

# État et contexte de la fourniture de services publics dans la commune urbaine de Boromo (Province des Balé, Burkina Faso)

Première partie. Synthèse des  
résultats

**Jean-Pierre Jacob**

**Peter Hochet**

**Le 01/05/2007**

**Destinataires :**

**SNV, LC**

## Table des matières

<i>Liste des sigles</i> .....	- 4 -
<b>Introduction : nos intentions</b> .....	- 6 -
<b>Présentation de Boromo</b> .....	- 8 -
<i>Carte d'identité synoptique</i> .....	- 8 -
<i>Contexte historique et socio-économique</i> .....	- 8 -
<i>Le département</i> .....	- 9 -
<i>La commune</i> .....	- 11 -
Création de la commune de Boromo .....	- 11 -
Les élections municipales à Boromo .....	- 12 -
Les élections du 24 septembre 2000 .....	- 12 -
Commentaires .....	- 13 -
Les élections du 23 avril 2006 .....	- 14 -
Commentaires .....	- 16 -
Le lotissement .....	- 17 -
Organisation et fonctionnement de la commune.....	- 19 -
Ressources financières .....	- 20 -
Ressources humaines .....	- 22 -
Les bâtiments.....	- 22 -
<i>Les services techniques</i> .....	- 23 -
Les services rattachés à l'État central .....	- 23 -
Les services d'infrastructures et de réseau .....	- 23 -
<i>Associations, ONG et projets</i> .....	- 24 -
Les projets étatiques.....	- 24 -
Les associations.....	- 24 -
Les ONG.....	- 25 -
Les partenaires de la mairie .....	- 25 -
L'appui SNV dans le paysage de l'aide .....	- 25 -
<i>Les formes de la régulation sociale</i> .....	- 27 -
<b>Une Caractéristique structurelle : la demande sélective</b> .....	- 28 -
<i>La mobilisation de l'Action sociale pour la régulation des mariages arrangés</i> .....	- 29 -
<i>Santé : l'usage excessif des injections</i> .....	- 30 -
<i>L'école et la justice intergénérationnelle</i> .....	- 30 -
<i>État civil : entre contrainte et accès à la citoyenneté</i> .....	- 31 -
<i>L'assainissement : une demande chez les nantis, un marché du travail chez les pauvres</i> .....	- 32 -
<i>Les caractéristiques de la demande</i> .....	- 33 -

<b>L'état général de la décentralisation au Burkina Faso</b> .....	<b>- 35 -</b>
<i>Introduction</i> .....	- 35 -
<i>Les carences de droit appliqué dans les politiques publiques burkinabè</i> .....	- 38 -
La trajectoire normative .....	- 38 -
La mise en place des institutions .....	- 39 -
L'appropriation du droit par le citoyen .....	- 40 -
<b>Les effets de l'absence de droit appliqué dans la commune de Boromo</b> .....	<b>- 40 -</b>
<i>Introduction</i> .....	- 40 -
<i>La production du bien public : cinq exemples</i> .....	- 41 -
La délivrance des actes de naissance .....	- 41 -
Commentaires .....	- 42 -
La prise en charge des problèmes sociaux autour de l'autogare .....	- 42 -
Commentaires .....	- 44 -
La santé .....	- 44 -
Description et organisation du district .....	- 44 -
Le dispensaire .....	- 45 -
La maternité .....	- 46 -
Le dépôt pharmaceutique .....	- 46 -
Commentaires .....	- 47 -
L'approche de l'indigence .....	- 47 -
Commentaires .....	- 48 -
La lutte contre les médicaments de rue .....	- 48 -
Commentaires .....	- 49 -
<i>Le transfert difficile des compétences et des ressources au bénéfice de la commune</i> .....	- 49 -
<b>Compétences, référentiels et responsabilisation de l'individu</b> .....	<b>- 51 -</b>
<i>Intégrer le système spatio-temporel propre à l'offre : « enfermer le futur dans le présent »</i> ...	- 53 -
<i>La prise de distance vis-à-vis des services</i> .....	- 55 -
<i>La méconnaissance des règles : une situation commune aux agents et aux usagers</i> .....	- 56 -
<i>Des services limités aux messages</i> .....	- 57 -
<i>Surinvestissement, opportunisme, attentisme : le poids de la responsabilisation individuelle</i> ..	- 58 -
<b>Conclusion</b> .....	<b>- 61 -</b>
<b>Bibliographie</b> .....	<b>- 63 -</b>
<i>Ouvrages et articles cités</i> .....	- 63 -
<i>Rapports cités</i> .....	- 64 -
<b>Annexe</b> .....	<b>Erreur ! Signet non défini.</b>
<i>Décentralisation : le contenu des compétences transférées</i> .....	- 65 -
Les difficultés rencontrées .....	- 65 -
Les insuffisances .....	- 66 -
Les risques .....	- 66 -

## Liste des sigles

ACB	Association des commerçants de Boromo
ADDE	Association pour la défense des droits des enfants
ADF/RDA	Alliance pour la démocratie et la fédération /Rassemblement démocratique africain
AES	Action pour l'enfance et la santé
AGEDECOL	Agence d'Appui à la gestion et au développement des collectivités locales
AMIU	Aspiration manuelle intra-utérine
APPB	Association des partisans de la pharmacopée de Boromo
AVBEE	Association des volontaires pour le bien-être de l'enfant
BACB	Banque agricole et commerciale du Burkina Faso
BEPC	Brevet d'études du premier cycle
CDP	Congrès pour la démocratie et le progrès
CEAS	Centre écologique Albert Schweitzer
CEBNF	Centres d'Éducation de Base non Formelle
CEPE	Certificat d'études primaires élémentaire
CFA	Communauté francophone d'Afrique
CHR	Centre hospitalier régional
CHU	Centre hospitalier universitaire
Clac	Centre de lecture et d'activités culturelles
CMA	Centre médical
CMA	Centre médical avec antenne chirurgicale
Coges	Comité de gestion
CPAF	Centres Permanents d'Alphabétisation Fonctionnelle
CPN	Consultations prénatales
CPON	Consultations postnatales
CRS	Catholique Relief Service
CSPS	Centres de santé et de promotion sociale
DED	Deutscher Entwicklungsdienst. Service allemand de développement
DPARH	Direction provinciale de l'agriculture et des ressources halieutiques
DPASSN	Direction provinciale de l'action sociale et de la solidarité nationale
DPEBA	Direction provinciale de l'éducation de base et de l'alphabétisation
DPECV	Direction provinciale de l'environnement et du cadre de vie
DPICOL	Direction du projet des collectivités locales
DPPN	Direction provinciale de la police nationale
DPRA	Direction provinciale des ressources animales
EWA	ONG
FAARF	Fonds d'appui aux activités rémunératrices des femmes
Ficom	Fonds d'investissement communal
Fodecol	Fonds d'Appui au développement des collectivités locales
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit. Coopération allemande
IST	Infections sexuellement transmissibles
JAB	Jeunesse athlétique de Boromo
KfW	Banque Fédérale Allemande de développement
MATD	Ministère de l'administration territoriale et de la décentralisation
MEG	Médicaments génériques
Onatel	Organisme national des télécommunications
Onea	Office national de l'eau et de l'assainissement

ONG	Organisation non gouvernementale
PAA	Projet d'appui à l'artisanat
PADS	Programme d'appui au développement sanitaire
PAI	Parti africain de l'Indépendance
PDDEB	Plan décennal pour le développement de l'éducation de base
PDIZ/B	Programme de développement intégré dans la zone de Boromo
PDLO	Programme de développement de l'Ouest
PDP/PS	Parti pour la démocratie et le progrès /Parti socialiste
Pev	Programme élargi de vaccination
PFDL/BH	Projet fonds de développement local/Balé-Houet
PMA	Paquet minimum d'activités
Pnud	Programme des Nations Unies pour le développement
PUH	Permis urbain d'habiter
Pv/VIH	Personne vivant avec le Virus de l'Immunodéficience Humaine
Rav	Responsable administratif villageois
Sieca	Service d'information, éducation et communication en matière d'assainissement
SNV	Organisation néerlandaise de développement
Sonabel	Société nationale burkinabè d'électricité
UFCB	Union des femmes de la commune de Boromo
UNDD	Union nationale pour la démocratie et le développement

## INTRODUCTION : NOS INTENTIONS

---

L'idée de départ pour la confection du présent rapport était de proposer un balayage large de l'état de la fourniture de services publics dans la commune de Boromo. Étant donnés les investissements antérieurs de recherche du Laboratoire Citoyennetés dans la zone, notamment dans le domaine de l'histoire politique et foncière, de la mobilisation financière des ressources, de l'assainissement, de l'état civil, de la restructuration urbaine (lotissement), il avait été demandé à l'équipe de chercheurs ayant réalisé les études de terrain de se concentrer sur quatre thèmes complémentaires : l'éducation primaire, l'action sociale, la santé et l'eau. Cela permettait d'achever ce tour d'horizon déjà largement entamé des services publics à l'échelle locale. Ce rapport final comporte donc deux parties. La première partie propose un certain nombre d'éléments de synthèse sur l'offre et la demande de services publics et puise ses exemples dans un grand nombre de situations étudiées (état civil, action sociale, santé, éducation, assainissement, lotissement...). La deuxième partie présente les résultats des quatre études réalisées dans le cadre de ce programme. Nous espérons avoir respecté ainsi le principe de l'exhaustivité adopté au départ.

Les choix que nous avons opérés pour rédiger la première partie de ce rapport demande une explicitation. Il nous a semblé que dans un intérêt « opérationnel », il convenait de faire plus que d'aligner des données non commentées sur tel ou tel service public. Il fallait fournir au lecteur des clés de lecture (donc de travail) possibles à partir de l'ensemble de nos observations. C'est pourquoi, nous proposons ici une restitution problématisée de la recherche qui a été réalisée, axée autour d'une interrogation sur la nature de l'offre et de la demande de fourniture de service public à l'échelle locale et sur leurs interactions. Nous suivons en la matière la suggestion de M. Lipsky qui considère que « *les politiques publiques s'accomplissent pour l'essentiel dans les rapports de service entre agents prestataires et administrés* » (1980 : 133). C'est dans le cadre de cette lecture problématisée que nous mobiliserons à l'intérieur du corpus de données recueilli, de manière éclectique, les exemples nécessaires à étayer notre propos, sur le caractère sélectif de la demande et sur le caractère peu cohérent et peu enraciné de l'offre. En filigrane de ce rapport court l'idée qu'il y a trois manières, éventuellement complémentaires, d'obtenir un service public stable, accessible et adapté :

- l'utilisateur – le citoyen – fait pression pour l'obtenir ;
- le comportement de l'agent qui le délivre est cadré par des instruments normatifs et institutionnels ;
- l'agent doit être capable, de par sa socialisation professionnelle, de faire preuve d'autodiscipline (ou d'autocontrainte, voir sur le sujet Elias, 1976).

Notre recherche montre que les usagers ne sont pas souvent en situation cognitive et politique pour exercer des pressions et que les textes et les institutions ne lui font pas toujours une place centrale ni ne constituent des outils complets d'information et de contrainte des comportements des agents. Dans ces conditions, la production du service public est largement dépendante des initiatives individuelles et collectives, une situation qu'on doit à la fois craindre et encourager : le développement ne peut pas se faire sans la responsabilisation des individus – usagers et producteurs de services – mais il ne peut se faire en comptant uniquement sur elle. Il y a trop de risques que la grande liberté laissée aux acteurs ne se transforme en opportunisme, en abus de pouvoir ou en laisser faire et que l'autodiscipline ne soit pas toujours au rendez-vous.

Pour introduire cette étude et pour caractériser l'état de la décentralisation au Burkina Faso, nous dirons qu'à l'heure actuelle la position de la municipalité de Boromo peut être définie de deux façons :

- dans ses rapports aux services techniques, sa position ressemble à celle des usagers de base. Elle a des difficultés énormes à faire respecter son statut de sujet de droit et à entrer en possession effective des prérogatives et des ressources qui lui ont été pourtant formellement consenties, notamment par le décret portant transfert des compétences et des ressources aux collectivités territoriales de 2006 ;
- dans ses rapports aux usagers, sa position ressemble à celle des services techniques. En effet, dans les quelques domaines où l'on a pu observer la commune en tant que productrice de service public (assainissement, état civil, lotissement), on ne perçoit pas que ses prestations diffèrent particulièrement de celles des services déconcentrés de l'État et qu'elle a conscience que l'utilisateur est avant tout un sujet de droit, plutôt qu'un consommateur, un client ou même, parfois, un gêneur... Il est probable que les transferts difficiles de ressources et de compétences évoqués plus haut n'encouragent pas la commune à être à l'écoute des usagers.

La solution à ces deux problèmes – la construction de l'utilisateur et de la commune en tant que personnes juridiques – passe par la mise en place d'un droit appliqué (voir plus bas), destiné à la fois à mettre en place les institutions nécessaires pour que les dévolutions soient effectives et que, la construction de la citoyenneté individuelle, objectif final de la fourniture de service public, puisse se poursuivre.

## PRESENTATION DE BOROMO

---

### Carte d'identité synoptique

- ▷ Population estimée de la commune : 34 000 habitants (dont un tiers résidant au chef lieu)
- ▷ Ville carrefour
  - étape pour les colporteurs sur une piste reliant le Mali au Ghana jusqu'au début du XX<sup>ème</sup> siècle ;
  - escale à mi-chemin sur la route nationale n° 1 Bobo Dioulasso/Ouagadougou : gare routière importante.
- ▷ En zone cotonnière donc à l'écart des projets de développement jusque dans les années 1990 (le projets sont surtout installés dans l'est du pays).
- ▷ 2 couches de peuplement
  - autochtones : winye, bwaba ;
  - yarse (dont le maire actuel est issu), dagara jula, marka, jula arrivés avec le *jihad* de 1860 mené par Mahamadou Karantao contre les populations autochtones.
- ▷ Chef lieu de département en 1984
- ▷ Commune de moyen exercice de 1987 à 2000
- ▷ Chef lieu de province en 1996
- ▷ Commune de plein exercice depuis 2000
  - premier mandat 2000-2006 dans un contexte de décentralisation réservée aux chefs lieux de province : 12 élus pour les 4 secteurs de la ville ;
  - deuxième mandat depuis mi-2006 dans un contexte de décentralisation intégrale. Adjonction de 8 villages au chef lieu : élection de 8 conseillers urbains et 16 conseillers ruraux. Baisse du niveau du conseil municipal et communication difficile en français.
- ▷ Trois opérations de lotissement : 1956, 1992, et le troisième lotissement est en cours depuis 2002.

### Contexte historique et socio-économique

Boromo est au début XIX<sup>ème</sup> siècle une escale importante pour les colporteurs pratiquant le commerce à distance le long d'une piste qui relie le Ghana au Mali. Les Winye, qui sont les premiers à y avoir installé une cité durable, perturbent considérablement les activités commerciales par les ponctions qu'ils pratiquent sur les marchandises qui circulent. Ils sont chassés du village vers 1860 par un marabout marka, Mahamadou Karantao, qui lance un *jihad* contre eux mais paraît surtout soucieux d'assurer la liberté de circulation des marchandises dans la zone. Ayant soumis



partiellement la région, Karantao installe les groupes qui l'ont aidé dans sa conquête dans quelques villages autochtones et nomme des chefs politiques parmi eux.

Chassés de leur site d'origine, les Winye de Boromo n'y reviendront que soixante-dix ans plus tard, en pleine période coloniale. S'ils retrouvent une partie de leurs terres de brousse, ils ne récupéreront pas la possession des terres du village, partagées entre les groupes installés par Karantao et qui se considèrent comme en étant les propriétaires légitimes. C'est la raison pour laquelle ils accueilleront avec enthousiasme le lotissement de 1992 qui touche le secteur où ils vivent. Il leur permettra de se défaire de la pression foncière des cultivateurs issus du *jihad* qui, disent-ils, viennent travailler « *jusque sous [leurs] murs* ». Les Winye ne constituent qu'une minorité (1300 personnes environ) dans la population de la ville, essentiellement logée au secteur 2. Le groupe est resté largement animiste dans une ville très fortement islamisée.

Progressivement le village, étape réputée du commerce itinérant au début du XIX<sup>ème</sup> siècle, va s'agrandir pour devenir une petite ville de 11 000 habitants (1998), chef-lieu de département, chef-lieu de province et, depuis 2000, commune urbaine de plein exercice. Elle est surtout connue au Burkina Faso comme une halte obligée pour les voyageurs qui empruntent la route nationale n° 1, à mi-chemin entre les deux villes les plus importantes du pays : Bobo-Dioulasso et Ouagadougou. La plupart de ses habitants sont pluriactifs et s'adonnent au moins partiellement au travail de la terre pour produire les quelques sacs de mil qui permettent de compléter l'ordinaire familial.

Tableau n° 1. Répartition ethnique et lignagère par quartiers de Boromo

Secteurs	Quartiers correspondants	Ethnies	Lignages	Chefs de quartier
1	Garbogodin	Yarse	Sanogo	Sanogo
	Winyebô	Winye	Zango	Zango
2	Winyebô	Winye	Sougué	Sougué
	Yarsin	Yarse	Guira	Guira
	Silmissin	Peul	Diko, Diallo	Diallo
	Setbin	Laobe		Dicko
3	Yangha	Yarse	Dao, Kouanda, Bagayogo	Dao
	Poun	Yarse	Sanfo, Touré	Sanfo
4	Saksuba	Dagara Julia	Seynou, Konaté	Seynou
	Forobaci	Marka, Julia et assimilés	Zoromé, Coulibaly	Zoromé

## Le département

Il est composé de villages issus de trois couches de peuplement (voir carte n° 1) :

- un peuplement qui remonte au moins au début XVIII<sup>ème</sup> siècle, représenté par 6 villages winye (Lapara, Virou, Ouroubono, Wako, Boromo, Nanou) et 2 villages bwaba (Koho et N'Piehoun) ;
- un peuplement issu du *jihad* évoqué plus haut. Ayant soumis la zone, M. Karantao installe les groupes qui l'ont aidés dans sa conquête-notamment des artisans/colporteurs/guerriers yarse, jula et dagara jula – dans des villages existants en leur confiant le pouvoir politique. C'est le cas à Boromo et Nanou (villages winye) et à Koho (village bwa). Karantao s'installe non loin de Boromo, dans un établissement bwaba qu'il a conquis (N'Piehoun) et qu'il rebaptise Wahabou ;

– un peuplement récent, issu de l’immigration des Mossi du Nord-Est depuis l’indépendance du pays. Ils ont constitué des hameaux de culture (Soumbou, Petit-Balé, Kagrin, Pissy). L’un d’entre eux est devenu village administratif depuis 2002 (Siguinoguin).

