au recrutement, à la formation, à l'affectation et au paiement des maîtres sont longtemps restées de la responsabilité exclusive des services centraux du ministère de l'Éducation.

À partir des années 1960, le Burkina Faso s'est doté progressivement d'un système de gestion et de surveillance des enseignants, ainsi que d'un régime disciplinaire et de sanctions très complet. Géré au niveau local par les « inspections », ce système résulte du processus de déconcentration de l'administration scolaire. La finalité de ce système d'encadrement pédagogique était de contrôler et d'encadrer les enseignants pour permettre une amélioration des méthodes pédagogiques. Pour ce faire, l'outil principal restait la « visite » des écoles par un inspecteur, émissaire local de l'État. Son mandat visait à assurer un contrôle de toutes les écoles du territoire et à mettre en place un système d'évaluation des enseignants qui devait garantir l'application uniforme des programmes scolaires.

À partir de la fin des années 1990, l'efficacité de ce système de supervision et de contrôle des enseignants a été remis en cause. D'une part, sur le plan interne, les syndicats des enseignants ont dénoncé les procédures de nomination arbitraire, la politisation des décisions relatives aux affectations et au traitement des dossiers d'avancement des carrières des enseignants, ainsi que l'inefficacité du système de supervision pédagogique, centré seulement sur le contrôle, sans apporter de véritable soutien pédagogique. D'autre part, sur le plan externe, les réformes de décentralisation inspirées du « *New Public Management* »[82] (Dunleavy et Hood, 1994 ; Hood, 1995), ont entraîné une dénonciation de l'inefficience du système

[82] Pour une critique des réformes éducatives inspirées du « *New Public Management* », voir : Politt et Buchaert (2000) ; Levin (1998).

bureaucratique centralisateur, considéré comme trop lourd et onéreux. En outre, pour les analystes du « *New Public Management* », le système centralisé de gestion des ressources humaines est perçu comme inefficace, car régi par un mode de redevabilité contractuelle[83] (« *contractual accountability* ») qui ne pousse pas les enseignants à améliorer leur prestation de service. Selon ces analystes, pour lancer un processus d'amélioration de la qualité du service, il est nécessaire de renforcer les mécanismes de responsabilité envers le public (« *public accountability* »). Les municipalités sont considérées par ces théoriciens comme étant plus promptes à engager des dynamiques locales en faveur de l'amélioration de la qualité du service, ceci en intégrant les attentes des usagers. Car, au contraire des fonctionnaires ministériels nommés, les conseillers municipaux ont un mandat sanctionné par un vote qui reflète le jugement de leurs actions par leurs concitoyens. Cette hypothèse, certainement simpliste, a été à la base de la décision de transférer aux élus locaux une partie des fonctions de gestion du personnel enseignant[84].

À la suite du décret de transfert des compétences de 2009, les municipalités burkinabè se sont vues attribuer des responsabilités dans le domaine de la gestion des enseignants, dans trois domaines : l'affectation, la gestion administrative des enseignants, ainsi que l'application du système des sanctions.

La présente analyse de la mise en œuvre des modalités de gestion du personnel enseignant à l'échelle communale se divise en deux sections. La première décrit l'organisation et la mise en œuvre au quotidien du service de supervision et d'encadrement pédagogique par l'inspection de Boromo. Nous allons illustrer à la fois les pratiques de supervision des agents de l'inspection, les contraintes du service de supervision et l'impact des pratiques d'encadrement pédagogique sur la prestation de service assurée par les enseignants.

---

[83] Pour une définition de ces termes, voir : Kogan (1988). La distinction entre « redévabilité contractuelle » et « redévabilité publique » a été introduite dans l'analyse des systèmes de suivi (*monitoring*) des enseignants par : De Grauwe (2007, 2008).

[84] Pour une analyse critique du concept de la redévabilité publique, voir : Behn (1998) et Ranson (2003).

La deuxième section se concentrera plus spécifiquement sur l'exercice au quotidien des tâches qui ont été transférées à la municipalité. Selon les normes en vigueur depuis 2009, l'exercice de ces compétences est partagé entre la mairie et l'inspection. En matière d'affectation des enseignants, la commission communale présidée par le maire est chargée d'affecter les maîtres et les directeurs dans les établissements scolaires de sa commune. La décision du maire se fait sur la base d'un projet d'affectation rédigé par l'inspecteur, chef de la Circonscription d'études de base (CEB). Le personnel de la mairie délivre les certificats de prise de service, de non logement, les autorisations d'absence, de congé, etc. Les inspections CEB se chargent de transmettre les actes administratifs à la municipalité ; la mairie a la charge de superviser ces documents et de les signer. Enfin, cette dernière est censée décider en matière d'application du système de sanction des enseignants, notamment en contrôlant les absences. La mairie ne gère pas ces compétences de manière autonome ; elles sont partagées avec les inspections. De ce fait, nous nous efforcerons aussi de décrire les relations entre les inspections et la commune. Or, ces rapports ne dépendent pas d'un cadre réglementaire officiel. Les relations entre ces deux institutions relèvent de rapports de collaboration basés sur des arrangements qui ne peuvent être saisis que par des analyses empiriques. Ce chapitre se fonde sur une série d'entretiens réalisés avec les agents de la mairie, l'inspecteur de la commune et les directeurs d'école, ainsi que sur une pratique d'observation du fonctionnement quotidien des bureaux administratifs de l'inspection et de la mairie.

*

9.1 L'ORGANISATION DU SERVICE D'ENCADREMENT PÉDAGOGIQUE A BOROMO

Une des tâches essentielles du personnel de la Circonscription d'éducation de base (CEB) est la supervision des enseignants, réalisée essentiellement à travers les visites d'encadrement pédagogique. Chaque inspecteur a une grande marge d'autonomie dans l'exercice de cette tâche. Il décide en toute indépendance quelles écoles et quels enseignants il va inspecter. Des normes nationales fixent le nombre minimal de visites qu'il doit effectuer par année et dans chaque école. En outre, un rapport doit être rédigé lors de chaque visite et doit respecter un protocole propre à l'organisation relativement stricte des inspections. Cela dit, la hiérarchie n'exerce réellement que

peu de contrôle sur le travail des inspecteurs ; il y a également peu de sanctions sur le non-respect éventuel de ces normes.

Pour nos enquêtes de terrain, nous avons pu obtenir l'autorisation de suivre l'inspecteur de Boromo lors d'un certain nombre de visites. Selon nos observations, la visite suit presque toujours le même schéma. Généralement, l'inspecteur n'informe pas au préalable les enseignants de sa visite. Sa démarche commence par une rencontre avec le directeur de l'école. L'inspecteur vérifie les registres de présences, mène un « audit » administratif et interroge le directeur sur le fonctionnement de l'école dans son ensemble. Les directeurs saisissent cette occasion pour souligner les carences matérielles de l'école - quitte à détourner la discussion des objectifs pédagogiques. Par la suite, la visite d'inspection se concentre sur les enseignants. En principe, c'est le directeur d'école qui indique à l'inspecteur quel enseignant va être inspecté. La session de support pédagogique suit alors les étapes suivantes : l'inspecteur demande d'abord à l'enseignant de lui montrer son « cahier de préparation ». Ce cahier contient les modules et les notions relatives à chaque discipline enseignée au cours de la journée. On l'a dit, les enseignants n'ayant pas à disposition de guides pédagogiques qui précisent les modules et les objectifs pédagogiques à atteindre au quotidien, chaque instituteur est censé rédiger lui-même, chaque jour, dans un cahier, les notions des cours qu'il va dispenser en classe. Suite à l'analyse du cahier de préparation, l'inspecteur observe le déroulement d'une leçon. Parfois, il intervient pendant les cours et n'hésite pas à ajouter des éléments d'explication pendant la leçon. La visite se termine généralement par une séance de conseil-évaluation. C'est à ce moment que l'inspecteur assigne une « note » au directeur et à l'enseignant inspecté. Cette note a un impact sur la carrière des enseignants ; elle est d'autant plus importante si l'enseignant cherche à se présenter à un concours d'avancement au sein du ministère de l'Éducation. En général, les enseignants ont une attitude critique face à ces visites d'inspection. Par exemple, un directeur d'une école en ville nous explique ainsi sa perception :

> « Oui, l'inspecteur, je le vois une fois chaque deux ou trois ans de service… Il vient, il vise les registres, il regarde ce que tu fais en classe… Après il te donne une note, et il part. Ça se résume à ça… Mais bon, tu vois, ce n'est qu'à partir d'une visite qu'il peut évaluer le rendement de ton école… À part ça, il n'en sait rien des problèmes que tu peux avoir avec les parents ou avec les élèves, les doutes que tu as par rapport aux programmes et tout. Il évalue juste ce qu'il voit pendant une heure. Franchement, il y a des enseignants qui ne viennent pas à l'école et qui

font n'importe quoi, et l'inspecteur ne voit pas ça… Et enfin, quand ils reçoivent à leur tour une inspection, ils peuvent avoir une meilleure note même par rapport aux autres. Franchement, cela ne nous encourage pas… Ça ne sert pas à grand chose, ce genre de visite. » (A.D., 09/03/2011).

Les visites d'inspection sont considérées comme étant peu utiles par les enseignants boromolais. Le système d'évaluation de leur performance par le biais d'une « note » est considéré comme un instrument arbitraire. En outre, les enseignants se sentent parfois délaissés et ne trouvent pas dans ce genre de visite un véritable appui pédagogique. De manière plus générale, l'observation quotidienne du travail des inspecteurs nous pousse à émettre l'hypothèse qu'il y a une absence presque complète d'impact des visites d'inspection sur les pratiques pédagogiques des enseignants et sur le fonctionnement du système scolaire. Cette hypothèse est d'ailleurs partagée par l'intégralité des analystes ayant travaillé sur les systèmes d'encadrement pédagogique à l'échelle municipale en Afrique de l'Ouest (Garforth, 2004, De Grauwe, 2007 ; 2008, Lugaz et De Grauwe, 2006, 2010). En effet, comme le soutient De Grauwe (2007), idéalement, la visite d'encadrement pédagogique devrait faire partie d'un cycle d'amélioration des pratiques pédagogiques des enseignants. Pour ce faire, l'inspecteur devrait être en mesure de connaître les contraintes pédagogiques rencontrées par chaque enseignant au sein de chaque école. Il devrait disposer aussi d'une base d'informations relative aux résultats scolaires pour pouvoir identifier les écoles et les enseignants qui nécessitent le plus d'appui pédagogique (les enseignants récemment entrés en fonction, ou ceux dont les élèves ont les plus faibles résultats scolaires, par exemple). Sur la base de ces nécessités pédagogiques spécifiques, il devrait effectuer un examen approfondi du profil de l'enseignant qui conduise à l'adoption de conseils pratiques ou de modules de formation continue - ce qui pourrait améliorer les pratiques pédagogiques. Ce scénario idéal n'est que rarement réalisé, car le service d'encadrement n'est pas orienté autour de l'amélioration pédagogique de l'enseignement.

9.1.1 LES CONTRAINTES DU FONCTIONNEMENT DU SERVICE D'ENCADREMENT PÉDAGOGIQUE

9.1.1.1 Les carences matérielles de la CEB

Le manque de ressources matérielles et financières est systématiquement présenté comme étant la principale raison pour laquelle les services de supervision

pédagogique fonctionnent difficilement. A ce propos, l'inspecteur de Boromo confirme :

> « À Boromo, il y a un inspecteur pour 130 enseignants… La politique était de recruter d'avantage d'enseignants, et pas des inspecteurs... Mais bon, tu vois que la norme voudrait que chaque conseiller pédagogique visite au moins trois enseignants par semaine. Mais franchement, les moyens financiers ne suivent pas. Pour que je puisse faire mon travail, il faut du carburant pour se déplacer dans les écoles… Nous recevons 32 500 FCFA de carburant par trimestre, et c'est insuffisant si je dois faire trois sorties par semaine… Surtout s'il s'agit d'aller dans des villages qui ne sont pas proches. Vu que les pistes ne sont pas bonnes, on risque de faire des accidents à chaque fois avec nos motos… Donc voilà, si on doit se déplacer, c'est plus facile si on part dans les écoles en ville. C'est clair que s'il y a pas de visites, ça va de soi que les enseignants ne respectent pas les instructions et font n'importe quoi. Mais nous n'avons pas les moyens pour mener à bien notre travail. Ce n'est pas comme quoi nous n'avons pas fait des recherches de fonds. La mairie ne nous finance pas, les ONG préfèrent verser des fonds pour des projets dans les écoles… Jusqu'à 2008, les APE nous reversaient une cotisation de 100 FCFA par élève. Mais en 2008, le comité national des parents a dit de suspendre ces cotisations. C'est pour te dire que de nos jours, s'il y a une ampoule qui se grille, c'est de ma poche souvent que je dois l'acheter. Nous n'avons même pas un ordinateur pour écrire les rapports ou faire les tableaux statistiques, c'est de ma poche que j'ai dû en acheter un, mais il a un virus à présent et j'ai perdu beaucoup de données… Vraiment ce n'est pas facile de travailler dans ces conditions ». (C.L., 13/10/2011)

L'accroissement du nombre d'écoles et d'enseignants au niveau local n'a pas été accompagné par un renforcement du service de supervision. De ce fait, chaque inspecteur a de nombreuses écoles sous sa coupe ; il ne parvient à les visiter que de manière sporadique. La CEB est confrontée à des contraintes matérielles sérieuses. Les bureaux n'ont pas l'équipement de base nécessaire et l'État n'a toujours pas doté l'inspection de matériel informatique. L'appui de l'État se résume donc au versement du salaire des fonctionnaires et à une somme trimestrielle forfaitaire pour l'achat du carburant. La somme transférée à cet effet ne tient pas compte des caractéristiques et des besoins spécifiques de chaque district. En effet, chaque CEB reçoit la même allocation de carburant, même si leur besoins présentent des différences importantes liées au nombre d'écoles à superviser et aux distances à parcourir. Pour les inspecteurs, la seule manière d'obtenir des moyens pour exercer leur mandat est de demander des fonds à d'autres acteurs : les municipalités, les agences d'aide, les ONG ou les parents. Toutefois, ces demandes d'appui restent la plupart du temps sans issue. Vu que les ressources sont maigres, l'inspecteur évalue les écoles qu'il doit superviser

en fonction de leur accessibilité et de leur distance. De ce fait, ses visites sont rarement motivées par les besoins pédagogiques spécifiques des enseignants.

9.1.1.2 Les contraintes dans la formation d'une culture professionnelle

Au-delà de la question des carences matérielles, les inspections présentent de nombreuses difficultés liées à l'organisation quotidienne du travail. Le personnel de bureau de la CEB de Boromo est pléthorique. La CEB comptait dix-neuf agents pour la rentrée 2011-2012, alors qu'au regard de l'organigramme du service, seulement dix personnes devraient être employées. Donc, de manière générale, nous pouvons affirmer que les difficultés de gestion du service d'encadrement pédagogique à Boromo ne sont pas liées au manque de personnel. Par contre, c'est plutôt le mode d'organisation interne du service qui souffre de carences. La plupart des enseignants travaillant à l'inspection ont été embauchés à la suite d'un congé maternité, ou bien parce qu'ils ont eu des difficultés à gérer la classe, ont été en conflit avec les parents d'un village, parce qu'ils souffraient d'une maladie, ou tout simplement parce qu'ils voulaient avoir le temps de préparer un concours de la fonction publique. Généralement, les postes de la CEB sont donc occupés par des enseignants qui n'ont pas de formation spécifique, ni en administration, ni en gestion. Par exemple, l'agent qui est chargé de rassembler les statistiques n'a jamais reçu de formation sur les méthodes de constitution d'une base de données, ou sur la composition des indicateurs statistiques, ne serait-ce que dans le domaine restreint de l'éducation. Le manque de compétences des agents se traduit par une faible productivité du service. La plupart des agents de la CEB ont du mal à comprendre leur cahier des charges. Malgré le fait que l'organigramme du service est précis, il n'y a pas de véritable répartition fonctionnelle des tâches. Lorsqu'on observe les pratiques de travail, on se rend compte que la plupart des agents sont désemparés. De ce fait, la plupart du personnel arrive au service très en retard et quitte avant l'heure de sortie. Une bonne partie du temps de travail est utilisé pour effectuer des activités qui ne sont pas liées aux charges professionnelles : discuter avec d'autres enseignants, faire des courses personnelles, étudier pour préparer un concours, etc. Toutefois, la faible productivité du service ne peut pas être uniquement attribuée au manque de responsabilisation des agents. En effet, le gouvernement n'a pas porté assez d'attention sur la nécessité de transformer le poste d'encadreur pédagogique en une véritable profession, basée sur la

constitution d'un corps de compétences spécifiques, de la maîtrise des techniques, de l'intériorisation d'un éthos professionnel, etc.

*

9.2 L'EXERCICE DES COMPÉTENCES PARTAGÉES ENTRE L'INSPECTION ET LA MAIRIE

La réforme de décentralisation a été conçue comme réponse face à l'échec des inspections à fournir un soutien régulier et substantiel aux écoles. L'observation de l'exercice des compétences partagées entre l'inspection et la municipalité a-t-elle permis d'alléger le travail de l'inspection ? Est-ce que les mairies parviennent à exercer une autorité sur les maîtres et les inspections, pour garantir un meilleur fonctionnement du service ? Pour répondre à ces questions, nous avons observé la manière dont le partage des tâches est exercé dans la commune, tant au niveau des affectations et de la gestion administrative, que du contrôle des absences des enseignants.

9.2.1 LES AFFECTATIONS DES ENSEIGNANTS A L'ÉCHELLE COMMUNALE

L'analyse statistique des données relatives aux affectations des enseignants à Boromo montre que le nombre d'instituteurs dont disposent les écoles varie sensiblement selon le milieu. On constate un excédent d'enseignants en zone urbaine, alors qu'il y a un déficit en milieu rural, surtout dans les villages les plus reculés. Selon les données recueillies au service statistique de la Direction provinciale de l'éducation de base (DPEBA), pour la rentrée 2010-2011 à Boromo, il y avait 139 enseignants, dont 56 hommes et 83 femmes. Or, la commune comptait seulement 96 classes fonctionnelles. En conséquence, tous les établissements de la ville de Boromo ont deux enseignants par classe, alors que dans le reste de la province et de la région, de nombreuses classes n'ont pas d'enseignants. On décèle ici un dysfonctionnement général important dans les modalités d'affectation des enseignants. Ceci influe évidemment sur la prestation de service. Dans certaines provinces du Burkina Faso, il n'y a pas suffisamment d'enseignants, alors que d'autres zones sont saturées. Dans les lieux les moins couverts, il arrive que des classes entières ne fonctionnent pas du tout, par manque d'enseignants, alors que dans d'autres endroits, on peut observer un excédent de personnel. Boromo ville se trouve dans ce dernier cas de figure. Nous pourrions donc

supposer que le surplus global d'enseignants se traduit par une meilleure organisation du service scolaire, en raison d'un ratio maîtres/élève moins élevé.

Toutefois, un certain nombre d'observations nous permettent de douter de cette dernière hypothèse : comme on l'a vu, un bon nombre d'enseignants sont affectés à des tâches administratives, le plus souvent purement formelles, et s'adonnent en parallèle à d'autres activités hors de l'administration (tout en continuant d'être payés par le ministère de l'Éducation). D'autres enseignants sont affectés « par ordre » à des établissements, mais n'y exercent en réalité aucune fonction. Il s'agit d'enseignants vacataires. Toutes les classes de la commune de Boromo ne disposent pas pour autant d'un enseignant ou de la possibilité d'avoir recours à un suppléant, notamment lorsqu'un enseignant doit s'absenter pour une longue période, pour raisons de santé ou de maternité. Quelles sont les causes de dysfonctionnements dans les procédures d'affectation des enseignants ? Le gestionnaire provincial des ressources humaines du ministère de l'Éducation nous dit à ce propos :

> « Il faut essayer de comprendre pourquoi il y a tant d'enseignants dans un coin et de l'autre côté, il n'y en a pas. Je reçois des coups de fil de gens bien placés pour dire qu'untel, il faut qu'il soit affecté en ville… Les textes ont prévu que le maire s'implique, c'est parce qu'il doit superviser sur ce que le technicien fait, pour le bien de la population, parce que c'est lui qui est l'élu. C'est un peu difficile, parce que je ne sais pas de quels moyens la mairie dispose pour avoir un état des lieux sur les affectations. À Boromo, nous avons une quarantaine de suppléants, mais ils ne sont jamais disponibles. Est-ce qu'il faut encore affecter des suppléants dans cette commune ? Si le maire prenait la question au sérieux, il devrait consulter les statistiques et avoir à sa disposition une personne chargée des affectations. Mais le maire s'occupe des passations de marchés [rires], là où il y a de l'argent, il ne s'inquiète pas des statistiques. Le problème est qu'il y a des pressions trop fortes sur la commission d'affectation, ce qui fait que les enseignants sont affectés en ville. À tous les niveaux, on appelle seulement pour dire que voilà, c'est la femme de quelqu'un, qu'il faut la mettre en ville ». (S.O., agent la DPEBA, 12/3/2011)

Ce témoignage illustre les tractations liées aux affectations au niveau communal. Selon les normes, il est théoriquement possible d'imposer aux enseignants leur lieu de travail. Les textes spécifient aussi les conditions qui doivent être réunies pour qu'une demande de regroupement familial soit recevable. À ce niveau, la loi prévoit que seulement les enseignants de plus de cinq ans d'expérience peuvent déposer un

dossier de demande de transfert qui leur donne théoriquement le droit d'être affecté dans la commune de leur choix. Toutefois, les agents des ressources humaines n'appliquent pas systématiquement ces réglementations. En effet, les enseignants exercent une pression souvent très forte pour être affectés dans un lieu particulier. Selon le lieu d'affectation, il y a des différences importantes de conditions de vie, de travail et d'opportunités, d'avoir des activités complémentaires, etc. Les pressions que les enseignants exercent sur les agents chargés de l'affectation s'expliquent souvent par la poursuite de leur propre stratégie résidentielle. Une des stratégies les plus courantes concerne les enseignants mariés, qui essaient d'être affectés dans la même localité que leur conjoint.

Les enseignants recourent à divers moyens de pression face aux agents chargés de l'affectation au niveau de la commune : s'ils disposent de relations avec des hauts fonctionnaires du ministère, ils peuvent essayer de les utiliser pour pousser le gestionnaire à leur accorder l'affectation en ville. D'autres peuvent compter directement sur la complaisance des agents locaux. D'autres encore s'impliquent dans la politique pour obtenir la faveur des politiciens locaux. Comme le note aussi Olivier de Sardan (2004, 2014), les affectations suivent des logiques clientélaires et de protection individuelle, qui n'ont que fort peu à voir avec les critères de compétence ou d'ancienneté établis dans les normes. Du moment que l'accès à ce type de réseau de « protection » n'est pas uniforme, un certain nombre d'enseignants se sentent lésés par une gestion trop personnalisée des affectations, qu'ils considèrent comme arbitraires. Par exemple, un enseignant nous dit à ce propos :

> « Il y a des gens qui, grâce à leur relations après une année de service, se retrouvent automatiquement en ville et peuvent boire tranquillement leur bière fraîche. D'autres, ils vont pourrir dans une brousse au fin fond du Sahel toute leur vie… Moi, ça fait dix ans que je suis ici au village à Nanou, chaque année je dépose une demande pour être affecté à Bobo-Dioulasso, sans issue… Ma femme est infirmière là-bas. Mais rien, pour obtenir ces genres d'affectations, il faut avoir les relations. Si les gens respectaient les règles, ça serait beaucoup plus facile parce que bon, il est dit qu'après cinq ans tu peux poser une demande de réaffectation. Mais voilà… Maintenant que c'est le maire qui gère le truc, ça sera encore pire je suppose… Ça deviendra comme quoi tu ne peux même pas être réaffecté si tu n'as pas la carte du CDP [rires]. (A. L., 10/11/2011)

Ce témoignage relève de manière éloquente de la situation de « pluralisme moral » (Darbon, 2001) qui caractérise le fonctionnement des administrations publiques. Les agents du ministère, le maire et les enseignants n'agissent pas en méconnaissance des règles. Il choisissent en l'occurrence, soit d'appliquer la règle formelle dans le cas du traitement du dossier d'un inconnu, soit de prendre en compte la situation personnelle spécifique du requérant, lorsqu'il a réussi à activer son réseau efficacement. Cette situation engendre des dysfonctionnements qui ne font pas l'objet d'un vrai débat public, car ils ne rentrent pas dans le cadre des préoccupations des différents acteurs. En effet, d'une part les enseignants poursuivent leurs propres stratégies résidentielles, sans être véritablement conscients ni concernés par les enjeux macro-politiques liés à l'affectation et à la gestion du personnel. D'autre part, les maires ont intérêt à appliquer les règles d'affectation de manière sélective. En effet, le fait de parvenir à accorder une faveur à un « protégé » leur permet de tisser un réseau politique et d'alimenter la fabrication du consensus électoral.

9.2.1.1 L'arbitraire des procédures d'affectation et les carences d'application du système de sanction et de contrôle par l'inspection

Au-delà des problèmes liés à la mauvaise répartition des enseignants, nous retrouvons d'autres cas spécifiques qui illustrent les carences dans l'application du système de sanction par l'inspection. Un de ces cas peut être illustré par l'exemple de l'école du village de Lapara. En 2011, cette école comptait six enseignants, plus le directeur qui était déchargé des cours pour s'occuper des seules tâches d'administration de l'établissement scolaire. Durant le mois de février 2011, l'enseignante qui tenait la classe du CE1 demanda un congé maternité, accordé sans délais par le maire. Toutefois, aucune disposition ne fut prise, ni au niveau de l'inspection, ni au niveau de la mairie pour nommer un suppléant qui assure les cours en attendant son retour. Le directeur décida d'enseigner lui-même dans la classe, pour éviter une déperdition trop importante d'heures enseignées. Un autre problème s'est présenté dans la même école. Une enseignante a blessé un enfant qu'elle avait réprimandé. Les tuteurs de l'enfant - il s'agissait d'un enfant qui avait été confié à ses oncles maternels – ont vivement protesté. La rumeur s'est très vite répandue dans le village. Le président de l'Association des parents d'élèves (APE) a affirmé que la présence de l'enseignante n'était plus la bienvenue au village. Le directeur de l'école exposa le problème à

l'inspecteur qui, pour remédier à la situation, affecta l'enseignante au service de secrétariat de l'inspection. Tous les enseignants auxquels il proposa de se rendre au village refusèrent de rejoindre ce poste. Ces enseignants étaient d'ailleurs en droit de s'opposer, car les affectations doivent être faites par nomination en début d'année. Les règles n'envisagent en effet pas de transferts une fois l'année scolaire entamée. De ce fait, la classe de l'école du village resta vacante pendant une bonne partie de l'année scolaire. Pour éviter un trop grand désagrément, les cinq enseignants restants décidèrent d'enseigner chacun au moins une journée dans cette classe, afin de combler le vide.