Le département de Boromo est donc composé de quatre hameaux de culture et d’un village mossi, de 4 villages winye, d’un village dagara jula/bwa, d’un village marka/bwa, d’un village winye/jula et de la ville de Boromo, fief politique de la famille Guira, yarse venus de Gourcy (Yatenga), mais qui comprend de nombreux autres groupes : dagara jula, jula, peul, winye... Le colonisateur confirmera le choix de la famille Guira comme responsable de la chefferie après Karantao et c’est Yaya Guira qui sera nommé chef de canton de Boromo par le colonisateur en 1910. Un de ses petits-fils, Boureïma Guira, menuisier de profession, ancien RAV du village, est chef de Boromo depuis 2004. Il a pris le nom de *naaba Delwende* (lit. « s’appuyer sur Dieu »). C’est un conseil de famille qui nomme le chef de Boromo et non pas un chef régional comme pour les nominations de chefs associés à la cour du Mogho Naaba ou du Yatenga Naaba<sup>1</sup>. La chefferie yarga des Guira est une chefferie locale et son représentant ne porte pas de bonnet rouge. Il est assisté dans sa fonction par un conseil de famille et par un conseil élargi constitué des chefs de quartiers et d’imams de la ville. Les chefs de quartier sont nommés par les chefs de lignage des quartiers et sont considérés comme leurs envoyés ou délégués.

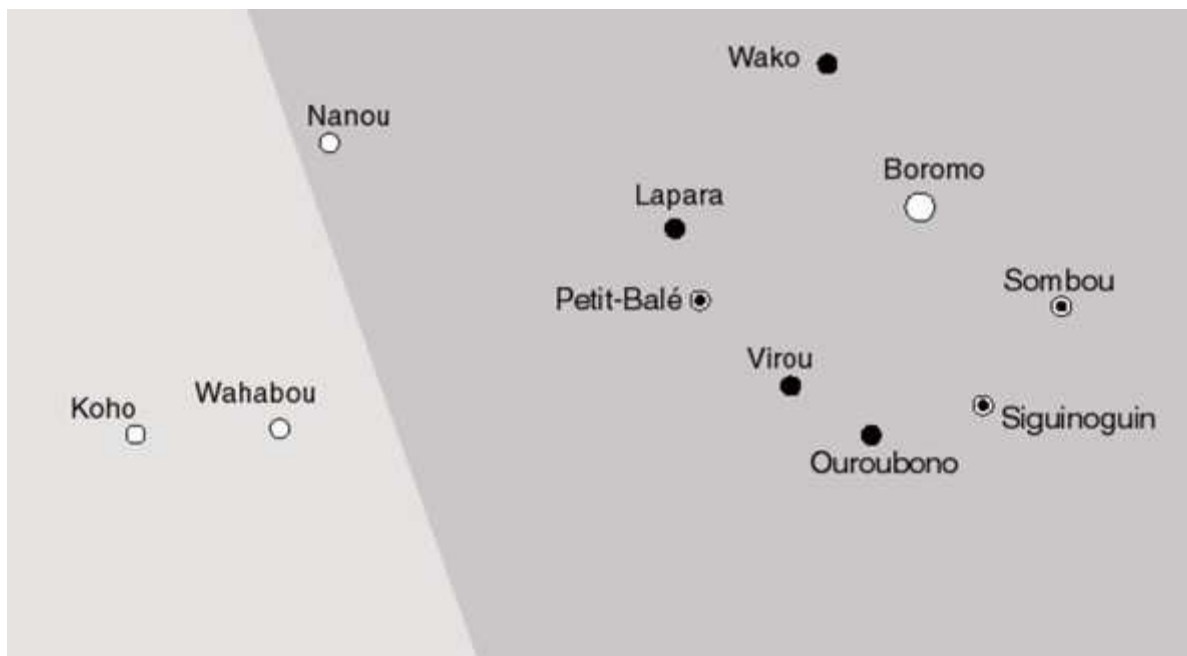
Assumant le rôle de chefs traditionnels de la ville, la famille Guira n’en est pas pour autant cantonnée aux affaires coutumières : l’un des petits frères du chef est ancien délégué de la chambre des représentants<sup>2</sup>, secrétaire de la section provinciale du parti au pouvoir et conseiller communal depuis 2006. Le maire actuel, descendant d’un groupe de marabouts alliés aux Guira, est assimilé à cette grande famille, bien qu’il ne puisse accéder à la chefferie.

---

<sup>1</sup> En principe ce sont les Karantao qui doivent nommer les chefs de Boromo. Dans les faits, les querelles internes à la chefferie de Wahabou les empêchent de le faire.

<sup>2</sup> Dissoute en 2002.

Carte n° 1. Peuplement du département de Boromo



Légende	
●	Villages winye
⊙	Villages ou hameau de culture mossi
○	Villages sous influence des Karantao
	Peuplement bwaba
	Peuplement winye

Réalisation : Jean-Pierre Jacob. Infographie : atelier de cartographie IRD, Burkina Faso/PY Oulla Basari, 2006.

## La commune

### Création de la commune de Boromo

Boromo a été érigé en chef-lieu de département par ordonnance n° 84-055/CNR/PRES du 15 août 1984 portant Découpage du territoire en 30 provinces et 250 départements. La ville est sous la responsabilité d'un préfet. Elle devient commune de moyen exercice par la Zatu n° AN IV-037/CNR/PRES du 21 mai 1987 portant Érection de villes en communes. Cette nouvelle commune est gérée par un préfet-maire.

En 1996, la province des Balé est créée en même temps que 14 autres par l'adoption de la loi n°09/96/ADP portant Création et dénomination de quinze provinces. Boromo est alors érigé en chef-lieu de province. En 2000, la ville de Boromo devient commune de plein exercice pourvu d'un conseil municipal élu de 12 membres. En 2006, dans le cadre de la décentralisation intégrale, la commune de Boromo s'étend à l'ensemble des villages du département et élit un nouveau conseil municipal de 24 membres.

## Les élections municipales à Boromo

### Les élections du 24 septembre 2000

A Boromo, trois partis sont présents aux premières élections municipales du 24 septembre 2000, réservées aux quatre secteurs de la ville, qui doivent élire chacun trois représentants. Les résultats montrent une quasi-égalité de score entre le PAI et le CDP, parti au pouvoir (1167 voix contre 1193 voix).

Tableau n° 2: Élections municipales de 2000

Partis/Secteur	1	2	3	4	sièges
ADF/RDA	14	23	174	37	1
CDP	193	399	339	262	6
PAI	495	212	163	297	5
total	705	634	676	596	12

Dans une ville traditionnellement CDP, fief des députés du parti au pouvoir Marc Yao et Arsène Ye Bognessan, ces résultats peuvent surprendre. Il faut dire que la liste PAI est menée par A.B, ressortissant du village bwa de Vy (non loin de Nanou), qui a une réputation de technicien compétent<sup>3</sup>. Le CDP, affaibli par des dissensions internes et l'interférence des structures nationales dans les choix locaux, présente des candidats jugés peu représentatifs ou carrément discrédités dans leur secteur. C'est ainsi que les secteurs 1 (à majorité yarga) et 4 (partagé entre Dagara Julia et Julia) votent en masse PAI alors qu'ils sont traditionnellement CDP, un seul candidat de la liste de ce dernier parti étant élu à chaque fois (contre 3 dans le secteur 2 et 2 dans le secteur 3).

L'alliance du seul représentant élu de l'ADF/RDA de l'époque (il passera ensuite à l'UNDD, voir tableau n° 4) avec le CDP permettra malgré tout à cette formation d'obtenir la majorité pour élire le maire. Le secrétaire exécutif national du CDP propose la candidature de S.T, agent préfectoral en retraite, winye (ressortissant de Oury), conseiller élu dans le secteur 1 mais ce dernier refuse le poste. C'est finalement K. Guira, ingénieur à la retraite, membre du CDP, résidant à Ouagadougou et appartenant à la grande famille Guira, qui prend la place.

Les sièges du conseil municipal sont répartis comme suit :

---

<sup>3</sup> Il est à l'époque conseiller au premier ministre et deviendra plus tard ministre.

Tableau n°3. Liste des conseillers par parti et par secteur en 2000

Nom	Origine ethnique	Profession	Parti/secteur	Fonction à la mairie
O. S.	Yarga	Représentant Compagnie de transports	ADF/RDA (secteur 3)	2 <sup>ème</sup> adjoint au maire
S. T.	Winye	Agent préfectoral en retraite	CDP (secteur 1)	1 <sup>er</sup> adjoint au maire
G.K*	Yarga	Ingénieur en retraite	CDP (secteur 2)	maire
M.T*	Yarga	Agent P et T en retraite	CDP (secteur 3)	
B.N*	Nuna	Employé Caisse Nationale de Sécurité Sociale	CDP (secteur 2)	
A.D*	Yarga	Menuisier	CDP (secteur 3)	
M.K**	Dagara Julia	Mécanicien mobylettes	CDP (secteur 4)	
A.B*	Bwa	Homme politique	PAI (secteur 1)	
D.B*	Nuna	Agent ONATEL	PAI (secteur 4)	
N.G**	Yarga	Mécanicien mobylettes	PAI (secteur 1)	
S.D	Yarga	Cultivateur	PAI (secteur 4)	
R.Y	Moaga	Agent ONATEL	PAI (secteur 2)	

\* : conseillers absentéistes

\*\* : conseillers malades

### Commentaires

7 des 12 conseillers sont issus des groupes installés à Boromo depuis le *jihad* de Karantao (yarse, dagara jula<sup>4</sup>). Un seul est winye, originaire de Oury. La plupart des conseillers sont lettrés, quelques-uns ont même un bon niveau scolaire.

Pendant la période 2000-2006, la vie municipale de Boromo va être handicapée par plusieurs problèmes :

- beaucoup de conseillers sont absentéistes : 6 d’entre eux – dont le maire – résident dans d’autres villes (Ouagadougou, Koudougou...) et certains membres de l’équipe communale – dont A.B – ne participeront jamais aux sessions du conseil ;
- deux des 6 conseillers qui résident à Boromo sont très malades et se révéleront totalement incapables d’assurer un travail de relais avec les populations dans leur secteur. Ils décéderont d’ailleurs au cours de leur mandat ;
- le maire travaille souvent seul ou éventuellement en associant son deuxième adjoint, en qui il a confiance. Durant ce premier mandat, le conseil municipal a à gérer un budget modeste : 11 300 000 francs CFA recouverts en 2001, 29 200 000 francs CFA en 2005<sup>5</sup>. La commune ne bénéficie pas d’appuis externes importants. Elle a obtenu un financement du Ficom qui servira à la construction

<sup>4</sup> Les Dagara Julia sont des Dagara devenus commerçants.

<sup>5</sup> Source : *Sidwaya* du 9/5/06, p.39.

de la gare routière. La grosse affaire de ce premier mandat sera le lotissement, démarré en 2002 et qui n'est pas encore achevé aujourd'hui (voir plus bas).

### **Les élections du 23 avril 2006**

En 2006, dans le cadre de la décentralisation intégrale, la commune suit le découpage départemental qui définit, selon les cas, des communes urbaines ou des communes rurales. Les communes urbaines (dont Boromo fait partie) comprennent une ville de petite ou grande dimension déjà bénéficiaire du statut de commune de plein exercice à laquelle vont s'ajouter les villages du même département. Du coup, dans la plupart des cas, le nombre des élus ruraux dépasse largement les élus issus des secteurs urbains, une situation qui ne sera pas sans poser quelques problèmes (voir plus bas).

Dans la commune de Boromo, les élections municipales sont marquées par les faits suivants :

- le PAI est totalement discrédité en ville de Boromo et ne constitue plus un concurrent sérieux pour le CDP. Son leader (A.B) n'a jamais siégé au conseil municipal et il a commis quelques maladresses dans ses stratégies d'investissement local qui ont définitivement déqualifié sa formation. Le PAI n'aura au final que deux élus ruraux, l'un dans le village de Nanou et l'autre à Wahabou ;
- alors que les instances nationales du CDP avaient recommandé d'établir des listes de candidats en tenant compte de quotas (25% de candidatures féminines dans les communes urbaines et 50% dans les communes rurales), à Boromo, les cadres locaux du CDP refusent catégoriquement de faire de la place pour des femmes sur les listes présentées dans les secteurs, la concurrence entre hommes étant considérée comme trop vive. Par contre, les listes villageoises respecteront scrupuleusement la règle et présenteront chaque fois une candidature masculine et (en seconde position) une candidature féminine ;
- la lutte politique est cette fois surtout intra-partisane, trois conseillers municipaux du CDP se disputant la place de maire. Elle se résumera au final en un affrontement entre K.Guira, le maire sortant, et Z.Y, un autochtone winye, ressortissant du village d'Ourobono. Elle sera tranchée en faveur du maire sortant par les instances régionales du CDP.

Tableau n° 4. Profil des conseillers par parti en 2006 à Boromo

	Nom	Origine ethnique	Profession	Parti	Fonction dans le conseil
secteurs	B.G	Yarga	Menuisier	CDP (secteur 1)	Président commission Environnement
	A.B	Winye	Responsable projet (micro-crédits)	ADF/RDA (secteur 1)	
	K.G (1)**	Yarga	Ingénieur en retraite	CDP (secteur 2)	maire
	M.G**	Yarga	Fonctionnaire	CDP (secteur 2)	Représentant conseil régional
	M.T (1)**	Yarga	Fonctionnaire en retraite	CDP (secteur 3)	Président commission des Affaires Economiques
	O.S (1)	Yarga	Représentant Compagnie de transports	UNDD (secteur 3)	
	K.S	Dagara Julia	Cultivateur	CDP (secteur 4)	2 <sup>ème</sup> adjoint
	A.I**	Marka	Administrateur CENOU	PDP/PS (secteur 4)	
VILLAGES	P.K	Moaga	Cultivateur	CDP (Siguinoguin)	
	Z.X	Moaga	Cultivatrice	CDP (Siguinoguin)	
	G.S	Winye	Cultivateur	CDP (Wako)	Représentant conseil régional
	B.K	Winye	Cultivatrice	CDP (Wako)	
	Z.Y**	Winye	Responsable agence de change	CDP (Ouroubono)	
	M.M	Winye	Cultivatrice	CDP (Ouroubono)	
	B.M*	Winye	Cultivateur	CDP (Lapara)	
	S.G	Yarga	Restaurateur	ADF/RDA (Lapara)	
	K.K	Marka	Cultivateur	CDP (Wahabou) <sup>6</sup>	
	S.K	Marka	Matrone	CDP (Wahabou)	1 <sup>ère</sup> adjointe
	X.S	Marka	Cultivateur	PAI (Wahabou)	
	I.C	Jula	Cultivateur	CDP (Nanou)	
	M.B	Winye	Cultivateur	PAI (Nanou)	
	D.K	Dagara Julia	Cultivateur	CDP (Koho)	Président commission des Affaires Générales
	A.S	Dagara Julia	Cultivateur	CDP (Koho)	
B.N	Winye	Cultivateur	CDP (Virou)		
H.B	Winye	Cultivatrice	CDP (Virou)		

(1) Conseiller sortant. \*décédé juste après l'élection. \*\* Conseiller résidant à Ouagadougou.

<sup>6</sup> Wahabou a présenté trois conseillers car sa population est de 5000 habitants (article 236 du Code Electoral).

Tableau n° 5. Répartition des votes par parti à Boromo

		Partis				
		CDP	ADF/RDA	PAI	UNDD	PDP/PS
Boromo ville (Secteurs)	Secteur 1	230	177	59	13	12
	Secteur 2	437	185	26	11	25
	Secteur 3	350	72	25	205	20
	Secteur 4	254	12	49	12	235
Villages	Siguinoghin	77	4	4	5	3
	Wako	50	22	2	14	1
	Ouroubono	234	1	2	2	1
	Lapara	60	43	0	0	2
	Wahabou	193	56	145	26	9
	Nanou	112	1	63	0	5
	Koho	134	15	2	0	4
Virou	54	9	14	0	0	
Nombre de sièges		19	2	2	1	1

## Commentaires

Le taux de participation aux élections municipales de 2006 est de 50, 29% dans la commune de Boromo (55,48% pour la ville et 45% pour les villages<sup>7</sup>). A l'issue du scrutin, Boromo compte 8 conseillers urbains (dont quatre « ressortissants » et un seul conseiller qui se définit comme agriculteur) pour 16 conseillers ruraux (dont un seul « ressortissant » et 12 cultivateurs). Cette domination quantitative des ruraux s'accompagne d'une domination linguistique. Étant donné la forte présence d'élus qui maîtrisent peu ou pas le français, les sessions du conseil doivent se tenir, si l'on veut que tout le monde se comprenne, dans la langue véhiculaire locale, le jula. Ce sont les lettrés qui ont le leadership dans la commune, malgré l'importance statistique des élus ruraux.

Le taux de renouvellement du conseil municipal est important. Seuls 3 élus sur les 12 conseillers de 2000 sont encore présents en 2006. 8 conseillers élus de 2000 ne se sont pas représentés. Le niveau général des conseillers a à la fois augmenté pour une minorité de conseillers urbains et baissé de manière générale. Les « ressortissants » et les résidents salariés élus ont en général un niveau scolaire plus élevé que ceux du précédent mandat mais, on l'a dit, les élus ruraux sont nombreux et les élus urbains ont diminué en nombre (de 12 ils sont passés à 8 entre 2000 et 2006<sup>8</sup>). Le nombre des élus absentéistes a chuté. Ils étaient 6 sur 12 à résider dans d'autres villes en 2000, ils ne sont plus que 5 sur 24 en 2006. Il y a maintenant cinq conseillères à la municipalité – toutes issues des villages – alors qu'il n'y en avait aucune en 2000. Le nombre de partis représentés est plus important qu'avant : 5 partis ont des représentants en 2006 contre 3 en 2000, mais le nombre des élus

<sup>7</sup> La moyenne nationale est de 49,12%.

<sup>8</sup> On est passé de 3 à 2 représentants par secteur entre 2000 et 2006.



« d'opposition » n'a pas varié (6, alors que le nombre des élus CDP a triplé) et il n'y a plus de minorité forte au sein du conseil, comme avec le PAI en 2000.

Sur l'ensemble des conseillers, il y a 8 autochtones et 16 personnes qui sont issues des groupes installés depuis le *jihad* de 1860 (et assimilés, notamment mossi).

## Le lotissement

La ville de Boromo a connu deux opérations de lotissement : la première en 1956 et la seconde en 1992. La troisième opération, démarrée fin 2002, n'est toujours pas achevée en 2007. Avant de se lancer dans cette opération, les élus de la nouvelle commune cherchent à connaître le nombre des parcelles non mises en valeur à l'issue des deux premiers lotissements, pour s'en saisir et les remettre éventuellement sur le marché. L'étude donne les résultats suivants :

Tableau n° 6. État des parcelles attribuées en 1956

Nombre de parcelles avec PUH	Nombre de parcelles avec PUH égarés	Nombre de parcelles inoccupées	Nombre total de parcelles attribuées
206	36	131	373
55%	10%	35%	100%

Source : J-P Jacob et al (2005).

Sur un total de 373 parcelles attribuées dans le cadre du lotissement de 1956, 131 parcelles ne sont pas encore mises en valeur en 2002, soit 35 %. Près de cinquante ans après l'opération, seuls 206 attributaires de parcelles, soit 55%, possèdent des permis urbains d'habiter (PUH).

Tableau n° 7. État des parcelles issues du lotissement de 1992

Sections	Nombre de parcelles attribuées	Nombre de parcelles dont le PUH est établi	Nombre de parcelles dont la taxe de jouissance n'est pas soldée	Taxe de jouissance à recouvrer (en FCFA)	Nombre de parcelles non mises en valeur
AB	101	2	54	1 064 390	45
AC	251	17	146	3 097 603	0
AD	86	1	56	1 375 390	53
AK	128	9	95	1 800 071	37
AL	186	1	133	2 607 246	126
AM	423	12	318	6 395 056	301
AN	214	0	156	3 454 135	160
AO	84	6	65	1 385 062	58
BC	202	4	169	3 585 607	129
Total	1675	52	1192	24 764 560	909
%	100,00	3,10	71,16		54,27

Source : J-P Jacob et al. (2005).