Un autre exemple illustre les mêmes carences d'application des procédures d'affectation et de sanction. Dans le village d'Ouroubono, durant l'année 2009-2010, la baisse des résultats scolaires et les fréquentes interruptions des cours par le directeur ont été denoncées par une partie des parents d'élèves de l'école et du personnel enseignant. Pour les parents d'élèves, la situation s'est dégradée après la conversion du directeur au protestantisme. Après cette conversion, les versets bibliques ont pris une place prépondérante dans le cursus scolaire, au détriment du cursus classique. Les tentatives d'évangélisation ont choqué les parents d'élèves, au point qu'ils ont interpellé l'inspecteur pour demander la réaffectation de l'enseignant. La situation était particulièrement délicate, puisque l'inspecteur de la commune remplissait aussi le rôle de pasteur dans le village. L'inspecteur décida finalement de réaffecter le directeur en ville. Selon les témoignages des parents, avant de quitter l'établisement, l'enseignant brûla une partie des actes administratifs de l'école, y compris les bulletins de notes et les actes d'état civil des élèves. Ce geste était susceptible d'entraîner l'impossibilité pour tout un groupe d'élèves de se présenter au certificat d'études primaires. L'inspecteur décida d'admettre tous les élèves, afin de leur permettre de se passer l'examen. Quant au directeur « pyromane », il quitta l'école sans note d'affectation officielle. Après avoir séjourné à l'inspection de Boromo, il s'est retrouvé l'année suivante à la direction d'une école en ville. Aucune sanction ne fut prise contre lui.

Ces exemples montrent que, même dans le cas de fautes professionnelles graves, le système de sanction n'est pas appliqué. Les inspecteurs se situent dans une logique de

conciliation pour permettre le maintien des bonnes relations avec les maîtres. Dans ces contextes de totale impunité, l'affectation est la seule mesure adoptée en réponse à ces situations conflictuelles.

9.2.2 LA GESTION DES DOSSIERS ADMINISTRATIFS LE CONTRÔLE DES ABSENCES ET L'APPLICATION DE SANCTIONS PAR LA MAIRIE

Comme nous l'avons vu, à la suite du décret de transfert de compétences de 2009, la mairie est désormais chargée d'examiner et de délivrer tous les actes administratifs des enseignants. Le but de cette mesure est de permettre aux autorités municipales de superviser les absences et d'exercer un contrôle sur les enseignants. Pour ce faire, toutes les demandes de prise de fonction, de congé, ou les autorisations d'absence doivent être accordées par la municipalité. La délivrance de ces autorisations suit le parcours administratif suivant : lorsqu'un enseignant veut s'absenter ou demander un congé, il dépose une demande d'autorisation auprès du directeur de son école, lequel transmet l'ensemble des demandes de son établissement à l'inspection. Une fois parvenus à l'inspection, ces documents sont visés par le secrétariat et signés par l'inspecteur en chef, qui autorise ou refuse la demande. Par la suite, l'ensemble des demandes est transféré à la mairie. Une fois parvenu à ce niveau, l'ensemble de ces actes administratifs est visé par les adjoints au maire ou par le secrétaire général de la commune, qui est chargé de délivrer l'autorisation finale. Comme nous le voyons, le parcours bureaucratique nécessaire pour la simple délivrance d'une autorisation d'absence à un maître est particulièrement long et compliqué. Le transfert de la gestion des dossiers du personnel enseignant à la mairie alourdit le travail administratif quotidien du personnel de la mairie de Boromo. Par ailleurs, le transfert de la gestion de ces dossiers ne s'accompagne pas d'un transfert de ressources financières au profit des municipalités. De ce fait, la commune de Boromo n'a pas pu recruter du personnel supplémentaire pour faire face à cette surcharge de travail administratif.

Comme les procédures pour l'obtention de ces autorisations se sont rallongées, les enseignants doivent attendre longtemps avant d'obtenir leur autorisation. Cette situation a été ouvertement contestée par les enseignants lors d'un *sit-in* devant la mairie en octobre 2010. Le représentant local du syndicat SYNATEB nous explique :

> « Au début du transfert de compétences […], pour obtenir une simple autorisation d'absence à la mairie, c'était tout un problème… On devait attendre peut-être deux ou trois semaines avant d'avoir l'autorisation… Puis on nous faisait aussi payer le prix de la copie et du timbre, ce qui n'est pas juste… Lorsque c'était la CEB qui livrait ça, nous ne devions rien payer et en plus, nos autorisations venaient beaucoup plus vite. D'un coup, nous avons interpellé le maire à travers le syndicat et finalement, ça a marché parce que maintenant, nous ne payons plus rien… D'ailleurs si quelqu'un de nous a besoin d'une attestation rapide, il passe directement à la mairie et essaie de se faire livrer le truc à l'instant. Donc voilà, c'est un problème qu'on a pu résoudre grâce au syndicat. » (B.G., 07/10/2011)

Comme illustré dans ce témoignage, les enseignants ont su interpeller la mairie pour dénoncer la lenteur administrative du traitement de leur requête et souligner les charges financières injustement imposées. Les deux parties sont parvenues à un compromis : la mairie les a finalement exempté du paiement de l'acte administratif. De plus, une simplification du processus pour l'obtention de l'acte administratif a aussi été instaurée. Les enseignants ont désormais la possibilité de déposer une simple demande manuscrite à la mairie pour bénéficier du document d'autorisation. Cet arrangement informel entre les agents de la mairie et les enseignants a supprimé *de facto* le besoin d'autorisation de la part de l'inspecteur en chef. Toutefois, cette procédure abrégée mise en place par les agents de la mairie de Boromo rentre en contradiction avec les procédures légales. Au-delà des aspects bureaucratiques liés à livraison des actes d'autorisation, il demeure nécessaire de savoir si la mairie parvient aussi à exercer un contrôle de ces actes, et plus particulièrement dans le cas des autorisations d'absence des enseignants. En effet, l'absentéisme est un problème endémique du système éducatif burkinabè. Selon les données du PASEC (2009), les instituteurs du primaire manquent leurs cours une demi-semaine par mois en moyenne. Cette estimation ne tient compte que des données collectées au sujet des absences officiellement autorisées. Elle exclut les demandes non-autorisées. Nous pouvons donc présumer qu'elle est sous-estimée. L'inspecteur de Boromo affirme que le nombre d'absences non autorisées est important et que ces absences répétées jouent sur l'apprentissage des élèves. Les dispositions normatives prévoient des mécanismes de sanction divers : coupe dans le salaire, suspension et même, licenciement. Toutefois, le nombre d'absences de chaque enseignant n'est pas comptabilisé au niveau de la CEB, ce qui rend impossible de vérifier si l'instituteur doit être sanctionné ou non. L'application du régime disciplinaire reste un mirage, au niveau de

l'inspection. La mairie, désormais chargée de superviser et de valider les actes administratifs relatifs aux autorisations d'absences, parvient-elle à appliquer le dispositif de sanctions? À Boromo, les agents de la mairie estiment ne pas maîtriser ce volet de compétences. En effet, un agent de la mairie témoigne :

> « En ce qui concerne la gestion des absences, nous n'avons pas reçu assez d'éléments là-dessus pour pouvoir véritablement nous situer exactement […]. Nous savons que l'inspecteur en chef a été déchargé d'un certain nombre de choses, mais on reste dans une situation floue. Au niveau administratif, nous connaissons les actes requis, autorisations d'absence, certificat de prise de service, signer les congés, etc. Mais ce que vous signez en réalité, vous ne le savez pas… Par exemple, au niveau des autorisations d'absence, vous signez, mais vous ne savez pas le nombre d'absences que l'enseignant a fait, du coup vous ne savez pas si on est dans les normes ou pas. On n'a pas les éléments pour juger et nous ne connaissons pas non plus les normes. Dans le papier, il nous est possible de procéder à des sanctions, mais cela doit être clarifié. On nous a transféré quelque chose, on voudrait que ça fonctionne bien mais vraiment, on ne s'est pas approprié cela d'abord. » (K.S., 21/10 2011).

Les agents de la mairie de Boromo considèrent donc être dans la position de devoir signer indistinctement tous les actes administratifs qui leur sont transmis. Cette situation est due au fait que, d'une part, le personnel de la mairie ne connaît pas les règlements relatifs au système de sanction ; d'autre part, les agents de la mairie ne sont pas en mesure de comptabiliser les absences et de constituer une base de données en la matière. Nous sommes face au problème d'une compétence transférée à une institution qui ne dispose ni de connaissances techniques, ni de l'autorité nécessaire pour la gérer. En effet, au-delà de la méconnaissance des textes et de la faible appropriation de la mairie de ces compétences, la question de l'imposition de l'autorité des édiles sur les maîtres a engendré des débats sur le plan interne. Les conseillers municipaux, qui exercent aussi dans la plupart des cas un rôle actif dans les Associations des parents d'élèves (APE), ont aussi commencé à jouer un rôle très actif dans la dénonciation d'enseignants qui, selon eux, s'absentaient trop. Ils ont dénoncé ces absences à plusieurs reprises aux agents de la mairie. Ces derniers sont toutefois dépourvus de moyens pour sanctionner les enseignants, car la procédure disciplinaire doit être initiée par l'inspecteur.

Les enseignants, quant à eux, déplorent ce contrôle accru de la part des conseillers, contrôle qu'ils considèrent comme étant illégitime. Par exemple, un enseignant nous dit à ce propos :

> « Oui, depuis la mise en œuvre de la décentralisation, les conseillers municipaux pensaient pouvoir sanctionner les enseignants qui viennent en retard ou quoi que ce soit, et ils ont agi dans ce sens... Ils pensent avoir un droit de regard sur tout ce qui se passe. Ce sont des comportements qu'on a constaté. Dans le village, les gens parlent mais ça n'a qu'à rester à leur niveau. C'est un problème lorsque le conseiller du village commence à penser que les enseignants lui appartiennent et que s'ils s'absentent, on doit les sanctionner. Ils pensent avoir le bâton. Bien sûr, les conseillers peuvent s'adresser à la mairie, qui a la gestion du personnel, pour dire qu'il y a un enseignant qui manque, et qu'est-ce qu'il faut faire. Mais sinon, pour la sanction des enseignants, il y a des procédures à suivre, ce n'est pas aux conseillers municipaux de le faire. C'est la tâche de l'administration, pas celle de paysans illettrés. »
> (A.O., 23/02/2011)

Même si les parents d'élèves et les conseillers exercent un suivi des enseignants, ils n'ont pas les moyens de créer un véritable système de « monitoring » au niveau de l'école. En effet, face aux questions quotidiennes qui entâchent la qualité du service public de l'éducation, la mairie ne parvient pas à appliquer un régime de sanction, qu'elle ne maîtrise pas. Malgré les mesures de décentralisation, l'inspection demeure l'interlocuteur unique pour les enseignants. Cette institution tend d'ailleurs à protéger le corps enseignant sur la base d'arrangements internes.

CONCLUSION

La gestion du personnel enseignant sur le plan communal implique la mise en œuvre d'actions importantes en matière de supervision pédagogique, des affectations, de la gestion administrative et de l'application du système de sanction. Le système de supervision pédagogique est géré de manière exclusive par les inspections. Nos observations ont permis de montrer que cette institution parvient difficilement à exercer son mandat, car les CEB opèrent dans un contexte général d'inachèvement institutionnel. De ce fait, le système de supervision pédagogique existant n'a presque pas d'effet sur les pratiques pédagogiques des enseignants. La mairie n'est pas plus efficace dans l'exercice de ses compétences en matière d'affectation et de contrôle des agents de base. Premièrement, le cadre normatif qui établit le partage des compétences entre l'inspection et la mairie n'est pas précis, ce qui prête à de nombreuses confusions au niveau local. Le mécanisme d'affectation des enseignants est défaillant et il n'y a pas une répartition rationnelle du personnel dans les écoles du territoire burkinabè. En effet, les enseignants parviennent à influer sur les décisions relatives aux affectations et à mobiliser un réseau clientélaire. Nous avons vu que les

élus ont d'ailleurs intérêt à appliquer les normes d'affectation de manière sélective, car ils doivent alimenter un système d'échanges de faveurs pour entretenir un certain consensus électoral. Enfin, nous avons vu qu'au sein de l'administration scolaire, le régime disciplinaire n'est pas appliqué, car les affinités et les connivences - en bref, la personnalisation du service - l'emportent sur l'application des procédures de sanction. Les parents d'élèves et les conseillers municipaux sont de plus en plus actifs dans la dénonciation des comportements abusifs des enseignants : absences répétées, fautes professionnelles graves, pratiques de maltraitance des enfants, etc. Malgré ce fait, la mairie ne parvient pas à exercer son rôle de contrôle et de sanction, car son personnel ne dispose pas des connaissances techniques suffisantes pour les appliquer. Ce manque de culture organisationnelle affecte la capacité de ces institutions de promouvoir l'application des prescriptions. Les enseignants se retrouvent dans un contexte d'inachèvement institutionnel qui favorise ce qu'Olivier de Sardan (2004) appelle une « culture de l'impunité ». Les instances qui peuvent sanctionner les agents encouragent implicitement leurs comportements fautifs. Les dysfonctionnements du système de gestion du personnel que nous avons repérés nuisent à la délivrance du service éducatif. En effet, les défaillances du système de contrôle pédagogique contribuent au fait que, malgré l'adoption d'un bon nombre de réformes du curriculum et de l'évolution des techniques pédagogiques, celles-ci ne sont pas appliquées au niveau des établissements scolaires.

*

10 LA CONSTRUCTION DES BÂTIMENTS SCOLAIRES ; ENTRE AMBITIONS DE GRANDEUR ET PROCÉDURES CONTRAIGNANTES

Depuis 2009, L'État central burkinabè transfère des fonds aux communes pour la construction et la réparation d'infrastructures scolaires. Ces transferts ont inauguré un processus d'insertion progressive des communes dans les logiques de concurrence typiques de la régulation par le marché. Avant cette date, les marchés liés aux constructions et réfections d'écoles étaient planifiés par les services techniques déconcentrés du ministère de l'Éducation de base et de l'alphabétisation (MEBA). La réalisation des infrastructures scolaires incombait à un nombre limité d'agences nationales. Le principal dysfonctionnement dans ce système de construction d'écoles était le retard dans l'exécution des ouvrages et l'incapacité du ministère (et de ses services) à bien conduire les opérations. Le taux d'inexécution des marchés était très élevé. Aujourd'hui des centaines d'écoles n'existent que sur la carte ; la déperdition de fonds publics a été évaluée en termes monétaires à 1,5 milliards de FCFA (Chiche *et al.,* 2010).

Les décideurs politiques des services ministériels centraux (poussés par les bailleurs de fonds, qui financent à peu près le 50 % des réalisations en nouvelles infrastructures) ont postulé que l'application des procédures de passation de marché à l'échelle municipale pourrait stimuler une gestion de proximité des marchés publics plus efficace. Les normes actuellement en vigueur prévoient que la Direction d'études et de la planification (DEP) procède à l'évaluation des investissements pour les constructions des nouvelles écoles. La commune est chargée de la gestion de ces fonds et de mettre en œuvre les procédures de passation de marché pour leur construction. Elle devient donc le haut lieu d'application des nouvelles formules de management contractuel. Mais le processus de libéralisation des marchés publics à l'échelle municipale ne représente pas pour autant un mécanisme de retrait de l'État central. Au contraire, l'appareil normatif destiné à réglementer les marchés publics s'est étendu sensiblement. Les nouveaux rapports institutionnels entre municipalités, services centraux et déconcentrés des ministères, autorités de régulation de marchés et

entrepreneurs sont caractérisés par une complexification du cadre des relations normatives.

Ce chapitre expose les étapes de la construction de deux écoles dans la commune de Boromo. L'exposé de chaque étude de cas suit trois étapes: (i) l'observation des négociations autour des mécanismes d'attribution du marché ; (ii) les relations et les stratégies des acteurs impliqués dans la construction des écoles ; (iii) l'évaluation du processus de réalisation d'infrastructures scolaires par différents acteurs (agents de la mairie, entrepreneurs, fonctionnaires ministériels, enseignants et parents d'élèves). Chaque étude de cas a pour but d'opérer une description susceptible de mettre en évidence les controverses engendrées par la réalisation de ces projets de construction.

10.1 LA CONSTRUCTION DE L'ÉCOLE DE NANOU

Le village de Nanou dispose d'une école à trois classes construite en 1984 par l'État. Il s'agit d'une école qui recrutait les élèves une fois tous les deux ans. Au vu de la récente affluence d'élèves lors des recrutements, il était devenu impossible d'absorber l'intégralité des demandes. Des dizaines d'enfants étaient « renvoyés » lors de chaque recrutement. Dans certains cas, ces renvois impliquaient l'impossibilité pour la famille d'inscrire l'enfant au recrutement suivant, car il allait dépasser l'âge maximal autorisé (9 ans). Pour pallier à ces inconvénients, le bureau APE a aménagé en 2010 un hangar pour permettre la création d'une classe supplémentaire et le recrutement d'un nombre supérieur d'enfants. Toutefois, ces difficultés d'enrôlement des élèves ont engendré un mécontentement croissant au sein du village. Le conseiller municipal du village a donc commencé à mettre la pression au sein du conseil pour qu'on construise des classes supplémentaires dans son village.

10.1.1 DIFFICULTÉS ET ARRANGEMENTS DANS LA PROCÉDURE DE LANCEMENT DE L'APPEL D'OFFRES

Le conseil municipal décide de construire une école à Nanou avec les fonds transférés par le ministère en 2011. Après ce vote, le personnel technique de la commune élabore le dossier d'appel d'offres (DAO). Ce dossier spécifie les conditions d'éligibilité des entreprises, les consignes techniques d'exécution de marché, les délais d'exécution ainsi que les éventuelles procédures de sanction et de résiliation du contrat. Les transferts de 2011 prévoyaient un financement de 36

millions 840 mille francs CFA pour la construction d'un complexe scolaire à six classes doté de latrines, d'un bureau, d'une cuisine et d'un forage. Du moment qu'à Nanou, il y avait déjà un bâtiment de trois classes, les agents du conseil municipal ont précisé dans le DAO qu'il fallait construire seulement trois classes supplémentaires et les infrastructures annexes (forage, cuisine et latrines). Les membres de l'équipe municipale pensaient pouvoir utiliser le reste des fonds pour construire une autre école de trois classes, dans une autre localité de la commune. Ils ne savaient pas que la commune était soumise à des règles contraignantes de gestion budgétaire. En effet, les règles de transparence dans la gestion budgétaire empêchent de réaffecter les montants sur d'autres lignes de budget, ne serait-ce que pour la réalisation d'ouvrages de mêmes type et envergure. Il y a donc eu une déperdition importante de ressources, car le coût réel du travail exécuté était inférieur à ce que la commune avait reçu du ministère. Le reliquat entre la somme versée par le ministère et la proposition d'appel d'offres était important : dix millions de francs CFA, à peu près un tiers de la somme totale.

10.1.2 LES ENJEUX DANS LA PASSATION DE MARCHÉ : LES STRATÉGIES DE CONTOURNEMENT DES NORMES PAR LES ENTREPRENEURS

La commune a procédé en mars 2011 à la publication de l'avis d'appel d'offres. La participation à la concurrence a été ouverte à toutes les entreprises agrées en bâtiment, qui devaient fournir une longue liste de documents : une attestation de situation fiscale, une attestation de la Caisse nationale de sécurité sociale (CNSS), une attestation de la Direction régionale chargée de la réglementation du travail et des lois sociales (DRRLS), une attestation de l'Agence judiciaire du Trésor (AJT), un certificat de non faillite et du registre du commerce. Il fallait également justifier d'un chiffre d'affaires de 50 millions de francs CFA minimum. Les offres devaient être accompagnées d'une garantie de soumission de 1,2 millions de francs CFA. Elles devaient parvenir au secrétariat de la mairie avant le 19 avril 2011. Sept entreprises on concouru pour ce marché. La commission d'attribution du marché de la commune, présidée par la secrétaire générale de la commune, a attribué le marché à l'entreprise A&O de Bobo Dioulasso[85], qui avait proposé le prix le plus avantageux. La décision fut transmise à la Direction régionale des passations des marchés publics (DRPMP).

[85] Pour garantir leur anonymat, toutes les entreprises citées dans le texte ont été désignées avec un pseudonyme fictif.

Cette direction, après avoir vérifié les dossiers, a invalidé la décision prise par la commission communale, car elle a détecté la falsification d'un certain nombre de documents par l'entreprise A&O. Le marché fut donc attribué d'office à l'entreprise EZMF de Ouagadougou, sans que l'équipe municipale puisse avoir droit d'appel. L'entrepreneur attributaire du marché a admis librement, lors de nos discussions informelles ultérieures, avoir lui aussi falsifié un certain nombre de documents pour pouvoir déposer son dossier. Il a affirmé avoir eu recours à de fausses attestations bancaires ; à l'acquisition de cartes grises falsifiées attestant de la possession de poids lourds, bétonnières dont l'entreprise ne dispose pas ; à la falsification des dossiers du personnel employé, etc. Pour justifier ces pratiques, il a affirmé ne pas avoir les moyens de satisfaire les exigences prescrites. L'entrepreneur considérait être une victime de la complexité administrative qui ne correspond pas aux « capacités financières » des entreprises de la place (voir aussi : Blundo *et al.,* 2006, pour une discussion plus ample du sujet).

En outre, l'entrepreneur faisait face aux ambiguïtés de l'application de la règle de « l'offre économiquement la plus avantageuse ». En effet, il nous a confié qu'il avait sous-évalué les montants de sa prestation pour avoir plus de chances d'obtenir le marché. Ceci a eu des répercussions sur l'exécution du chantier : pour amoindrir les coûts, l'équipe sur le chantier était dirigée par un seul maçon spécialisé, qui embauchait de la main-d'œuvre non formée et sous-payée (1 000 FCFA par jour) au sein du village. En outre, du moment que l'entrepreneur ne disposait pas de matériel technique (camion benne, vibreur, bétonnière, etc.) et qu'il voyait que le coût de location aurait absorbé l'intégralité de sa marge bénéficiaire, le chantier fut longtemps déserté.

Selon le contrat, les travaux du chantier devaient commencer le 1er septembre 2011, pour un délai d'exécution de cinq mois. Six mois plus tard, le contrôleur financier effectuait une visite de chantier. Il attestait que l'entrepreneur n'avait pas commencé les travaux. À ce moment, le maire interpella l'entrepreneur. Ce dernier affirma que les travaux accusaient ce retard car il n'avait pas un fonds de roulement suffisant pour faire face à la réalisation du projet. Or, la mairie n'était pas autorisée par les réglementations à fournir une avance à l'entrepreneur avant qu'il ne réalise la moitié des travaux. Cependant, cette règle fut contournée. Le contrôleur réalisa un PV fictif de suivi du chantier, qui attestait que les travaux avaient atteint le taux d'exécution

requis par les normes. La mairie décaissa une avance de 10 millions de francs CFA. L'entrepreneur commença les travaux en mars 2012, mais le chantier fut à nouveau déserté au mois de mai. Le 20 juin 2012, la commune de Boromo lançait une procédure de résiliation du contrat et menaçait d'appliquer des clauses contractuelles coercitives. En juillet, l'entrepreneur affirmait que les travaux accusaient du retard car les fonds avaient été engagés dans la finalisation d'autres travaux prioritaires. Il demandait le versement d'une deuxième tranche de payement. La commune ne céda pas cette fois-ci aux pressions et poursuivit la procédure de résiliation du contrat. Face au risque de voir le contrat résilié, l'entrepreneur reprit les travaux en septembre, avec la construction du forage pour l'école.

10.1.3 LES ÉQUILIBRES INTERNES AU VILLAGE ET L'ÉMERGENCE D'UN NOUVEL ENJEU : LA CONSTRUCTION DU FORAGE

L'entrepreneur, à son arrivée au village, a dû faire face à l'expression des desiderata du conseiller municipal du village, qui voulait que le forage soit creusé dans un autre quartier, car il y avait déjà un forage proche de l'école. Cette demande répondait à la quête de légitimité politique du conseiller, à l'échelle villageoise. En effet, dans le village de Nanou, l'échiquier des pouvoirs locaux est très complexe. Le village possède une chefferie contrôlée par un lignage d'ethnie *jula*, et deux chefferies de terre (les lignages B.D. et M.) d'ethnie *winye*, qui sont les autochtones du village. Lors des élections de 2006, le parti au pouvoir, le CDP, avait pu faire élire un conseiller municipal au sein du lignage du chef de village *jula*. Les lignages autochtones *winye* s'étaient empressés de faire élire un des membres du lignage B.D dans un parti de l'opposition (voir Jacob *et al.,* 2007). Or, ce conseiller était décédé dans un accident de la route, quelques mois après les élections de 2006. Le conseiller municipal *jula* voulait concilier les gens et pensait que le fait de construire un forage dans un quartier *winye* lui aurait permis d'augmenter sa légitimité politique. Il négocia donc avec l'entrepreneur pour qu'il implante le forage dans le site qu'il avait choisi. Cette tentative fut très maladroite, car l'implantation d'un forage nécessite aussi le respect de conditions hydrogéologiques spécifiques. Les techniciens de l'entreprise informèrent le conseiller du fait qu'à l'endroit choisi, le forage ne pouvait pas fonctionner, mais le conseiller insista. L'entrepreneur consentit à la demande du conseiller parce qu'il voyait là l'occasion d'économiser l'emploi de matériels coûteux (tuyauterie, tête de la pompe, etc.) nécessaires à la réalisation de l'ouvrage. Le

contrôleur du chantier, pour sa part, se trouvait aussi dans une situation de conflit d'intérêts. En effet, son salaire était géré par la municipalité et cette dernière ne pouvait effectuer de retraits au compte du Trésor qu'après le dépôt du PV de réception d'ouvrage. Le contrôleur s'empressa donc de réceptionner l'ouvrage. On n'a pas expliqué aux membres du lignage M., qui habitaient à côté du forage nouvellement implanté, pourquoi celui-ci ne marchait pas. Nous pouvons nous demander comment les commanditaires de l'ouvrage (le ministère et la mairie) ont réagi face à cette situation. Un agent technicien de la mairie nous fait part de ses remarques :

> « Pour le ministère, le problème était qu'il faut construire le bâtiment scolaire au même emplacement que le forage… Nous aussi, nous avons vu que c'était difficile de faire trois classes dans un site et trois classes dans un autre site. Donc, moi aussi j'ai vu l'inspecteur à Boromo, nous sommes allés voir Mme la DPEBA, qui a décidé de maintenir le site originaire. J'ai adressé une demande à la DPEBA qui a transmis à la DEP et en fin de compte, ça a marché. Donc, c'est ça qui fait que finalement, au ministère, ils ont accepté que le forage et le bâtiment ne soient pas dans le même lieu. Sinon, je sais que le forage ne marche même pas, mais ça, c'est leur problème maintenant, nous avons réceptionné et tous les papiers sont en règle, donc s'il y a des problèmes avec le forage qu'ils ont détourné, ils n'ont qu'à résoudre ça dans leur village là-bas ». (M.N., 24/11/2012)

Comme nous le voyons, les techniciens se retranchent derrière la conformité aux procédures. Ils arguent d'un respect des règles, même lorsqu'elles sont contournées ostensiblement par la plupart des acteurs en jeu.

La construction du bâtiment de trois classes a été réalisée entre septembre et fin novembre 2012. En octobre, le directeur effectua le recrutement des élèves, qui commencèrent les cours avec deux mois de retard. La mairie procéda à la réception provisoire de l'ouvrage fin décembre et au décaissement du 95% du reliquat de la somme due à l'entrepreneur. L'étude de cas de la construction de l'école du village de Nanou révèle toutes les limites de l'action collective lorsqu'elle est réglementée par des instruments empruntés aux lois du marché. Il montre la faiblesse des dispositifs institutionnels au niveau des institutions publiques locales et l'absence d'entreprises professionnelles et compétentes. La responsabilité de la construction et de la gestion de bâtiments scolaires représente un enjeu de la plus grande importance pour la mairie : c'est la trace matérielle de l'engagement de l'équipe municipale à la mise en œuvre du service public. Pour les habitants de Nanou aussi, comme nous l'avons vu,

la construction des bâtiments est une priorité, puisque c'est une condition essentielle pour que le service soit accessible. Le cas de Nanou montre aussi que les procédures de passation de marchés, et plus particulièrement la règle du moins disant, obligent autant les autorités communales que les entrepreneurs à travailler avec des moyens limités, alors que des moyens plus importants seraient disponibles. De plus, le processus de suivi des travaux demande une organisation et des compétences techniques internes que les agents de la mairie ne possedent pas. La faiblesse du dispositif institutionnel se traduit par des comportements opportunistes. Qu'il s'agisse des entrepreneurs, des édiles, du contrôleur ou des conseillers, chacun semble agir à chaque fois en essayant d'imposer soit un état de fait, soit une contrainte pratique ou technique privilégiant ses intérêts sur ceux des autres, et ceci sans aucune référence à l'intérêt général. L'opportunisme est particulièrement évident dans le cas de l'entrepreneur qui ne montre aucun intérêt à réaliser l'ouvrage dans les délais. Il n'est visiblement pas intéressé à garder de bonnes relations avec son client dans le futur, pour maintenir sa réputation. Il ne commencera les travaux que lorsque la menace des poursuites deviendra palpable. Les contrôleurs eux-mêmes n'ont qu'un faible intérêt à appliquer les règles. Enfin, la réception des ouvrages se fait sous prétexte du retard du démarrage des cours par les élèves, sans que la mairie ne puisse se prononcer sur la qualité de l'ouvrage réceptionné.

*

10.2 LE CHANTIER DU SECTEUR 3 DU BOROMO

En 2010, la commune de Boromo obtint un financement du projet d'Appui aux communes rurales et aux initiatives intercommunautaires (ACRIC). Ce projet bénéficiait d'une allocation du Fonds permanent des collectivités territoriales (FPCT) pour réaliser des investissements d'utilité publique dans chaque commune de la région de la Boucle du Mouhoun. Le conseil municipal devait choisir un projet et gérer les fonds par le mécanisme de la maîtrise d'ouvrage déléguée. L'équipe technique de la commune était chargée de mettre en place un comité local de suivi du projet, qui était coiffé par un animateur du projet ACRIC. La commune de Boromo bénéficia d'un financement de dix-neuf millions de francs CFA. Le conseil municipal, sur la base du plan d'investissement communal annuel, décida d'utiliser la somme pour construire une école de trois classes dotée d'un magasin et d'un bureau. Le conseiller du secteur 3 de la ville, S.O., obtint que l'école soit implantée dans son

secteur, ceci contre la volonté du conseiller du secteur 1, qui réclamait qu'on construise l'école dans le sien. Le secteur 3 disposait déjà d'une école à trois classes qui avait été construite en 1984 par l'État, avec une participation financière importante des parents d'élèves. Le conseil municipal trancha en faveur de l'implantation de l'école au secteur 3, car le bureau APE avait déjà fait un investissement important pour l'école.

10.2.1 LA DÉCISION DE L'AFFECTATION DES FONDS ET LE LANCEMENT DE L'APPEL D'OFFRES

Suite au lancement de l'appel d'offres, huit entreprises soumettaient leur projet pour le marché de la construction de l'école. Les deux entreprises qui présentaient l'offre au prix le plus bas furent écartées par le conseil municipal d'attribution du marché. Le comité technique estimait qu'elles avaient sous-évalué les prix unitaires des matériaux. Il demanda donc aux entreprises dont l'offre avait été jugée anormalement basse de fournir le détail des prix – sans jamais l'obtenir. Le marché fut attribué à l'entreprise Sogecor de Ouagadougou, pour un montant de 15 791 000 francs CFA. Le délai d'exécution spécifié dans le dossier d'appel d'offres (DAO) était de trois mois. L'entrepreneur commença très rapidement les travaux, mais sans respecter les spécifications techniques précisées dans le DAO. Un agent de la mairie nous dit à ce propos :

> « Tu le sais, dans l'exécution des marchés : nous avons les textes, mais le terrain, c'est tout autre chose… Par exemple, dans le DAO, nous demandons que l'entreprise présente des papiers qui montrent qu'ils détiennent du matériel. Les entreprises présentent des papiers pour tout ça, mais une fois sur le terrain, on ne voit rien. Le plus souvent, ce n'est qu'un tâcheron qui est chef de chantier ». (M.Y., 18/3/2011)

Face au constat de la mauvaise progression des travaux et des abus de l'entrepreneur, le contrôleur de la Direction provinciale des infrastructures et du désenclavement (DPID) souligna les irrégularités dans la progression des travaux et décréta l'arrêt du chantier. L'entrepreneur se rendit sur place, mais il attribua les fautes d'exécution aux ouvriers, accusés d'avoir détourné des sacs de ciment pour les vendre sur le marché de la place. Après avoir constitué une nouvelle équipe, il reprit le chantier sous ordre du secrétaire général de la commune, sans que le contrôleur soit mis au courant du déblocage des travaux. Un mois plus tard, l'entrepreneur termina les travaux.

Plusieurs défaillances de construction étaient visibles au moment de la réception de l'ouvrage, mais le comité de réception, par connivence ou incapacité à assurer le suivi, procéda à la liquidation du 95% du montant à verser et réceptionna l'ouvrage. Les défaillances figurent dans le PV, qui spécifie que l'entrepreneur doit réfectionner la toiture et les fenêtres avant qu'on lui verse le 5% restant. Cependant, l'entrepreneur estime que les travaux de réfection sont trop coûteux et dépassent la somme restante. Il a donc déserté le chantier sans compléter les travaux. Il faut signaler à ce niveau que les poursuites à l'encontre du prestataire auraient entraîné des charges supplémentaires trop importantes pour la commune. La mauvaise qualité du bâti représente un enjeu de sécurité, tant pour les enseignants que pour les parents d'élèves.

10.2.2 L'IMPLICATION DES PARENTS D'ÉLÈVES DANS LA CONSTRUCTION DE L'ÉCOLE

Le bureau APE du secteur 3 a fait un investissement financier important. À la rentrée scolaire 2010, chaque membre du quartier avait versé la somme de 1000 francs CFA pour acheter les agrégats et le sable nécessaires à la construction des classes. L'investissement initial des APE a été utilisé comme un moyen de pression et d'interpellation pour que la commune construise l'école dans le secteur. En outre, l'implication des parents d'élèves dans l'investissement devint un moment de participation critique à l'exécution du marché. Les parents d'élèves considéraient que l'état déplorable du bâtiment était dû à la mauvaise foi des entrepreneurs et à la corruption des édiles. À ce propos, le président de l'APE de l'école nous explique :

> « Tu sais, si l'on parle de la qualité des bâtiments, c'est des problèmes… Parce que tout le monde veut manger. Tu vois, c'est la mairie qui donne les marchés et eux aussi, ils veulent profiter […]. Mais dans ce cas, ça ne peut plus marcher. Parce que si tu donnais correctement l'argent à l'entrepreneur, il pourrait essayer de bien faire les travaux, mais si tu lui demandes quelque chose… De bien t'arroser… C'est compliqué, parce que lui aussi, au fond, il est là pour gagner de l'argent et il s'en fout de ton école ! […] Or, maintenant, ton contrôleur peut venir regarder si le dosage est bon et, au cas où, lui dire de refaire les briques. Mais s'il a pris l'argent, il va faire comment pour dire ça ? Il va boire sa bière et l'histoire est finie ! C'est comme ça que ça marche… Ce n'est pas les projets qui ne veulent pas financer, ils viennent, ils veulent aider, mais à la fin c'est nos gens mêmes qui sont bizarres… Tu vois, leur salaire ce n'est pas bon, tu vois, entre ces politiciens il y en a d'autres qui ne travaillent même pas… Du coup, ils ont faim et ils vont sauter sur les opportunités de se faire de l'argent avec les marchés ! Mais on ne peut rien dire en vérité parce

qu'ils nous laissent pas contrôler, alors que, à notre niveau, ce n'est pas pour manger qu'on veut voir, mais pour l'avenir de nos enfants ! » (A.T., 20/3/2011)

La dénonciation de la corruption des édiles permet aux parents d'élèves de trouver une raison au fait que les écoles sont mal construites, même si ces pratiques de corruption ne peuvent pas toujours être attestées en pratique. La corruption devient pour les parents d'élèves (qui ne sont pas toujours en mesure d'apprécier les difficultés et les contraintes dans l'application des normes) la clé interprétative privilégiée pour expliquer et critiquer l'action de la mairie. Comme l'affirment Blundo *et al.,* (2006), les pratiques corruptives sont considérées comme endémiques et banales ; elles fonctionnent donc dans un « système de croyances » qui permet d'expliquer les dysfonctionnements. Les critiques prennent le plus souvent la forme d'accusations, qu'elles soient explicites ou voilées. La corruption des édiles est vécue comme quelque chose de banal et presque naturel, car elle est inscrite dans le cadre d'appétits considérés comme étant naturels.

CONCLUSION

Le mécanisme décentralisé de transfert de ressources et le transfert d'aide par la procédure de maîtrise d'ouvrage déléguée sont devenus les procédures privilégiées pour la réalisation des infrastructures scolaires. Ces mécanismes fonctionnent sur le principe de la libéralisation des marchés publics à l'échelle municipale. Ce processus est censé générer une meilleure efficience dans la dépense publique et favoriser le développement des petites et moyennes entreprises. Cependant, l'observation au quotidien du travail des municipalités burkinabè montre que les normes de transparence, de concurrence et d'impartialité ne sont applicables que du moment où elles sont connues et maîtrisées par l'équipe municipale. En outre, nos études de cas montrent qu'au-delà des institutions, ce sont des individus avec leurs compétences, connaissances et appétits spécifiques sur lesquels on s'appuie, dans le cadre de négociations qui sont peu stabilisées par les normes étatiques et mènent à divers dysfonctionnements. Les contrats et les spécifications techniques ne suffisent pas à assumer la coordination nécessaire à la réalisation des travaux. Les carences dans l'application de normes, et l'inachèvement institutionnel que nous avons relevé à plusieurs reprises plus haut, induisent un fort degré de production d'une « régulation autonome » (Reynaud, 1988). Il convient d'ajouter en outre, en suivant la perspective théorique proposée par Elias (1976), que pour qu'une action publique rationnelle

puisse avoir lieu, il est nécessaire que les normes soient intériorisées par les acteurs. Les normes imposées à l'individu de l'extérieur doivent être incorporées par des êtres faisant preuve d'autocontrôle[86]. Qu'il s'agisse des entrepreneurs, des édiles, du contrôleur ou des conseillers, nos études de cas montrent que chacun semble à chaque fois agir en essayant d'imposer ses désirs, privilégiant ses intérêts propres sur ceux des autres, et cela sans intégrer dans son paysage cognitif ni les usagers finaux, ni les autres acteurs. En termes d'analyse de l'action collective, nous pouvons retenir qu'il ne suffit pas que les membres d'un groupe soient d'accord sur la réalisation d'une infrastructure pour que chacun fasse l'effort nécessaire pour le produire selon les règles. Un certain degré de contrainte et d'autocontrainte est donc nécessaire pour assurer la production d'un bien commun.

La qualité du bâti (sa solidité et sa durabilité) devrait être un enjeu non négociable. Le paradoxe est que cette ambition de qualité, qui *a priori* est partagée par les autorités publiques et par les usagers, produit des résultats opposés : les bâtiments ont une durée de vie très limitée, à cause d'insuffisances dans l'exécution des travaux et dans l'emploi des matériaux. Nos études permettent d'avancer un certain nombre de facteurs explicatifs de ce phénomène. Premièrement, la commune rencontre des difficultés à appliquer les règles de passation de marché, notamment la règle de l'offre la plus avantageuse. Deuxièmement, le manque d'application des normes de suivi du chantier laisse une marge de manœuvre trop importante aux entrepreneurs, qui opèrent dans une stratégie de minimisation des coûts et de maximisation de leurs profits. Troisièmement, toutes les parties prenantes semblent agir sans intérioriser ni les normes étatiques, ni les règles de responsabilité propres à la production du service public. La dégradation de la qualité du bâti est d'ailleurs un véritable enjeu politique à l'échelle communale, enjeu qui implique la participation critique des usagers. Les enseignants et les parents d'élèves interprètent les défauts d'exécution comme un signe palpable de la corruption des techniciens et des politiciens de la mairie. On considère que tous les marchés sont « sabotés » et que les édiles reçoivent à chaque fois un pourcentage de la somme accordée aux entrepreneurs pour la réalisation du marché. La corruption est donc évoquée en permanence pour critiquer l'action de la mairie, qu'elle soit attestée dans les faits ou non.

*

[86] Pour une analyse des « politiques de l'autocontrainte », voir : Orianne *et al.*, (2009)

11 LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE DE GRATUITÉ À L'ÉCHELLE COMMUNALE

Comme nous l'avons vu dans le chapitre d'analyse des politiques éducatives, l'État burkinabè a promulgué en 2007 la loi d'orientation sur l'éducation. Cette loi introduit la notion d'« éducation universelle obligatoire et gratuite » (EPG) pour les enfants de six à seize ans. L'article 6 de la loi d'orientation de l'éducation stipule que :

> « L'enseignement de base est gratuit. La gratuité exclut le versement d'une somme quelconque au titre des frais d'inscription et ce, tout le long de la période de scolarité obligatoire. Toutefois, la participation des communautés de base librement constituées et agissant en partenariat avec l'État et les collectivités territoriales est admise ».

Dans ce texte, la définition de la gratuité reste particulièrement ambiguë. Comme le note Héma (2008), la gratuité est à la fois proclamée et immédiatement invalidée, puisque le principe de la participation financière des parents, par le biais des cotisations aux associations de parents d'élèves, est maintenu. La formulation ambiguë de la loi de l'orientation de l'éducation est liée aux contradictions des différentes recommandations politiques imposées par les bailleurs de fonds internationaux à l'État burkinabè. En effet, d'une part, à la suite de la ratification du cadre d'action de Dakar, l'État burkinabè s'est engagé à rendre effectif le « droit à l'éducation », dont l'une des composantes est la gratuité de l'enseignement élémentaire[87].

La plupart des analystes des politiques éducatives burkinabè s'accordent en effet sur le constat que les coûts de la scolarité représentent une entrave à la scolarisation des enfants dans les ménages les plus pauvres (Kobianè, 2009 ; Yaro, 1995 ; Pilon et Yaro, 2001). Les mesures étatiques d'allègement des charges financières des familles répondent donc à une volonté politique de réduire les inégalités d'accès aux services scolaires. D'autre part, le principe de la gratuité de l'éducation entre en contradiction avec le processus de mise en œuvre du Cadre budgétaire de dépenses à moyen terme (CDMT), financé par la Banque mondiale. Ce financement est soumis a une condition

[87] Voir : Pilon *et al.*, (2010) pour de plus amples discussions au sujet du droit à l'éducation.

: 75% de l'augmentation annuelle des coûts du secteur de l'éducation primaire doivent être financés en interne, par la contribution des familles et des municipalités. La formulation de la loi d'orientation de l'éducation reflète donc l'ambiguïté de ces recommandations discordantes. D'un côté, l'État doit mettre en œuvre des mesures qui garantissent le droit à l'éducation primaire gratuite. De l'autre, les parents d'élèves, par le biais de leurs associations, doivent être mobilisés en tant que co-financeurs du service.

Malgré la contradiction de fond que nous venons de relever, l'État burkinabè s'est lancé dans une vaste campagne de médiatisation de la « réforme de la gratuité », qui se caractérise par l'adoption de deux mesures concrètes : (i) la suppression des frais d'inscription, pour le cycle primaire en 2010, (ii) la distribution par la mairie, sur la base de financements transférés par le ministère de l'Éducation, d'un « cartable minimum » contenant des fournitures scolaires pour tous les élèves des classes du primaire en 2010-2011 et du petit matériel pédagogique pour les classes en général (craie, ardoise etc.)[88].

Nous sommes face à une situation où l'articulation entre les normes internationales, les objectifs de l'État central et les réponses locales, sont loin d'être harmonisées. Quelles sont alors les modalités de mise en œuvre de la politique de gratuité à l'échelle municipale ?

Pour répondre à cette question, ce chapitre est composé de trois parties. Dans la première section du chapitre, nous allons répertorier les « effets d'annonce » de la politique. Nous analyserons les débats engendrés par l'annonce de la politique de gratuité à l'échelle de la commune de Boromo. Nous examinerons les critiques exprimées par les directeurs d'école, les enseignants et les parents d'élèves, ainsi que les controverses engendrées par leurs différentes interprétations de la politique.
Dans la deuxième section du chapitre, nous décrirons les conditions institutionnelles qui déterminent la distribution des fournitures scolaires par la mairie. Nous mettrons

[88] La composition du cartable est spécifiée dans l'arrêté n° 2010 0013/MEBA/SG/DAMSE portant sur la composition du cartable minimum. Les directives prévoient que chaque élève doit recevoir des cahiers, une ardoise, des stylos, crayon, gomme, taille-crayon, protège cahiers, et une trousse de mathématique (équerre, double décimètre, compas etc.).

en perspective, d'un côté les informations sur le dispositif juridique qui réglemente les transferts de fonds du ministère à la mairie, et de l'autre côté, les données empiriques sur l'exécution des contrats et les procédures de distribution des fournitures scolaires à l'échelle communale. L'objectif sera de développer l'idée que l'efficacité des mécanismes d'approvisionnement des écoles n'est pas qu'une question de disponibilité de ressources, ni de décisions stratégiques au sujet de leur affectation, mais aussi une question de procédures et d'action collective qui permettent leur mise en oeuvre.

Enfin, dans la dernière section du chapitre, nous analyserons les débats et le type de mobilisation des parents d'élèves et des enseignants qui ont suivi la campagne de distribution des fournitures scolaires pour l'année 2011-2012. Pour cela, nous avons identifié et documenté les interpellations auprès des autorités municipales, qui ont eu lieu localement à cause des dysfonctionnements relatifs à cette distribution.

*

11.1 LES EFFETS D'ANNONCE DE LA POLITIQUE DE GRATUITÉ

Avant l'élaboration de la loi d'orientation de l'éducation, les contributions des parents en numéraire comportaient : les frais d'inscription, la cotisation aux APE et l'achat de fournitures scolaires. Nos enquêtes de terrain montrent que les coûts assumés par les parents boromolais pour scolariser leurs enfants n'ont pas diminué après la mise en œuvre de la politique de gratuité. Dans la commune de Boromo, pour l'année scolaire 2011-2012, ils ont dépensé en moyenne 8 038 francs CFA pour la scolarisation d'un élève. Cette dépense est composée de la manière suivante : 43% des frais sont liés aux coûts d'achat des fournitures scolaires, 23% représentent les cotisations aux Associations de parents d'élèves (APE), 10% des coûts sont liés aux inscriptions des élèves et 20% pour d'autres postes de dépenses (habillement, frais de cantine, achat de petit matériel scolaire).

Le poste de dépense le plus important est donc lié à l'achat des fournitures scolaires. Or, comme nous l'avons vu, ces fournitures devraient être distribuées gratuitement par la commune, par le biais de fonds transférés par le ministère de l'Éducation. Nous devons aussi constater qu'à Boromo, les parents continuent de verser des sommes pour l'inscription des élèves au CP1. Ces coûts ont été officiellement abolis par la loi

d'orientation de l'éducation en 2010, mais sont tout de même exigés par le directeur de l'école et finalement, reversés aux caisses des Associations de parents d'élèves[89]. L'annonce de l'adoption de la réforme de gratuité a été diffusée dans la commune par le biais d'un communiqué du ministre de l'Éducation, transmis par les radios locales. Ce communiqué annonçait la gratuité de l'école et la fin des inégalités scolaires.

Depuis la rentrée scolaire 2009-2010, la plupart des parents d'élèves boromolais sont au courant de la mise en œuvre de la réforme. L'information a circulé rapidement et les rumeurs se sont répandues de bouche à oreille parmi les parents. La plupart des parents d'élèves ont cru, ou voulu croire, que la gratuité concernait l'ensemble du cursus scolaire primaire (frais d'inscription, cotisation pour les associations de parents d'élèves, fournitures) et ont commencé à refuser de continuer à payer pour la scolarité de leurs enfants. Un parent d'élève du village d'Ouroubono nous dit :

> « Franchement, quand j'ai entendu que le gouvernement avait dit que l'école était gratuite, je me suis dit que bon, finalement ils font une bonne chose pour les gens… Tu vois, l'école coûte cher quand même, et nous souffrons ici… Tu sais, il y a combien d'enfants qui restent assis à la maison parce qu'il n'y a pas l'argent pour payer l'école ? C'est les mêmes gens que tu vois assis au même endroit, vingt ans plus tard en train de prier pour avoir à manger le soir… Alors que si l'école est gratuite, tout le monde peut avoir une chance… Dieu le sait, tu peux être pauvre mais être intelligent quand même… Moi je n'ai pas pu aller à l'école, mais tu vois, j'ai appris à me débrouiller en français en Côte d'Ivoire. Si j'avais fait l'école, peut-être maintenant je serais un ministre [rires]. Donc voilà, quand j'ai écouté cette nouvelle, j'étais content. Mais après, je suis allé à l'école pour inscrire ma fille et ils nous ont mélangé les idées encore. Ils disent que bon, qu'il faut toujours payer, que les choses qu'on devait donner pour les enfants ne sont pas là. Franchement, je n'ai pas compris. Ils nous prennent pour des moutons ou quoi ? ». (M.Y., 09/1/2012)

Ce témoignage montre clairement que l'annonce de la gratuité a contribué à créer une vision locale de l'« accès à l'éducation ». De plus en plus de parents revendiquent un accès gratuit aux services scolaires à l'échelle de la commune. Pour ces parents, le coût de la scolarité représente une entrave à la scolarisation des enfants. De manière générale, les barrières économiques qui restreignent l'accès aux services scolaires

[89] De manière générale, du moment que les demandes d'inscriptions dépassent l'offre de places disponibles à l'école, les directeurs de l'établissement scolaire sont toujours en mesure de contraindre les parents d'élèves du CP1 à s'acquitter des frais de cotisation sous menace de ne pas retenir l'inscription de leur enfant (voir *infra*).

sont interprétées par les parents comme une tentative d'empêcher l'« ascension » sociale des plus pauvres. Les espoirs de mobilité sociale se heurteraient donc à une injustice de fond : le fait que l'école demeure un bien exclusif conditionné par le fait de posséder de l'argent. En outre, le témoignage montre qu'en réalité, les mesures de gratuité de l'école à Boromo se limitent à un « effet d'annonce », source de confusions multiples. Les parents constatent que la gratuité n'est pas une mesure « réelle », sans savoir à qui en attribuer la faute. Ces doutes ont contribué à les dissuader de payer pour le service scolaire ; ils engendrent un climat de suspicion généralisé. Ce témoignage montre aussi qu'en réalité, les parents n'ont que très peu de moyens pour revendiquer localement le droit à une éducation gratuite. Les responsables des associations de parents qui pourraient servir de relais locaux et « porter » les revendications des parents d'élèves n'ont pas le même avis sur la question. Voici les propos du président de l'Association de parents d'élèves :

> « La nouvelle de la gratuité est arrivée comme une pluie tardive qui gâte les récoltes. Tout le monde connaît la vérité. Nous sommes dans un État pauvre, et l'État n'a pas les moyens pour couvrir les besoins des écoles. Qui dit que l'école doit être gratuite, ne voit pas ce fait là… Les ministres là-haut savent ça mieux que nous. Or, je ne comprends pas pourquoi ils parlent pour dire que l'école est gratuite. Tout cela sert seulement à nous mettre les uns contre les autres, à nous faire chamailler à cause d'argent, ici. Il faudrait au contraire qu'on soit tous ensemble, au moins nous les parents d'élèves, pour le développement de l'école. Mais bon, désormais, nous sommes dans une situation dans laquelle si tu demandes quelque chose pour l'école, tout le monde crie au voleur. » (A.Y., 10/01/2012)

En général, les responsables des associations de parents d'élèves ne soutiennent pas les espoirs des parents pour une école gratuite. Ils intègrent l'idée qu'il existe une contrainte de financement du secteur éducatif et que les parents doivent tous contribuer pour améliorer les conditions d'apprentissage des élèves.