Dans le cadre du lotissement de 1992, 1675 parcelles avaient été attribuées dont 909, c'est-à-dire 54,27% n'étaient toujours pas mises en valeur en 2002. La taxe de jouissance n'a pas été régulièrement

acquittée par les attributaires de parcelles puisqu'elle n'a pas été soldée pour 71,16% d'entre elles, ce qui représente un manque à gagner de 7 429 368 francs CFA pour la commune<sup>9</sup>.

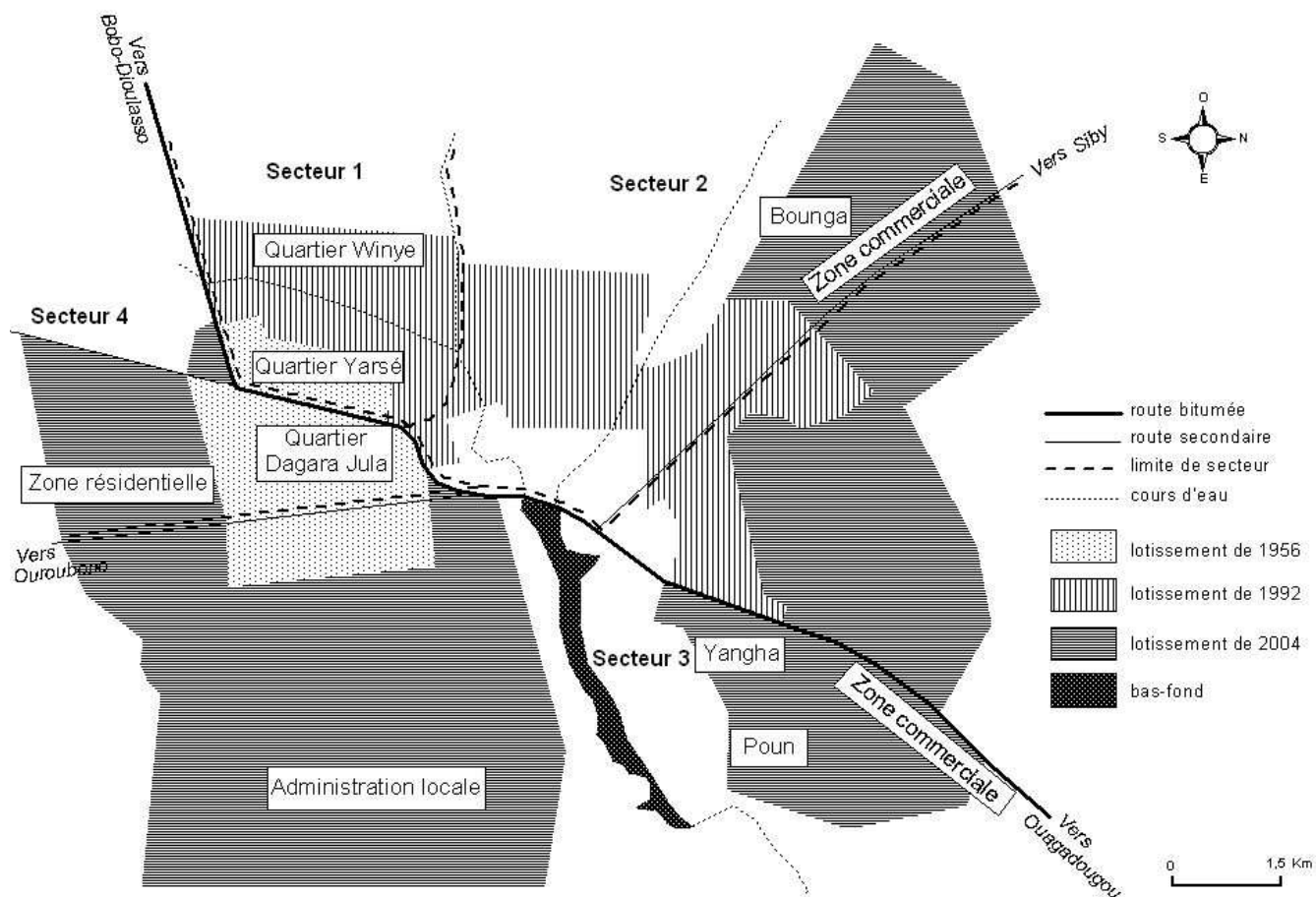
Devant l'impopularité évidente que rencontreraient la saisie et la revente des parcelles non mises en valeur, la municipalité s'oriente rapidement vers un nouveau lotissement, notamment dans les quartiers qui n'avaient pas bénéficié de telles mesures jusque là (secteurs 2, 3 et 4). Démarrée le 1/7/2003 par l'autorisation de lotir accordé par le Ministère des Infrastructures, l'opération n'est toujours pas bouclée à l'heure actuelle eu égard à plusieurs problèmes :

- l'ambition démesurée du projet : 6764 parcelles sont proposées pour cette opération dont 2787 seulement avaient trouvé preneurs en mai 2006 (les précédents lotissements n'avaient concerné respectivement que 373 parcelles – 1956 – et 1675 parcelles – 1992) ;
- le déficit d'information et de participation dans l'élaboration du plan. A titre d'exemple, on mentionnera que c'est seulement lors de la session de la Commission Provinciale d'Aménagement du Territoire du 22/7/2004, soit une année et demie après le lancement de l'opération, que l'ensemble des conseillers municipaux est officiellement informé des caractéristiques du lotissement et connaît le nombre exact de parcelles offertes. Ce déficit d'information et cette incapacité à négocier entraîneront de nombreux blocages tant sociaux (protestations sur le montant des frais de contribution, sur l'absence de dédommagement des possesseurs coutumiers, rejet de la zone commerciale prévue à Yangha, revendications pour qu'on préserve les tombes d'ancêtres) que techniques (le terrain de sport du lycée provincial a été en partie loti, le passage d'une ligne à haute tension n'a pas pris en compte...) lors de sa mise en œuvre (voir sur le sujet Jacob et al. 2005).

---

<sup>9</sup> Calcul effectué sur la base de la clé de répartition définie par la loi 20/96/ADP du 10/07/96 (art.19) qui indique que 30% de la taxe de jouissance revient à la commune.

Carte n° 2. Localisation des différents lotissements de la commune de Boromo



Source : Jacob et al., 2005 : 6.

## Organisation et fonctionnement de la commune

La commune est composée d'un organe délibératif et d'un organe exécutif. Le conseil communal élu délibère sur les domaines qui relèvent des prérogatives de la mairie fixée par la loi. Au sein du conseil sont constituées des commissions qui traitent de ces domaines. Trois sont permanentes et obligatoires : la commission à l'environnement qui inclut les questions d'assainissement, la commission aux finances et la commission des affaires générales.

Le maire et ses deux adjoints constituent l'exécutif communal. Les services communaux réunissent une équipe d'agents pour les appuyer dans la réalisation des activités : secrétaire Général, comptable, agent du protocole, agent de liaison, animateur culturel, matrone, agent des domaines...

Il s'agit donc de distinguer au sein de la mairie entre les activités de délibération et de décision, les activités qui assurent le fonctionnement de la commune et celles qui permettent la production de services publics.

Tableau n°8. Les services assurant le fonctionnement de la mairie

Service	Fonctions	Missions
Comptabilité	Gestion financière et comptable	Émission des mandats, titres de recettes, vente de timbres, recouvrement de recettes, élaboration des budgets, des comptes administratifs.
Gardiennage	Sécurité et propreté des locaux de la mairie	Surveillance en dehors des heures de service, nettoyage et balayage des locaux
Liaison	Gestion du courrier entre les services	Recueil et transmission du courrier, reprographie
Protocole	Gestion des relations publiques	Organisation des cérémonies et rencontres, tenue de calendrier du maire (gestion des audiences)
Secrétariat	Secrétariat de la mairie	Renseignement aux visiteurs, réception des courriers

Tableau n°9. Les services offerts par la commune

Service	Fonctions	Missions
CLAC	Animation culturelle	Activités culturelles et sportives, abonnements à la bibliothèque, jeux de société
État civil	Établissement des pièces d'état civil	Enregistrement des naissances, mariages, décès, courriers, légalisation des actes.
CSPS	Soins de santé primaires	Consultations curatives et préventives, promotion de la santé
Secrétariat général (non fonctionnel)	Administration, coordination des services, gestion du matériel et du personnel, appui conseil au maire et aux conseillers, soutien à l'élaboration des dossiers	Rédaction et suivi/ventilation des correspondances, traitement et affectation du courrier, traitement et suivi des dossiers, signature des actes administratifs (décisions de congé, autorisation d'absence, notation, avancement, etc.)
Service d'hygiène (non fonctionnel)	Gestion de l'assainissement et de l'hygiène publique	Mise en œuvre de plan de gestion des déchets (collecte, traitement), des eaux usées, de l'hygiène publique, sensibilisation et information des populations
Service domanial	Gestion du domaine public	Identification des parcelles, délimitation du domaine public

La commune de Boromo est dans une phase charnière de la mise en place et/ou du renforcement des services publics communaux. Avec l'application du transfert des compétences entériné par le décret 2006-209 du 1er avril 2006 portant Transfert de compétences et des ressources aux communes urbaines, la commune de Boromo doit faire face, en plus de l'état civil et de l'hygiène, à de nouvelles prérogatives en matière de service public (éducation primaire, santé, jeunesse, voir plus bas). Cette nouvelle situation soulève une série de problèmes normatifs et institutionnels (effectivité des transferts, carences en ressources humaines, matérielles, financières et de formation des agents) non résolus. Nous les examinerons ci-dessous.

## Ressources financières

L'analyse faite par K. Niaone et M. Capo (2005) sur les années 1997 à 2004 du budget de la commune de Boromo révèle un budget recouvré à l'évolution irrégulière. En chute entre 1997 et 1999 (on passe de 13 à 10 millions), le budget est ensuite en continuelle augmentation jusqu'en 2003 (21 millions), mais rechute en 2004 (en dessous de 20 millions) pour connaître une hausse en 2005

(29 millions). Le taux de recouvrement moyen des recettes est de 67,06% et le taux moyen d'investissement de 16,77% (contre 33% au niveau national). Les dépenses de fonctionnement représentent 83% des dépenses totales dont 40,91% sont consacrées aux dépenses de personnel. Depuis 2000, les recouvrements sont en évolution constante.

En 2007, le budget prévisionnel est de 50 167 760 francs CFA (équilibré en recette et dépenses), et la dotation globale débloquée par l'État est de 12 377 975 francs CFA (J-M Ki, 2007 : 55).

Tableau n°10. Le budget communal de Boromo

Année	Prévisions de recettes (FCFA)	Recouvrement (FCFA)	taux de recouvrement	Dépenses totales exécutées (FCFA)	Résultats	Dépenses d'investissement (FCFA)	Taux d'investissement	Dépense de fonctionnement (FCFA)
1997	20 302 337	13 106 155	64,55%	13 721 181	-615 026	3 234 560	23,57%	10 486 621
1998	15 536 076	11 389 105	73,31%	9 095 374	2 293 73	0	00%	9 095 374
1999	17 695 574	10 294 363	58,17%	14 541 760	-4 247 397	3 586 430	24,66%	10 955 330
2000	18 063 617	10 729 746	59,40%	11 475 678	-745 932	2 863 700	24,95%	8 611 978
2001	21 068 821	11 381 205	54,02%	10 430 425	950 780	1 615 987	15,49%	8 814 438
2002	18 775 671	15 003 124	79,91%	15 035 803	-32 679	2 744 203	18,25%	12 291 520
2003	25 358 539	21 654 482	85,39%	21 673 660	-19 178	3 940 650	18,18%	17 733 010
2004	32 190 310	19 865 815	61,71%	18 683 862	1 181 953	1 693 500	9,06%	16 990 362
MOYENNES	21 123 868	14 177 999	67,06%	14 332 218	-154 219	2 459 879	16,77%	11 872 329

Source : Niaone et Capo, 2005 : 28.

Les ressources financières internes sont constituées des taxes et impôts institués par la loi et par arrêtés municipaux sur divers domaines : les infrastructures et équipements marchands (la gare routière, le marché et l'abattoir), les locations de terrains et de boutiques, les patentes, la vente des timbres.

Au titre des rentrées d'argent prévisionnelles pour la commune nous pouvons noter :

- les recettes des CSPS de Nanou, Wahabou, Boromo ont été récemment transférés à la commune ;
- le stationnement des camions a été budgétisé pour l'exercice 2006, mais aucune recette n'a pu être collectée, étant donné l'absence d'autorité pour faire respecter les réglementations (voir plus bas).

## Ressources humaines

L'effectif du personnel de la commune de Boromo est de vingt personnes réparties comme suit :

- huit agents permanents ;
- dix agents contractuels ;
- deux agents détachés.

Parmi le personnel, le comptable est de niveau BEP ; la matrone, l'agent domanial, l'agent du protocole et l'animateur du CLAC ont le BEPC. Les autres ont un niveau CEPE.

Il n'existe pas d'organigramme des services communaux permettant d'avoir une claire vision de la hiérarchie et des fonctions des agents. La mairie est en relation avec la SNV pour palier à ce manque, mais le conseil n'a pas encore délibéré sur la question.

Aucun des agents de la mairie n'a d'adjoint, si bien qu'en cas d'absence de l'un d'entre eux, les autres essaient tant bien que mal d'assurer l'intérim. En outre, le dernier secrétaire général parti en 2006 n'a toujours pas été remplacé. Ses fonctions sont partagées entre les adjoints au maire et les personnels présents à la mairie. La mairie ne dispose pas non plus de technicien d'assainissement. En attendant, c'est le technicien du district sanitaire qui assure un travail minimum dans ce domaine avec le conseiller, président de la commission environnement.

Le personnel a bénéficié de formations prises en charge par la SNV qui ont permis, si ce n'est d'améliorer ses prestations, du moins de cerner les conditions d'un service optimal à la population (voir plus bas).

## Les bâtiments

Du point de vue des infrastructures, la mairie fait face à deux problèmes :

- la mairie est logée dans les ex-locaux du haut commissariat. L'espace y est exigü, le secrétariat, l'accueil, le service d'état civil sont logés dans le même bureau. La construction d'une mairie figure parmi les projets à long terme dans le plan de développement communal
- le transfert des bâtiments administratifs qui devraient revenir à la mairie est inachevé si bien qu'elle n'a pas pu récupérer jusqu'à présent :
  - la salle de conférences gérée par le haut-commissariat ;
  - les cases de passage de l'administration territoriale ;
  - la salle d'archivage des actes d'état civil de la préfecture.

Au niveau communal, plusieurs projets d'infrastructures sont en chantier : la normalisation de l'école D, la construction d'un lycée technique, d'une école maternelle, d'un CSPS.

## Les services techniques

En son article 51, la Loi 055-2004/AN portant Code général des collectivités territoriales dispose que pour accomplir leurs missions, les collectivités territoriales disposent de services propres et peuvent recourir aux services déconcentrés de l'État. Cette assistance technique à Boromo est assurée d'une part par les services techniques pour l'essentiel provinciaux qui sont les démembrements des ministères.

## Les services rattachés à l'État central

Ces services sont les suivants :

- la justice ;
- la brigade territoriale de la gendarmerie ;
- le haut commissariat est la représentation de l'État central au niveau provincial. C'est l'autorité de tutelle déconcentrée des services techniques et de la police ;
- la préfecture est la représentation de l'État central au niveau communal. C'est l'autorité de tutelle déconcentrée des services techniques et de la police ;
- la Direction provinciale de l'enseignement de base des Balé compte 6 circonscriptions d'éducation de base avec 129 écoles dont 8 écoles coraniques. La commune de Boromo compte 17 écoles primaires dont 2 écoles coraniques. Boromo dispose d'un lycée provincial ;
- la Direction provinciale de l'agriculture et des ressources halieutiques ;
- la Direction provinciale des ressources animales ;
- la Direction provinciale de l'Action sociale et de la solidarité nationale ;
- la Perception chargée du recouvrement des recettes de l'État et des collectivités territoriales, de l'exécution des dépenses, de la conservation des titres, fonds et valeurs des organismes publics. Le percepteur appuie la mairie dans l'élaboration du budget communal et le contrôleur financier s'occupe de la légalité des opérations effectuées par les organes publics ;
- le District sanitaire (voir plus bas) appuie la commune dans la mise en place d'un service d'hygiène et d'assainissement ;
- la Direction provinciale de l'environnement et du cadre de vie gère principalement les forêts classées de la province des Balé. Elle mène également des activités d'éducation environnementale et d'embellissement du cadre de vie.

## Les services d'infrastructures et de réseau

Ces services sont les suivants :

- l'Onatel (102 abonnés au téléphone en 2006, un chiffre qui a tendance à baisser étant donné la diffusion des téléphones portables) ;
- le service provincial de la Poste ;
- le service provincial de l'Onema. En 2003, ce service gère 11 bornes fontaines et 135 abonnés.
- la Sonabel (électricité).

## Associations, ONG et projets

### Les projets étatiques

Cinq projets exécutés dans le cadre des politiques de développement de l'État sont présents à Boromo :

- le Programme de développement de l'Ouest (PDLO) de Boromo qui a pour objectifs l'amélioration de la gestion des ressources naturelles en vue de la pérennisation des capacités productives du milieu ; le renforcement du tissu économique et social ; la dynamisation des organisations paysannes existantes et l'appui à l'émergence de collectivités locales capables de prendre en charge la gestion du développement ;
- le Programme de développement intégré dans la zone de Boromo (PDIZ/B) dont les objectifs sont le renforcement des organisations de base et l'appui des populations rurales à la gestion des ressources naturelles ;
- le projet hydraulique financé par la banque fédérale allemande de développement (KfW-Entwicklungs-Bank), avec un budget de quatre milliards de francs CFA. Le projet intervient dans le domaine de l'hydraulique villageoise ;
- le Programme d'appui au développement sanitaire (PADS) ;
- le programme santé sexuelle VIH/SIDA/DA/GTZ.

### Les associations

Les associations féminines se sont regroupées pour former l'Union des Femmes de la Commune de Boromo (UFCB) et obtenir des crédits auprès de la Banque agricole et commerciale du Burkina (BACB) et du Fonds d'appui aux activités rémunératrices des femmes (FAARF). Chacune de ces associations repose également sur un mécanisme de tontine : les associées cotisent chaque mois et la somme est remise à l'un d'entre elles à tour de rôle. Ces associations sont principalement tournée vers le développement des activités rémunératrices. On y trouve *Benkadi* et *Lanaya* qui sont des associations de fabrication/vente de savons ; *Tagayabiè* qui regroupe des activités d'embouche, de fabrication/vente de néré et, au même titre que l'association *Djeminali*, de vente d'arachide ; *Faso Gnafégata* qui est une association de teinturiers ; *Laban* et *Yèlèlon* qui sont des associations de vendeuses (sésame, poulets rôtis, oignons) ; et *Songri-Nooma*, *Pawelg-buugu*, *Balimaya*, *Kapan* et *Tanbaga* qui sont des associations pluriactives.