Les directeurs et les enseignants appuient les responsables de l'APE dans ces démarches. En effet, dans la majorité des cas, les directeurs d'école contraignent les parents à contribuer au financement de l'école. À ce propos, le directeur de l'école d'Ouroubono nous dit :

> « Tout le monde a entendu que l'État prenait en charge la scolarité des élèves. Mais il faut que les parents d'élèves comprennent que c'est des mesures d'accompagnement pour les aider… Mais que lorsqu'on vous lave le dos, il faudra que vous vous laviez le ventre tout seul… L'école ne

> peut pas être complétement gratuite. À la rentrée scolaire, il y a un bon nombre de parents qui ont refusé de payer la cotisation APE de leurs enfants. Et au vu des travaux qu'on doit faire à l'école, si on attend que ça soit l'État ou la mairie [qui contribuent] à réaliser ces travaux, ça ne verra jamais le jour et même ça, ça ne sera jamais dans les délais escomptés. Donc, du fait que les parents ne paient pas, ça nous retarde à chaque fois. La seule solution [est] de mettre la pression sur les élèves pour qu'ils poussent leurs parents à payer.» (B.D., 07/11/2011)

L'interprétation de la réforme par la grande majorité des parents d'élèves, par les enseignants et par les membres du bureau de l'APE, suit donc une logique différente. Pour un bon nombre de parents d'élèves, pris dans des problèmes financiers multiples, l'annonce de la gratuité a instauré le droit à un service gratuit. Au contraire, les directeurs et les dirigeants de l'Association de parents d'élèves se préoccupent de continuer de collecter leurs cotisations, car elles leur permettent de subvenir aux besoins matériels de l'école non pris en charge par l'État. De ce fait, les directeurs et les dirigeants des APE s'appliquent à contraindre les parents à s'acquitter de ces cotisations. Pour cela, ils sont prêts à utiliser la menace de l'exclusion des élèves. À ce niveau, les directeurs et les représentants du bureau de l'association de parents d'élèves se retrouvent face à un dilemme. Si accepter un élève avec un parent insolvable risque de remettre en cause la propension de tous à cotiser, ce qui se traduirait par l'impossibilité pour l'APE de fournir son apport matériel et financier à l'école, ils préfèrent en conséquence exclure les élèves dont les parents sont insolvables.

11.2 LES OPERATIONS DE DISTRIBUTION DES FOURNITURES SCOLAIRES PAR LA MAIRIE

Au titre des transferts de la part du ministère de l'Éducation nationale et de l'alphabétisation (MENA) pour l'année scolaire 2010-2011, la commune de Boromo a reçu la somme de 17 615 000 francs CFA pour l'acquisition des fournitures scolaires au bénéfice des élèves. 1 605 000 francs CFA ont été transférés pour l'achat du matériel didactique au profit des écoles. Celles de Boromo ont reçu ces matériaux avec un retard important sur le calendrier scolaire. Les kits ne sont arrivés au niveau des écoles qu'en janvier 2011. Les matériaux didactiques pour les classes sont arrivés en mars 2011. Comme souligné par l'UNICEF (2012), ces retards dans la livraison des matériaux didactiques se sont généralisés à de nombreuses communes et constituent une illustration éloquente du peu d'efficacité des mécanismes mis en place

dans ce domaine. Dans le cas concret de la distribution des fournitures scolaires, ces retards invalident aussi le but de la politique de la gratuité, qui était d'alléger les coûts scolaires des familles : les parents doivent quand même assumer les coûts de fournitures scolaires au début des cours.

Comment peut-on expliquer ces retards ? Nos observations de terrain permettent de relever un certain nombre de défaillances dans l'exécution des procédures de contractualisation et de livraison de ces matériaux. L'arrêté annonçant les transferts de fonds par le MENA est parvenu à Boromo en juillet 2010. Avant que les montants transférés puissent être utilisés par la mairie, le comptable de la commune doit inscrire les ressources transférées par le ministère dans le budget communal. Selon les normes en vigueur, toutes les modifications du budget communal doivent être votées par le conseil municipal. Dans notre cas de figure, le conseil municipal de Boromo n'a pu se réunir en session qu'au début de septembre 2010. Après l'approbation de la décision de la modification du budget, les documents relatifs à la délibération du conseil ont été transmis à la direction générale du budget, qui a ensuite procédé deux semaines plus tard au versement des fonds sur le compte de la municipalité, au Trésor. Ce n'est donc qu'à la mi-septembre 2010, soit deux semaines avant que les cours ne reprennent, que le percepteur de la commune de Boromo a accusé réception du bordereau de transfert de fonds.

C'est à partir de ce moment que l'équipe technique de la commune, dirigée par la secrétaire générale, a pu élaborer le dossier d'appel d'offres. Les avis d'appel d'offres ont été publiés à la fin septembre 2010. Un mois après leur publication, aucun entrepreneur n'avait manifesté son intérêt pour le marché de la distribution des matériaux didactiques. Pour justifier le manque d'intérêt des entrepreneurs, les agents de la mairie nous expliquent que, du moment que les procédures de passation de marché prévoient que les soumissionnaires fournissent de nombreux documents pour effectuer le dépôt de l'offre, cela ne les encourage pas à se porter candidats pour des marchés dont le montant de la commande est peu important. Trois entrepreneurs ont tout de même fini par soumissionner, après des nombreuses difficultés. À ce propos, un agent de la mairie nous confie :

> « Pour l'acquisition des fournitures scolaires 2011, nous avons fait le marché, notre enveloppe financière était de 17 millions et quelques. Or, il y

> a eu trois fournisseurs qui ont soumissionné et voilà, pour la règle du moins disant, celui qui a eu le marché était à 11 millions, mais avec ce chiffre, il n'a pas pu honorer la livraison… Nous savons que les consignes étaient trop strictes au niveau de la composition du cartable pour qu'il puisse s'en sortir, mais il y a les textes aussi qui nous disent de donner le marché à l'entreprise la moins disante. Du moment que le fournisseur remplissait toutes les conditions techniques, il fallait lui attribuer le marché même si nous nous étions rendus compte que son offre était irréaliste. Or, le fournisseur n'as pas pu livrer et nous avons dû faire une procédure d'annulation du marché. » (M.N., 19/11/2011)

Ce témoignage nous permet de mettre en lumière un certain nombre de contraintes dans l'application des procédures de contractualisation à l'échelle communale. Les agents de la mairie étaient en mesure d'estimer le coût réel du travail, car ils disposaient d'un dossier qui décline le prix de chacun des matériaux composant le cartable de fournitures devant être distribué par les fournisseurs. Toutefois, comme prescrit par les normes de passation de marché, l'équipe municipale a dû attribuer le marché au fournisseur le moins cher. Il se trouve que l'entreprise qui a obtenu le marché n'a pas honoré la livraison. Le cas de la commande de fournitures scolaires souligne à nouveau un problème dans l'exécution des contrats, problème que nous avons déjà relevé dans l'étude des marchés relatifs aux constructions d'infrastructures scolaires : nous sommes toujours ici face à une incapacité de la part de l'équipe municipale de sanctionner les entrepreneurs qui commettent des abus dans l'exécution des contrats. Ce n'est qu'à la fin octobre 2010, lorsque les cours avaient déjà commencé, que les agents de la mairie ont réussi à annuler le contrat avec le premier fournisseur. Le marché sera par la suite attribué à l'entreprise COGEC de Ouagadougou. Comme aucune entreprise n'avait postulé pour le marché du matériel didactique pour les classes, l'équipe municipale s'est arrangée pour contraindre COGEC à signer un contrat de gré à gré pour qu'elle livre ces matériaux. Les émissaires de COGEC, comme nous l'avons dit, ont livré les matériaux avec un retard considérable. Au moment de la réception du matériel, la commission *ad hoc* était présidée par le comptable de la mairie et regroupait la secrétaire générale, le gestionnaire du ministère de l'Éducation et l'inspecteur qui a été formé pour évaluer le matériel livré. Selon les normes, un représentant des « bénéficiaires » de la commande publique doit également y figurer. Dans le cas de la distribution du cartable, on fait fréquemment appel au président de l'APE. Dans le cas des commandes effectuées par la collectivité territoriale pour le compte des écoles, un

responsable de l'école, le directeur en l'occurrence, devrait aussi faire partie de la commission de réception. Toutefois, à Boromo, ni les directeurs, ni les membres de l'APE n'ont été associés à ladite commission. Un agent de la commune nous a relaté les controverses liées à la réception des matériaux en question :

> « Franchement, quand les fournitures sont arrivées, j'ai été vraiment déçu… Tu vois, nous avons des textes très précis qui spécifient tout ce qui doit être dans le cartable de chaque élève… Or, tout ce que l'entrepreneur nous a livré, ce n'était que des cahiers et des bics qui n'étaient même pas de bonne qualité. Lorsque la craie est arrivée trois mois plus tard, c'était le même problème… Qu'est ce qu'on pouvait faire ? Nous étions déjà en retard de beaucoup de mois, nous ne pouvions pas retarder encore la livraison… Nous ne pouvions pas dire à l'entrepreneur qu'il n'a qu'à garder ces trucs, nous n'avons pas voulu annuler un contrat une deuxième fois… Donc voilà, on a fait avec… » (M. B., 24/04/2011)

Au moment de la réception, l'équipe municipale a dû faire face à d'autres problèmes spécifiques liés à la qualité et la quantité du matériel livré. L'équipe municipale n'a pas été en mesure d'exiger que l'entrepreneur se conforme au contrat. Le fait de refuser la réception du matériel aurait impliqué l'annulation du contrat. Pour l'équipe municipale, cela équivalait à devoir réinitialiser les procédures de passation de marché et aggraver le retard de réception des matériaux didactiques dans les écoles. Les fournisseurs quand à eux savent bien que la décision de rejeter une livraison est extrêmement difficile à prendre pour la commission. Ils peuvent donc faire preuve d'opportunisme, et livrer des fournitures de mauvaise qualité, car ils savent que la commission d'attribution va être contrainte de procéder à l'ordonnancement du paiement.

Le cas de la livraison des fournitures scolaires donne une illustration éloquente des difficultés de mise en œuvre des nouveaux mécanismes d'équipement des écoles. Les dysfonctionnements que nous avons mis en évidence (retard de livraison, mauvaise qualité du matériel, etc.) sont vécus au quotidien au niveau des établissements scolaires et ont fait l'objet d'un vif débat à l'échelle de la commune de Boromo.

Ces retards lèsent en particulier les parents d'élèves, qui auraient dû être les bénéficiaires de ces mesures d'allègement des coûts. Toutefois, au sein de la commune, les premiers acteurs à se mobiliser pour les retards des livraisons des fournitures scolaires et des matériaux didactiques ont été les enseignants. En effet, au début de l'année scolaire, ils se sont trouvés à gérer une situation particulièrement

difficile. Ils n'avaient pas le matériel de base pour faire les cours et beaucoup d'élèves n'avaient pas de cahiers pour transcrire les cours et les exercices. Ils ont donc decidé de réagir et de se mettre en grève. Un enseignant de la commune nous raconte ainsi les événements associés à cette grève :

> « Quand les cours ont commencé, il n'y avait rien dans les classes… Les parents, on ne pouvait même pas leur parler, car ils n'en revenaient pas… Ils ne voulaient plus rien payer parce qu'ils avaient entendu que l'école était gratuite… Donc c'est comme ça, c'était impossible de faire des cours dans ces conditions. Nous aussi, nous nous sommes réunis et nous avons décidé de faire une grève… C'est pas possible non plus qu'on paie de notre poche tout le matériel… C'est aux parents de s'impliquer… Moi, je suis le représentant syndical au SYNAPAGER ici à Boromo, je suis allé parler au syndicat provincial, mais ils ont dit qu'ils n'ont pas prévu quelque chose dans leur charte par rapport à cette question. Mais nous en avions marre, d'un coup avec un bon nombre de mes collègues, on a décidé de ne pas partir en classe tant que les matériaux ne sont pas là… Franchement, ce n'est pas possible de travailler dans ces conditions ! Je suis allé voir K.S., le conseiller de mon secteur… Et il m'a juste dit qu'il fallait attendre... Que c'est au niveau des procédures de passation de marché qu'il y a quelque chose qui cloche, mais franchement, Dieu seul sait s'il n'y a pas anguille sous roche […]. Enfin, l'inspecteur nous a interpellé, il a dit que si nous ne rentrions pas en classe, ça allait chauffer pour nous… Donc il a fait une liste de matériaux qu'il fallait que les parents achètent… Nous avons écrit ça au tableau, puis on était là en attente, finalement les choses sont rentrées dans l'ordre, mais franchement, si toutes les années ça doit être comme ça… C'est dur de faire avec des politiciens incompétents et des parents qui ne veulent plus s'impliquer pour l'école. » (A.K., 22/2/2011).

Ce témoignage illustre de manière très claire les interpellations et les controverses engendrées par les dysfonctionnements dans les mécanismes d'approvisionnement matériel des écoles. Il est très intéressant d'observer la chronologie des actions entreprises par les enseignants, leurs manières de réagir auprès des gouvernants et les conditions qui ont déterminé les résultats de leurs actions d'opposition politique. La dénonciation des enseignants part d'un simple constat : ils ne disposent pas de matériel pour garantir une prestation de service minimale. Les enseignants ne visent toutefois pas les mêmes objectifs que les parents. Ils sont plutôt inquiétés par le fait que les carences d'approvisionnement matériel les empêchent d'exercer leur métier dans des conditions décentes. La première action de la part des enseignants pour s'opposer à cette situation est de prendre contact avec les syndicats. Toutefois, dans ce cas concret, les syndicats n'ont pas été en mesure de dénoncer officiellement le problème identifié par les enseignants. En effet, les responsables des syndicats au

niveau local agissent en tant que relais ; ils sont censés appuyer les actions et la plateforme revendicative portée par les structures centrales du syndicat. Les sections locales du syndicat ne peuvent pas initier de grève locale sous la bannière du syndicat sans l'autorisation préalable des structures centrales. Par ailleurs, la plateforme syndicale prévoit uniquement des actions en matière de défense des intêrets professionnels des enseignants, et non pas des actions pour une meilleure délivrance du service public. De ce fait, les syndicats n'ont pas couvert l'action des enseignants de Boromo, qui se sont mis en grève sans coordination et sans soutien de la hiérarchie syndicale.

Enfin, il faut noter que la grève s'est conclue par un acte d'exercice d'autorité de la part du supérieur hiérarchique des enseignants : l'inspecteur. Ce dernier, qui n'avait pas de responsabilités spécifiques dans la livraison du matériel didactique, si ce n'est au moment de la réception finale du matériel, a finalement intercédé pour trouver une solution palliative aux perturbations du service engendrées par la grève des enseignants. Par la menace d'appliquer des sanctions, il a pu contraindre les enseignants à interrompre leur grève. Parallèlement, il a rédigé une liste de fournitures qui devaient être nécessairement achetées par les parents pour permettre le démarrage des cours.

Pour ce qui concerne les parents, comme nous l'avons vu, l'annonce de la gratuité a provoqué des attentes spécifiques relatives à la gratuité du service. Or, du moment que cette gratuité n'est pas assurée, les parents pensent en premier lieu à un détournement de ressources, qu'il soit avérée ou non. Par exemple, un parent d'élève d'une école de la ville témoigne, désabusé :

> « À chaque fois, il n'y a rien qui arrive pour l'école. Ce n'est pas possible. C'est que les entrepreneurs vont de pair avec le maire. Les grandes gens prennent du poids, achètent des 4x4, et nous devons assumer la charge… Le pays, c'est comme ça ». (S.O., 23/03/2011)

Ce témoignage montre l'attitude désemparée des parents face aux dysfonctionnements d'approvisionnement matériel du service éducatif. Force est de constater qu'ils ont des difficultés à s'organiser collectivement pour interpeller les gouvernants. Leurs critiques s'expriment dans un « espace public liminaire » (Hilgers, 2010), peu connecté avec les sphères concernées par les prises de décision. À nouveau, la

suspicion et le langage de la corruption sont les registres privilégiés à travers lesquels les citoyens interprètent les dysfonctionnements des services et les comportements de leurs gouvernants. Toutefois, nous devons aussi noter que le degré d'information et de compétence critique des parents est variable. En effet, certains parents, qui détiennent par leur position sociale une relation de proximité avec les administrateurs locaux, font directement référence aux dysfonctionnements dans les mécanismes étatiques d'approvisionnement matériel des écoles lorsqu'ils critiquent l'action de la mairie. Par exemple, le responsable provincial de l'association des parents d'élèves nous dit :

> « Le cartable, ça ne vient pas trop vite, le défaut, c'est à la mairie… Cette année et l'année passée, nous avons attendu les fournitures en vain et on a commencé les cours sans que les fournitures n'arrivent. Comme on attendait en vain, je suis passé voir le maire même, qui est un parent et il m'a dit qu'ils ont changé de fournisseur. C'est à cause de ça que les fournitures étaient en retard. Le temps de mettre en œuvre les procédures et ils avaient pris du retard. Dès la rentrée seulement, le maître a fait une liste de fournitures scolaires au tableau parce que eux aussi, ils ne peuvent pas attendre que les fournitures arrivent pour faire commencer les cours... Les cours ont démarré sans que les fournitures arrivent. Nous avons payé, mais ce n'est pas bon du tout… Tu vois, le retard des fournitures, ça ne nous arrange pas du tout. Les cahiers sont distribués alors qu'on a déjà acheté le tout… ça n'est pas une épargne du tout. » (K.G., 16/02/2011, Boromo)

Ces parents formulent donc des critiques aux responsables, plus informés. Toutefois, les leaders des associations de parents d'élèves n'organisent pas des actions collectives pour interpeller les autorités et revendiquer leurs droits. En outre, les parents, tout comme les enseignants, ont plutôt tendance à interpeller les élus locaux avec qui ils entretiennent des relations personnelles, plutôt que les techniciens de la mairie qu'ils ne connaissent pas.

Si tant est que les carences d'approvisionnement sont liées à des problèmes techniques, les élus locaux n'ont que peu de marge de manœuvre pour répondre à leurs griefs. Les conseillers municipaux réagissent face aux critiques des parents. Un conseiller municipal nous donne son point de vue :

> « Franchement, les gens ici, c'est des beaux-parleurs… Tu te promènes beaucoup et sûrement, tu as déjà su ça… À chaque fois, ils disent que c'est nous qu'on vole les sous de la mairie… La vérité, tu le sais, c'est que nous n'avons rien à voir là-dedans… Nous ne sommes même pas impliqués… Si le cartable arrive en retard, c'est dû aux difficultés techniques des gens qui s'occupent de la passation de marché, mais bon, tout le monde après dit que

> ce sont les conseillers ou le maire qui veulent bouffer… Tu vois, c'est que ces gens-là sont des analphabètes, ils ne connaissent rien… Mais bon, il y a d'autres gens qui veulent trouver une place à la mairie qui les allument, pour dire que nous sommes tous de voleurs… Au fond, ça se résume à ça, à des complots pour briguer la mairie… Franchement, il n'y a rien à faire tant que les gens réfléchissent comme ça… » (M.Z., 09/04/2011)

Les critiques des citoyens sont rapidement évacuées par un discours sur leurs « faibles compétences». Quel que soit leur statut, les citoyens sont perçus par les autorités communales comme des personnes peu en mesure de comprendre les difficultés techniques liées à l'approvisionnement matériel de l'école. De ce fait, la plupart des tentatives des citoyens de rentrer dans un dialogue politique avec les autorités sont biaisées, parce que ce dialogue est caractérisé par un climat de suspicion et une forme de communication unidirectionnelle. Les citoyens supçonnent les responsables politiques de corruption. Leurs critiques relatives à un enjeu quelconque, sont écartées automatiquement par les politiciens locaux, parce qu'elles sont interprétées comme étant liées à une stratégie visant à contester leur pouvoir.

*

CONCLUSION

Les instruments législatifs qui encadrent la politique de gratuité réflètent les ambiguïtés des recommandations des bailleurs internationaux. Nous avons vu que les incohérences relatives à l'intégration des principes de la gratuité dans la formulation de la loi d'orientation de l'éducation sont liées aux contradictions entre les engagements pris par le gouvernement dans le cadre du forum de Dakar, et les conditionnalités liées aux instruments de financement au secteur de l'éducation de la Banque mondiale.

L'observation des dispositifs de mise en œuvre de cette politique à l'échelle locale nous a permis de mettre en évidence que, pour l'instant, cette politique a manqué sa cible. Premièrement, nous avons montré que l'« annonce » relative à l'adoption de la politique de gratuité a été réinterprétée localement par divers acteurs en fonction de leurs attentes. Notamment, elle a réduit la propension, de la part des parents, à contribuer financièrement aux services éducatifs.

Deuxièmement, l'observation des mécanismes d'approvisionnement des écoles montre que l'État n'est pas en mesure de garantir les conditions matérielles minimales qui permettraient le fonctionnement des services éducatifs, même lorsque les ressources financières sont disponibles. En effet, même si le ministère de l'Éducation s'est engagé à assumer les coûts de distribution des fournitures, le transfert décentralisé des ressources et les procédures de délivrance posent des problèmes de délais. Du coup, les fournitures scolaires et les matériaux didactiques parviennent aux écoles avec un retard considérable et bien souvent, ils sont de mauvaise qualité. Les carences d'approvisionnement matériel des écoles s'expliquent par des problèmes au niveau de chacune des phases des opérations de contractualisation et de livraison des matériaux didactiques à l'échelle municipale. En effet, la mairie rencontre des difficultés pour exécuter les procédures de contractualisation. L'équipe municipale manque également de moyens pour contraindre les fournisseurs à se conformer aux prescriptions contractuelles. En outre, la structure locale du marché et la complexité des conditions exigées au niveau des dossiers d'offres techniques et financières empêchent l'exécution des procédures.

Les dysfonctionnements dans l'approvisionnement matériel se répercutent au quotidien au sein des établissements scolaires. En effet, c'est au niveau de l'école que les différents acteurs doivent trouver des arrangements pour pallier aux carences dans les mécanismes d'approvisionnement. Nous l'avons vu, ces dysfonctionnements font l'objet d'actions de mobilisation des différents acteurs concernés. Les enseignants revendiquent leur droit de travailler dans des conditions matérielles décentes. Toutefois, leurs actions d'opposition et de protestation n'influencent que faiblement les prises de décision, car les syndicats ne parviennent pas à faire remonter leurs revendications jusqu'au niveau national.

Paradoxalement, ce sont en définitive les parents d'élèves – donc, ceux qui devraient justement être les bénéficiaires des mesures d'allègement des coûts - qui se retrouvent contraints d'assumer les charges financières dues aux défaillances des mécanismes d'approvisionnement. À partir du moment où leur degré de dépendance vis-à-vis du service est très fort, ils n'ont que très peu de marge de manœuvre.

Plus généralement, l'étude de la mise en œuvre de la politique de gratuité montre que la relation entre administrateurs et administrés s'avère déterminante pour qu'un véritable débat sur la prestation de service puisse avoir lieu. Au fond, nos études de cas montrent que le dialogue politique n'a lieu que par le biais de critiques unilatérales. Les politiciens locaux nient leurs responsabilités et interprètent toute critique comme une stratégie de contestation de leur pouvoir de la part de populations instrumentalisées par leurs adversaires. Les populations, quant à elles, interprètent volontiers les agissements de leurs élites en termes d'intérêt personnel et de corruption. L'échec actuel des objectifs de la politique de gratuité traduit en définitive les incohérences générales relatives à la formulation des politiques sur le plan national, le climat de suspicion et les échecs du dialogue politique qui caractérisent les relations entre administration et administrés sur le plan local.

*

CONCLUSION GÉNÉRALE

Au cours du cheminement de cette thèse, nous avons décrit les modalités de la mise en œuvre des réformes territoriales de déconcentration et de décentralisation, ainsi que les effets de ces réformes sur la production des services éducatifs à l'échelle communale. Cette recherche a reposé sur une démarche spécifique : nous avons choisi de décrire le fonctionnement du service scolaire à partir des tâches qui ont été dévolues aux communes, de manière à comprendre comment les modalités d'application des règles et les caractéristiques du contexte institutionnel local influencent le fonctionnement du service.

Ce faisant, nous avons mis en lumière un modèle d'action publique – tributaire d'un processus d'institutionnalisation spécifique - qui est, fort probablement, transversal à plusieurs services publics. Nous ne pouvons pas, comme beaucoup d'autres chercheurs qui travaillent sur l'État en Afrique subsaharienne, caractériser ce modèle d'action publique avec un concept unique. Nous n'avons pas décrit un État « néo-patrimonial » (Médard, 1991), ni un État caractérisé par « la politique du ventre » (Bayart, 1989), ni un État en « faillite » ou « collapsé » (Rotberg, 2010), ni un « État prédateur » (Darbon, 1990), « faible ou fragile » (Torres et Anderson, 2004).

En laissant de côté ces qualifications transversales, nous avons préféré construire un modèle analytique de la mise en oeuvre des politiques publiques qui part de micro-analyses ethnographiques et rend compte de multiples caractéristiques du fonctionnement des services éducatifs. Notre travail s'apparente aux analyses de la socio-anthropologie africaniste des espaces publics (Olivier de Sardan, 2007 ; Blundo et Le Meur (dir.), 2009 ; Olivier de Sardan et Tijani Alou (éd.), 2009) et des recherches sur l'« État en chantier » (Bierschenk et Olivier de Sardan (dir.), 2013) qui ont conçu la mise en oeuvre des services publics comme l'exploration de l'écart existant entre les normes et les pratiques des agents, sur le terrain. En continuité avec ces approches, nos études sur les modalités d'exercice des compétences transférées et

du fonctionnement de l'administration déconcentrée de l'État soulignent l'absence de recoupement entre les objectifs politiques des réformes de décentralisation et les modes de fonctionnement du service. L'action publique locale dans les communes burkinabè a lieu dans un contexte où les normes demeurent partiellement déconnectées des pratiques des agents et des attentes des citoyens.

Pour expliquer ces écarts entre normes et pratiques, jusqu'à présent, les travaux de socio-anthropologie africaniste sur les services publics ont centré leur analyses sur la description des marges de manoeuvre des agents vis-à-vis des règles formelles, décrivant toute une série de pratiques des agents qui permettent d'illustrer ce décalage (Olivier de Sardan, 2001 ; Darbon, 2001). Ce focus sur la marge de manoeuvre des agents et de leurs stratégies de contournement est important, mais nous en dit peu sur les caractéristiques du contexte institutionnel qui détermine les modalités d'application de règles et pose la question de la capacité d'action des agents sous un autre angle que celui de l'opportunisme. Suivant les approches des théoriciens de l'effectivité du droit (Lascoumes, 1990 ; Lascoumes et Le Bourhis, 1996) et des études sur la régulation des services publics réalisées dans le cadre de la sociologie administrative dans le pays du Nord (Dutercq et Van Zanten, 2001 ; Duru Bellat et Meuret, 2001) et celles de l'inachèvement juridique et institutionnel de B.F Ouattara (2010), repris dans les réflexions du Laboratoire Citoyennetés, nous avons donc veillé à décrire minutieusement les pratiques administratives des communes et des bureaux déconcentrés du ministère et à détailler l'ensemble de procédures, de techniques, et de moyens juridiques et techniques qui président à la mise en œuvre concrète des tâches dévolues aux communes.

Rappelons notre hypothèse de départ : la mise en œuvre des services éducatifs au niveau local est influencée par le degré d'achèvement ou d'inachèvement du contexte juridique et institutionnel. L'achèvement ou l'inachèvement juridique et institutionnel se mesure à travers des appuis sur lesquels les agents peuvent compter pour appliquer les règles et faire leur travail.

Dans le but d'explorer les potentialités heuristiques de cette hypothèse, et pour récapituler nos principaux resultats de recherche, nous proposons d'aborder quatre

points : premièrement, nous allons montrer quels sont les écarts entre les objectifs généraux des politiques territoriales de décentralisation et de déconcentration et le fonctionnement du service sur le plan local. Nous allons décrire les caractéristiques principales des modalités d'exercice des compétences transférées au niveau local et nous allons mettre en lumière les facteurs qui contribuent à la « production » de l'inachèvement institutionnel et juridique, tant sur le plan de la formulation des lois au niveau national, qu'au niveau de la mise en application des procédures sur le plan local. Deuxièmement, nous allons examiner jusqu'à quel degré la notion d'inachèvement juridique et institutionnel permet d'expliquer les contraintes rencontrés quotidiennement par les institutions administratives locales dans l'exercice des compétences transférées. Troisièmement, nous allons décrire les « normes pratiques » ou palliatives utilisées par les agents de base pour gérer ce contexte d'inachèvement et produire le service. Quatrièmement, nous reviendrons sur la description des modes de participation des usagers du service. Enfin, nous analyserons les débats produits par l'application de la réforme au niveau de l'espace public local, et jusqu'à quel point la décentralisation a permis l'éclosion d'un espace de dialogue politique favorisant une meilleure prise en compte des révendications des agents de base et des attentes des usagers.

*

Les écarts entre les objectifs politiques de la décentralisation et le fonctionnement des services éducatifs

Les contradictions des bailleurs de fonds

Dans le contexte burkinabè, la mobilisation financière pour l'organisation du service éducatif est problématique. Face à une démographie galopante et à la croissance importante des effectifs scolarisés, le budget alloué à l'éducation primaire augmente de manière exponentielle. Les ressources de l'État sont faibles. À peu près un quart du budget du secteur de l'éducation primaire est couvert par des dons, des prêts et se retrouve conditionné par les agendas des multiples bailleurs de l'aide publique au développement. La trajectoire d'application des politiques éducatives est donc autant dépendante des capacités du gouvernement à mobiliser et coordonner ces bailleurs, que de la capacité propre de ces derniers à imposer des conditionnalités politiques cohérentes. Or, la cohérence des recommandations des bailleurs de fonds peut être remise en question. D'une part, à la suite de la ratification du cadre d'action de Dakar,

l'État burkinabè s'est engagé à intégrer dans sa législation les principes de la gratuité pour rendre effectif le droit à l'éducation. D'autre part, ce principe rentre en contradiction avec le processus de mise en oeuvre du cadre d'appui au secteur de l'éducation de la Banque mondiale, qui conditionne le financement de ce bailleur au fait que le 75% de l'augmentation annuelle du budget de l'éducation doit être financé par les associations des parents d'élèves et les municipalités. Dans ce contexte, le gouvernement central promulgue des lois qui permettent de satisfaire les pressions politiques externes, malgré le fait qu'elles soient contradictoires[90].

L'inachèvement au niveau local

Au niveau de la gestion locale des services éducatifs, le projet décentralisateur se fonde sur des hypothèses d'action multiples : on postule que les tranferts des ressources et des compétences aux communes permettent d'améliorer l'efficience de la dépense publique, favorisent l'accessibilité universelle et égalitaire à l'école et améliorent la prestation de service (Davies *et al.,* 2011). La dynamique de décentralisation doit aussi permettre aux municipalités de construire leur propre légitimité politique à travers la production effective d'un service de qualité. Les analyses développées au cours de cette thèse nous ont permis de discuter ces hypothèses, et de voir quelles sont les conditions dans lesquelles elles sont vérifiables.

Nous avons signalé toute une série d'écarts entre ces objectifs et le fonctionnement de l'administration locale. Les mesures liées au renforcement de la fiscalité à l'échelle municipale et le transfert des ressources pour l'exercice des compétences transférées n'ont pas amélioré l'efficacité de la dépense. Malgré le fait que la commune gère un budget croissant, sa capacité de prélèvement fiscal reste faible. La volonté contributive des citoyens est très faible, car ils perçoivent les dispositifs de taxation comme étant injustes. Enfin, les élus eux-mêmes n'ont qu'un faible intérêt à appliquer les normes de taxation de manière stricte, car ils risquent de perdre des électeurs. Nous sommes donc face à un cercle vicieux qui condamne la mairie à réaliser peu

[90] Nous sommes ici au cœur des stratégies d'extraversion décrites par Bayart (2000), ou encore des contradictions intrinsèques aux « administrations projetées » décrites par Darbon (2003).

d'investissements concernant l'approvisionnement des services publics par le biais de ses fonds propres[91].

En ce qui concerne les modalités d'utilisation des fonds transférés aux communes pour l'accomplissement de certaines tâches, la décentralisation n'a pas engendré pour le moment de mécanismes de dépense efficaces. Nos études de cas sur les modalités de construction et de gestion des bâtiments scolaires, par exemple, ont montré que les défaillances au niveau de l'application de mécanismes de passation de marché se traduisent par des retards dans l'exécution de chantiers et dans la construction de bâtiments scolaires défectueux qui se délabrent précocement[92]. Le difficultés dans les mécanismes d'application des règles de passation de marché pour les fournitures scolaires entraînent également des rétards et ne contribuent pas à alléger les coûts de scolarisation assumés par les familles. La mise en application sur le plan local de la « politique de gratuité » a contribué à créer des tensions entre les parents d'élèves, les APE, les enseignants et les responsables municipaux. L'étude de cas relative à la mise en œuvre du service de supervision des enseignants est également éclairante. On note qu'à la gestion du personnel enseignant sont liées beaucoup de pratiques dont dépend directement la qualité du service. La mairie aurait la possibilité d'intervenir sur l'une des variables les plus importantes dans la production d'un service de qualité, par le biais par exemple de pratiques de contrôle du système d'affectation et des absences des enseignants. Or, les pratiques qui régissent le système des affectations ont des conséquences évidentes sur la prestation de service dans les zones marquées par des carences de personnel. Le manque de sanction des enseignants favorise des pratiques d'absentéisme qui conduisent à une déperdition importante du volume horaire

[91] À ce niveau, nos résultats de recherches recoupent en grande partie les difficultés de gestion de la fiscalité qui ont été repérées par Yatta (2009), Ky (2010) et Dafflon *et al.,* (2011) dans le contexte burkinabè, autant que dans de nombreux pays de la sous-région.

[92] Les dysfonctionnements et les carences dans les passations de marché repérées ici ont aussi été signalés par Blundo *et al.,* (2006) et plus récemment par Olivier de Sardan (2014), dans le contexte d'autres pays de la sous-région. Toutefois, ces auteurs avaient principalement signalé les aspects liés à la corruption et au « sabotage » des marchés publics, sans décrire les contraintes liées à l'application des normes de passation de marché.

enseigné[93]. Les réformes de décentralisation ont donc eu du mal à s'enraciner localement.

Les caractéristiques de l'inachèvement juridique et institutionnel

Au cours de notre travail, nous avons identifié trois aspects de l'achèvement ou de l'inachèvement juridique et institutionnel : (i) une dimension juridique, (ii) une dimension institutionnelle, (iii) une dimension stratégique.

L'inachèvement juridique

Si l'on suit les analyses de B.F Ouattara (2010), le degré d'achèvement ou inachèvement juridique et lié à l'aboutissement ou à l'incomplétude de la trajectoire normative. Nous avons constaté plusieurs lacunes dans le système normatif : par exemple, les normes qui encadrent les réformes de décentralisation sont très imprécises pour ce qui relève de la répartition des compétences aux différents échelons administratifs. Il est très difficile de déterminer les principes de répartition des fonctions : de nombreuses tâches relèvent d'une compétence partagée entre plusieurs niveaux de l'administration. En effet, si les textes fournissent des compétences aux communes, la plupart de ces compétences sont partagées avec les services techniques déconcentrés. Or, les lois existantes ne réglementent pas les rapports institutionnels entre la commune et les services déconcentrés.

Sur le terrain, cette lacune dans la législation influence la réalisation des tâches qui demandent de la coordination entre ces services. Nous avons constaté que les équipes communales ne disposent pas de l'essentiel des éléments pour encadrer leurs pratiques et organiser leur collaboration avec les autres services. La mairie doit collaborer avec les services déconcentrés pour planifier la construction des écoles et pour effectuer la réfection des bâtiments ; elle a besoin des statistiques de la CEB pour connaître les effectifs des élèves et réaliser les passations de marché de fournitures scolaires ; elle doit organiser une base de données pour gérer les prises de service des enseignants, effectuer les affectations dans les écoles et vérifier les

[93] Les études du système de supervision pédagogique conduits au Mali et au Bénin par de Grauwe et Lugaz (2007) tendent à confirmer ces traits d'analyse qui seraient donc généralisables à d'autres pays de la sous-région.

absences et les congés des instituteurs envoyés via l'inspection, etc. En pratique, chacune de ces institutions continue à exercer ses fonctions sans collaborer avec les autres. Nous constatons donc un rapport entre institutions publiques marqué par le fait que « personne ne semble accepter le pouvoir de l'autre ». Dans un contexte dans lequel les normes ne précisent pas les modalités de collaboration institutionnelle entre services, chacun « défend » sa centralité et sa prééminence, sans vouloir s'inscrire dans le mode de collaboration instauré par les textes (voir : Hochet, 2014 *à paraître*).

L'inachèvement institutionnel

En outre, même lorsque les normes existent, les structures institutionnelles en place ne sont pas toujours en mesure de les appliquer. À ce niveau, le degré d'achèvement ou d'inachèvement institutionnel dépend de la compétence technique des agents (capacité à traiter des situations), de la compétence bureaucratique (capacité à monter des dossiers) et des moyens matériels et financiers (capacité à allouer ou donner accès à des allocations économiques). Les champs d'action de la mairie que nous avons décrits, la gestion des carrières, l'approvisionnement matériel des écoles, la construction d'infrastructures scolaires, etc., illustrent de manière éloquente cet inachèvement institutionnel. En ce qui concerne le premier aspect, nous avons vu que les institutions municipales et les services locaux du ministère de l'Éducation ont du mal à mobiliser des compétences techniques et à organiser le travail eninterne. Les agents n'ont pas une culture professionnelle spécifique et la répartition des fonctions entre eux est en déphasage par rapport à l'organigramme du service. Les moyens pour l'exercice des tâches confiées sont faibles.

Même lorsque les fonds sont disponibles par le biais des transferts de l'État et lorsque la trajectoire complète d'application de la loi existe, les procédures administratives sont rarement maîtrisées par l'administration. Par exemple, les règles de passation de marchés publics pour les infrastructures et les fournitures scolaires existent, mais elles ne sont pas adaptées sur trois plans différents. Premièrement, les communes n'ont pas les compétences pour élaborer des dossiers d'appel d'offres de qualité et poursuivre une procédure rigoureuse de sélection des offres. Deuxièmement, les véritables professionnels de l'entreprise en bâtiment sont très peu nombreux au Burkina, ce qui fait que les entreprises qui concourent pratiquent des formes de « dumping » (pour

souscrire à la règle de l'offre financière la plus avantageuse imposée par l'État) ; elles ne sont alors plus en mesure de fournir des produits et des services de qualité. Troisièment, les communes ne disposent pas de services techniques internes de contrôle. Elles ont donc des difficultés pour assurer le suivi et le contrôle de qualité des infrastructures, des services et des équipements qu'elles commanditent.

L'inachèvement stratégique ou l'adoption sélective des règles

Enfin, le degré d'achèvement ou d'inachèvement juridique et institutionnel repose sur une dimension stratégique. Nous avons repéré dans plusieurs cas la réticence des agents et des élus à aller jusqu'au bout de l'application des règles, afin de s'aménager des marges de manœuvre pour préserver leurs intérêts personnels, politiques ou tout simplement, pour contourner les contraintes juridico-institutionnelles et produire le service.

Tous ces éléments tendent donc à confirmer l'hypothèse évoquée plus haut. Le degré d'achèvement ou d'inachèvement juridique et institutionnel considéré dans toutes ces formes a une influence profonde sur les modes de fonctionnement de l'administration et structure les interactions entre les différents acteurs chargés de la mise en œuvre du service. Cependant, les agents produisent un service, malgré tout. Nous en venons à notre deuxième angle d'analyse : en effet, le contexte d'inachèvement peut aussi expliquer le rôle déterminant joué par les individus en général, et les agents de base en particulier, dans la mise en œuvre locale du service.

*

La gestion de l'inachèvement institutionnel, à l'interface entre agents de base et usagers

Les pratiques « palliatives » des agents de base

Lorsque le cadre normatif formel et les moyens matériels nécessaires à l'encadrement des pratiques sont défaillants, les agents de base sont livrés à eux-mêmes dans la fourniture quotidienne du service aux usagers. Dans le cas des enseignants, nous avons vu que la production du service est contrainte par un environnement qui pèse sur les conditions d'exercice de leur travail.

L'ensemble des conditions de vie et de travail des instituteurs s'est dégradé au cours du temps. Au travail, les instituteurs sont confrontés à de nombreuses contraintes liées à la pénurie matérielle des écoles et à la gestion du nombre pléthorique d'élèves en classe. Ils rencontrent aussi des difficultés au niveau pédagogique et n'ont pas d'appui en matière de formation continue, ni de suivi de la part du service de supervision pédagogique. Ces difficultés se répercutent sur leur motivation, sur la possibilité objective de délivrer le service et sur les apprentissages des élèves.

Les études sur le service public en Afrique de l'Ouest constatent régulièrement deux familles de pratiques de la part des agents locaux de l'État. D'une part, elles pointent un *désengagement de leurs missions* qui se manifeste par l'absentéisme, le repli sur la vie privée, etc. (Jaffré et Olivier de Sardan, 2003). D'autre part, elles ont largement documenté l'*opportunisme* des agents qui cherchent à améliorer leurs conditions de vie par l'exercice de fonctions complémentaires et par des pratiques clientélistes (Blundo et Olivier de Sardan, 2007; Olivier de Sardan, 2004). Nous avons aussi repéré ces pratiques. Nous avons notamment documenté le fait que de nombreux enseignants adoptent une stratégie de désengagement qui se traduit par la recherche d'« *exit options* ». Ils exercent des activités secondaires qui leur permettent de compléter leurs revenus. Ces activités s'étendent parfois jusqu'aux heures de service et il générent de l'absentéisme. Dans le cadre de la gestion de leur carrière, les instituteurs doivent poser « une pierre sur le dossier » - c'est-à-dire, corrompre leur hiérarchie - pour obtenir l'avancement auquel ils ont droit (voir sur le sujet : Nanéma, 2009). Ils recourent à différents moyens pour exercer une pression sur les agents du ministère et de la mairie, afin d'être affectés en ville, ce qui leur permet d'avoir un meilleur cadre de vie ou d'être proches de leur conjoint. Mais, à l'opposé du désengagement et de l'opportunisme, nous avons aussi rencontré un ensemble de pratiques que nous avons rassemblées sous la notion de « surinvestissement personnel » (Jacob et *al*., 2009). Nous avons vu que les enseignants les plus motivés adoptent de stratégies loyalistes. Ils surinvestissent pour délivrer un service de qualité. Ce surinvestissement consiste en des initiatives personnelles et/ou dans la prise en charge partielle des coûts liés au service. Ce « surinvestissement » permet d'ailleurs de gérer les décalages entre la politique officielle, et la faiblesse des moyens de son application sur le terrain. Une autre pratique répandue est l'adoption sélective des

politiques par des « agents réparateurs ». Nous avons vu que les enseignants n'appliquent pas certaines dispositions liées à une politique donnée, s'ils la considèrent non-fonctionnelle. C'est notamment le cas pour les instituteurs qui, malgré les consignes du ministère visant à faire passer tous les élèves en classe supérieure, font tout de même redoubler les élèves dont ils jugent le niveau trop faible. Ceci, dans la perspective d'assurer qu'un certain nombre de notions soient retenues par l'élève passant en classe supérieure.

Les formes de participation des parents, entre co-production et formation des compétences d'évaluation

Au cours de cette thèse, en suivant l'approche des ethnographies de la participation (Cefaï *et al.,* 2012), nous avons également analysé l'implication des usagers dans le service éducatif sous deux angles différents. D'une part, nous avons considéré les modalités concrètes *via* lesquelles les parents d'élèves prennent part à un dispositif associatif de « co-production institutionnalisée ». D'autre part, nous nous sommes attachés à décrire les expériences des parents, leurs modalités de mobilisation et d'engagement dans des débats publics. Nous avons donc décrit des cas où les parents d'élèves se mobilisent spontanément dans le but de créer un débat public local ou simplement, lorsque l'expérience quotidienne du service les pousse à développer des « attentes » et des « compétences d'évaluation » spécifiques liées à la prestation de service.

Au niveau du premier aspect, nous avons vu que l'appui à la co-production du service par le canal des Associations des parents d'élèves (APE) offre des solutions palliatives aux carences d'approvisionnement matériel de la part de l'État. Les parents d'élèves prennent en charge l'achat du matériel pédagogique des maîtres, car les provisions étatiques sont insuffisantes. Ils refectionnent des bâtiments et achètent du mobilier scolaire, tâche qui incombe en principe à la mairie, etc. Le paradoxe, à ce niveau, est que les insuffisances d'approvisionnement de l'école liées à l'inachèvement juridique et institutionnel rendent nécessaire l'« institutionnalisation » de la co-production du service. En effet, la création des APE reste un dispositif institutionnel impulsé par le haut, justifié par la rhétorique participationniste des bailleurs internationaux et appuyé par l'État.

Au niveau local, le fonctionnement des APE est basé sur l'investissement financier des parents. Il implique rarement une discussion sur les modes de gestion des écoles. Le fonctionnement des APE demande des compétences de gestion associative, de mobilisation et de gestion de moyens financiers, de planification d'activités, que ces associations n'arrivent pas toujours à réunir. Ceci, pour plusieurs raisons : dans certains cas, les membres des bureaux des APE manquent des ressources politiques et techniques nécessaires pour jouer ce rôle. Dans d'autres cas, leurs pratiques de gestion sont remises en cause par les parents, qui se désolidarisent et se désengagent. En effet, le bureau APE est bien souvent plus absorbé par les rapports de force villageois et la politique locale, que par ses missions. Le profil et l'appartenance des membres du bureau devient alors un enjeu majeur sur l'échiquier politique local. Dans ce cas de figure, les problèmes et les revendications des parents d'élèves passent en second plan.

Les parents d'élèves développent aussi des attentes spécifiques vis-à-vis des services scolaires qui sont animés par leurs projets éducatifs autant que par une vision spécifique de la prestation de service. Nous avons vu que ces attentes concernent différents aspects : le coût de la scolarisation, les pratiques d'encadrement pédagogique et le comportements des maîtres, l'état et l'équipement des insfrastructures scolaires, les résultats scolaires des élèves, les connaissances acquises, etc. Les parents d'élèves évaluent de diverses manières ces aspects du service, en fonction de leurs compétences. Ces dernières reposent sur leurs connaissances générales, et sur leur dégré d'intériorisation des « référentiels » du service. Nous avons vu que les parents les moins scolarisés expriment surtout le désir que l'école soit accessible et moins chère. Ils voient dans la scolarisation une chance de promotion sociale, mais estiment ne pas être compétents pour se prononcer sur tous les enjeux liés à la prestation de service. Toujours dans le cas des paysans et des parents les moins scolarisés, les référentiels sur lesquels les services éducatifs sont basés ne recoupent que très rarement leurs représentations et attentes. Ce décalage est exemplifié par leurs pratiques de dénonciation et de critique. Nous avons remarqué, par exemple, qu'ils ont des difficultés à porter un jugement public « dépersonnalisé » sur le service. Ils ont donc tendance à remplacer des aspects mal connus de la

prestation de service par des dispositions morales du sens commun. En milieu rural, les parents d'élèves sont ainsi difficilement en mesure de faire un lien entre les résultats scolaires des élèves, et les conditions pédagogiques de l'enseignement. De même, on retrouve une réticence à formuler une opinion sur le travail des enseignants. Par contre, ces mêmes parents paraissent très attentifs à la « réputation » morale des enseignants (leur gentillesse, leur statut matrimonial, la résidence effective dans le village, etc.).

Un autre facteur contribue fortement au blocage des actions de révendication des parents d'élèves : le manque de compétences spécifiques qui leur permettent d'articuler une revendication autour d'arguments techniques et politiques suffisamment précis et pertinents. Nous avons relevé la tendance des parents d'élèves à formuler les critiques réduisant l'analyse des problèmes du fonctionnement des services scolaires à une accusation généralisée de corruption. Or, des cas de corruption existent probablement, mais cette accusation est loin d'expliquer l'ensemble des dysfonctionnements du service (les dysfonctionnements sont l'effet de bien d'autres variables techniques et institutionnelles) et ne leur permet pas d'entrer constructivement en dialogue avec l'administration[94].

Par contre, les parents les plus scolarisés tendent à accorder une très grande importance au curriculum et aux acquis scolaires des élèves. Ils développent une critique plus fine et leurs attentes recoupent de manière plus complète les référentiels du service. Toutefois, ces critiques n'engendrent pas pour autant des formes d'action organisées et coordonnées. Nous observons que dans aucun cas, elles ne sont canalisées dans un projet d'action, porté collectivement et qui influence l'action des décideurs ou des techniciens. Au contraire, les parents les plus instruits se replient dans la « sphère privée ». Pour combler les carences du niveau de l'enseignement, ils mettent en œuvre des solutions palliatives : ils embauchent des instituteurs pour donner des cours privés à leurs enfants, ou ils s'occupent d'effectuer un suivi scolaire plus attentif, pour transmettre eux-mêmes les connaissances de base qu'ils considèrent

[94] Nous avons illustré par ailleurs le fait que bien souvent, les autorités municipales refusent de rentrer en dialogue avec des citoyens qu'ils considèrent comme « incompétents » pour juger les aspects techniques liés à l'approvisionnement du service. Sur cet aspect, les analyses de Hughes et Chapoulie (1996) sont éclairantes.

comme fondamentales pour la formation de leurs enfants.

Le mécontentement est donc présent, mais peu canalisé. Les réformes de décentralisation et déconcentration semblent reproduire à l'échelle territoriale la plus basse les difficultés de régulation et de legitimité politique rencontrées par l'État central.

Malgré toutes ces limites, nous devons souligner que les pratiques de « dénonciation » signalent peut-être l'émergence progressive d'une vision de la « qualité » du service. Les expériences du service faites par les agents de base et leur usagers peuvent-elles constituer, au fil du temps, des lieux d'apprentissage qui fondent sur le plan cognitif le développement des compétences politiques nécessaires au fonctionnement de l'État ? L'évolution progressive des reformes peut contribuer à l'éclosion d'un processus démocratique de partage des responsabilités ? La réponse à ces questions reste ouverte. Nos resultats de recherche nous permettent simplement de formuler une interrogation générale relative au processus de formation de compétences politiques. L'analyse de ce processus implique la réalisation de descriptions plus fines relatives aux modes d'évaluation et aux registres de justification employés par les citoyens ordinaires pour décrire les fonctionnements des institutions - modes d'évaluation et registres qui les poussent à effectuer des actions de mobilisation politique (Blondiaux, 2007 : 760-761). La notion de compétence politique implique donc directement la capacité d'exercer et de revendiquer des droits civiques et politiques. Nous avons vu que dans notre contexte d'étude, le fort degré d'inachèvement juridique et institutionnel, ainsi que les difficultés des usagers et des agents à porter leurs revendications dans l'espace public local et national, enrayent partiellement ce processus. Mais nos observations sont limitées dans l'espace et le temps. Or, en nous inscrivant dans les thèses de Dewey (2010), nous pouvons nous demander si le fait de prendre part à un service public peut contribuer « en soi » au développement progressif d'une capacité à se former une opinion publique et à influer sur les décisions. Par ailleurs, l'anthropologie politique a montré que les façons les plus quotidiennes d'utiliser les dispositifs de l'État participent à la formation de l'ordre politique et à son incorporation par les acteurs (Berman et Lonsdale, 1992 ; Scott *et al.,* 2002). Cependant, les effets de ce processus lent de formation de

compétences politiques restent à documenter. Il est donc nécessaire de développer des recherches qui permettent d'éclairer ce processus et d'identifier les dimensions analytiques qui puissent expliquer la transformation des modes de régulation des institutions étatiques.

*

BIBLIOGRAPHIE

Absi, P., et G., Huet. 2007. Anthropologues à durée déterminée ? *Journal des anthropologues,* (108) : 1 -17.

Adotevi, S. 1972. *Negritude et negrologues*. Paris: Union générale d'éditions.

Agrawal, A. 1999**.** Accountability in decentralization: A framework with South Asian and West African cases. *The Journal of Developing Areas,* 33 (4) : 473-502.

Akkari, A., et J.P., Payet (éd.). 2010. *Transformations des systèmes éducatifs dans les pays du Sud. Entre globalisation et diversification*. Bruxelles : De Boeck.

André, G. 2007. École, langues, cultures et développement. Une analyse des politiques éducatives, linguistiques et culturelles postcoloniales au Burkina Faso. *Cahiers d'études africaines,* 47 (2) : 221-247.

———. 2010. L'éducation comme entreprise: Légitimations marchande, civique et culturelle de l'école bilingue au Burkina Faso. *Bulletin de l'APAD,* (29-30) : 39-54.