L'assainissement de la ville et la collecte des déchets des services constituent un domaine d'activité pour les associations telles que *Boromo Hygiène*, *Benkadi Faso sanya* qui est spécialisée dans le nettoyage des services ; *Tiki-téo-n'pana* spécialisée dans le nettoyage de l'hôpital ; *Riigui Nogo* et *Jaafa* qui interviennent dans les journées de salubrité et le reboisement.

Diverses associations exercent dans les domaines de la jeunesse et de la protection de l'enfance : l'Association des volontaires pour le bien-être de l'enfant (AVBEE) qui est un partenaire des services de l'Action sociale pour la prise en charge des ordonnances médicales et la réinsertion des enfants de la rue ; l'Association des Jeunes de Poun (secteur 3) qui distribue des microcrédits pour les jeunes agriculteurs ; l'Association pour la défense des droits des enfants (ADDE) ; l'association Jeunesse Athlétique de Boromo (JAB), l'association des jeunes des Balé pour l'environnement (AJBSE).



Dans le domaine des soins de santé traditionnels on trouve l'Association des partisans de la pharmacopée de Boromo (APPB).

On trouve également des associations socioprofessionnelles comme l'Association des commerçants de Boromo (ACB), l'Association des transporteurs et celle des bouchers, et le Groupement des producteurs de coton.

## **Les ONG**

La plupart des ONG présentes à Boromo le sont dans le cadre d'intervention aux échelles départementales et régionales, et ne sont pas spécifiquement des partenaires de la commune.

- AES/Burkina (qui travaille en partenariat avec l'Action sociale et la commune) ;
- Le CEAS (Centre écologique Albert Schweitzer) intervient dans la commune par le biais du PAA (Projet d'appui à l'artisanat) ;
- CRS (Catholique Relief Service) ;
- EWA (ONG Autrichienne) est présente dans la commune à travers le PDIZ/B (voir plus haut) ;
- Le service allemand de développement (DED) ;
- GTZ/IP maintenance ;
- Terre des Hommes.

## **Les partenaires de la mairie**

- AGEDECOL (Agence d'Appui à la Gestion et au Développement des Collectivités Locales) : appui technique et formation ;
- AGEM Développement : maîtrise d'ouvrage délégué (prestataire de services) ;
- DPICOL (Direction du projet des collectivités locales) qui fournit un appui en matériel informatique ;
- FAARF (Fonds d'Appui aux Activités Rémunératrices de femmes) qui octroie des micro-crédits aux femmes pour le financement du petit commerce ;
- FODECOL (Fonds d'Appui au développement des collectivités locales) ;
- SNV (Organisation Néerlandaise de développement) qui intervient dans l'appui technique, et l'appui conseil pour le renforcement des capacités de la commune ;
- Water Aid qui prévoit de fournir un appui technique et financier en matière d'hygiène et d'assainissement.

## **L'appui SNV dans le paysage de l'aide**

On peut le constater à l'examen de la liste ci-dessus, le paysage de l'appui à Boromo est touffu. Parmi les partenaires de la mairie, la position de la SNV est particulière. Elle s'adresse à un public très restreint (les conseillers et le personnel de la mairie) et travaille sur un domaine tout aussi restreint (la formation aux prérogatives des collectivités territoriales). La SNV est donc une ONG invisible aux yeux de la population de Boromo.

Les formations délivrées par la SNV aux services de l'état civil, du secrétariat, de la comptabilité, et de l'hygiène ainsi qu'aux élus locaux en matière d'accueil, d'organisation, de classement des archives, de gestion de la comptabilité, et d'assainissement et d'hygiène publics, ont été globalement bien appréciées par les participants. Notamment pour les raisons suivantes :

- la définition des besoins de formation a été réalisée avec les membres de la mairie<sup>10</sup> ;
- le personnel à former a été bien ciblé ;
- les conditions matérielles (équipement de bureau) étaient réunies ;
- les formateurs étaient à la hauteur de leur mission ;
- dans le cadre de la formation sur le service d'hygiène, malgré le recrutement d'un consultant pour faire la formation, un représentant de la SNV était présent pour expliquer le contexte et l'importance de cette formation.

*« Je n'ai pas vu de failles au niveau de la SNV. Elle a joué sa partie, on ne peut pas exiger plus que ça. La présence d'un représentant de la SNV montre l'intérêt qu'elle accorde aux activités de la commune. Elle ne se limite pas à donner de l'argent sans se préoccuper de ce qu'on fait » (M. Lourogo, responsable Sieca).*

D'après les participants aux diverses formations, celles-ci ont effectivement contribué à :

- un meilleur classement (potentiel) des archives au niveau de l'état civil et du secrétariat qui devrait permettre de vite retrouver les documents et de gagner du temps ;
- une comptabilité plus efficace (présentation des documents) qui permet de retrouver facilement les factures payées et non payées ;
- un meilleur accueil des usagers qui se remarque par une baisse des plaintes ;
- une amélioration du recouvrement des recettes.

Toutefois, les prestations de la SNV semblent se heurter à l'incapacité de la mairie de tenir ses engagements sur le programme établi en commun notamment pour deux raisons majeures :

- le défaut de matériel (armoires, classeurs, local indépendant affecté à cette tâche, etc.) pour mettre en œuvre la méthode de classement apprise par les agents de l'état civil ;
- le manque de personnel et d'espace : regroupement du secrétariat, de l'état civil et de l'accueil dans le même local ; la secrétaire de la mairie est obligée de faire une partie du travail de l'agent d'état civil, qui est débordé ;
- le manque de ressources financières de la commune pour accomplir les actions prévues à sa charge.

*« La SNV aide la mairie à réaliser les objectifs qu'ils ont déterminés ensemble. Si les problèmes budgétaires doivent bloquer le système d'aide, on revient au point de départ » (K. Seynou, 2<sup>e</sup> adjoint au maire).*

L'intervention de la SNV paraît pertinente car elle développe des activités de renforcement des capacités communales mais elle met également en relief les raisons pour lesquelles cet appui ne peut pas être complètement valorisé dans l'état actuel des transferts des compétences et des ressources aux collectivités territoriales: manque de matériel et de personnel, locaux exigus, manque de moyens financiers.

---

<sup>10</sup> Ces actes de concertation et de prévision en commun des besoins sont appréciés favorablement, au regard notamment des pratiques d'autres organismes d'appui.

## Les formes de la régulation sociale

L'administration locale, les collectivités territoriales produisent leurs règles. Ceux à qui ces règles doivent s'appliquer peuvent les suivre, plus ou moins volontairement. Mais ils se peut aussi qu'ils fassent recours à d'autres organisations légitimes présentes dans le contexte local, lorsqu'ils sont en désaccord avec celles qui leur sont imposées. Comme le dit James Scott : « *l'ordre formel est toujours parasite des processus informels, qu'il ne reconnaît pas, sans lequel il ne peut pas exister mais qu'il ne peut ni créer ni maintenir* » (1998 : 310). On a dit par exemple que le dernier lotissement lancé fin 2002/début 2003 avait suscité de nombreuses contestations, quant au montant des frais de contribution, au classement des acquéreurs de parcelles entre résidants et non résidants (les seconds étant assujettis à des frais de contribution plus élevés), à l'absence de dédommagement prévu pour les propriétaires coutumiers, à la volonté d'installer une zone commerciale dans le quartier de Yangha (secteur 3), à la reprise d'une partie du terrain de sport du lycée provincial... A ces occasions, les individus ou les groupes ont pu avoir recours, en fonction des problèmes, à des institutions diverses, jugées aptes, à un moment donné du processus, à infléchir les décisions des autorités communales. Au nombre de ces recours, on peut noter :

- les notables locaux : la chefferie coutumière et/ou les chefs de quartier, les imams, les hommes politiques (député), les ressortissants, les structures locales du CDP ;
- les liens de parenté (notamment les relations matrilineaires – oncle maternel/neveu utérin –) et l'affiliation à une même foi (l'islam).

L'appui des notables locaux est recherché dans le cadre de revendications collectives de sous-groupes spécifiques. L'identité des notables varie constamment en fonction de l'état perçu de leurs relations avec le pouvoir, ceux qui sont considérés comme les plus compromis à tel moment du processus de négociation étant rapidement remplacés par d'autres, moins suspects de collusion, sans d'ailleurs que le discrédit des premiers ne soit durable. Marginalisés pour un temps, ils peuvent revenir en force pour s'imposer à l'occasion d'un autre débat, où leur attitude paraît tout à coup plus proche de celle des populations. Par ailleurs, lorsqu'il y a des risques que les problèmes locaux puissent avoir des conséquences politiques plus importantes, il y a généralement reprise en main de la régulation du rapport avec les autorités communales par les structures politiques, député mais aussi et surtout structures locales du parti au pouvoir (CDP). Ce sont elles qui imposeront la suspension du lotissement mi-2005, pour permettre aux élections présidentielles de se dérouler dans le calme et faire en sorte que le vote à Boromo ne diffère pas des résultats enregistrés ailleurs. Il serait en effet mal venu que le mécontentement populaire suscité par les décisions des édiles locales entraîne un boycott durable de la ville par les plus hautes autorités du pays, déçus du score qu'ils auraient réalisé. Les références communes (parenté, religion) sont plutôt invoquées dans le cadre d'échanges bilatéraux, par exemple pour s'assurer l'allégeance à une stratégie donnée d'un individu influent. On le voit, à Boromo, l'action collective paraît tributaire des relations de patronage. On considère en général que les notables sont aptes à représenter les intérêts populaires dans les rapports de face à face avec les autorités communales même si l'on sait que leurs agissements ne sont jamais totalement contrôlables et qu'ils peuvent profiter de ces occasions pour consolider leurs intérêts propres. Il existe également des formes de contestation beaucoup plus autonomes, au travers de la mise en scène publique du mécontentement, en alertant la presse et en provoquant des manifestations de protestation dans les rues de la ville –les « marches » comme on les appelle au Burkina Faso-. Ces formes de contestation sont surtout utilisées à titre de menace (rarement mises à exécution étant donné la peur que leur simple évocation suscite chez les autorités) par des acteurs

modernes, institutionnels<sup>11</sup> ou non, qui ne peuvent pas avoir facilement accès aux formes de médiation habituelle au travers des notables ou qui les rejettent, après avoir fait le constat de leur inefficacité.

La régulation ne concerne pas seulement les rapports politiques des hommes entre eux mais également les rapports qu'ils entretiennent avec la nature (terre, pluviométrie...). Ici, on doit tenir compte de l'existence à Boromo de deux couches de peuplement, qui dispose chacune d'institutions spécialisées, qui tirent une partie de leur crédibilité de la démonstration de leurs capacités à rétablir l'ordre cosmogonique, lorsque des désordres provoqués par les hommes auraient entraîné son déséquilibre. Étant donné leur position de fondateurs du village et de sacrificateurs à l'autel de la terre et à l'autel de brousse, les Winye se présentent par exemple comme dotés de pouvoirs particuliers qui se manifesteraient de manière spectaculaire dans la « gestion » de la pluviométrie locale, le pouvoir des musulmans en la matière étant pour eux tout à fait insuffisant :

*« Cette année (2005), il y a eu trois semaines sans pluie et les premiers semis n'ont rien donné. La communauté musulmane est allée voir le maire qui lui a donné 100 000 F pour faire des prières à la mosquée. Ils ont donné 25 000 F à chaque quartier. Nous n'avons rien eu. Ils ont tout fait sans qu'aucune goutte d'eau ne tombe. Suite à leur échec, nous sommes entrés en scène. K. et moi sommes allés voir le maire et nous lui avons dit : « comme les rivières et les marigots sont pleins, nous venons à notre tour afin que les cours d'eau débordent ». Il a compris notre ironie. Nous lui avons demandé 15000 F pour acheter un bélier, un coq et du dolo pour un sacrifice de lavage de souillure [compao] à la brousse [nymbi]. Pendant la saison sèche 2005, un Peul en avait poignardé un autre dans la vallée du Dumbulu (marigot du secteur 2). On avait enterré le mort sans faire appel à nous. Nous avons dit que la saison allait être mauvaise si le rite de lavage de la souillure n'était pas fait. Personne ne nous a écoutés. Le sacrifice a été fait à [nymbi] ; 2 jours après la pluie est tombée. Depuis lors, le cycle est rétabli. Quand c'est chaud, Boromo appartient aux Winye, mais quand c'est doux, Boromo appartient aux migrants ». (KS, Boromo, 4/7/05).*

## UNE CARACTERISTIQUE STRUCTURELLE : LA DEMANDE SELECTIVE

---

Les usagers utilisent les services de manière ponctuelle en fonction d'un problème précis à résoudre et sans s'appropriier l'ensemble du référentiel<sup>12</sup> qui les fonde. Cette situation n'est pas propre aux usagers de Boromo. Elle paraît consubstantielle des rapports des bénéficiaires aux biens collectifs en Afrique de l'Ouest. L'anthropologie du développement a par exemple bien démontré que les destinataires des projets de développement ne s'approprient que très rarement le projet dans son ensemble : ils pratiquent un dépeçage de l'offre et utilisent certains de ses aspects pour satisfaire des problèmes et répondre à des enjeux propres (Olivier de Sardan, 1995 ; Le Meur et Bako Arifari, 2001).

---

<sup>11</sup> Début 2007, le proviseur du lycée de Boromo a par exemple menacé de faire « marcher » les élèves s'il n'obtenait pas une modification du plan de lotissement qui reprenait une partie du terrain de sport.

<sup>12</sup> Selon L. Boussaguet et al., le référentiel d'une politique est à la fois un processus cognitif fondant un diagnostic et une vision du réel et un processus prescriptif permettant d'agir sur lui. Il renvoie à une perception du monde au travers de valeurs, de normes, de théories de l'action (algorithmes) et d'images (2004 : 371).

Nos enquêtes sur la délivrance des services publics dans la commune de Boromo confirment cette analyse. Globalement, chaque service public offre une prestation étroitement liée à un ensemble de conceptions qui forment un référentiel en matière de conception du monde, de droits et d'obligations des usagers. Les services d'état civil par exemple ne font pas que délivrer des papiers. En les délivrant, ils cherchent à constituer le citoyen individuel en tant que sujet de droit, en stabilisant son identité et lui en conférant une personnalité juridique adaptée au fonctionnement de l'État et, au delà, à l'insertion de la société burkinabè dans un ordre mondial (voir sur le sujet, Scott, Tehranian and Mathias, 2002). Or, nos enquêtes soulignent que ces pratiques et normes ne sont guère appropriées par les usagers – nous verrons plus loin qu'elles ne le sont guère plus par les agents du service. Les usagers utilisent les services selon une logique opportuniste, en fonction de leurs intérêts personnels et pour résoudre les problèmes tels qu'ils les perçoivent au moment où ils les perçoivent. Ce que certains auteurs appellent les « *stratégies d'acteurs* » ou « *capacités d'action* » (*agency*) ne doivent cependant pas être considérés comme des compétences mais comme l'indice de leur absence (voir plus bas).

Pour illustrer cette thèse, nous prendrons l'exemple de cinq services délivrés par la mairie ou par des services techniques à l'échelle communale.

## La mobilisation de l'Action sociale pour la régulation des mariages arrangés

Selon l'article 22 du décret N° 97 – 468 /PRES/PM du 31 octobre 1997 portant Attributions des membres du Gouvernement, le ministère de l'Action sociale a entre autres charges la protection sociale de la famille, de l'enfance, de la jeunesse et des personnes handicapées, inadaptées et défavorisées, et la promotion sociale des individus, des populations, des familles et des groupes. A ce titre les services de l'Action sociale appliquent le Code pénal qui interdit les « mariages forcés »<sup>13</sup>. Ce faisant, ils s'efforcent de faire respecter la liberté des sujets de droit que sont les jeunes filles. La plupart des chefs de famille, notamment ceux qui sont issus du monde rural, ont une appréciation différente du problème. Ils considèrent que leurs filles ne savent guère utiliser leur liberté individuelle et qu'il faut donc, en conséquence, les protéger contre elles-mêmes. Ils estiment que leur responsabilité est de leur trouver un mari. En les mariant, ils cherchent à les protéger du « vagabondage sexuel », de la prostitution, des grossesses précoces, du sida...

*« Moi mon devoir de père, c'est de permettre à mes enfants d'avoir l'instruction, de pouvoir leurs donner des parcelles et s'ils ont l'âge de faire leur mariage » (I. Seynou, parent d'élève, Boromo).*

Lorsqu'ils se trouvent confrontés au refus de leur fille de souscrire au mariage qu'ils ont arrangé pour elle, il arrive que ces chefs de famille fassent appel aux services de l'Action sociale (DPASSN) en pensant qu'ils peuvent l'aider à arriver à ses fins. Il leur paraît difficilement imaginable que l'État ne soit pas de leur côté dans leur volonté d'accomplir leurs devoirs et de protéger leurs enfants contre les dangers de la promiscuité et des tentations de la ville. Par méconnaissance des missions du service public et des conceptions de la famille et de l'individu qu'il véhicule, certains des chefs de famille tentent donc de mobiliser ces services en leur faveur et encourent de ce fait des risques de poursuite :

---

<sup>13</sup> L'article 378 de la Loi pénale puni de six mois à deux ans de prison, quiconque contraint une personne au mariage.

*F.T. est une jeune-fille de dix-sept ans qui a été mariée par son oncle S.T. à Y. K. Refusant l'homme auquel elle a été mariée, F.T. fuit par trois fois pour se rendre dans la cour des parents de son petit-ami, O.D. A la troisième fuite, les parents de ce dernier refusent que la jeune fille retourne chez son mari. L'oncle de la jeune fille convoque alors les parents devant l'Action sociale pour enlèvement. Dans un premier temps le directeur de l'Action sociale demande l'intervention du Préfet, qui cherche un arrangement à l'amiable entre les deux familles. Finalement, celui-ci transfère le cas aux services de l'Action sociale qui, avec la certitude qu'il s'agit bien d'un cas de « mariage forcé » interdit par la loi, réfère le cas à la justice (H. Malo, 2007).*

## Santé : l'usage excessif des injections

Le traitement par injection est fondé en théorie sur des contraintes diagnostiques et thérapeutiques. Cependant, au Burkina Faso, le recours aux injections curatives est très important, sans commune mesure avec les besoins. D'après les experts (Simonsen et al., 2000) 95% des injections pratiquées seraient inutiles dans la mesure où il existe des alternatives orales et les symptômes ou le diagnostic ne justifient pas un tel traitement.

Au Burkina Faso, comme dans bien d'autres pays en développement, l'usage massif des injections va de pair avec un recours tardif aux services de santé et la perception d'une efficacité curative importante de la technique par rapport à toute autre prise de médicament. L'injection est perçue comme un acte biomédical performant car utilisant une technologie instrumentale qui n'a pas d'équivalent dans le traitement par voie orale. Pour le comprendre, il faut faire des liens entre la perception de l'efficacité symbolique de l'injection et certaines pratiques culturelles, les scarifications par exemple. Les scarifications jouent essentiellement deux rôles : elles servent à des fins identitaires (signes de reconnaissance ethnique) ou de traitement. Les guérisseurs utilisent les scarifications dans des traitements curatifs ou préventifs et ce geste est perçu comme très efficace car il met en contact le remède avec le sang. Dans la biomédecine, le médicament avalé est perçu différemment du médicament injecté. Le premier est considéré comme capable de ressortir de l'organisme à travers les vomissements ou par les selles tandis que le second, déposé par le biais de l'injection dans le sang, persiste durablement dans le corps. L'efficacité de l'injection est donc liée à la notion de durée, de représentation de la permanence de l'effet médicamenteux dans l'organisme<sup>14</sup>.