Arnaldi di Balme L., et S., Carboni. 2011. Capitalisation des travaux de recherche du Laboratoire Citoyennetés sur les services publics au Burkina Faso. 2006 – 2011. Ouagadougou : Programme Agora, 44 p.

Arnstein, S. 1969. A Ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of planners*, 35 (4) : 216-224.

Bâ, H.A. 1998. *L'étrange destin de Wangrin ou le roueries d'un interprète africain*. Paris: 10/18.

Bacqué, M.H., *et al*. 2005. *Gestion de proximité et démocratie participative*. Paris : La découverte.

Barbati, C. 2007. La mobilité des compétences. *Revue française d'administration publique*, (1) : 49-60.

Bardhan, P.K., et D., Mookherjee. 2000. C*orruption and decentralization of infrastructure delivery in developing countries*: Boston University, Institute for Economic Development.

Baré J.-F. (éd). 1995. *Les applications de l'anthropologie : un essai de réflexion collective depuis la France*. Paris : Karthala.

Barro, A. 2008. Politiques publiques école et gestion du personnel enseignant dans l'éducation de base au Sénégal. Thèse de doctorat, Université Victor Segalen Bordeaux 2, Bordeaux.

Baux, S. 2007. Les familles lobi et l'Ecole entre rejets mutuels et lentes acceptations: socio anthropologie du systèmes scolaire et des pratiques familiales de scolarisation au Burkina Faso, Thèse de doctorat, EHESS, Paris.

Bayart, J.-F. 1989. *L'Etat en Afrique: la politique du ventre*, Paris: Fayard.

———. 2000. Africa in the world : A history of extraversion. *African Affairs,* 99 (395) : 217-267.

Becker, H.S. (1952). The career of the Chicago public schoolteacher. *American Journal of Sociology,* 57 (5) : 470-477.

Behn, R.D. 1998. The new public management paradigm and the search for democratic accountability. *International Public Management Journal,* 1 (2) : 131-164.

Belley, J.G. 1986. L'Etat et la régulation juridique des sociétés globales: pour une problématique du pluralisme juridique. *Sociologie et sociétés,* 18 (1) : 11-32.

Ben-Ayed, C. 2009. *Le nouvel ordre éducatif local: mixité, disparités, luttes locales*. Paris: Presses Universitaires de France.

Berger, P., et T., Luckmann. (1966). *La construction sociale de la réalité*. Paris: Armand Colin.

Berman, B., et J., Lonsdale. 1992. Unhappy Valley : Conflict in Kenya and Africa. London : James Currey.

Bianchini, P. 2004. *Ecole et politique en Afrique noire: Sociologie des crises et des réformes du système d'enseignement au Sénégal et au Burkina Faso (1960-2000)*. Paris: Karthala.

Bierschenk, T. 2007. L'éducation de base en Afrique de l'Ouest francophone. Bien privé, bien public, bien global. In *Une anthropologie entre rigueur et engagement. Essai autour de l'oeuvre de J-P Olivier de Sardan*, édité par G. Blundo *et al*. Paris: Karthala.

———. 2010. States at work in West Africa: Sedimentation, fragmentation and Normative Double-Binds. *Working Paper Institut für Ethnologie und Afrikastudien Johannes Gutenberg-Universitat*, (113) : 1-20.

Bierschenk, T., et J-P., Olivier de Sardan (éd). 2013. *States At Work : Dynamics of African Bureaucracies*. Leiden : Boston-Brill.

Blondiaux, L. 2007. Faut-il se débarrasser de la notion de compétence politique? Retour critique sur un concept classique de la science politique. *Revue française de science politique,* 57 (6): 759-774.

Blundo, G. 1998 (a). Logiques de gestion publique dans la décentralisation sénégalaise: participation factionnelle et ubiquité réticulaire. *Bulletin de l'APAD,* (15) : 1-21.

———.1998 (b). Elus locaux, associations paysannes et courtiers du développement au Sénégal. Une anthropologie politique de la décentralisation dans le sud-est du bassin arachidier (1974-1995). Thèse de doctorat. Université de Lausanne, Lausanne.

Blundo, G., et J-P., Olivier de Sardan. 2001. Sémiologie populaire de la corruption. *Politique Africaine,* (3) : 98-114.

Blundo, G., *et al.* 2006. *Everyday corruption and the state: citizens and public officials in Africa*. London : Zed Books.

Blundo, G., et J-P., Olivier de Sardan. 2003. *Pratiques de la description*. Paris: Ed. de l'EHESS.

Blundo, G., et P.Y., Le Meur (dir.). 2009. *The governance of Daily Life in Africa: Ethnographic explorations of Public and Collective Services*. Leiden: IDC Publishers.

Boltanski, L., *et al*. 1984. La dénonciation. *Actes de la recherche en sciences sociales,* 51 (1) : 3-40.

Boltanski, L., et L. Thévenot. 1991. *De la justification: les économies de la grandeur*. Paris: Gallimard.

Bos, W., et C., Tarnai. 1999. Content analysis in empirical social research. *International Journal of Educational Research,* (31) : 659-671.

Bouche, D. 1975. *L'enseignement dans les territoires français de l'Afrique occidentale de 1817 à 1920: mission civilisatrice ou formation d'une élite*. Paris : Champion.

Bourdieu, P. 1993 (dir.). *La misère du Monde*. Paris : Le seuil.

———.2003. Participant Objectivation. *Journal of the Royal Anthropological Institute,* (9) : 281-294.

———. 2004. *Esquisse pour une auto-analyse*. Paris : Raisons d'agir.

Bovaird, T. 2007. Beyond engagement and participation: User and community coproduction of public services. *Public administration review*, 67 (5) : 846-860.

Buisson-Fenet, H. 2004. Un "usager" insaisissable. Réflexion sur une modernisation mal ajustée du service public d'éducation. *Education et sociétés,* (2):155-166.

Callon, M. 1986. Eléments pour une sociologie de la traduction : la domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc. *L'année sociologique,* (2) : 169-208.

———. 2006. Sociologie de l'acteur de réseau. In *Sociologie de la traduction. Textes fondateurs*, édité par M. Akrich, Callon M., Latour B., (dir). Paris: Presses de l'Ecole des Mines.

Calvès, A.E., et R., Marcoux. 2003. Réponses des populations à la crise en Afrique francophone : l'éclairage des enquêtes biographiques récentes. *Cahiers québécois de démographie,* 33 (2) : 161-165.

Capelle, J. 1990. *L'éducation en Afrique noire à la veille des indépendances (1946-1958).* Paris: Karthala.

Caratini, S. 2004. *Les non-dits de l'anthropologie.* Paris : Presses Universitaires de France.

Carboni S., *et al*. 2013. La structuration des services publics à l'échelle locale : acteurs, enjeux et dynamiques de concertation. Le cas de l'éducation primaire dans les communes de Boromo et Réo. Ouagadougou : Programme Agorà, Rapport de diagnostic et de suivi de processus.

Carr-Hill, R. 2012. Finding and the counting-out-of-school children. *Compare,* 42 (2) : 187-212.

Carton, M., *et al.* 2006. Mondialisation, inégalités, connaissance, savoirs, éducation. In *Le défi social du développement. Globalisation et inégalités*, édité par C. Comelieu. Paris: (IUED) Karthala.

Cefaï, D. 1996. La construction des problèmes publics: Définitions de situations dans les arènes publiques. *Réseaux,* 14 (75) : 43-66.

Cefaï, D., *et al.* 2012. Ethnographies de la participation. *Participations,* 3 (4) : 7-48.

Charlier, J.E., et J.F., Pierrard. 2001. Systèmes d'enseignement décentralisés dans l'éducation sénégalaise, burkinabè et malienne: Analyse des discours et des enjeux. *Autrepart,* (1): 29-48.

Chauveau, J-P. 2006. Les transferts coutumiers de droits entre autochtones et étrangers. In J.-P. Chauveau *et al., Modes d'accès à la terre, marchés fonciers, gouvernance et politiques foncières en Afrique de l'Ouest*, Londres: IIED.

Chauvière, M. et J.T., Godbout. 1992. *Les usagers entre marché et citoyenneté*. Paris: L'Harmattan.

Chéron, H. 2008. Le projet "école bilingue" de l'OSEO à Koudougou et Réo. La fabrication d'un succès. Ouagadougou: Programme Etat local, Laboratoire Citoyennetés.

Chevallier, J. 1997. *Le service public*. Paris : Presses Universitaires de France.

Chiche, M., *et al.* 2010. Evaluation à mi-parcours de l'Initiative de Mise en oeuvre accélérée du programme éducation pour tous, Burkina Faso. Cambridge: IMOA.

Colclough, C., et S., Al Samarrai. 2000. Achieving Schooling for All: Budgetary Expenditures on Education in Sub-Saharan Africa and South-Asia. *World Development,* 28 (11) : 1927-1944.

Compaoré, F., *et al.* 2002. *La question éducative au Burkina Faso: Regards pluriels*. Burkina Faso: Colloque de l'AREB, IRD.

Compaoré, M. 1995. L'école au quotidien en Haute-Volta pendant l'époque coloniale. In G., Massa et Y.G. Madiéga, *Le Haute-Volta coloniale, témoignages, recherches, regards*. Paris: Karthala.

———. 2006. Parents Associations and school life in Burkina Faso. Ouagadougou: Aide et Action.

Coombs, P-H. 1985. *The world crisis in education: The view from the eighties*. Oxford: Oxford University Press.

Copans, J. 1998. *L'enquête ethnologique de terrain*. Paris: Nathan Université.

Corbin, J., et A.L. Strauss. 2008. *Basics of qualitative research: Techniques and procedures for developing grounded theory*. Thosand Oaks: SAGE Publications.

Cour J.-M. (dir). 1994. *Pour préparer l'avenir de l'Afrique de l'Ouest : une vision à l'horizon 2020*, OCDE, BAD, CILSS.

Cousin, L. 1982. Education de base et développement rural dans les pays d'Afrique noire francophone: le mythe de la ruralisation, Thèse de doctorat, Université de Paris I : Paris.

Crook, R.C., et J. Manor 1998. *Democracy and decentralisation in South Asia and West Africa: Participation, accountability and performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

Crozier, M., et E. Friedberg. 1977. *L'acteur et le système*. Paris: Le Seuil.

Dahou, T., *et al.* 2003. *La décentralisation en Afrique de l'Ouest : Entre politique et développement*. Paris, Karthala.

Dahou, T. 2005. L'espace public face aux apories des études africaines. *Cahiers d'études africaines,* (2) : 327-349.

Dafflon, B. *et al.* 2011. L'économie politique de la décentralisation dans quatre pays d'Afrique subsaharienne: Burkina Faso, Sénégal, Ghana et Kenya. Africa Development Series: AFD, World Bank.

Darbon, D. 1990. L'Etat prédateur. *Politique africaine,* (39) : 37-45.

———. 2001. De l'introuvable à l'innombrable: fonctionnaires et professionnels de l'action publique dans les Afriques. *Autrepart,* (20): 26-42.

———. 2003. Réformer ou reformer les administrations projetées en Afriques ? Entre routine apolitique et ingéniérie politique contextuelle. *Revue française d'Administration publique,* (1) : 132-152.

Dasen, P. 2002. Développement humain et éducation informelle. In P., Dasen et C., Perregaux (éd), *Pourquoi des Approches interculturelles en sciences de l'éducation?* Bruxelles: De Boeck Université.

Davies, L., *et al.* 2003. Educational decentralization in Malawi: a study of process. *Compare,* 33 (2) : 139-154.

De Grauwe, A., *et al.* 2005. Does decentralization lead to school improvement? Findings and lessons from research in West Africa. *Journal of Education for International Development,* 1 (1): 1-15.

De Grauwe, A. 2007. Transforming school supervision into a tool for quality improvement. *International Review of education,* 53: 709-714.

———. 2008. School Monitoring systems and their Impact on Disparities. Backround paper for the Education for All Monitoring Report: UNESCO.

De Grauwe, A., et C., Lugaz. 2007. District education offices in french-speaking West Africa: autonomy, professionalism and accountability. *Prospects,* XXXVII : 114-125.

Derouet, J.-L., et Y. Dutercq. 1997. L'établissement scolaire, autonomie locale et service public, Paris: ESF.

Dewey, J. 2010. *Le Public et ses problèmes*. Paris: Gallimard.

Diawara, M. 2004. Les prélèvements locaux dans la commune de Boromo: Une analyse des perceptions et des pratiques d'acteurs. Etude Récit n°5. Ouagadougou : Laboratoire Citoyennetés.

———. 2007. La communalisation intégrale au Burkina Faso: Les élections municipales et la reconfiguration des arènes locales dans le Ganzourgou (Plateau central Burkina Faso). Etude Recit n°19. Ouagadougou: Laboratoire Citoyennetés.

Dubois, V. 1999. *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*. Paris: Economica.

Dunleavy, P., et C., Hood. 1994. From old public administration to new public management. *Public money & management,* 14 (3): 9-16.

Duru-Bellat, M., et D., Meuret. 2001. Nouvelles formes de régulation dans les systèmes éducatifs étrangers: autonomie et choix des établissements scolaires. *Revue Française de Pédagogie,* (135): 173-221.

Dutercq, Y. 2001. *Comment peut-on administrer l'école*. Paris: Presses Universitaires de France.

———. 2005. *La Régulation des politiques d'éducation*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes.

Dutercq, Y., et A., Van Zanten. 2001. L'évolution des modes de régulation de l'action

publique en éducation. *Education et Societés,* 8(2) : 5-10.

Ebel, R., et S., Yilmaz. 2001. Le concept de décentralisation fiscal et survol mondial. In Symposium international sur le déséquilibre fiscal du 13-14 septembre, 2001. Québec: Institut de la Banque Mondiale.

Elias, N. 1973. *La civilisation des moeurs*. Paris: Calamann-Levy.
———. 1976. *La dynamique de l'Occident*. Paris: Agora Pocket.
———. 1985. *La société de cour*. Paris : Flammarion

Erny, P. 1977. *L'enfant et son milieu en Afrique noire*. Paris : L'Harmattan.

Fichtner, S. 2010. A laboratory for education reform or a battlefield of donor intervention? Local debates on primary education and the New Study Programmes in Benin. *International Journal of Educational Development,* 30: 518–524.

———.2012. *The NGOisation of Education. Case Studies from Benin*. Koln : Koppe.

Foucault, M. 1966. *Les mots et les choses: Une archéologie des sciences humaines*. Paris: Gallimard.

———. 1975. *Surveiller et punir : naissance de la prison*. Paris: Gallimard.

Garforth, L. 2004. Supervision of Primary Schools in Boltanga District: Constraints and Ways Forward: Mimeo.

Gaxie, D. 1978. *Le cens caché: inégalités culturelles et ségrégation politique*. Paris: Editions du Seuil.

Gérard, E. 1995. Jeux et enjeux scolaires au Mali. Le poids des stratégies éducatives des populations dans le fonctionnement et l'évolution de l'école publique. *Cahiers des sciences humaines,* 31 (3): 595-615.

———. 1997. *La tentation du savoir en Afrique: politiques, mythes et stratégies d'éducation au Mali*. Paris: Karthala.
———. 1999. Stratégies éducatives, logiques sociales et enjeux de scolarisation en Afrique de l'Ouest. Cas du Mali et du Burkina Faso. *Politique Africaine,* (1) :101-114.

Gérard, E., et M., Pilon. 2005. Le niveau de scolarisation au primaire, entre mesures, usages et enjeux. Exemples tirés d'Afrique. *Cahiers de la recherche sur l'éducation et les savoirs,* (1): 200-219.

Glaser, B.G., et A.L. Strauss. 1967. *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative research*. New York: Aldine Publisher.

Gluckman, M. 1958. *Analysis of a social situation in modern Zululand*. Manchester: Manchester University Press.

Goffman, E. 1973. *La mise en scène de la vie quotidienne*. Paris: Les éditions de minuit.

Greffe, X. 1997. *L'économie des politiques publiques*. Paris: Dalloz.

Guillemin, P. 1959. La structure des premiers gouvernements locaux. *Revue Française de science politique,* (3): 667-685.

Guissou, B. 1995. *Burkina Faso. Un espoir en Afrique*. Paris : L'Harmattan.

Habermas, J. 1978. *L'espace public*. Paris: Payot.

Hassenteufel, P. 2008. *Sociologie politique: L'action publique*. Paris : Armand Colin.

Héma, I., 2008. L'offre d'éducation primaire dans la commune de Réo (province du Sanguié Burkina Faso). Etude Récit n°25. Ouagadougou : Laboratoire citoyennetés.

Henaff, N. 2003. Quel financement pour l'école en Afrique? *Cahiers d'études africaines,* 1-2 (169-70): 167-188.

Hilgers, M. 2008. Politiques urbaines, contestation et décentralisation: Lotissement et représentations sociales au Burkina Faso. *Autrepart,* 3 (47): 209-226.

———. 2009. *Une ethnographie à l'échelle de la ville : urbanité, histoire et réconnaissance à Koudougou, Burkina Faso*. Paris : Karthala.

———. 2010. Contester en contextes semi-autoritaires: espaces publics en Afrique. *Alternatives Sud,* 17: 205-219.

Hilgers, M., et J-P. Jacob. 2009. Anthropologie de la candidature électorale au Burkina Faso. *Afrique contemporaine,* (4) : 171-190.

Hilgers, M., et A. Loada. 2013. Tensions et protestations dans un régime semi-autoritaire: Croissance des révoltes populaires et maintien du pouvoir au Burkina Faso. *Politique Africaine* 3 (131):187-208.

Hilgers, M., et J. Mazzocchetti. 2006. L'après-Zongo: entre ouverture politique et fermeture des possibles. *Politique africaine*, (1) : 5-18.

Hilgers, M., et J., Mazzochetti (dir). 2010. *Révoltes et oppositions dans un régime semi-autoritaire: le cas du Burkina Faso*. Paris: Karthala.

Hirschman, A.O. 1972. E*xit, voice and loyalty. Responces to Decline in Firms, Organizations and States*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hochet, P. 2011. Une "citoyenneté paysanne"? Ethnographie comparée parmi les Minyanka et les Bwaba (Mali, Burkina Faso. *Citizenship Studies,* 15 (8): 1031-1045.

Hochet, P. 2014 (forthcoming). Entre solitude et sur-personnalisation : la question des compétences relatives au service public local au Burkina Faso. *Gret Capitalisation du programme Agorà,* 1-17.

Hood, C. 1995. Contemporary public management: a new global paradigm. *Public policy*

and administration, 10 (2): 104-117.

Hughes, E. C., et J.M., Chapoulie. 1996. *Le regard sociologique: essais choisis*. Paris : Editions de l'EHESS.

Jacob, J-P. 1988. Le sens des limites: maladie, sorcellerie, religion et pouvoire chez les Winye du Burkina Faso. Thèse de Doctorat, Université de Neuchâtel Faculté des lettres : Neuchâtel.

———. 1998. La décentralisation comme distance. Réflexions sur la mise en place des collectivités territoriales en milieu rural ouest-africain. *Politique Africaine,* 71 : 133-147.

———. 2001. L'immoralité fondatrice. Bien commun et expression de l'intérêt individuel chez les Winye. *Cahiers d'études africaines,* 162: 315-332.

———. 2002. La tradition du pluralisme institutionnel dans les confluts fonciers entre autochtones. *IRD-GRET Document de recherche,* (3) : 1-37.

———. 2004. Gouvernement de la nature et gouvernement des hommes dans le Guendégué. *Autrepart,* (30) : 25-43.

———. 2006. Un unanimisme politique presque parfait: Les élections municipales du 23 avril 2006 dans trois communes de la province des Balé (Centre-Ouest, Burkina Faso). Étude Récit n°14. Ouagadougou: Laboratoire Citoyennetés.

———. 2007. *Terres privées terres communes: Gouvernement de la nature et des hommes en pays winye (Burkina Faso)*. Paris: IRD éditions.

Jacob, J-P., *et al.* 2005. L'Etat n'est le père de personne! Etude longitudinale de la mise en oeuvre d'un lotissement dans la commune de Boromo (province des Balés). Étude Récit n°8. Ouagadougou: Laboratoire Citoyennetés.

Jacob, J-P., *et al.* 2007. Les services publics à l'échelle locale: éducation primaire, action sociale, santé, et approvisionnement en eau de la commune de Boromo. Étude Récit n°17 Ouagadougou: Laboratoire Citoyennetés.

Jacob, J-P., *et al.* 2009. L'infirmier, l'instituteur, l'agent social, Synthèse des travaux de recherche sur le service public du Laboratoire Citoyennetés (2006-2009). Étude Récit n°30. Ouagadougou: Laboratoire Citoyennetés.

Jacob, J-P., et P.Y., Le Meur. 2010. *Politiques de la terre et de l'appartenance*. Paris: Karthala.

Jaffré, Y., et J-P., et Olivier de Sardan, (eds). 2003. *Une médecine inhospitalière. Les difficiles relations entre soignants et soignés dans cinq capitales d'Afrique de l'Ouest*. Paris: Karthala.

Jobert, B. 1992. Répresentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques. *Revue française de science politique*, 42(2) : 219-234.

Kane, C.H. 1966. *L'aventure Ambiguë*. Paris: 10/18.

Kaufmann J.-C. 1996. *L'entretien compréhensif*. Paris: Hachette.

Ki Zerbo, J. 1990. *Eduquer ou périr*. Paris: UNESCO-UNICEF.

Kobiane, J.-F. 2002. *Ménages et scolarisation des enfants du Burkina Faso: à la recherche des déterminants de la demande scolaire*. Louvain-La-Neuve : Presses de l'Université Catholique de Louvain.

Kobiane, J-F., et M. Pilon. 2008. Appartenance ethnique et scolarisation au Burkina Faso: La dimension culturelle en question. Colloque international de l'AIDELF. Montreal.

Kobiane, J.F. 1999. Modes de production et scolarisation des enfants en milieu rural au Burkina Faso. In Séminaire international CRICED. Ouagadougou.

Kogan, M. 1988. *Education accountability. An analytic overview*. London: Hutchinson.

Ky, A. 2010. Décentralisation au Burkina Faso: une approche en économie institutionnelle, Thèse de doctorat. Université de Fribourg, Fribourg.

Lange, M.-F. 1987. Le refus de l'école: pouvoir d'une société civile bloquée. Paris, *Politique Africaine,* (27):74-86.

———. 1991. Systèmes scolaires et développement: discours et pratiques. *Politique Africaine,* (43):105-121.

———. 1998. L'école au Togo. Processus de scolarisation et institution de l'école en Afrique. Paris: Karthala.

———. 2003. Ecole et mondialisation. Vers un nouvel ordre scolaire? *Cahiers d'études africaines,* XLIII (169-170):143-166.

Lange, M-F., et J.-Y. Martin. 1995. Les stratégies éducatives en Afrique subsaharienne. *Cahiers des sciences humaines,* 31 (3): 563-574.

Lange, M.F. (dir.). 2001. Des écoles pour le sud. Stratégies sociales, politiques étatiques et intervention du Nord. *Autrepart,* (17).

Laperrière, A. 1997 Les critères de scientificité des méthodes qualitatives. In J. Poupart *et al., La recherche qualitative. Enjeux épistémologiques et méthodologiques*, Montréal, Gaëtan Morin Editeur: 365-389

Lascoumes, P. 1990. Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques. *L'année sociologique,* (40) : 43-71.

Lascoumes, P. et J-P., Le Bourhis. 2006. Des passe-droits aux passes du droit. La mise en œuvre socio-juridique dde l'action publique. *Droit et Société,* (32) : 51-73.

Laurent, P-J. 2006. L'implication de l'anthropologue dans le champ scientifique: l'exemple de la commission nationale de la décentralisation du Burkina Faso. *Recherches sociologiques et anthropologiques*, 37 (1) : 105-120.

Laurent, P-J., *et al*. 2004. Décentralisation et citoyenneté au Burkina Faso. Louvain La Neuve: Bruylant-Academia.

Laurent, P.J. 1998. Développement local, stabilité politique et décentralisation. L'exemple du Burkina Faso. *Bulletin de l'APAD*, (10) : 1-19 .

Laval, C. et L., Weber. 2002. Le nouveau ordre éducatif mondial, OMC, Banque Mondiale, OCDE, Commission européenne. Paris: Nouveaux Regards.

Lavigne Delville, P. 2000. Impasses cognitives et expertise en sciences sociales. Réflexions à propos du développement rural en Afrique. *Cahiers de l'IUED,* (10) : 69-99.

———. 2006. La « participation ». Décrire les modalités et les procédures. *Les notes methodologiques du GRET,* (6) : 1-27.

———. 2011(a). Pour une anthropologie symétrique entre "développeurs" et des "développés". *Cahiers d'études africaines,* (201): 401-419.

———. 2011 (b). Du nouveau dans la participation ? populisme bureaucratique, participation cachée et impératif délibératif. In Jul-Larsen *et alii* (eds). *Une anthropologie entre pouvoirs et histoire : conversations autour de l'œuvre de Jean Pierre Chauveau*, Paris : Karthala-IRD-APAD.

———. 2011(c). Vers une socio-anthropologie des interventions de développement. Mémoire pour l'Habilitation à Diriger des Recherches. Lyon : Université de Lyon II.

Le Galès, P., et P., Thatcher (ed). 1995. Les réseaux de politique publique: débat autour des policy networks. Paris : l'Harmattan.

Leithwood K., et Menzies, T. 1998. Forms and Effects of school-based management: *Review Of Educational Policy,* 12 (3) : 325-346.

Leservoisier, O. 2005. *Terrains ethnographiques et hiérarchies sociales: retour réflexif sur la situation d'enquête*. Paris : Karthala.

Leu, E. 2005. The role of teachers, schools and communities in Quality Education: A review of literature. *Academy of Educational Development*.

Levin, H.M. 1998. Educational vouchers: Effectiveness, choice and costs. *Journal of Policy Analysis and Management,* 17 (3) : 373-392.

Lieberman, E.S. 2005. Nested analysis as a mixed method strategy for comparative research. *American Political Science Review*, 99 (03) : 435-452.

Liechti, V. 2006. Du capital humain au droit à l'éducation. Analyse théorique et empirique d'une capacité. Thèse de doctorat. Faculté de sciences économiques et sociales, Université de Fribourg, Fribourg.

Lipsky, M. 1980. *Street level bureaucracy. Dilemmas of the individual in Public Services*. New York: Russel Sage Foundation.

Lugaz, C., et A., De Grauwe. 2006. *Ecole et décentralisation. Expériences et défis en Afrique francophone*. Paris: UNESCO.

———. 2010. *Schooling and Decentralization: Patterns and policy implication in Francophone West Africa*. Paris: IIEP.

Maharaux, A. 1995. Le Haute-Volta devient Burkina Faso: un territoire qui se crée, se défait et s'affirme au rythme des enjeux. Le territoire, lien ou frontière. Actes de Colloque Paris.

Malo, H., R., Médah. 2007. Citoyenneté locale et citoyenneté formelle: La délivrance des pièces d'état civil à Boromo (province des Balé) et à Réo (province du Sanguié, Burkina Faso). Étude récit n°15. Ouagadougou: Laboratoire Citoyennetés.

Mamdani, M. 2006. *Citoyen et sujet: L'Afrique contemporaine et l'héritage du colonialisme tardif*. Paris: Karthala.

Manin, B. 1995. *Principes du gouvernement représentatif*. Paris: Calamann-Levy.

Marcoux, R., et M., Pilon. 2003. Evaluation and prospects of methodological approaches concerning primary education in countries of the south: the point of view of demographers. CICRED. Paris : 77-100.

Martens, L. 1989. Sankara, Compaoré et la révolution burkinabè. In EPO Dossier international. Paris.

Maroy C. et V., Dupriez V. 1999. La régulation dans les systèmes scolaires. Proposition théorique et analyse du cadre structurel en Belgique francophone. *Revue française de pédagogie*, (130) : 73-87.

Mback, C.N. 2003. *Démocratisation et décentralisation: Genèse et dynamiques comparés des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne*. Paris: Karthala.

Médard, J.-F. 1991. *Etats d'Afrique noire formation, mécanismes et crise*. Paris: Karthala.

Michaelowa, K. 2001. Primary education quality in Francophone sub-saharan Africa: determinants of learning achievement and efficiency considerations. *World Development*, 29 (10): 1699-1716.

———. 2002. Teacher Job Satisfaction, Student Achievement, and the Cost of Primary Education in Francophone Sub-Saharan Africa. *HWWA Discussion Paper*, (188) : 1-33.

Mingat, A. 2003. Analytical and factual elements for a quality policy for primary education in Sub-Saharan Africa. Working document, ADEA Biennal Meeting: 1-37.

Mingat, A., et B., Suchaut. 2000. Les systèmes éducatifs africains, une analyse économique comparative. Bruxelles: De Boeck université.

Mitchell, J.C. 1983. Case and situational analysis. *The Sociological Review,* 31 (2) : 187-211.

Mons, N. 2004. Politiques de décentralisation en éducation: diversité internationale, légitimations théoriques et justifications empiriques. *Revue Française de Pédagogie,* (146) : 41-52.

Moore, S.F. 2000. *Law as process: An anthropological approach*, LIT Verlag. Münster.

Mosse, D. 2004. Is good policy unimplementable? Reflections on the ethnography of aid policy and practice. *Development and Change,* 35 (4) : 639-671.

Mosse, D. 2006. Anti-social anthropology? Objectivity, objection, and the ethnography of public policy and professional communities *Journal of the Royal Anthropological Institute,* (12) : 935-956.

Mosse, D. (éd). 2011. Adventures in Aidland: The Anthropology of Professionals in International Development New York-London: Berghahn Books.

Nanéma, O.G. 2009. Profils et conditions de travail des enseignants des écoles bilingues et classiques dans la ville de Koudougou (province de Boukiemdé Burkina Faso) Una analyse comparative. Étude Récit n° 29. Ouagadougou: Laboratoire Citoyennetés.

Nillson, P. 2003. Teacher Demand and Supply in Africa. *Education International W.P,* (7) 1-22.

Nkegne Nkegne, A.P. 2011. De l'information à la prise de décision, analyse du processus de politique publique en Afrique francophone: Le cas de la politique des enseignants contractuels de l'Etat. Thèse de doctorat. Université de Zurich, Zurich.

Noray, M-L. 2002. Les agents intermédiaires de recherche: Entre chercheurs et développeurs. Gestion intégrée des ressources naturelles en zones inondables tropicales, IRD.

Oates, W. E. 2005. Toward a second-generation theory of fiscal federalism. *International tax and public finance,* 12 (4) : 349-373.

———. 2008. On the theory and practice of fiscal decentralization: Institutional foundations of public finance: Economic and legal perspectives. *IFIR Working Paper,* (5) : 165-203.

Olivier de Sardan, J-P. 1995. La politique du terrain: Sur la production des données en anthropologie *Enquête,* (1) : 71-109.

———. 1999. L'espace public introuvable. Chefs et projets dans les villages ngériens. *Tiers*

Monde, 40 (157) : 139-167.
———. 2000. Le "je" méthodologique. Implication et explicitation dans l'enquête de terrain. *Revue française de sociologie,* 41 (3) : 417-445.
———. 2001. La sage femme et le douanier. Cultures professionnelles locales et culture bureaucratique privatisée en Afrique de l'Ouest. *Autrepart,* 4 (20) : 61-73.
———. 2004. Etat bureaucratie et gouvernance en Afrique de l'Ouest francophone. *Politique Africaine,* 4 (96) : 139-162.
———.2007. De la nouvelle anthropologie du développement à la socio-anthropologie des espaces publics africains. *Revue Tiers Monde*, (3) : 543-552.
———. 2008. *La rigueur du qualitatif : les contraintes empiriques de l'interpretation socio-anthropologique*. Louvain-La-Neuve: Academia-Bruylant.
———. 2011. Gouvernance Locale. La délivrance de quatre biens publics dans trois communes nigériennes. Niamey: Lasdel.
———. 2014. La routine des comportements non-observants au sein des services publics nigériens : Connaître la culture bureaucratique pour la réformer de l'intérieur. Rapport réalisé pour le Haut Commissariat à la Modernisation de l'Etat. Niamey : Lasdel.

Olivier de Sardan, J-P., et M., Tidjani Alou, (ed.) 2009. *Les pouvoirs locaux au Niger. Tome 1: A la veille de la décentralisation.* Paris : CODESRIA-Karthala.

Orianne, J.-F.*, et al*. 2009. Les politiques de l'autocontrainte. *Education et sociétés,* (2) :127-143.

Ostrom, E. 1996. Crossing the Great Divide; Co-production, Synergy and Development. *World Development,* 24 (6) : 1073-88.

Ottaway M. 2003. *Democracy Challenged: The Rise of Semi-Authoritarianism*, Washington DC : Carnegie Endowment for International Peace.

Ouattara, B.F. 2010. L'inachèvement juridique et institutionnel et ses conséquences sur le développement. Étude Récit n° 33. Ouagadougou: Laboratoire Citoyennetés.

Ouattara, S. 2007. *Gouvernance et libertés locales: pour une renaissance de l'Afrique*. Paris: Karthala.

Ouédraogo, H.M. 2006. Décentralisation et pouvoirs traditionnels : le paradoxe des légitimités locales. *Mondes en développement*, (1) : 9-29.

Parasuraman, A., *et al.* Reassessment of Expectations as a Comparison Standard in measuring Service Quality: Implications for future research. *Journal of Marketing,* (58) :111-124.

PASEC. 2009. Les apprentissages scolaires au Burkina Faso: Les effets du contexte, les facteurs pour agir. Ouagadougou: Conférence des ministres de l'Education ayant le français en partage.

Percy, S. L. 1984. Citizen participation in the coproduction of urban services. *Urban Affairs Review*, *19* (4) : 431-446.

Pilon, M. 2002. L'évolution du champ scolaire au Burkina Faso: entre Diversification et

Privatisation. ARES Public et privé: Education et formation dans les pays du Sud: Colloque international Université Marc Bloch Strasbourg.

Pilon, M., (dir.) 2010. *Le droit à l'éducation: quelle universalité?* Paris: Ed. des Archives Contemporaines.

Pilon, M., et Y. Yaro, (éd.). 2001. La demande d'éducation en Afrique. Etat des connaissances et perspectives de recherche. UEPA/UAPS, Dakar.

Politt, C., et G. Bouckaert. 2000. *Public management reform: a comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press.

Poussart-Vanier, M. 2005. La politisation de l'aide alimentaire d'urgence au Burkina Faso. *Revue Tiers Monde,* (4):737-760.

Pressman, J. L., et A., Wildavsky. 1972. *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland*. Berkeley : University of California Press.

Proteau, L. 2002. *Les passions scolaires en Côte d'Ivoire: école état et société*. Paris: Karthala.

Ranson, S. 2003. Public accountability in the age of neo-liberal governance. *Journal of Education Policy,* 18 (5): 459-480.

Reynaud, J-D. 1988. Les régulations dans les organisations: régulation de contrôle et régulation autonome. *Revue française de sociologie*, XXIX : 5-18.

Reynaud, J-D, et N, Richebé. 2007. Règles, conventions et valeurs. *Revue française de sociologie* 48 (1) : 3-36.

Rhodes, R.A. 1996. The new governance: governing without government. *Political Studies,* 44 (4):652-667.

Ribot, J. 2002. Democratic decentralization of natural resources: institutionalizing popular participation. World Resources Institute. Washington D.C.

Riddel, A. 2008. Factors Influencing Educational Quality and Effectiveness in Development Countries: *A review of research*. Eschborn.

Rotberg, R.I. (2010). *When states fail: causes and consequences*. Princeton : Princeton University Press.

Rothen D. 2000. Education Decentralization in Argentina : a Global-Local Conditions of Possibility Approach to State, Market and Society Change. *Journal of Education Policy*, 15 (6) : 593-619.

Ruault, C., et B., Lémery. 2007. Renforcer les capacités d'initiatives. *Pour,* (1) : 161-169.

Saada, E. (2003). Citoyens et sujets de l'Empire français. *Genèses,* (4) : 4-24.

Sabadiè, W. 2001. Contribution a la mesure de la qualité perçue d'un service public. Thèse de doctorat. Université de science sociales de Toulouse, Toulouse.

Samoff, J. 2007. From funding projects to supporting sectors? Observation of the aid relationship in Burkina Faso. *International Journal of Educational Development,* (24) : 397-427.

Sandwidi, K. 1996. Syndicalisme et pouvoir politique. De la répression à la renaissance. In R. Otayek (éd). *Le Burkina Faso entre révolution et démocratie (1983-1993)*. Paris: Karthala.

Sanou, F. 1999. Politiques éducatives du primaire du Burkina Faso de 1900 à 1990. In G Madiéga et alii. *Burkina Faso, Cent ans d'histoire 1885-1995*. Paris-Ouagadougou: Karthala PUO.

Sanou, M., et E., Ouedraogo. 1998. *Profil de pauvreté urbaine et accès aux services sociaux de base*. INSD.

Sawadogo, R.A. 2001. *L'Etat africain face à la décentralisation*. Paris: Karthala.

Sawadogo, T. 2004 Mobilisation des ressources financières dans la commune de Boromo. Etude Récit n°4. Ouagadougou: Laboratoire Citoyennetés.

Scharpf. 1997. Games Real Actors Play. Actor-centered Institutionalism and Policy Research. Boulder: Westreview Press.

Scott, J. *et al.* 2002. The Production of Legal Identities Proper to States: The Case of the Permanent Family Surname. *Comparative Studies in Society and History,* (4): 14-44.

Seiermann, J. 2011. L'usage des gains exclusifs dans le service public burkinabè: Réflexions autour de la dependence des usagers. Étude Récit n° 34. Ouagadougou : Laboratoire Citoyennetés.

Serpell, R. 1993. *The significance of schooling: Life journeys in an African society*. Cambridge: Cambridge University Press.

Somé, M. 2003. *Politique éducative et politique linguistique en Afrique: Enseignement du français et valorisation des langues nationales*. Paris: L'Harmattan.

Stambach A. 1998. Education is my husband Marriage, Gender and Reproduction in Northern Tanzania. In M. Bloch *et alii*. *Women and education in Sub-Saharan Africa: Power, Opportunities and Constraints*. London: Lynne Rienner Publishers.

Stiglitz, J. E. 1999. Knowledge as a global public good. *Global Public goods* : 308-325.

Tendler, J. 1997. *Good Government in the tropics*. London : Johns Hopkins University Press.

Tilly, C. 1992. Prisionniers de l'Etat. 1992. *Revue Internationale des Sciences Sociales,*

133 : 373-387.

Tocqueville, A. D. [1831] 1981. *De la démocratie en Amérique*. Paris: Gallimard.

Torres, M., et M, Anderson. (2004). Fragile states : defining difficult environments for poverty reduction. *P.RD.E. Working Paper*, (1) : 1-23.

Toulabor, C.M. 1982. La violence à l'école: le cas d'un village au Togo. *Politique Africaine,* (7) : 43-49.

UNICEF. 2012. Espace fiscal et dépenses publiques pour les enfants au Burkina Faso. Ouagadougou: UNICEF.

Van Zanten, A. 2005. New modes of reproducing social inequality in education the changing role of parents, teachers, schools and educational policies. *European Educational Research Journal,* 4 (3) : 155-169.

Vidal, L. 2009. *Faire de l'anthropologie. Santé, science et développement.* Paris : La Découverte.

Vinokur, A. 2003. Les politiques nationales d'éducation entre le global et le local. In M. Cosio *et al*. *Education familles et dynamiques démographiques*. Paris: CICRED.

———. 2005. Pouvoirs et mesure en éducation. *Cahiers de la recherche sur l'éducation et les savoirs,* (3) : 13-34.

———. **(dir.).** 2007. *Pouvoirs et financement en éducation: Qui paye décide* ? Paris: Harmattan.

Weber, M. [1922] 1971. *Economie et société*. Paris : Plon.

Weyer, F. 2009. Diversification de l'offre éducative et insertion professionnelle en milieu rural urbain, Institut de hautes études internationales et du développement, Thèse de doctorat. Institut de hautes études internationales et du développement, Genève.

Yaro, Y. 1995. Les stratégies scolaires des ménages du Burkina Faso. *Cahiers des sciences humaines,* 31 (3) : 675-696.

Yatta, P. 2009. *La décentralisation fiscale en Afrique. Enjeux et perspectives*. Paris: Karthala.

Zagré, P. 1994. *Les politiques économiques du Burkina Faso*. Paris: Karthala.

ANNEXES

Annexe n°1 : Index des interviews citées dans le texte[95]

N°	Sigle	Lieu de l'entretien	Date de l'entretien	Catégorie socioprofessionnelle de l'interlocuteur	Sexe	Age
1	SK	Boromo	26/11/2012	conseiller municipal	M	42
2	AS	Boromo	22/11/2012	commerçant	M	58
3	K.Y	Lapara	12/03/2011	directeur d'école	M	39
4	M.D	Virou	13/06/2012	cultivatrice	F	44
5	D.B	Virou	15/06/2012	cultivateur	M	59
6	M.D	Virou	18/06/2012	cultivateur	M	41
7	A.K	Boromo	17/05/2012	Directeur d'école	M	43
8	D.M	Boromo	9/03/2012	agriculteur	M	64
9	A.0	Wako	2/03/2012	cultivatrice	F	33
10	D.B	Nanou	11/03/2011	cultivateur	H	64
11	A.O	Boromo	16/03/2012	infirmière	F	35
12	F.B	Boromo	14/03/2012	enseignante	F	32
13	A.B	Boromo	12/03/2012	enseignante	F	28
14	M.D	Boromo	12/10/2012	enseignant	M	60
15	M.K	Nanou	5/11/2012	enseignant	M	57
16	M.O	Lapara	13/09/2012	enseignant	M	32
17	D.B	Virou	23/10/2012	enseignant	M	40
18	S.K	Boromo	7/12/2012	enseignant	M	34
19	B.O	Boromo	13/12/2012	enseignante	F	38
20	M.K	Nanou	24/10/2013	enseignant	H	41
21	K.A	Boromo	3/11/2012	enseignante	F	38
22	S.O	Boromo	7/11/2012	enseignante	F	40
23	B.Y	Boromo	13/12/2012	enseignant	M	35
24	K.G	Boromo	12/11/2012	enseignant	M	40
25	B.K	Nanou	7/09/2012	enseignant	M	38
26	Y.Y	Ouroubono	8/11/2012	enseignant	M	51
27	A.D	Boromo	9/03/2011	Directeur d'école	M	53
28	C.L	Boromo	13/10/2011	Inspecteur	M	58
29	S.O	Boromo	12/03/2011	Agent DPEBA	M	52
30	A.L	Nanou	10/11/2011	enseignant	M	42
31	B.G	Boromo	7/10/2011	Agent de la CEB	M	44
32	K.S	Boromo	21/10/2011	Conseiller municipal	M	42
33	A.O	Boromo	23/02/2011	enseignant	M	43
34	M.N	Boromo	24/11/2012	Agent de la mairie	F	34
35	M.Y	Boromo	18/03/2011	Agent de la mairie	M	42
36	A.T	Boromo	20/03/2011	Orpailleur répresentant APE	M	45
37	M.Y	Ouroubono	9/1/2012	agriculteur	M	52
38	A.Y	Ouroubono	10/1/2012	agriculteur	M	60
39	B.D	Ourobono	7/11/2011	Directeur d'école	M	54
40	M.N	Boromo	19/11/2011	Agent de la Mairie	F	34
41	M.B	Boromo	24/05/2011	Commerçant	M	48
42	A.K	Boromo	24/02/2011	enseignant	M	42
43	S.O	Boromo	23/03/2011	commerçante	F	36
44	K.G	Boromo	16/02/2011	Commerçant	M	54
45	M.Z	Boromo	9/04/2011	Conseiller municipal	M	55

[95] Les entretiens cités sont classés pat ordre d'apparition dans le texte.

Annexe n° 2 : Les instruments d'enquête

[redacted]

GUIDE D'ENTRETIEN

MAIRIE
Adjoints au Maire et Secrétaire Générale

Date de l'entretien ……..
Lieu ……
Durée……
Enquêteur……..
Enregistrement OUI NON

Commune de :
Nom :
Fonctions au sein de la Mairie :

Introduire par un exposé synthétique du contenu du projet et des objectifs de la phase de diagnostic. Remettre les plaquettes et le matériel informatif. Rappeler les conditions d'entretien et demander l'autorisation pour l'enregistrement.

Première section
La mairie dans le système multi-acteurs de l'éducation primaire

- Les compétences et les fonctions de la Mairie dans le domaine de l'éducation

Commencer par la description des compétences transférées, et voir comment et par qui sont exercées au sein de la Mairie.

- dans la gestion des structures et infrastructures scolaires
- dans la planification et l'amélioration quantitative de l'offre
- dans la gestion du personnel enseignant et la gestion de la carrière des enseignants
- dans les passations de marchés
- de l'éventuelle coordination de projets relatifs à « l'environnement du service » (activités culturelles, sportives, hygiène etc.).

- Quelles sont les relations qu'actuellement la Mairie entretient avec :

Faire attention à porter la question tant sur les engagements FORMELS de collaboration et de relation avec les différents autres acteurs, que sur les PRATIQUES réelles.
Clarifier, là où nécessaire, avec quelles personnes et quels services spécifiques (au sein d'une même structure) la direction de l'établissement entretient ses relations.

- La CEB
- La DPEBA
- Les directeurs d'établissement et le personnel enseignant
- Les APE
- Les AME
- Les COGES (là où ils sont déjà en place)
- Les autres services (santé, action sociale, eaux et forets…)
- Les entrepreneurs (en cas de réfections, constructions, livraisons…)
- Les partenaires, donateurs, contributeurs, OSC
- Les syndicats
- Autre

Deuxième section
Situation financière et Suivi de la chaine des dépenses publiques

6 Comment la Mairie contribue au financement de l'éducation

- La réglementation relative à la trajectoire financière de financement de l'éducation (SG seulement) : qui décide les montants, sur la base de quoi, qui valide les budgets, quelles sont les dépenses qui dépendent de la Mairie ?
- La réglementation relative à la passation de marchés (SG seulement)
- Les fonds alloués à la commune en matière d'éducation de base (voir quel type de documentation est produite à ce sujet)
- le montant (SG et voir le service comptable)
- la destination des ressources

- les mécanismes de passation de marché
- les mécanismes de prise de décision dans l'allocation des ressources.

6 Dans un deuxième temps dans la mesure du possible on va retracer l'historique des contributeurs intervenus dans la mairie dans le financement de l'éducation de base

Troisième section
L'appréciation de la décentralisation en matière d'éducation de base

Question ouverte : qu'est ce qui a changé et qu'est-ce qui est en train de changer, à votre niveau, depuis que l'Etat a mis en place sa politique de transfert de compétences en matière d'éducation ?
Orienter le discours, si possible, sur des expériences vécues, les changements au quotidien etc… Enchainer, là où la possibilité se présente, avec des rebondissements sur la question de la qualité

- échanger sur les difficultés et les acquis relatifs à l'exercice des compétences de la mairie

- Éventuelle réorganisation de la mairie en fonction des compétences transférées

- Relations avec le ministère et formations éventuelles des membres de l'équipe

GUIDE D'ENTRETIEN

Direction provinciale éducation de base DPEBA

Date de l'entretien ……..
Lieu ……
Durée……
Enquêteur……..
Enregistrement OUI NON

Nom du directeur :

Introduire par un exposé synthétique du contenu du projet et des objectifs de la phase de diagnostic. Remettre les plaquettes et le matériel informatif. Rappeler les conditions d'entretien et demander l'autorisation pour l'enregistrement. Prévenir que dès qu'il le souhaite, si des questions sensibles

Première section
La DPEBA dans le système multi-acteurs de l'éducation primaire

1 Les compétences et les responsabilités de la DPEBA et de l'inspecteur chef
Rappeler : le plan administratif ; le plan de l'encadrement pédagogique et de l'évaluation du personnel enseignant; le plan de la gestion du personnel enseignant et non enseignant ; le plan de l'allocation des ressources; le plan de la recherche de fonds…

2 Organisation, organigramme, services de la DPEBA

3 Le service d'encadrement pédagogique dans le système multi-acteurs de l'éducation primaire

- Les compétences et les responsabilités du service. L'organisation du service.
- Les fonctions et les pratiques d'encadrement pédagogique
- Les initiatives relatives à la formation des enseignants
- Les acteurs impliqués dans l'organisation de groupes d'animation pédagogique
- Les initiatives relatives à l'organisation de modules d'accompagnement pédagogique : (approche réflexive, animation de groupe)
- Les compétences et les fonctions du directeur du service
- Les relations que le service a avec les IP et les autres membres du groupe d'animation pédagogique

4 Quelles sont les relations qu'actuellement un directeur de la DPEBA entretient avec :
Faire attention à porter la question tant sur les engagements FORMELS de collaboration et de relation avec les différents autres acteurs, que sur les PRATIQUES réelles.
Clarifier, là où nécessaire, avec quelles personnes et quels services spécifiques (au sein d'une même structure) la direction de l'établissement entretient ses relations.

- Les mairies
- Les CEB
- Les établissements
- Les APE
- Les AME
- Les COGES (là où ils sont déjà en place)
- Les autres services (santé, action sociale, eaux et forets, …)
- Les entrepreneurs (en cas de réfections ou constructions, livraisons…)
- Les partenaires, donateurs, contributeurs, OSC
- Les syndicats

Deuxième section
Situation financière de la DPEBA

4 Est-ce que le DPEBA participe au financement de l'éducation ? Dans ce cas, dans quelle mesure et selon quelles modalités ?

5 D'où la CEB tire ses ressources de fonctionnement ?
Comprendre aussi qui et comment établit et qui et comment valide le budget de fonctionnement de la CEB

Troisième section
Appréciation générale du processus de transfert de compétences au sujet de l'éducation

6 Question ouverte : qu'est ce qui a changé et qu'est-ce qui est en train de changer, à votre niveau, depuis que l'Etat a mis en place sa politique de transfert de compétences en matière d'éducation ?
Orienter le discours, si possible, sur des expériences vécues, les changements au quotidien etc… Enchainer, là où la possibilité se présente, avec des rebondissements sur la question de la qualité

[redacted]

DIAGNOSTIC SERVICES DE L'EDUCATION PRIMAIRE
GUIDE D'ENTRETIEN

Inspecteurs de la CEB

Date de l'entretien ……..
Lieu ……
Durée……
Enquêteur……..
Enregistrement OUI NON

Commune de :

CEB N.

Nom de l'inspecteur :

Introduire par un exposé synthétique du contenu du projet et des objectifs de la phase de diagnostic. Remettre les plaquettes et le matériel informatif. Rappeler les conditions d'entretien et demander l'autorisation pour l'enregistrement. Prévenir que dès qu'il le souhaite, si des questions sensibles

Première section
La CEB dans le système multi-acteurs de l'éducation primaire

1.1. Les compétences et les responsabilités de la CEB et de l'inspecteur chef
Rappeler : le plan administratif ; le plan de l'encadrement pédagogique et de l'évaluation du personnel enseignant; le plan de la gestion du personnel enseignant et non enseignant ; le plan de l'allocation des ressources; le plan de la recherche de fonds…

1.2. Organisation, organigramme, ressources de la CEB

1.3. Quelles sont les relations qu'actuellement un directeur entretient avec :
Faire attention à porter la question tant sur les engagements FORMELS de collaboration et de relation avec les différents autres acteurs, que sur les PRATIQUES réelles.
Clarifier, là où nécessaire, avec quelles personnes et quels services spécifiques (au sein d'une même structure) la direction de l'établissement entretient ses relations.

- La mairie
- La DPEBA
- Les établissements
- Les APE
- Les AME
- Les COGES (là où ils sont déjà en place)
- Les autres services (santé, action sociale, eaux et forets, …)
- Les entrepreneurs (en cas de réfections ou constructions, livraisons…)

- Les partenaires, donateurs, contributeurs, OSC

- Les syndicats

- Autre

Deuxième section
Situation financière de la CEB

2.1. Est-ce que le CEB participe au financement de l'éducation ? Dans ce cas, dans quelle mesure et selon quelles modalités ?

2.2. D'où la CEB tire ses ressources de fonctionnement ?
Comprendre aussi qui et comment établit et qui et comment valide le budget de fonctionnement de la CEB

Troisième section
Appréciation générale du processus de transfert de compétences au sujet de l'éducation

Question ouverte : qu'est ce qui a changé et qu'est-ce qui est en train de changer, à votre niveau, depuis que l'Etat a mis en place sa politique de transfert de compétences en matière d'éducation ?
Orienter le discours, si possible, sur des expériences vécues, les changements au quotidien etc… Enchainer, là où la possibilité se présente, avec des rebondissements sur la question de la qualité

GUIDE D'ENTRETIEN

Directeurs d'établissement scolaire

Date de l'entretien ……..
Lieu ……
Durée……
Enquêteur……..
Enregistrement OUI NON

Commune de :

Village/secteur :

Nom de l'établissement :

CEB :

Nom du directeur :

Introduire par un exposé synthétique du contenu du projet et des objectifs de la phase de diagnostic. Remettre les plaquettes et le matériel informatif. Rappeler les conditions d'entretien et demander l'autorisation pour l'enregistrement.