Les patients tendent à réclamer un traitement par injection dans le cadre de leurs propres représentations de la thérapeutique et non en s'inscrivant dans le paradigme thérapeutique dans le cadre duquel la technique de l'injection a été développée et trouve son efficacité.

## L'école et la justice intergénérationnelle

Dans nos enquêtes menées à Boromo nous avons remarqué que les parents ne conçoivent pas l'école selon un objectif global de formation et d'éducation. Les enfants sont plutôt scolarisés en fonction d'enjeux intrafamiliaux et intergénérationnels, notamment dans la perspective de « *rapports voyageurs organiques* » déjà repérés par C. Meillassoux dans le cadre des rapports de production agricoles (1982 : 70)<sup>15</sup>. De même que les cultivateurs adultes fournissent aux plus jeunes la subsistance et les

<sup>14</sup> Extraits de R. Medah (2006). Cette étude a été conduite à Ouagadougou mais elle décrit des tendances générales dans l'usage des soins de santé au Burkina Faso.

<sup>15</sup> C'est ce qui explique probablement pourquoi, selon J-F Kobiané, dans les villes moyennes, le niveau d'instruction du chef de ménage n'a pas d'influence sur sa propension à envoyer ses enfants à l'école (2006 : 180).

semences nécessaires à ce que ces derniers puissent entrer dans le cycle productif et assurer les vieux jours des premiers, l'école est perçue comme un cycle d'avances et de restitutions entre classes d'âge. Les parents donnent aux enfants les moyens de se préparer un avenir professionnel en les envoyant à l'école et ils exigent en retour qu'ils reconnaissent leur dette à leur égard lorsqu'ils auront pu s'insérer dans le marché du travail. Parfois, chez les parents interrogés, les justifications sont doublées d'une comparaison avec leur propre trajectoire, beaucoup moins favorable, parce qu'il y a trente ou quarante ans, l'école était plus marginale. L'agriculture et la terre étaient considérés comme les moyens dominants d'accomplir cette justice intergénérationnelle :

*«Moi même je regrette. Pourquoi mon papa ne m'a pas mis à l'école, il m'a beaucoup gâté quoi ! Mon papa m'a fait du mal en ne m'inscrivant pas à l'école ; je suis en retard : mes promotionnaires ce sont les A. D., K. T., le commissaire de police là. Moi c'est mon papa même qui ne m'a pas mis parce qu'il me voulait à côté pour m'envoyer faire des commissions en cas de besoin. C'est ça. Mais comme je voulais parler le français, j'ai fais des cours du soir. J'attrapais les petits frères qui étaient encore à l'école le soir pour qu'ils me montrent un peu un peu. Comme moi-même j'ai vécu le cas, je suis obligé de mettre les enfants à l'école, même s'ils n'ont pas eu du travail, s'ils comprennent le français là, c'est bon » (I. Seynou, 26/10/06, Boromo, in I. Héma, 2007).*

Les parents, notamment en milieu rural, mettent principalement leurs enfants à l'école dans l'espoir qu'ils puissent devenir des salariés qui assureront la prospérité de la famille et la retraite des ascendants. Cet aspect de la demande d'instruction scolaire est également souligné par E. Gérard lorsqu'il montre que la chute des taux de scolarisation dans les années 1980 s'explique en partie par le blocage du marché du travail de la fonction publique imposé par les Plans d'ajustement structurels de la Banque mondiale :

*« Aux yeux de la majorité des populations – qu'elles fussent ou non victimes d'une baisse de leur pouvoir d'achat –, les sacrifices réalisés pour l'éducation scolaire étaient alors une perte ; compte tenu du chômage des lauréats des enseignements secondaire et supérieur, l'investissement scolaire n'était pas « rentable » ; les compromis réalisés pour l'obtention du capital scolaire n'étaient pas satisfaits » (E. Gérard, 1999 : 156).*

## État civil : entre contrainte et accès à la citoyenneté

L'état civil assure la constitution du citoyen individuel en tant que sujet de droit par la délivrance d'actes qui stabilisent son identité et sanctionnent les moments clés de sa vie (naissance, mariage, décès). Il vise à construire un sujet adapté au fonctionnement des prérogatives de sécurité, d'administration, de fiscalité, de défense et de services publics qui incombent à un État. J. Scott, J. Tehranian et J. Mathias montrent notamment que les techniques de nomination et de caractérisation fine de l'identité individuelle sont au fondement de la construction du pouvoir moderne, selon une double perspective de contrôle des individus et de construction du citoyen doté de droits individuels. Les auteurs soulignent que l'équilibre ou l'arbitrage entre les deux pôles est délicat dans la mesure où les mêmes techniques d'état civil peuvent à la fois servir à la contrainte et à la garantie de droits fondamentaux (2002 : 35-38).

Bien entendu, certains usagers sont aptes à comprendre l'ensemble de ces implications et à se conformer aux itinéraires d'établissement des actes (délais, procédures, philosophie sous-jacente...). Ce sont les plus instruits, ceux qui voyagent souvent, les jeunes....(voir sur le sujet Malo et Médah, 2007). Cependant, la plupart des usagers sont loin de saisir l'ensemble des principes implicites à l'offre et éprouvent des difficultés à se conformer aux itinéraires requis. Il est probable d'ailleurs que

ces conceptions de la citoyenneté formelle se heurtent à des conceptions concurrentes, notamment en milieu rural. Les anthropologues des questions foncières ont montré que les droits sur les ressources naturelles étant difficilement dissociables des droits d'accès à une identité locale, autochtones comme allochtones échangeant leur accès reconnu à la terre et donc à la subsistance contre le devoir d'agir en conformité avec les règles du groupe en matière de comportements économiques et moraux (voir sur le sujet, Chauveau, 2006). Dans ces contextes dualistes en fait si ce n'est en droit<sup>16</sup>, les usagers ne font établir leurs pièces que lorsqu'ils y sont contraints par les obstacles qu'ils rencontrent dans la conduite de leurs activités quotidiennes :

« La démarche visant à faire établir un acte d'état civil est essentiellement liée à la contrainte : accès à un service ou à un avantage (allocations familiales, pension alimentaire, capital décès, etc.) qui nécessite la présentation d'une pièce. C'est lorsqu'on doit mettre un enfant à l'école qu'on songe à son acte de naissance, mais à ce moment le jugement supplétif reste la seule option puisque le délai d'établissement de l'acte de naissance n'a pas été respecté. Quand arrive l'heure d'obtenir un crédit pour les activités rémunératrices des femmes par exemple ou un voyage, on se procure la carte d'identité indispensable pour l'opération » (H. Malo, R. Médah, 2007).

## L'assainissement : une demande chez les nantis, un marché du travail chez les pauvres

Dans le domaine limité du rejet des déchets domestiques, il ressort nettement de nos enquêtes (voir Granier, Héma, Hochet, 2007), que la demande dépend à la fois des caractéristiques physiques du milieu – le niveau d'urbanisation de la ville – et des catégories socioprofessionnelles.

- ▷ le niveau d'urbanisation de la ville : on se réfère principalement ici à l'effectivité des lotissements par l'investissement des parcelles et leur occupation par des bâtiments habités (voir plus haut pour le cas de Boromo). Ces investissements permettent de limiter la possibilité d'avoir des champs proches des concessions et de rejeter les déchets dans des parcelles non investies. Les conceptions locales de l'espace urbain ne suivent pas les distinctions classiques entre privé et public. Elles font la différence entre des espaces appropriés et défendus comme tels et espaces non appropriés (et non défendus), si bien que les endroits qui font l'objet d'une appropriation manifeste sont moins susceptibles de recevoir les déchets des concessions qui ne peuvent en internaliser le traitement.
- ▷ les catégories socioprofessionnelles : les ménages d'agriculteurs internalisent la gestion des déchets produits par la concession puisqu'ils les utilisent en général pour amender leurs champs. Ils n'ont donc pas de demande pour l'enlèvement de leurs ordures. C'est l'absence d'activité agricole qui constitue un déterminant de la demande pour trois raisons. Au plan pratique, les concessions dans lesquelles les habitants n'exercent pas d'activité agricole (les fonctionnaires, les restaurateurs...) ne peuvent pas internaliser facilement le traitement de leurs déchets domestiques. Au plan culturel, c'est dans cette population qu'on trouve le plus de gens qui ont suivi un cursus scolaire qui les a familiarisés avec des notions hygiénistes. Ils sont donc les plus prompts à considérer que la saleté de la ville est un désagrément public. Au plan économique, cette population bénéficie de revenus supérieurs à la moyenne. D'une part, cela devrait entraîner une disposition à payer pour un service d'enlèvement des ordures<sup>17</sup>. D'autre part, leur niveau

<sup>16</sup> Le dualisme juridique a été supprimé en droit depuis l'adoption du Code de la Personne et de la Famille en 1990.

<sup>17</sup> Sous toutes réserves. A Fada N'Gourma, ville 4 fois plus peuplée que Boromo, les ménages abonnés à la collecte de leurs ordures ne sont en réalité pas plus de 200 (voir sur le sujet, L. Albigès, 2007).



d'équipement domestique rend nécessaire la création de services de maintenance connexes. La possibilité de faire construire des latrines, des douchières ou d'avoir un robinet chez soi suppose l'équipement de la ville en service de vidange et en système d'écoulement des eaux usées.

Si les catégories les moins nanties n'ont pas de demande concernant l'assainissement, elles ont par contre fort bien compris que le secteur était porteur d'emplois. En associations ou individuellement, elles anticipent sur les besoins potentiels en la matière et débute leurs activités dans ce domaine en prenant en charge bénévolement le nettoyage des bâtiments des services, la collecte des déchets d'un quartier ou d'un espace public, en espérant faire reconnaître (et donc rémunérer) leur service et leur travail ultérieurement. Les plus anciens dans le métier (notamment Salam Guira, prestataire au niveau de l'autogare de Boromo, voir sur le sujet Granier, Héma et Hochet, 2007) constitue des références en la matière, puisqu'ils ont commencé exactement de la même façon, en imposant progressivement l'utilité de leurs prestations à la commune.

### Portrait de Salam Guira

*Salam Guira, originaire de la famille des Wouri Guira, était cultivateur. Les éléphants ayant détruit son champ, il abandonna la culture pour partir s'installer en ville dans les années 1990, où il chercha du travail. A l'auto gare, il trouva des latrines qui étaient mal entretenues. Ayant déjà vu des expériences de gestion réussie à Abidjan (RCI), il décida de saisir la préfecture pour s'en occuper en 1990. Le préfet lui donna des tôles et des chevrons et lui-même acheta du ciment, afin de rénover les latrines de l'autogare, qu'il ouvrit au public. Dans un premier temps, il fit payer l'entrée 10F. Mais, le puits perdu se remplissant vite et la nécessité de faire vidanger étant trop régulière, il ne put rentrer dans ses fonds et fixa un tarif de 25 F. En 1992, une ONG en relation avec le CREPA, l'ONEA et la Préfecture, décide de mettre en place un projet d'assainissement dans la ville de Boromo. Salam est contacté et constitue une équipe de 12 personnes, avec laquelle il nettoie le marché. En 2000, avec l'installation de la mairie, il est sommé d'arrêter cette activité car il ne possède pas d'inscription au registre de commerce. Il dépose en 2003 un dossier à cet effet et obtient son enregistrement en décembre 2004. Lors d'une délibération du conseil municipal, il obtient à nouveau le nettoyage du marché, de la gare et la gestion des latrines. Malgré les obstacles posés par l'arrivée de la mairie ou la mauvaise perception dont il est l'objet chez les femmes du marché (insultes, etc.), Salam lutte depuis 16 ans pour mener à bien son activité.*

### Les caractéristiques de la demande

Globalement, l'examen de nos cinq cas nous invite à considérer que la consommation des services publics en respectant le référentiel est le fait de groupes particuliers, très minoritaires. Les questions que les services proposent de prendre en charge ne sont constituées en problème, en besoin ou en nécessité sociale que de manière circonscrite par certaines catégories d'acteurs : ceux qui voyagent, les citadins, les fonctionnaires (état civil, assainissement...). L'immense majorité de la population, lorsqu'elle est demandeuse de services – elle ne l'est pas toujours – substitue son propre référentiel à celui qui président à l'offre de service (les représentations de l'efficacité – injections –, la justice entre générations -l'école, l'Action sociale-, la minimisation des contacts avec l'administration -l'état civil-...). Les usagers utilisent un aspect d'un service, par exemple une technique, en l'isolant du rapport au monde (scientifique, social) dans laquelle elle prend son sens. C'est notamment le cas, comme on l'a vu, du recours aux injections qui se fait non en fonction des contraintes diagnostiques et thérapeutique dans le cadre desquelles l'injection est conçue, mais en fonction des attentes et de la conception que l'utilisateur se fait de son problème et de sa solution. Qu'ils soient appropriés de manière adéquate ou non, tous les services ne sont pas utilisés avec la même intensité par les populations. Nous avons vu que bien qu'ils soient utilisés selon des référentiels extérieurs ou dépeçés les services d'éducation sont l'objet d'une forte demande. A l'opposé, du fait que les

problèmes dont ils se constituent en solution soient circonscrits à des groupes restreints, les services d'assainissement et d'état civil sont l'objet d'une demande faible et parfois inexistante.

Les caractéristiques de la sélection des services publics par les usagers ne doivent pas être seulement expliquées par un déficit des « compétences » de ces derniers, mais aussi par la manière dont se constitue l'offre de service, notamment du fait de son absence de « socialisation » et du manque de cohérence des services autour d'objectifs communs, qui placerait l'intérêt de l'utilisateur (ou toute autre politique sociale) au centre du processus (voir plus bas).

## L'ÉTAT GENERAL DE LA DECENTRALISATION AU BURKINA FASO

---

### Introduction

La loi a retenu onze blocs de compétences à transférer aux collectivités territoriales (l'aménagement du territoire, la gestion du domaine foncier et l'urbanisme, l'environnement et la gestion des ressources naturelles, le développement économique et la planification, la santé et l'hygiène, l'éducation, l'emploi, la formation professionnelle et l'alphabétisation, la culture, les sports et les loisirs, la protection civile, l'assistance et les secours, les pompes funèbres et les cimetières, l'eau et l'électricité, les marchés, abattoirs et foires, l'état civil)<sup>18</sup>. L'Etat, dans sa procédure opérationnelle de dévolution, a retenu six secteurs prioritaires de transfert dans une première étape, à la suite des concertations qui se sont tenues à Tenkodogo et à Ouahigouya en 2004 et 2005 avec l'ensemble des administrations publiques concernées. L'opération de transfert a été conçue sur le principe de la progressivité en lieu et place de la concomitance. L'adoption de ce principe a visiblement facilité l'adhésion de ministères clés comme celui des Finances et du Budget, que le principe de la concomitance avait rendu hostile à tout ce qui concernait les transferts.

Il s'agit des domaines de l'enseignement primaire, du préscolaire et de l'alphabétisation, de la santé et de l'hygiène, de la culture, de la jeunesse, des sports et loisirs et de l'état civil (voir en annexe, le contenu des compétences transférées). Ces transferts concernent uniquement les communes urbaines.

En ce qui concerne le patrimoine, le transfert porte en principe sur l'ensemble des biens meubles, immeubles et du matériel attachés aux structures ou infrastructures transférées. L'utilisation de ces patrimoines doit être en conformité avec les domaines de compétences auxquels ils se rattachent.

En outre, toutes les infrastructures qui viendraient à être réalisées par l'État, dans les domaines transférés, après la mise en place des transferts de patrimoines, doivent être d'office considérées comme patrimoines dévolus aux communes qui les abritent.

Le transfert du personnel de l'État aux communes urbaines doit se faire dans un premier temps sous la forme de mise à disposition des agents au profit des collectivités territoriales. Les modalités de cette forme de transfert doivent être déterminées ultérieurement par décret pris en conseil des ministres. Il importe qu'une réflexion soit conduite au préalable sur un transfert des emplois avant tout transfert des personnels.

Pour faire face aux compétences dévolues, l'État a assigné trois dotations aux collectivités territoriales pour l'année 2007<sup>19</sup> :

---

<sup>18</sup> Ce chapitre reprend J-M Ki (2007).

<sup>19</sup> Arrêté conjoint n°2006-57/MFB/MATD du 27 septembre 2006 portant modalités de répartition de la dotation globale de fonctionnement entre les communes et les régions et de la dotation globale pour charges récurrentes au profit des communes urbaines.

1. une dotation forfaitaire pour charges récurrentes, destinée à l'entretien du patrimoine transféré. Cette dotation est affectée aux communes en théorie au prorata du nombre des infrastructures transférées à chaque commune ;
2. une dotation globale de fonctionnement répartie à raison de 90% au profit des communes et de 10% au profit des régions. Pour tenir compte des disparités entre communes, l'arrêté dispose que :
  - 60% de la dotation aux communes sont répartis de façon égalitaire à l'ensemble des communes ;
  - les 40% restants sont à répartir entre les communes rurales, au prorata de leurs populations ;

La dotation globale de fonctionnement affectée aux régions est répartie proportionnellement à la population de chaque région ;

3. une dotation globale d'équipement répartie à raison de 20% pour les régions et 80% pour les communes.

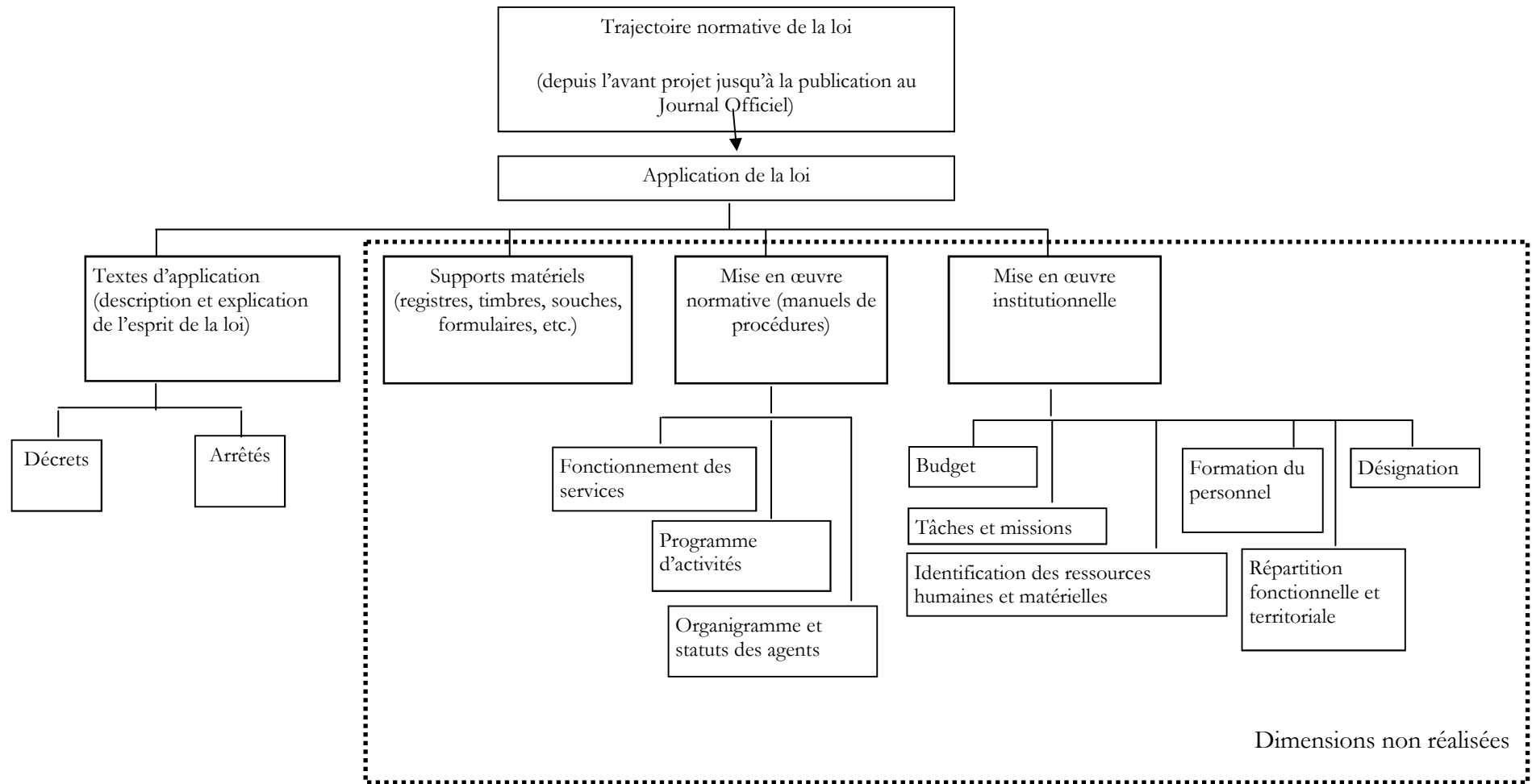
Les moyens financiers requis pour la réalisation des équipements liés aux compétences transférées restent toujours sous le contrôle de l'État. Par ailleurs, quelques compétences à transférer comme l'eau et l'électricité demeurent sous la responsabilité exclusive d'entreprises privées ou de sociétés d'État. D'autres encore, seront encore longtemps exercées par les services centraux de l'État (aménagement du territoire, foncier...).

La tutelle des communes est le gouverneur de région. Les gouverneurs reçoivent délégation de pouvoir pour l'approbation des délibérations portant sur les budgets primitifs et supplémentaires des communes urbaines et rurales du ressort de la région, les achats publics dans les limites prévues par les textes en vigueur, le compte administratif et le compte de gestion des communes urbaines et rurales.

Ils reçoivent également délégation de pouvoir d'autorisation préalable portant sur les acquisitions, aliénations ou les échanges de biens immobiliers, les emprunts dans les limites prévus par les textes en vigueur, l'acceptation de dons et de legs grevés de charges ou entraînant des charges pour la commune, les indemnités.

Les gouverneurs de région reçoivent enfin délégation de pouvoir pour l'inspection rapprochée de communes urbaines et rurales du ressort, à l'exception des communes à statut particulier, dans les domaines de la gestion financière et administrative.

Schéma 1. Les domaines du droit appliqué.



## Les carences de droit appliqué dans les politiques publiques burkinabè<sup>20</sup>

Au Burkina Faso, la mise en œuvre des politiques publiques souffre en général des carences de droit appliqué (B.F Ouattara, 2007), qui comprend trois aspects :

- l'absence d'actes d'application pour permettre « l'atterrissage » des lois adoptées sur le terrain ;
- l'absence de structures institutionnelles d'exécution chargées de la mise en œuvre des textes ;
- l'absence d'appropriation de ses droits par le citoyen.

La mise en œuvre de la décentralisation n'échappe pas à ces différents problèmes, que nous allons d'abord essayer de préciser en théorie, avant de préciser quelles en sont les conséquences sur notre terrain.

### La trajectoire normative

Pour que la norme soit utile, qu'elle serve à quelque chose, qu'elle remplisse la mission pour laquelle elle est prise, il faut qu'elle suive une trajectoire. La trajectoire normative se définit donc comme l'ensemble des étapes que doit parcourir une décision pour parvenir à la résolution de la question qui a été à l'origine de sa formulation. Ce cheminement de la norme commence avec son élaboration pour finir par son application et son appropriation par les bénéficiaires. Il suit donc les étapes suivantes :

1. identification du problème à résoudre : c'est la résolution de ce problème qui justifie l'adoption du texte ;
2. choix du type de texte à prendre : certains domaines relèvent exclusivement de la loi et d'autres pas. Ce choix se justifie par le souci d'éviter tout empiètement ou interférence entre les différents domaines ;
3. élaboration d'un avant-projet : dans le souci de réduire les risques de législation inopportune. En principe, cette élaboration devrait se faire de la base au sommet ; c'est-à-dire des bénéficiaires à ceux qui finalisent et adoptent la loi. Dans la plupart des cas, la démarche se fait, en sens contraire, du sommet vers la base ;
4. adoption et promulgation du texte : la promulgation du texte est un acte nécessaire à son entrée en vigueur. Une fois promulgué, il doit être publié. C'est à partir de ce moment qu'il s'impose au bénéficiaire, mais cette étape ne marque pas la fin du processus normatif ;
5. élaboration et publication des actes d'application. Il s'agit des décrets d'application et des arrêtés. Ceux-ci décrivent ou expliquent l'esprit de la loi. Cette étape est obligatoire si l'on veut que la loi s'applique. Ce sont ces actes qui permettent aux lois et règlements d'être vraiment utilisés ;
6. confection de tous les supports matériels permettant à la loi « d'atterrir sur le terrain ». Pour l'état civil par exemple, il faut confectionner les registres et autres supports que la loi a prévus pour que la délivrance des actes soit possible. Ces supports sont toujours prévus dans les textes mais leur absence empêche souvent une application sérieuse de la loi ;
7. description simple et précise des procédures qui permettent d'accéder au droit créé par le texte. Cette description doit être faite dans les manuels de procédures. Ces manuels doivent être à la

---

<sup>20</sup> Ce chapitre reprend B.F Ouattara (2007).

disposition des prestataires de services publics et des citoyens. C'est dans ces documents de procédures que seront décrits le fonctionnement des services, l'organigramme et les statuts des agents, ainsi que les activités et leurs programmes.

Toutes ces étapes doivent être suivies sans qu'aucune ne soit délaissée. Elles sont interdépendantes de sorte que l'omission de l'une d'entre elles entraîne forcément un blocage (voir schéma n° 1).

## La mise en place des institutions

Une norme a pour mission de créer des droits au profit des citoyens ; mais ces droits ne pourront être exercés effectivement que s'il existe des cadres institutionnels qui se mettent en place pour assurer leur application.

La mise en place de ces structures, si elle n'est pas simultanée à la prise de la norme, doit tout au moins être consécutive à celle-ci. Ainsi, aussitôt le texte pris et les outils d'application confectionnés, il faut créer et installer les structures d'exécution. Leur création est faite par un texte (généralement législatif) et leur installation par un autre texte (réglementaire). Ce cheminement emprunte les mêmes procédés que l'élaboration d'une norme :

1. création de la structure de mise en œuvre du droit : sans laquelle le droit créé par la loi ne sera pas accessible. Cette création est faite par la loi,
2. description des tâches respectives des différentes structures d'exécution, de façon à limiter ou du moins à éviter les conflits de compétence. Ces conflits peuvent être un frein à la mise en œuvre du droit,
3. mise à disposition des ressources humaines nécessaires pour remplir les tâches et missions décrites. C'est dans cette phase que s'effectuent les répartitions du personnel dans les différentes fonctions. Il ne sert à rien en effet de créer les structures sans prévoir les hommes pour l'exécution des tâches. D'un côté, on ne pourra pas offrir les services liés au droit créé. De l'autre, le bénéficiaire se heurtera à l'absence d'interlocuteur. Si on met en place des ressources humaines, il faut bien entendu également pouvoir chiffrer leur coût, les dépenses de fonctionnement et les produits financiers qui vont résulter de leur activité,
4. formation du personnel à l'exécution de leurs tâches. C'est dans ce sens que les manuels de procédures sont nécessaires. Cette formation permet d'optimiser le rendement des exécutants de manière à ce que le service offert remplisse les attentes des bénéficiaires,
5. prévision de :
  1. la répartition fonctionnelle et spatiale des structures : les structures doivent être réparties sur tout le territoire pour couvrir les besoins de tous les citoyens et créer les différents liens fonctionnels entre les structures de conception, de contrôle et d'exécution ;
  2. la liste du matériel de travail et équipement des structures : il s'agit de concevoir tout le matériel dont le service aura besoin tant pour son fonctionnement que pour sa pérennisation ;
  3. la désignation et l'appellation des lieux de travail des différentes structures.

La plupart du temps, les textes législatifs prévoient les structures institutionnelles, mais la pratique a démontré que ces dernières ne sont pas souvent installées selon les règles que nous venons d'énoncer, créant ainsi ce que nous appellerons un « inachèvement institutionnel ». Il s'en suit d'énormes difficultés dans l'application des textes (voir schéma n° 1).

## L'appropriation du droit par le citoyen

Les lois sont votées par les citoyens par le truchement de l'Assemblée nationale constituée de députés élus. Cependant, les citoyens burkinabè sont très peu nombreux à connaître la loi ou les procédures administratives d'accès aux droits.

## LES EFFETS DE L'ABSENCE DE DROIT APPLIQUE DANS LA COMMUNE DE BOROMO

---

### Introduction

Il y a deux manières de présenter les effets de l'absence d'application du droit dans notre commune d'observation. D'une part, on peut se centrer sur un bien public donné et examiner les obstacles à sa production optimale. Nous prendrons cinq exemples de production de ce type de bien dans les domaines de la santé, de l'action sociale et de l'état civil. Ces exemples permettront de souligner plusieurs problèmes : l'absence de cohérence entre services pour la délivrance du bien, le non respect de la division fonctionnelle du travail au sein de certains services hiérarchisés, la place trop importante laissée à l'utilisateur dans la production du bien. Ils renvoient à plusieurs problèmes juridiques complémentaires.

- ▷ Premièrement, il n'existe pas de réglementation transversale qui coordonnerait les rapports entre services. Plusieurs services peuvent en effet être impliqués dans la production d'un bien. C'est le cas par exemple de l'indigence ou de la délivrance des actes de naissance (voir plus bas). Dans l'idéal, les pratiques de ces différents services devraient être coordonnées et leurs missions précisées, de manière à ce qu'ils concourent à une délivrance cohérente et efficace du bien. Dans les faits, en l'absence de textes transversaux qui règlent leurs rapports, les services développent avant tout leurs intérêts sectoriels, sans trop se soucier de l'utilisateur ni de la bonne marche de la politique publique.
- ▷ Deuxièmement, il n'y a pas forcément respect de la division fonctionnelle des tâches dans des institutions qui comprennent plusieurs échelons dans l'organisation de l'offre de service. C'est notamment le cas pour les services de santé à Boromo où malgré les organigrammes et les cahiers des charges, il existe une très forte ingérence de la structure de niveau supérieur (CMA) dans la gestion du personnel et des ressources du niveau inférieur (CSPS) du fait d'une coprésence dans le même espace des deux structures.
- ▷ Troisièmement, comme le note L. M. Ibriga (2001), alors qu'il existe une abondance d'instruments juridiques et d'institutions qui sont censées encadrer des problèmes sociaux ou de santé publique tels que le trafic des enfants ou la lutte contre les médicaments de rue, l'État ne prend pas l'initiative des recherches et des poursuites. Face à ces défaillances, les agents de base demandent aux usagers de se responsabiliser et l'on considère que la création du bien doit découler uniquement d'une réforme de leurs comportements.

Ces situations sont sub-optimales du point de vue de l'offre de bien public et la commune, dernière arrivée dans le paysage institutionnel local, en hérite en grande partie sans avoir beaucoup de moyens de recours pour modifier la donne



D'autre part, en nous centrant cette fois sur la commune, nous tenterons de décrire quelques-uns des nombreux blocages observés dans le transfert de compétences et des ressources, faute de consignes claires dans l'accompagnement de ce transfert. Nous précisons qu'en la circonstance Boromo n'est pas une exception : dans le contexte actuel, la commune partage ces difficultés avec toutes les collectivités territoriales burkinabè. Ces problèmes sont souvent « personnalisés » dans la littérature consacrée à ce thème, attribués à la réticence de départements ministériels à voir leurs pouvoirs se réduire (voir annexe). Ces réticences subjectives existent bel et bien mais elles peuvent d'autant mieux s'exprimer que l'accompagnement normatif et institutionnel de la décentralisation est insuffisant et que chaque responsable administratif local (haut commissaire, préfet) invente au jour le jour sa position et la position des services qu'il encadre dans le nouveau contexte. Ainsi s'expliquent une partie des nombreux abus repérés : transfert sélectif des ressources, maintien au niveau des hauts-commissariats du personnel payé par les communes<sup>21</sup>, refus de soutenir le maire dans sa fonction d'officier de police judiciaire....

## La production du bien public : cinq exemples

### La délivrance des actes de naissance

Au niveau national, la politique de délivrance des actes de naissance recommande d'en doter le maximum d'enfants en abaissant au maximum les coûts de leur accès. Au niveau local, on s'aperçoit que la question de la diffusion des actes n'est pas considérée avec le même sérieux par l'ensemble des services concernés et qu'elle est souvent assortie de pré-conditions, non prévues par la loi.

- ▷ Dans certaines institutions (notamment à la mairie de Boromo) la délivrance de la déclaration de naissance est conditionnée par la possession d'une attestation d'accouchement et parfois du carnet de santé de l'enfant. L'exigence de production de l'attestation d'accouchement pour délivrer l'acte transforme donc cette délivrance en gain exclusif<sup>22</sup>. Pour les services officiels, cette démarche contraignante a plusieurs avantages. Elle permet de médicaliser la grossesse et d'assurer un suivi de la mère et de son enfant, car pour obtenir leur attestation d'accouchement, les mères doivent se présenter régulièrement dans les services de santé concernés pour un suivi obstétrical et accoucher dans une maternité. Elle permet également d'éliminer la « concurrence », notamment les accoucheuses traditionnelles, là où il en existe encore, car ces dernières ne peuvent pas délivrer d'attestation d'accouchement<sup>23</sup>. L'offre en matière d'état civil est donc structurée dans les faits par deux services qui se présentent comme complémentaires, les formations sanitaires d'une part et les services d'état civil de l'autre.
- ▷ Les mères célibataires non accompagnées du père de l'enfant obtiennent difficilement l'établissement de l'acte de naissance de leur enfant même si elles ont une attestation d'accouchement. Les agents qui ne veulent pas voir leur responsabilité engagée et ne savent pas comment remplir un acte de naissance sur lequel le nom des deux parents ne figurerait pas,

---

<sup>21</sup> Voir sur le sujet *L'Événement*, n°111, 10/3/07, p. 11.

<sup>22</sup> Les services des impôts qui utilisent également cette technique du gain exclusif parlent à son propos de « *contrainte contextuelle* ».

<sup>23</sup> Pour un exemple à Réo (province du Sanguié), voir Malo, Médah (2007).

refusent d'entrer en matière et les renvoient régulièrement aux services de l'Action sociale pour régler ce problème, alors que ces derniers n'ont aucune compétence légale pour se substituer à l'officier d'état civil.

- ▷ L'objectif des services d'état civil est que les parents respectent les délais et déclarent leurs enfants dans les deux premiers mois après leur naissance. Ils attendent donc du personnel enseignant qu'ils exigent les actes de naissance dès l'entrée au primaire. Or, les directeurs d'école, mus par un souci d'augmenter les effectifs des classes ou cédant à la pression des parents, acceptent des enfants sans acte de naissance et contribuent ainsi à retarder l'échéance dans leur acquisition. Ces retards peuvent être préjudiciables à l'intérêt de l'élève dans la mesure où une disposition (le Raabo n° 107/EN/DEC du 23 octobre 1985) prévoit que lorsque l'acte de naissance ou le jugement supplétif de l'élève n'a pas été fait avant le 15 juillet de sa deuxième année de scolarité (CP2), il ne peut être candidat au concours d'entrée en 6<sup>ème</sup>. Or l'admission à l'entrée en 6<sup>ème</sup> permet à l'élève de s'inscrire dans un établissement public et de bénéficier éventuellement d'une bourse accordée par l'État.

### **Commentaires**

La délivrance des actes d'état civil est marquée par deux problèmes :

- un manque de formation des agents de l'état civil (cas des mères célibataires) ;
- une instrumentalisation des actes dont la délivrance est conditionnée par la volonté d'améliorer la demande d'autres types de service public, considérée comme trop faible ou sélective (éducation primaire, santé maternelle et infantile).

On ne constate pas de véritable priorisation de l'utilisateur comme sujet de droit devant être pourvu de pièces attestant de cette qualité, établie clairement par l'autorité compétente (le ministère de l'administration territoriale) et autour duquel les actions des différents services devraient être organisées. De ce fait, chacun de ces services déploie sa propre vision du problème et contribue au « brouillage » de l'offre en la matière.

### **La prise en charge des problèmes sociaux autour de l'autogare**

En 2005, l'AES/Burkina, en collaboration avec l'Action sociale et la mairie, avait initié des actions de renforcement de la protection des groupes vulnérables (notamment les enfants, les jeunes et les femmes) sur l'axe routier de la nationale n° 1 qui a connu une intensification du trafic consécutive à la crise ivoirienne<sup>24</sup>.

Des pairs éducateurs et des leaders de groupe avaient été formés pour la sensibilisation de la population des différents quartiers de Boromo. En outre, des enquêtes ayant signalé que les alentours de l'autogare constituaient un milieu propice à la délinquance, AES/Burkina en collaboration avec l'Action sociale et la commune avait spécifiquement ciblé les personnes évoluant dans ce cadre, notamment les enfants et leurs parents, par des actions de promotion des droits de l'enfant et de prévention des IST/VIH/SIDA.

---

<sup>24</sup> Extraits de H. Malo (2007).

L'ensemble des acteurs (administratifs, politiques, coutumiers, religieux et les services techniques) avaient été impliqués à travers un « comité de suivi du projet ». Ce comité étant l'organe de coordination, il avait pour objet de contribuer à la mise en œuvre efficace des activités du projet dont la DPASSN était le point focal.

Dans le chronogramme du projet, des actions de contrôles policiers par des patrouilles et des rafles devaient suivre la phase de la sensibilisation de la population, de manière à réguler la situation de l'autogare et sa fréquentation. Toutefois, cette phase a suscité des divergences entre les différentes parties prenantes du projet, mettant en hibernation le plan d'action .

*« Il y a eu des sorties de sensibilisation. On devait reprendre maintenant afin de réprimer ceux qui n'avaient donc pas écouté cette sensibilisation. Maintenant, il y a lieu de bien réfléchir là dessus parce qu'on dit généralement que l'homme n'est mobilisable qu'autour de ses intérêts...Et puis bon, cette répression va durer pendant combien de temps ? C'est donc tous ces petits problèmes qui font que les sorties pour les rafles ne voient pas le jour » (Commissaire de police, Boromo).*

Pour d'autres informateurs, si le plan d'action est en hibernation c'est parce qu'il existe des incompréhensions entre la mairie et l'Action sociale sur les modalités de l'opération.