Première section
L'établissement scolaire dans le système multi-acteurs de l'éducation primaire

1 Les compétences et les responsabilités du directeur d'établissement

Rappeler : le plan administratif ; le plan didactique ; le plan de la gestion du personnel enseignant et non enseignant ; le plan de l'allocation des ressources de l'école et de la gestion du budget de l'école ; le plan de la recherche de fonds…

2 Quelles sont les relations qu'actuellement un directeur entretient avec :

Faire attention à porter la question tant sur les engagements FORMELS de collaboration et de relation avec les différents autres acteurs, que sur les PRATIQUES réelles.
Clarifier, là où nécessaire, avec quelles personnes et quels services spécifiques (au sein d'une même structure) la direction de l'établissement entretient ses relations.

- La mairie
- La CEB
- La DPEBA
- Les APE
- Les AME
- Les COGES (là où ils sont déjà en place)
- Les autres services (santé, action sociale, eaux et forets, …)
- Les entrepreneurs (en cas de réfections, constructions, livraisons…)
- Les partenaires, donateurs, contributeurs, OSC
- Les syndicats
- Autre

Deuxième section
Situation financière de l'établissement

3 . Qui sont les contributeurs qui participent au financement de l'école (a.s. 2010-

2011) ?

Premier contributeur : …… ……	o Le montant de la contribution o La destination de la contribution o Qui et comment a décidé du montant de la contribution o Qui et comment a décidé de la destination de la contribution o Processus éventuel de négociation (de qui est venue l'initiative, mécanisme de prise de décision, qui était pour et qui était contre, rôle joué par le directeur)

Deuxième contributeur : …… ……	o Le montant de la contribution o La destination de la contribution o Qui et comment a décidé du montant de la contribution o Qui et comment a décidé de la destination de la contribution o Processus éventuel de négociation (de qui est venue l'initiative, mécanisme de prise de décision, qui était pour et qui était contre, rôle joué par le directeur)

Troisième contributeur : …… ……	o Le montant de la contribution o La destination de la contribution o Qui et comment a décidé du montant de la contribution o Qui et comment a décidé de la destination de la contribution o Processus éventuel de négociation (de qui est venue l'initiative, mécanisme de prise de décision, qui était pour et qui était contre, rôle joué par le directeur)

Quatrième contributeur : …… ……	o Le montant de la contribution o La destination de la contribution o Qui et comment a décidé du montant de la contribution o Qui et comment a décidé de la destination de la contribution o Processus éventuel de négociation (de qui est venue l'initiative, mécanisme de prise de décision, qui était pour et qui était contre, rôle joué par le directeur)

4 Historique du financement de l'établissement : recueillir les informations possibles sur les interventions des différents contributeurs dans le passé

Nature et origine de l'initiative, profil du contributeur, époque …

Troisième section
Vie et environnement scolaire, activités extra-didactique et qualité

5 Description des différentes activités para scolaires ou extra scolaires organisées dans l'établissement ou par l'établissement (ex. animations, sensibilisations, campagnes médicales, activités productives, activités culturelles…)

- Origine de l'initiative
- Origine du financement
- Déroulement
- Appréciation (effets sur les élèves et sur leur environnement)

Il est nécessaire de se documenter à l'avance (fiches d'établissement, dans notre base de données) sur les activités para scolaires et extra scolaires réalisées. Il nous intéresse de comprendre si les directeurs attribuent aux activités extra didactiques des valeurs liées à la qualité.

Quatrième section
Appréciation générale du processus de transfert de compétences au sujet de l'éducation

6 Question ouverte : qu'est ce qui a changé et qu'est-ce qui est en train de changer, à votre niveau, depuis que l'Etat a mis en place sa politique de transfert de compétences en matière d'éducation ?

Orienter le discours, si possible, sur des expériences vécues, les changements au quotidien etc… Enchainer, là où la possibilité se présente, avec des rebondissements sur la question de la qualité

GUIDE D'ENTRETIEN

ENSEIGNANTS

Date de l'entretien ……..
Lieu ……
Durée……
Enquêteur……..
Enregistrement OUI NON

Commune de :
Nom :

1 PRÉSENTATION DE L'ÉCOLE

- Nom et situation de l'école par rapport au village
- Etat des infrastructures
- Nombre de classes construites :
- Nombre de classes ouvertes :
- Etat général du bâtiment : Bon moyen médiocre
- Etat des latrines : fonctionnelles non fonctionnelles
- de la cantine : fonctionnelle non fonctionnelle
- du point d'eau : fonctionnel non fonctionnel

2 CARACTÉRISTIQUES SOCIO-DÉMOGRAPHIQUES DU MAITRE

- Sexe : Masculin Féminin
- Age :
- Ethnie/Langue maternelle :
- Langues maîtrisées :
- Êtes vous enseignant : Du bilingue Du classique

3 FORMATION

- Combien de temps a duré votre formation initiale ?
- Avez-vous trouvé cette formation suffisante ? OUI NON Pourquoi ?
- Bénéficiez-vous périodiquement de formation continue? OUI NON

a- Qui les propose ?
b- Combien par an ?
c Ya-t-il des conditions pour y participer ? OUI NON Lesquelles ?
d A quand remonte votre dernière formation ?
e Quel est votre avis sur les formations continues ?

4 PARCOURS PROFESSIONNEL

- Niveau d'étude : 1er cycle 2ème cycle Supérieur
- Ancienneté dans l'enseignement :
- Statut professionnel actuel
- Quel est votre salaire mensuel ?
- Classe enseignée : et/ou Directeur :
- Parlez-nous de votre parcours professionnel ?

5 CONDITIONS DE VIE

- De quel type de logement disposez-vous ? De fonction En location
- Si en location précisez-nous le montant du loyer ?
- Où se situe votre logement ? Dans le village En ville Si en ville quelle distance :
- Cela influence t-il vos heures de travail ?
- Parlez-nous de vos indemnités de logement ?
- Quels sont vos frais ?
- Comment vous appréciez vos conditions de vie en général ?

6 CONDITIONS D'EXÉCUTION DU TRAVAIL

- Disposez-vous du matériel didactique nécessaire ? OUI NON Si non, pourquoi selon vous ?
- Parlez-nous de l'état de ce matériel ?
- Disposez-vous de guide de maître : complet incomplet
- Manuels scolaires : complet incomplet
- Avez-vous la possibilité de consulter la documentation pédagogique ?
- Dites-nous l'importance du matériel dans la qualité de l'enseignement ?
- Avez-vous déjà acheté du matériel sur vos fonds propres pour votre classe ? OUI NON
- A quelle fréquence ? Exemples ?
- Êtes-vous satisfait des conditions matérielles ?

a- mobilier : OUI NON
b- salle de classe OUI NON
c- fournitures OUI NON

- Comment faites-vous pour faire face aux carences ?

7 EFFECTIFS ET SYSTÈME PÉDAGOGIQUE

- Parlez-nous des effectifs de votre classe ?
- Le système pédagogique
- Quel système pédagogique pratiquez-vous ? CDF CMG
- Donnez-nous votre avis sur votre système ?
- Quelles sont les difficultés rencontrées ?

8 RELATIONS AVEC LES APE/AME ET LES PARENTS

- Selon vous quel rôle doit jouer les APE/AME ?
- Aspect financement
- Et dans votre école, quel rôle jouent-elles ?
- Selon vous, comment les APE/AME peuvent-elles contribuer à améliorer l'état de l'école et la qualité de l'enseignement ?
- Est-ce qu'il y a une tendance à supprimer les frais de scolarité dans votre école ?
- A votre avis, que pensent les parents de l'enseignement que vous donnez à leurs enfants ?
- Avez-vous déjà été approché en cas de difficultés ? OUI NON
- Fréquences ?
- Avez-vous déjà eu un différend avec un parent d'élève ? OUI NON
- Si oui, lequel, quelle a été la solution ?

9 SUIVI ET RELATION AVEC LA HIÉRARCHIE

- Recevez-vous la visite de l'Inspecteur ou du conseiller dans votre classe ? OUI NON
- Par an, combien de visites recevez-vous de chacun d'eux ?
  - Inspecteur :
  - Conseiller :
  - Dates de leurs dernières visites ?
  - Inspecteur :

- Conseiller :
- A votre avis quelle est l'utilité de ces visites ?
- Quelle est la nature de vos relations avec vos supérieurs hiérarchiques ?
- Vous imposent-ils des résultats à atteindre à tout prix ?
- Sur les taux de réussite ?
- Sur le non-redoublement ?
- Donnez-nous quelques exemples

Parlons de la consigne actuelle qui conseille voire oblige le non-redoublement ?

- Quel est votre avis là dessus ?
- Quelles en sont les conséquences pour votre évaluation par la hiérarchie en CM2/ 5ème année ?
- Comment faites-vous pour gérer cette contradiction ?

10 LA GESTION DES CARRIÈRES

- Que pensez-vous des avancements et des reclassements du corps enseignant ?
- Avez-vous déjà déposé un dossier à cet effet ? OUI NON
- Combien de fois ?
  - Quand ?
  - Pourquoi ?
- Quelle a été la suite ? Avez-vous eu gain de cause ?
- Si non, quelles sont les raisons ?
- A votre avis quels sont les recours ?
  - Politique
  - Syndicalisme
  - Autre
- Êtes-vous affilié à un syndicat ? OUI NON
- Quelles sont vos revendications ?
- Avez-vous eu gain de cause ?
- Envisagez-vous changer de système ?
- Pourquoi ?
- Avez- vous déjà préparé des concours ?

a- concours professionnels : CEAP CA ECAP ENAM
b- concours externes : Douane Police Eaux et Forêts
c- Et cette année en préparez-vous ? OUI NON
d- Quelles sont vos raisons ?

GUIDE D'ENTRETIEN

Parents d'élèves

Date de l'entretien ……..
Lieu ……
Durée……
Enquêteur……..
Enregistrement OUI NON

Eléments d'organisation de l'enquête : Interviewer cinq parents d'élèves de 5 écoles de la commune dont 2 écoles classiques en milieu urbain, 2 écoles classiques en milieu rural, une école satellite (qui emploie une méthodologie bilingue).

Première section
Identification de l'enquêté et de la structure du ménage

- Nom
- Profession
- Milieu de résidence
- École de référence
- Niveau d'études

Deuxième section
Structuration du groupe familial et pratiques de scolarisation

- Situation matrimoniale (famille monogame/polygame, mère célibataire etc.)
- Nombre d'enfants
- Nombre d'enfants en âge scolaire (7-12)
- Nombre d'enfants scolarisés
- S'il y a un écart entre le n° d'enfants en âge scolaire et ceux qui ont été scolarisés demander les raisons qui justifient l'adoption d'une stratégie de scolarisation sélective
- Pourquoi a t'il choisi de scolariser la totalité ou une partie de ses enfants ?
- Quelles sont les contraintes rencontrées pour scolariser les enfants ?
- Est ce que tous les enfants ont été scolarisés dans le même établissement ? Si non pourquoi?
- Est ce que une partie des enfants ont été confiés à une autre famille pour leur permettre d'accéder aux services éducatifs ?
- Identifier le positionnement des enfants non scolarisés au sein de la structure du ménage (ainé/cadet – fille/garçon, fils de la première ou deuxième épouse etc.)

Dans le cas des Peuls

- Trajectoire de migration
- Causes du départ
- 1er arrivant (dates, parcours conditions d'installation)
- Types d'accord avec les autochtones
- Explication du choix de site d'arrivée
- Pratique de transhumance
- Contraintes dans la pratique de l'élevage
- Liste des aménagement locaux utilisés : forages, puits école etc.
- Relation avec les agriculteurs (conflits)
- Différenciation interne
- Relations avec les agriculteurs

Troisième section
Trajectoires de scolarisation et efficacité externe

- Demander de décrire la trajectoire scolaire de tous les enfants
- Jusqu'à quel niveau il compte leur faire poursuivre les études ? Pourquoi ?
- Lien entre l'école et le travail : Dans son expérience est ce que la scolarisation garantit un emploi ?
- Quelle est donc l'utilité de l'école ?

Quatrième section

- Repérer, l'histoire générale de l'école, quand elle a été construite, comment on a choisi le terroir pour la construire, comment les parents d'élève ont contribué à la construction l'éventuelle intervention de la mairie et des projets.

Quatrième section
Accès

- Demander de décrire comment ça se passe le recrutement des élèves ?
- Est ce qu'il a du payer une somme supplémentaire pour inscrire ses enfants ?
- Est ce que un de ses enfants ou l'enfant de quelqu'un qu'il connaît n'a pas pu trouver une place à l'école ?
- Est ce qu'on a « renvoyé » des enfants lors du recrutement ? Si oui pourquoi ? C'était les enfants de qui (autochtones/migrants) ? Qui a décidé (directeur/APE)?
- Comment évalue-t'il le coût de la scolarisation ?

Cinquième section
Conditions d'apprentissages des élèves

- Demander de décrire et de qualifier l'état et l'entretien du bâtiment de l'école ?
- Demander de décrire et de qualifier l'état du mobilier et le conditions matérielles de l'école
- Demander de décrire et qualifier la taille de la classe (par rapport au nombre des enfants)
- Demander de décrire la ponctualité/qualité des fournitures scolaires ?
- Demander de décrire l'approvisionnement et le fonctionnement de la cantine scolaire.
- Demander de qualifier l'accès à l'eau potable. (Qui a accès à l'eau comment on gère le forage, réparation en cas de panne etc.)

Sixième section
Pédagogie et apprentissages

- Comment il évalue le niveau des élèves ?
- Demander de décrire ce que l'enfant apprend à l'école ?
- Demander de qualifier l'avancement dans le cursus scolaire de ses enfants (Est ce qu'il vont bien à l'école ont de bonnes notes)
- Est ce qu'il « suit « les devoirs de son enfant ?
- Qu'est ce qu'il pense du programme enseigné (langue d'enseignement dans le cas des écoles satellites)?
- Qu'est ce qu'il pense de l'enseignement et du comportement des maîtres vis à vis de l'enfant (maintien de la discipline en classe etc.)?

Septième section
Relations avec les enseignants

- Comment il évalue la l'assiduité, la ponctualité, la moralité et le niveau des enseignants ?
- Est ce qu'il souhaiterait que les enseignants résident au village et pourquoi ?

Huitième section
Cogestion de l'école

- Demander de décrire le fonctionnement de l'APE ?
- Est ce que le bureau a été renouvelé ? Est ce que ça pose problème dans la gestion de l'école ?

Neuvième section
Politisation de la critique

- Est ce qu'il est satisfait ou pas de la manière dans laquelle les autorités gèrent les écoles ?
- S'il emploie des qualifications négatives : qui retient-il responsable de cet état de choses ?
- Qu'est qu'il pense de la gestion de la mairie en matière de réfection et de nouvelles constructions, livraison du cartable etc. (Approfondir la question dans le cas des écoles construites récemment par la mairie à travers des études de cas qui documentent le processus)?
- Est ce qu'il pense que la mairie soit suffisamment à l'écoute des « besoins » en matière d'éducation ?
- Est ce qu'il pense que les élus locaux sont suffisamment attentifs aux préoccupations collective en matière de gestion des écoles ?
- Est ce qu'il pense que les élus locaux sont suffisamment compétents pour gérer les affaires éducatifs de la commune ?
- Qu'est ce qu'il attend que la commune fasse en matière d'éducation pour son école?
- Est ce qu'il pense qu'une autre équipe municipale pourrait faire les choses différemment ?
- Est ce qu'il pense que leurs « doléances » sont prises en compte par le conseil municipal ? Le CVD est il suffisamment actif?

Dixième section : Elements divers d'appréciation du service

1. **Gratuité : Parents d'élève**

   Conséquences du retard de l'arrivée des fournitures sur la prestation de service (retard dans le démarrage des cours ou autre)
   Appréciation de la responsabilité du retard d'arrivée des fournitures Mesure palliatives adoptés par chaque parent/collectivement
   Modalités de gestion du stock livré

2. **Cantines**

   Conséquence de l'arrivée tardive des vivres
   Modes de gestion de la cantine (acteurs impliqués /gestion du stock)
   Implication des APE/AME dans l'organisation
   Appréciation de la qualité de la cantine : continuité du service, coût, qualité du repas etc.

3. **Forage**

   Modes d'installation (historique)
   Conditions d'utilisation du forage par les divers usagers (gratuit/payant etc.)
   Mécanismes de gestion collective dans le cas d'une panne par (APE ou COGES)
   Importance accordée au forage en termes du service apporté au village

4. **Pièces d'état civil**

   Problème du manque d'acte de naissance tel que signalé par les directeurs
   Description concrète des modalités d'obtention de la pièce

5. **Engagement de l'enseignant**

   Modes concrets de relation entre enseignants et parents d'élève
   Appréciation de la présence/absence/retard/conduite morale/ de l'enseignant au travail/village

6. **Amélioration dégradation des conditions d'apprentissage des élèves**

   Le condition matérielles se sont améliorées ou pas (apport du forage, la cantine, bâti etc.)
   Est ce que les résultats/acquisition des élèves se sont améliorés ou pas
   Initiatives des parents d'élèves dans l'amélioration de ces conditions d'apprentissage

GUIDE D'ENTRETIEN

QUANTITATIF

PARENTS D'ÉLÈVES

Date de l'entretien ……..
Lieu ……
Durée……
Enquêteur……..
Enregistrement OUI NON

COMPOSITION DE L'ÉCHANTILLON D'ENQUÊTE

Dans la commune de Boromo nous comptons travailler dans **10 écoles**. A Boromo l'échantillon représente 58,8% de la population totale des écoles.

L'échantillon est composé de 6 établissements en milieu urbain et 4 établissements en milieu rural. Dans chaque établissement nous allons composer un échantillon de 10% des parents d'élèves.
Le tableau suivant présente le nombre de fiches à collecter au niveau de chaque école.

Nom de l'école	Effectif de l'école	N° de fiches à collecter par école
Boromo A	593	**59**
Boromo B	478	**48**
Ouahabou (Satellite)	141	**14**
Virou	171	**17**
Boromo C	557	**56**
Lapara	140	**14**
Kagarin	321	**32**
Secteur 3	108	**11**
Boromo E	344	**34**
Boromo D	514	**51**

A Boromo, où la population totale des élèves des dix établissements est de 3360 effectifs, nous réaliserons en total **336 entretiens**. Chaque paneliste sera donc chargé de l'administration de **33 fiches.** Pour assurer une charge de travail équitable dans chaque fiche on marquera le nom de l'école. Les 33 fiches seront distribués de façon aléatoire aux panelistes.
L'identification des usagers à interroger sera faite à partir de la liste des élèves, disponible à la direction de l'établissement. Afin d'identifier le 10% des élèves de manière aléatoire, nous allons sélectionner un élève sur dix, utilisant les registres des inscrits, du CP1 au CM2 : les numéros 1, 11, 21, 31, etc. La liste des élèves identifiés sera reportée sur un PV d'échantillonnage. Sur le même PV nous mentionnerons aussi les noms des élèves qui correspondent aux numéros immédiatement successifs (2, 12,

22, 32…), dont les parents seront interviewés au cas où les premiers ne soient pas repérables (en cas de voyage, par exemple).
L'entretien sera fait avec le parent de l'élève qui est formellement membre de l'APE (association des parents d'élèves).

TRANSPARENCY+ ACCOUNTABILITY PROGRAM

FICHE D'ENQUÊTE

Introduction

Bonjour je m'appelle (nom de l'enquêteur) …… de l'association ……
Dans le cadre du programme Transparency et accountability Programme TAP nous sommes en train de conduire une enquête qui vise à comprendre votre expérience de l'école et votre satisfaction par rapport au service d'éducation de base. Ces informations nous permettront de mettre en place des actions qui permettront dune amélioration du service à l'échelle de notre commune.

1	Nom de l'enquêteur	
2	Date de l'entretien	
3	Lieu de l'entretien	
4	Ecole	
5	Durée de l'entretien	
6	Supervisé par	

A	Accessibilité				
A1	Quelle distance vos enfants doivent parcourir pour parvenir à l'école ?	Moins 1km	1-3km	3-5km	Plus de 5 km
A2	Y a t'il des obstacles physiques (bas fonds etc.) qui entravent l'accès des enfants à l'école ?	Oui Non	1 2		

A3	Quels coûts avez du soutenir pour inscrire l'enfant à l'école ?	Catégorie		Montant CFA		
		Frais de cotisations APE				
		Coûts d'inscriptions				
		Fournitures				
		Autres				
	Comment appréciez vous	Insuffisant	Passable	Bon	Très Bon	Je ne sais pas
A4	le nombre de places disponibles à l'école ?					
	Comment appréciez vous	Peu élevés	Abordables	Elèves	Trop élevés	Je ne sais pas
A5	les coûts de la scolarisation des enfants ?					
B	Encadrement pédagogique					
	Comment appréciez vous	Insuffisant	Passable	Bon	Très bon	Je ne sais pas
B1	la présence des Enseignants ? (respect du volume horaire					
B2	la ponctualité des enseignants ?					
B3	Suivi scolaire par les maîtres					
C	Conditions d'apprentissage des élèves					
	Comment appréciez vous	Insuffisant	Passable	Bon	Très bon	Je ne sais pas
C1	L'état et l'entretien des bâtiments					
C2	L'état et l'entretien du mobilier					
C3	Ponctualité dans l'arrivée des fournitures pour les élèves					

C4	La quantité des fournitures pour les élèves					
C5	Ponctualité dans l'arrivée des fournitures pour maîtres					
C6	Quantité des fournitures pour maîtres					
C7	Fonctionnalité de la cantine scolaire					
C8	Qualité du repas					
C9	Disponibilité de points d'eau potable					
D	Acquis des élèves					
	Comment appréciez vous	Insuffisant	Passable	Bon	Très bon	Je ne sais pas
D1	Le résultats des élèves en fin de cycle (CEP)					
D2	Le niveau des élèves (compétence en lecture et-écriture)					
E	Gestion locale					
	Comment appréciez vous	Insuffisant	Passable	Bon	Très bon	Je ne sais pas
E1	la gestion des cotisations par le bureau APE					
E2	La transparence dans les bilans					
E3	Le nombre d'activités de l'APE					

OBSERVATION ET SUGGESTIONS

Informations sur l'enquêté	
Nom de l'enquêté	
Age	
Sexe	1 Homme 2 Femme
Milieu de résidence	1 Urbain 2 Rural
Profession	
N° d'enfants en Age scolaire	
N° enfants scolarisés	
Sexe des enfants scolarisés	1 garçon 2 fille

LISTE DES TABLEAUX ET DES FIGURES

LISTES DES TABLEAUX

TABLEAU N°1 : ÉVOLUTION DU BUDGET DU MEBA ET DU BUDGET DE L'ÉTAT ENTRE 2005 ET 2013 EN MILLIARDS DE FCFA 65

TABLEAU N°2 : L'ACCROISSEMENT DE L'OFFRE D'INFRASTRUCTURES SCOLAIRES 2000-2013 68

TABLEAU N° 3 : LE RATIO ÉLÈVES MAÎTRES ET ÉLÈVES CLASSES ENTRE 2000 ET 2013... 69

TABLEAU N°4 : ÉVOLUTION DU PERSONNEL ENSEIGNANTS ET DU N° DE CLASSES VACANTES 2000-2013 70

TABLEAU N°5 : ÉVOLUTION DES EFFECTIFS SCOLARISÉS 2000-2013.....71

TABLEAU N° 6 : ÉVOLUTION DU TAUX BRUT DE SCOLARISATION 2000-2013 72

TABLEAU N° 7 : ÉVOLUTION DU TAUX D'ACHÈVEMENT AU PRIMAIRE ET DU TAUX DE RÉUSSITE AU CEP 2000-2013.....74

TABLEAU N° 8 : ÉVOLUTION DE SCORES EN FRANÇAIS ET EN MATHS ENTRE 1996 ET 2007 74

TABLEAU N° 9 : LA FISCALITÉ À L'ÉCHELLE COMMUNALE.....89

TABLEAU N°10 : PROFIL DES CONSEILLERS ÉLUS PAR PARTI EN 2000 110

TABLEAU N° 11: PROFIL DES CONSEILLERS ÉLUS PAR PARTI EN 2006 112

TABLEAU N°12 : PROFIL DES CONSEILLERS ÉLUS PAR PARTI EN 2012 114

TABLEAU N°13 : ÉVOLUTION DU BUDGET DE LA COMMUNE DE BOROMO 116

TABLEAU N°14 : L'ACCROISSEMENT DE L'OFFRE D'INFRASTRUCTURES SCOLAIRES À BOROMO 122

TABLEAU N° 15 : ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DU PRIMAIRE À BOROMO 2003-2013 127

TABLEAU N° 16 : ÉVOLUTION DU TAUX BRUT ET DU TAUX NET DE SCOLARISATION À BOROMO 128

TABLEAU N° 17 : ÉVOLUTION DE LA PROPORTION DES REDOUBLANTS SELON LE SEXE DANS LA COMMUNE DE BOROMO 2003-2013 130

TABLEAU N° 18 : ÈVOLUTION DES TAUX D'ABANDON 2003-2012 130

TABLEAU N°19 : ÈVOLUTION DU TAUX D'ACHÉVEMENT AU PRIMAIRE SELON LE SEXE À BOROMO DE 2003-2004 À 2012-2013 131

TABLEAU N°20 : LES TAUX DE RÉUSSITE AU PRIMAIRE SELON LE SEXE 2003-2013 132

TABLEAU N° 21 : LA MOBILISATION FINANCIÈRE DES APE DE BOROMO POUR L'ANNÉE 2012-2013 140

TABLEAU N° 22 : LA GRILLE SALARIALE DES ENSEIGNANTS BURKINABÈ.....163

LISTE DES FIGURES

FIGURE N°1 : LA RÉPARTITION DU BUDGET DU MENA SELON LE POSTE DES DEPENSES EN 2012-2013 66

FIGURE N°2 : LA COMMUNE DE BOROMO 102

FIGURE N°3 : ÉVOLUTION DU RATIO ÉLÈVES SALLES DE CLASSE À BOROMO 124