*« Par rapport au problème de la gare, on nous avait effectivement approché pour pouvoir mener des actions au niveau de la gare. Entre temps, je pense qu'il y a eu, je ne dirai pas une fuite de responsabilité mais à quelque part, entre la mairie et l'Action sociale...Toujours est-il que parmi les deux structures, aucune ne voulait assurer la responsabilité de cette opération » (Chef de Brigade de la gendarmerie, Boromo).*

Pour les responsables de l'Action sociale, dès l'instant où il était prévu d'éventuelles sorties des forces de l'ordre pour des rafles, il fallait que les conditions de détentions des raflés respectent certaines normes : un bâtiment adéquat devant les accueillir, des repas quotidiens réguliers (matin, midi, soir). L'Action sociale n'était donc pas prête à accompagner le plan d'action de la commune si de telles conditions n'étaient pas réunies et les responsabilités situées.

*« Pour nous, la solution c'est d'amener la population d'abord à comprendre ce phénomène, c'est ce qui manque. Si la population arrive à comprendre le danger que courent ces enfants, je pense que c'est déjà un début de solutionnement du problème. Mais tant que les parents ne vont pas comprendre que la présence de leurs enfants à la gare à longueur de la journée jusqu'à des heures indues peut causer des dommages pour leur éducation et même pour leur santé, c'est difficile de vouloir lutter contre ce phénomène. Mais si les parents arrivent à comprendre les dangers que courent ces enfants, petit à petit le nombre de ces enfants va commencer à diminuer au niveau de la gare parce que des parents vont interdire à leurs enfants d'aller à la gare (...). La philosophie de l'Action sociale n'est pas de faire de la répression car cela est en contradiction avec ses méthodes. Nous avons donc demandé au maire que les enfants qui seront raflés soient gardés dans des conditions qui respectent leurs droits (...) » (Sombié Omar, agent de l'Action sociale de Boromo).*

La mairie estime pour sa part qu'on ne peut vouloir infliger une correction à des récalcitrants tout en les mettant dans des conditions qui peuvent, pour certains (les mendiants, etc.) les conduire à récidiver car leurs conditions de détention seraient trop favorables. Pour la mairie, des textes existeraient en la matière et donc c'est en s'appuyant sur ces textes qu'un règlement a été élaboré :

*« Nous avons élaboré un règlement qui fixe qu'à telle heure, quand un jeune est toujours dans la rue ou dans la gare, on l'amène à la police et les parents viendront s'expliquer. Là aussi, il y a des lois qui disent les dispositions à prendre » (maire de Boromo).*

*« Maintenant, cette décision de la mairie n'est pas encore en application. Il y a eu au moment même de mettre la décision en pratique, des incompréhensions entre la mairie et l'Action sociale. En effet, l'Action sociale a donné des conditions qui étaient embarrassantes. Par exemple, elle demandait à ce que les enfants raflés aient un petit déjeuner le matin. Ils doivent pouvoir bien manger matin, midi, soir (...). Il ne faut pas les enfermer dans une cellule. La mairie a trouvé que ces conditions avaient un coût et par conséquent difficilement applicables » (O. Sanfo, conseiller municipal).*

*« Les gens qui seront raflés vont directement à la police. Quand ils vont à la police, ils passent la nuit là bas et il y a une amende qu'ils doivent payer. Je pense que c'est une correction qu'on veut faire. On ne met pas des gens là bas pour les nourrir. Si on les met là bas pour les nourrir, ce n'est pas la peine, tous les mendiants vont se faire rafler pour se nourrir » (maire de Boromo).*

## Commentaires

Cette intervention en association avec la commune semble avoir été opérée de manière « incrémentale », sans que les différentes instances impliquées n'aient discuté au préalable des principes selon lesquels elle devait être menée et du niveau de moyens nécessaires pour y parvenir. Tout cela donne une impression de très grand amateurisme et de malentendus profonds sur ce qu'on entend par résolution d'un problème de cette nature dans une ville comme Boromo. L'Action sociale cherche visiblement à comprendre la genèse du problème de vagabondage autour de l'autogare et à atténuer la rigueur avec laquelle on prétend lui apporter des solutions, en rappelant que les mendiants ont aussi des droits. La commune est visiblement seulement intéressée à faire disparaître le problème, en décourageant définitivement ceux qui le créent et qui nuisent, par leur présence, à la bonne image et au prestige de la ville.

## La santé

### Description et organisation du district <sup>25</sup>

Le district sanitaire de la province des Balé se compose d'un Centre Médical avec Antenne Chirurgicale (CMA), d'un centre médical résiduel (à Poura) et de 27 Centres de Santé et de Promotion Sociale (CSPS), répartis entre la ville de Boromo et les différents villages de l'aire sanitaire. L'ensemble de la commune de Boromo, compte au total quatre formations sanitaires : le CMA et les CSPS de Boromo, de Wahabou et de Nanou. Les villages de Lapara, Virou, Ouroubono<sup>26</sup>, Siguinoguin, Wako et les hameaux de culture relèvent du CSPS de Boromo et les usagers de Koho, plus proche de Wahabou, se soignent au CSPS de ce village<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Extraits de R. Médah (2007).

<sup>26</sup> Le village possède un CSPS depuis 2005 mais il n'est pas fonctionnel.

<sup>27</sup> Cf. Ministère de la santé (2005) pour plus de détails.

Dans l'organisation officielle du système de santé national, il existe trois niveaux de service de santé : le CSPS et le CMA (premier échelon), le CHR ou Centre Hospitalier Régional (deuxième échelon) et le CHU ou Centre Hospitalier Universitaire (dernier échelon). Le CMA de Boromo, mis en place en 1994, est une structure de second échelon qui couvre le CM de Poura et les 27 CSPS du district sanitaire. Il reçoit toutes les références de ces différentes structures de premier échelon. Il est composé de différents services : la garde générale, la consultation de médecin, l'hospitalisation de médecine, l'hospitalisation de chirurgie, l'hospitalisation de maternité, le bloc opératoire, le laboratoire d'analyse, la radiologie, la pédiatrie, l'odontostomatologie, la psychiatrie, la prise en charge des maladies chroniques, la gestion et le service de soutien (garage, maintenance, buanderie).

Le CSPS est un service composite regroupant trois structures : un dispensaire, une maternité et un dépôt pharmaceutique. Le CSPS de Boromo, compte tenu de la répartition décrite ci-dessus, fait à la fois office de CSPS urbain et rural. Il s'autogère par le biais d'un Comité de Gestion (Coges) et bénéficie ponctuellement d'aides de l'État ou d'autres partenaires (jumelage, associations du nord).

Les différentes structures de santé sont généralement installées dans des espaces distincts. Mais exceptionnellement à Boromo, le CSPS, le CMA ainsi que la direction du district sanitaire sont logés dans une même enceinte, qui était auparavant le Centre de traitement des grandes endémies<sup>28</sup>. Cette situation a des conséquences sur le fonctionnement des services. Bien qu'ayant quelques avantages pour les structures (le partage de certaines dépenses<sup>29</sup>) et les usagers (bénéfice des services sur place), elle a des effets négatifs sur l'offre de santé, notamment sur les rapports internes entre personnels de différents niveaux et sur la gestion des différentes instances : le dispensaire, la maternité et le dépôt pharmaceutique.

### **Le dispensaire**

Le CSPS de Boromo occupe sa position habituelle de structure de premier échelon dans le domaine des activités curatives, préventives et promotionnelles ainsi que de mobilisation et de participation communautaire.

Cependant, étant donnée sa situation exceptionnelle au sein du CMA, il joue également le rôle de service d'urgence et reçoit les malades référés par d'autres CSPS périphériques. Le personnel prend également la garde, au même titre que le personnel du CMA, tout en suivant son programme de travail normal, ce qui a comme conséquence de les priver de repos<sup>30</sup>. Du fait de la confusion spatiale des deux structures, le personnel du CSPS ajoute à son rôle habituel, celui du service d'urgence de l'hôpital.

Par ailleurs, à Boromo, le malade référé, déjà consulté par un paramédical (infirmier ou infirmier d'État) dans le CSPS est repris en charge par les agents du CSPS. Les agents concernés en sont fiers. Ils pensent que leur collaboration directe avec les médecins et l'existence d'un plateau technique plus fourni font la différence avec un CSPS ordinaire et leur permettent de jouer convenablement ce rôle.

---

<sup>28</sup> Les villages le long du Mouhoun ont été longtemps victimes de la trypanosomiase.

<sup>29</sup> Par exemple, l'achat commun d'une seule télévision pour l'ensemble du personnel des deux formations sanitaires.

<sup>30</sup> Lors des sorties vaccination par exemple. Le personnel du CMA a un jour de repos après la garde.

Compte tenu de l'indisponibilité des médecins, ils souhaitent qu'on leur donne une plus grande latitude pour s'occuper des malades.

## **La maternité**

A Boromo, les services de la maternité sont partagés entre le CMA et le CSPS. Du fait de ce partage, il existe des difficultés administratives et de gestion financière ainsi que des problèmes de répartition du travail entre agents. Le personnel des deux structures travaille ensemble au sein de la maternité: les accoucheuses auxiliaires et les filles ou garçons de salle relèvent du CSPS et les sages-femmes et maïeuticiens d'État du CMA. La direction de la maternité est assurée par une sage-femme. Les tâches sont en théorie clairement définies pour ces deux catégories de personnel. Le personnel du CMA fait les consultations gynécologiques et intervient dans les cas d'accouchements dystociques. Les agents du CSPS font les CPN (Consultations Prénatales), les accouchements eutociques, les activités de vaccinations, les CPON (Consultations Postnatales), la consultation de nourrissons sains, et la planification familiale.

Cependant, certains membres du personnel de l'échelon supérieur délèguent facilement les tâches les moins valorisantes au personnel subalterne. Par exemple la prise en charge des post-opérées (pansement des plaies) relève théoriquement des sages-femmes mais ce sont en fait les accoucheuses auxiliaires qui s'en chargent. En outre, les accoucheuses auxiliaires sont utilisées par les sages femmes pour nettoyer leurs instruments alors que chaque catégorie de personnel est tenue de nettoyer elle-même son matériel de soins.

Par ailleurs, le personnel du CSPS estime ne pas bénéficier de toutes les formations nécessaires à leurs fonctions. Par exemple, il prend en charge les avortements mais il n'est pas formé en AMIU (Aspiration manuelle Intra-utérine). Les formations sont monopolisées par les agents des échelons supérieurs.

Enfin, la gestion financière des structures est confuse. Les sages-femmes et les maïeuticiens relèvent du CMA. Or selon, la responsable de la maternité, les recettes générées par leurs actes sont reversées au compte du CSPS. Pour cette raison, il arrive que lorsque ce personnel demande une dotation en matériel médico-technique, la direction du CMA le renvoie au CSPS.

## **Le dépôt pharmaceutique**

Il existe deux dépôts pharmaceutiques au sein du district sanitaire de Boromo qui vendent des médicaments génériques (MEG). Le premier est géré par le CMA et le second par le CSPS. Le premier fonctionne à temps partiel, seulement pendant la garde, tandis que le second fonctionne pendant les heures ouvrables. Les usagers du CSPS comme ceux du CMA s'approvisionnent tous dans ces dépôts pharmaceutiques. Dans les recettes du dépôt pharmaceutique du CSPS, le Coges<sup>31</sup> a prévu des primes de motivation pour le personnel du CSPS. Mais le CMA, estimant participer aussi à la bonne marche de ce dépôt, par l'achat des médicaments réalisé à travers ses propres patients, a exigé que ces primes soient étendues à l'ensemble du personnel médical, en indexant le montant de la prime au grade. Étant donné que le personnel du CSPS a les grades les plus bas, il touche, par conséquent, les primes les moins importantes. Il apparaît en filigrane que chaque structure s'attribue

---

<sup>31</sup> Le Coges se charge de la gestion du CSPS en approvisionnant le dépôt pharmaceutique à partir des recettes provenant de la vente des médicaments et de la tarification des soins. Un conseiller municipal est actuellement membre du Coges.

le rôle de meilleure performance quant à la rentabilité du dépôt pharmaceutique. Cette ingérence dans la gestion des recettes du dépôt pharmaceutique met en outre en cause l'autonomie du Coges.

## Commentaires

Tandis que dans les systèmes européens, la consultation (diagnostic médical) et les prescriptions médicamenteuses sont sous la responsabilité du corps médical, dans le système de soins burkinabè, cette responsabilité est déléguée au corps paramédical (infirmiers, sages-femmes...). Selon I. Gobatto (1999, voir également R. Médah, 2006), au Burkina Faso, même si le statut de médecin est reconnu parmi les professionnels de santé, la fonction, elle, reste toujours en quête de légitimité. Plusieurs facteurs expliquent cette situation : l'arrivée tardive des médecins dans les soins de santé, leur spécialisation et leurs investissements dans les tâches administratives et les structures privées, les contraintes de la méthode médicale, la préférence des usagers pour le personnel paramédical. La structuration du système de soins burkinabè est en fait fondée sur un décalage vers le haut des statuts et des fonctions des professionnels de santé, les infirmiers prenant la place des médecins et le personnel subalterne celle des infirmiers. L'étude sur les formations sanitaires à Boromo permet de confirmer cette analyse mais en la nuanciant sur deux points :

- ce décalage vers le haut doit être exploré plus en détail puisqu'il apparaît parfois comme le résultat de l'aspiration à la reconnaissance sociale des personnels des échelons inférieurs et parfois comme le produit d'une volonté du personnel des échelons supérieurs de se décharger des tâches fastidieuses ;
- il est sélectif et ne s'accompagne pas d'un accès des personnels des niveaux inférieurs aux avantages liés au statut des échelons supérieurs : leurs primes sont plus faibles, leur accès aux formations plus difficile...

En outre, l'utilisation commune de certaines infrastructures occulte les responsabilités de chaque formation, malgré la présence d'organigrammes et de cahiers des charges bien définis. Chacune revendique pour elle-même les performances des activités communes mais rejette sur l'autre la responsabilité du financement du matériel.

La mairie s'est pour l'instant assez peu investie dans la gestion des structures de santé. L'État prévoit de faire construire un nouveau CSPS, ce qui devrait régler les problèmes qui viennent d'être mentionnés :

*« - Le CSPS jouant le rôle de structure d'accueil du CMA, son départ n'entraînera pas des difficultés ?*

*- Non, nous attendons ça avec force même. L'État a prévu de construire un CSPS en 2007, donc, on attend ça. Et là, en ce moment, en tout cas, si les malades sont bien organisés, on sera déchargé. Là tout ce que le CSPS fait au premier niveau, il va le faire et s'il y a des références, il va aussi le faire. On va mettre en place un service d'accueil des urgences » (Médecin-chef du district sanitaire de Boromo).*

Cette nouvelle est cependant accueillie avec réserve par certains infirmiers du CSPS qui retirent de la situation actuelle un surcroît de prestige.

## L'approche de l'indigence

D'après le Code des impôts, sont réputés indigents les résidants qui se trouvant sans ressources, sont par leur âge ou leurs infirmités dans l'impossibilité de se livrer au travail. La constitution ayant reconnu le droit à l'indigence, sa mise en œuvre a été opérée au travers de la loi 10-98 du 21 avril

1998 portant modalité d'intervention de l'État et répartition des compétences entre l'État et les autres acteurs du développement. La question de l'indigence fait partie des domaines du développement humain et de la protection sociale et est prise en charge plus particulièrement par le ministère de l'Action sociale.

La loi a opéré une répartition des rôles entre l'État et son ministère de l'Action sociale, les collectivités locales, les ONG et le secteur privé. La personne démunie doit en théorie adresser une demande pour bénéficier du statut d'indigent au maire de la commune, qui la transmettra au service de l'Action sociale de son ressort pour enquête. Dans le cas d'une réponse positive, il est remis au demandeur un certificat d'indigence qui le dispense des impôts, taxes et aux frais administratifs. Par ailleurs, il bénéficie gratuitement des services et biens publics.

Dans les faits, à Boromo, ce dispositif normatif n'est pas en place et chaque service établit la liste des bénéficiaires de prestations gratuites en fonction des appréciations de ses agents.

*L'Action sociale est la structure officielle de prise en charge des indigents. Elle aurait pu jouer un rôle important auprès des formations sanitaires pour une meilleure prise en charge de cette catégorie de malades, en aidant à leur identification par une enquête sociale qui devrait donner lieu à la délivrance d'un certificat d'indigence par la mairie. L'Action sociale est en fait limitée dans ses activités par des contraintes financières qui l'empêche de faire ce travail. Elle se contente de travailler avec des associations qui interviennent pour les soins sanitaires de certains usagers (les enfants orphelins par exemple) jusqu'à concurrence d'une certaine somme. En conséquence, on observe que chaque structure (CSPS, CMA et Action sociale) traite séparément ses indigents et que les certificats d'indigence ne sont pas délivrés (voir Ministère de la santé, 2005 : 45) (R : Médah, 2007 ; H. Malo, 2007).*

## Commentaires

L'identification des indigents ne constitue pas un objectif supérieur visiblement privilégié par l'action publique, alors même qu'elle fait partie des politiques d'équité officiellement adoptées par le Burkina Faso (voir sur le sujet, dans le domaine de la santé, V. Ridde, 2007). Du coup, comme pour l'état civil, il devient impossible d'obtenir une action concertée des services qui permettrait de prendre en charge efficacement le problème. Les raisons de cet état de fait paraissent cependant plus simples que pour la délivrance des actes de naissance et le remède probablement plus facile à trouver. C'est, en apparence en tout cas, la faiblesse des moyens accordés à l'Action sociale qui bloque l'ensemble du processus. Dans les faits, il est possible que le blocage puisse venir également d'autres facteurs, comme le doute quant à la fiabilité de l'identification des démunis, la crainte des abus et la réticence de la commune à se doter d'une politique sociale coûteuse.

## La lutte contre les médicaments de rue

Le code pénal punit l'exercice illégal de la profession de pharmacien. Les vendeurs de médicaments illicites encourent de 3 mois à deux ans de prison et une amende de 75.000 à 600.000 francs CFA d'amende ou l'une des deux peines<sup>32</sup>. Dans les faits, l'État n'intervient pas ou n'intervient que trop ponctuellement pour réprimer les pratiques en la matière. Devant ces carences, les agents des services publics rejettent la responsabilité de l'assainissement du marché des médicaments aux seuls

---

<sup>32</sup> Le Pays, n° 3393, 10/6/05.



consommateurs. Il leur est demandé de dénoncer les commerçants de produits illicites, de refuser de s'approvisionner auprès d'eux, de les chasser même parfois<sup>33</sup>.

*Pour les offres parallèles tels que les "pharmacies par terre", on observe une fuite de responsabilité des différentes institutions œuvrant dans le domaine de la santé. L'effort des formations sanitaires consiste à expliquer aux usagers que ces médicaments ne sont pas de bonne qualité (médicaments périmés, exposés à la poussière et au soleil etc.) et à leur dire: « c'est parce que vous achetez leurs médicaments que les vendeurs sont toujours là. Si vous n'achetez pas, à qui vont-ils les vendre? ». Il est fait appel à la capacité des usagers à faire des choix adéquats. On leur fait comprendre qu'ils sont les seuls responsables des risques auxquels ils s'exposent en achetant de tels médicaments et que c'est à eux que revient la charge de régler ce problème de santé publique (R. Médah, 2007).*

## Commentaires

Le cas des médicaments de rue est en quelque sorte inverse de ceux qui viennent d'être mentionnés puisque dans ce cas on met l'utilisateur au centre du dispositif en lui demandant de régler, par ses comportements, un problème de santé publique. Mais il s'agit en l'occurrence d'une démarche « par défaut », liée à une absence de volonté de l'État et des services publics de s'attaquer sérieusement au problème ou de soutenir les éventuels efforts de la population. Les usagers refusent en conséquence d'entrer en matière. Le plus souvent, c'est pour des raisons de pauvreté que la population consomme des médicaments de rue, afin de ne pas rester sans soins. Certains pensent que leur qualité n'a pas à être mise en cause puisqu'ils « se vendent clairement » (au grand jour) (voir sur le sujet R. Médah, 2007). Par ailleurs, la population n'entend pas intenter des actions contre les vendeurs de médicaments car elle considère que chacun a le droit de « chercher son pain ».

## Le transfert difficile des compétences et des ressources au bénéfice de la commune

La commune de Boromo, comme toutes les collectivités territoriales burkinabè, souffre actuellement de l'absence d'atterrissage de la loi de décentralisation sur le terrain, à la fois du point de vue normatif (pas de manuel de procédures) et du point de vue institutionnel.

D'une part, il existe des carences objectives de personnel qualifié pour servir les communes. Avec la mise en place de la décentralisation intégrale en 2006, on est passé de 49 à 351 communes et le nombre des secrétaires généraux n'est pas suffisant pour couvrir la demande. En l'occurrence, la commune de Boromo attend de pouvoir remplacer valablement son secrétaire général parti depuis près d'une année. En outre, il y a très peu de techniciens formés capables de mettre en place un service d'hygiène communal au Burkina Faso. D'autre part, les mécanismes qui doivent rendre effectifs les transferts de ressources humaines et matérielles ne sont pas en place ou ne sont pas connus et chaque service technique définit la dévolution qu'il entend opérer comme il l'entend. La préfecture a opéré récemment un transfert sélectif de l'état civil en remettant les registres à la commune sans pour autant transférer les locaux et le mobilier de classement. Dans le domaine de la sécurité, le maire, en tant qu'officier de police judiciaire, éprouve les pires difficultés à mobiliser la police nationale pour régler les nombreux problèmes de circulation qui affectent le centre-ville, en l'absence d'une police municipale. Enfin, la mairie, dont les locaux sont très exigus, on l'a dit, n'arrive pas à récupérer à son avantage une salle de réunions gérée actuellement par le haut-commissariat.

<sup>33</sup> Voir sur le sujet *Sidwaya*, n° 5379, 26/8/05, pp. 18-19.

Dans le domaine des transferts financiers, les réticences abondent également. Le décret 2006-209, dispose par exemple en son article 8 que la mairie doit prendre des mesures d'hygiène et de salubrité publiques, et contrôler l'application des règlements sanitaires sur son territoire. Cependant, il lui est impossible de le faire. Outre le problème du personnel déjà évoqué pour mettre en place ce service, elle devrait pouvoir bénéficier de deux types de transferts de ressources qui sont pour l'instant impossibles à obtenir:

- l'un provenant de l'Onema, qui perçoit une taxe d'assainissement mais n'entreprend pas d'activités dans ce domaine ;
- l'autre provenant du ministère de la santé, qui a en charge jusqu'à présent les contrôles sanitaires.

Faute de transfert par ces organismes des moyens humains et financiers nécessaires à la prise en charge de cette responsabilité, la mairie de Boromo laisse l'agent du District sanitaire responsable du Sieca assurer un service minimum en relation avec le conseiller municipal en charge de la commission environnement.

Tableau n°10. Carences de droit appliqué et dysfonctionnements correspondants.

Les éléments de droit appliqué	Exemples de problèmes
Sur le plan normatif	
Existence de manuels de procédures destinés à décrire le fonctionnement des services, les organigrammes, le statut des agents, les activités, les programmes	La commune de Boromo ne dispose de manuels de procédures dans aucun domaine
Sur le plan institutionnel	
Création des structures de mise en œuvre des activités communales	Le service d'assainissement et d'hygiène communal n'est pas créé, faute de moyens financiers. L'agent d'hygiène du district sanitaire a pour interlocuteur le conseiller municipal responsable de la commission environnement
Mise à disposition des ressources humaines	La commune de Boromo attend un secrétaire général depuis une année ; il y a très peu de techniciens formés capables de prendre en charge le montage d'un service d'hygiène au Burkina Faso
Mise à disposition de ressources financières	Pas de dévolution des ressources financières consacrées à l'assainissement de la part de l'ONEA ou du ministère de la santé
Formation du personnel à l'exécution des tâches	La formation des agents à l'exécution des tâches est faible. Ils lui substituent parfois leurs jugements de valeur (ex : état civil). Les formations qu'ils reçoivent dans le cadre des nouvelles compétences dévolues ne sont pas toujours conformes à la loi (cas des mères célibataires)
Répartition fonctionnelle des tâches	Les relations de courtoisie remplacent les relations hiérarchiques (notamment avec le haut commissariat) <sup>34</sup>
Structures et équipement des structures	Le service de l'état civil partage son bureau avec le secrétariat du maire, le service des domaines et l'accueil. L'espace de rangement des registres est insuffisant

## COMPÉTENCES, RÉFÉRENTIELS ET RESPONSABILISATION DE L'INDIVIDU

Au départ de cette recherche nous nous étions posés une série de questions sur les logiques de la délivrance de services publics en empruntant la métaphore de l'offre et de la demande. Nous avons notamment fait l'hypothèse que « l'offre prédétermine sa demande, dans la mesure où elle demande des compétences particulières pour être saisie correctement » (J-P Jacob, Peter Hochet, 2006 : 8).

Cette hypothèse renvoie à deux théories. La première, politologique, souligne que l'offre de politiques publiques est fondée sur des référentiels, c'est-à-dire des représentations du réel et des moyens de l'améliorer. À travers leurs définitions du problème considéré et ses solutions, les politiques publiques qui orientent les activités de chaque service véhiculent des valeurs, des normes, des relations de cause à effet (des algorithmes), des images qui sont incarnés dans des objets, des procédures, une temporalité, et des dispositifs propres à chaque service (Muller, 2000). L'hypothèse interprétative qui se dégage de nos enquêtes est que les services publics modernes sont fondés sur :

<sup>34</sup> Voir K. Nione et M. Capo (2005 : 21). Un exemple qui n'a pas observé à Boromo mais dans d'autres communes : le maire en tant qu'officier de police judiciaire doit adresser ses procès verbaux d'infraction directement au procureur, mais dans les faits il les adresse au Haut-Commissaire.

- des référentiels globaux. Nous rejoignons ici Max Weber qui a défini les fondements cognitifs de l'action de l'État moderne comme étant « légal rationnel », en le différenciant des types « traditionnel » et « affectif » : les activités s'y accompliraient selon une logique obéissant à l'anticipation et à la prévision, à l'évaluation et à la recherche de l'efficacité (2003 [1921] : 55).
- des référentiels sectoriels exprimés en objectifs définissant un domaine ou un problème, ses conséquences et sa solution selon des modalités adaptées au fonctionnement de l'État ;
- des règles qui définissent et stabilisent les devoirs et les droits des usagers potentiels.

La seconde théorie relève de la sociologie du travail. Elle fait usage de la notion de « compétence » c'est-à-dire de l'ensemble des ressources cognitives, pratiques, liées à l'environnement...qu'un acteur combine pour exercer convenablement une activité ou une fonction. Cette notion renvoie aux dispositions acquises, à la formation et à l'information dont bénéficie une personne (Le Boterf, 1998). Pour se saisir convenablement du service public dans son ensemble, l'utilisateur doit mobiliser et combiner des ressources adaptées à ce service : pour simplifier, un savoir-agir. Dès lors, on perçoit qu'offre et demande sont liées : les services supposent des compétences particulières de la part de leurs usagers, et la construction des compétences des usagers suppose à son tour la mise à disposition de « ressources » adéquates, par la formation ou par des agents qui connaissent la philosophie du service et mettent au centre de l'intérêt public ces ressources. Dans le système traditionnel, notamment dans le traitement de la maladie, la demande de soins est aussi l'occasion d'un itinéraire de formation qui permet au patient de se saisir des fondements cognitifs et moraux de la société dans laquelle il évolue, ce qu'Andrès Zempleni appelle les « usages sociaux de la maladie » (1982). Les recherches étiologiques sont l'occasion de mettre à jour et de fournir les éléments qui stabilisent le collectif (référentiels, règles, dispositifs, objets, procédures), et permettent de poursuivre la socialisation de l'individu.

Nos enquêtes montrent que la délivrance d'un service public n'est pas l'occasion d'un tel itinéraire de socialisation. Nous pourrions dire qu'il n'y a pas d'usage social du service public. Celui-ci semble plutôt fonctionner sur l'imposition de fait et la contrainte pratique et technique, en privilégiant les intérêts des offreurs de service sur ceux des usagers. Comme le disent L. Boussaguet et al. (2004 : 99), les biens publics résultent moins de l'action collective de ceux qui en font usage que de ceux qui les produisent. La place des usagers (en tant que consommateurs, clients, citoyens ou membres d'un groupe cible spécifique) n'est pas pensée institutionnellement et ça n'est pas autour de sa définition que les différents services s'organisent et se coordonnent. Tantôt, ses intérêts sont oubliés (indigence, délivrance des pièces d'état civil), tantôt il est mis au centre du processus et il est censé pouvoir remédier par une simple modification de son comportement au problème posé (trafic des enfants, médicaments illicites). Cette prépondérance de l'offre est si prégnante que les communes elles-mêmes, en situation de demande dans le cadre du transfert des ressources et des compétences vis-à-vis des services techniques, en subissent également les conséquences : elles ont, comme on l'a vu, beaucoup de mal à se faire reconnaître comme sujets de droit par les départements ministériels. Faute de se voir accorder une place claire dans la délivrance du service public, les usagers ne sont pas encouragés à se saisir de l'offre de service public globalement. Cela pourrait expliquer une partie de leurs comportements opportunistes, leur approche sélective de l'offre en fonction de leurs jugements et de leurs besoins propres.

Par ailleurs, l'utilisateur n'a que peu de « compétences » pour se saisir de l'offre de service c'est-à-dire qu'il n'a guère de moyens (connaissances générales, aptitudes) pour imposer une réorganisation des activités des services autour de son bien-être. Le développement d'une compétence d'usage mais aussi d'une compétence critique suppose l'appropriation préalable de référentiels globaux mais aussi des référentiels sectoriels de chaque service. Cependant, les référentiels ne suffisent pas. Les usagers ont besoin pour construire leur compétence de connaître explicitement les règles du service, c'est-à-

dire les devoirs qu'il suppose et les droits qu'il garantit. Nous verrons de ce point de vue que les agents et les usagers sont dans une situation commune de méconnaissance des référentiels et des règles.

## **Intégrer le système spatio-temporel propre à l'offre : « enfermer le futur dans le présent »**

La temporalité sur laquelle fonctionnent les services publics locaux au Burkina Faso renvoie implicitement aux conceptions européennes et américaines. L. Boltanski et E. Chiapello (1999 : 154-192) ont mis à jour la cohérence de ces idées autour de la notion de « cité par projets ». Cette conception de la cité repose sur trois contraintes.

### ■ **L'organisation de sa vie comme un projet.**

Les usagers doivent formuler dans le présent leurs choix pour le futur et anticiper leurs besoins à venir dans une négociation permanente – et égalitaire – avec leurs proches.

*Une partie des réticences vis-à-vis du mariage civil pourrait venir de ce qu'il impose un projet propre à la modernité, fondé sur la suppression du flou et des hiérarchies implicites qui sont au cœur d'un certain nombre de pratiques domestiques et sociales actuelles. Il impose notamment une concertation permanente entre des partenaires présentés comme des sujets de droit libres et égaux. Il exige par exemple que le futur époux obtienne le consentement de la future épouse au mariage, lequel n'est pas forcément requis dans les unions coutumières qui sont plutôt des alliances entre familles [...]. Il impose également que les futurs époux décident avant la cérémonie de la forme que va prendre leur union, (polygamie ou monogamie). Il demande donc à ce que chacun explicite clairement ses intentions, le tout dans un cadre temporel typique de l'universalisme caractérisé, comme le dit D. Duclos, par un « enfermement du futur dans le présent » (2001 : 14). Par opposition au mariage coutumier ou musulman, qui laissent les choses ouvertes, l'institution moderne cherche à vérifier l'accord entre les futurs époux sur leur projet matrimonial. Par ces procédures, il oblige les acteurs impliqués à faire le sacrifice de l'ambivalence, du vague, du mouvant, au profit de l'objectivation de leurs intentions. Il empêche d'espérer pouvoir continuer à construire la paix dans le couple sur le flou, l'approximatif, l'absence d'explicitation d'intérêts divergents mais qui n'apparaissent pas comme tels tant qu'ils n'ont pas été exprimés » (H. Malo, R. Médab, 2007).*

La situation d'enquête peut révéler la difficulté des interviewés à se situer dans cet espace-temps propre à la cité par projets :

*Il est significatif de souligner que nous n'avons pas rencontré de difficultés particulières dans les réponses à notre enquête, sauf sur un point. Il est difficile pour certaines femmes de parler des avantages du mariage civil lorsqu'on évoque ce qui se passera au décès de leur conjoint. Elles préfèrent donc rester imprécises ou bien, lorsqu'elles parlent, elles évitent de prononcer le mot décès. Nous sommes dans des sociétés où prendre le risque de prévoir le décès d'une personne peut entraîner des soupçons d'intentions malveillantes ou même de volonté de passer à l'acte (H. Malo, R. Médab, 2007).*

### ■ **La soumission à une série d'échéances qui ponctuent les moments conçus comme importants pour la socialisation des individus**

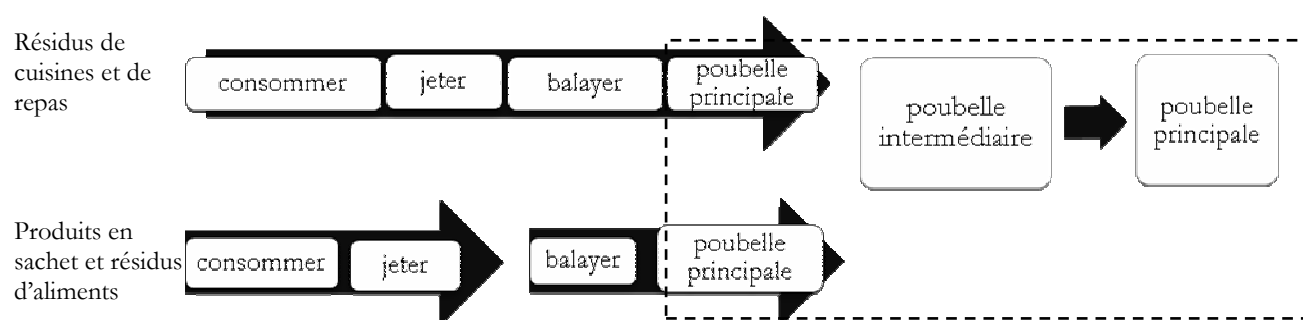
*L'officier de l'état civil connaît la naissance par une déclaration qui lui est faite. Ce sont les articles 106 à 111 du CPF qui traitent des actes de naissance. L'article 106 énonce que :*

« Toute naissance survenue sur le territoire burkinabè doit faire l'objet d'une déclaration à l'officier de l'état civil du lieu de naissance. Cette déclaration doit être faite dans les deux mois à compter du jour de la naissance » (H. Malo, R. Médab, 2007).

Or, on l'a dit, beaucoup de parents attendent le moment où le besoin se présente (scolarisation, examen, etc.) pour établir des papiers pour leurs enfants et les enseignants, de crainte de ne pas avoir assez d'élèves dans leurs classes, acceptent souvent des enfants qui n'ont pas d'actes de naissance.

### ■ L'enchaînement continu des pratiques sans rupture temporelle et dans un espace délimité.

Schéma n° 2. La chaîne de gestes habituels de traitement des déchets domestiques selon les produits



Dans les pratiques habituelles de rejet des ordures ménagères, la séquence « jeter, puis balayer » relève de temporalités différentes selon les types de déchets. La temporalité la plus courte, dans laquelle les gestes s'enchaînent sans rupture, concerne le traitement des résidus de la cuisine et du repas, qui sont le plus souvent directement balayés et stockés. En revanche les résidus d'aliments consommés en dehors du repas et les produits emballés relèvent d'une temporalité plus longue : le balayage et le stockage interviennent bien après la consommation et le fait de jeter à terre. Dans les familles qui ont été en contact durable avec des notions et des pratiques hygiénistes de traitement des déchets (études avancées, vie dans les grandes villes) des poubelles intermédiaires sont mises en place. Ces poubelles sont utilisées après le balayage et diffèrent le stockage des déchets dans la poubelle principale. L'observation de l'usage quotidien des poubelles révèle qu'elle ne supprime pas les gestes habituels et permettent tout au plus de réduire la durée de la rupture entre le moment où les déchets sont jetés et le moment où ils sont balayés (Granier, Héma & Hochet, 2007).

Les pratiques montrent qu'il n'y a pas de conception de la délimitation nette de la poubelle. Les ménages abonnés à la collecte ont quasiment tous choisis de déposer la poubelle en demi-fût à l'endroit où serait traditionnellement situé le dépôt d'ordures domestiques (le [tampuré])<sup>35</sup>. Les seuls endroits où la poubelle moderne est placée à l'intérieur et non à l'extérieur des espaces de vie sont les bâtiments des institutions et les maisons des expatriés européens.

Les pratiques habituelles qui valent pour le [tampuré] sont appliquées à la poubelle : on observe très souvent que même lorsqu'un ménage est abonné à la collecte des ordures, les déchets ne sont pas toujours déposés à l'intérieur même de la poubelle, ils sont déposés indifféremment dans ou à côté d'elle. De même dans les espaces publics, l'espace dans lequel se trouve la poubelle moderne peut être jonché de déchets alors que la poubelle elle-même n'est pas remplie.

<sup>35</sup> L'enquête a été réalisée à Fada N'Gourma.

*La poubelle reste dans tous les cas conçue comme un espace ouvert : L'objet ne détermine pas la pratique, mais est plutôt considéré comme marqueur de l'usage, de la fonction de l'espace dans lequel elle se trouve.*

*Cette conception de la poubelle permet de comprendre nombre de comportements et de pratiques vis-à-vis des déchets. Lorsqu'une poubelle se renverse, qu'elle soit pleine ou non, personne ne viendra la ramasser, pas par indifférence mais parce qu'elle reste dans l'espace prévu à cet effet (L. Albigès, 2007).*

La formulation dans le présent de ses choix pour le futur, la capacité d'anticiper les besoins à venir, la soumission de l'individu à une série d'échéances qui rythme le fonctionnement de l'État, la mise en œuvre de pratiques qui se déploient selon une continuité temporelle et une localisation spatiale spécifiques semblent être les propriétés principales du référentiel qui organise les services publics modernes et dont la maîtrise préalable sous-tend l'usage adéquat des services.

## La prise de distance vis-à-vis des services

Dans le référentiel moderne, l'utilisateur doit pouvoir apprécier la qualité du service pour ajuster sa critique et ses stratégies d'utilisation du service. Selon L. Boltanski et L. Thévenot (1991), les opérations critiques sont de deux ordres. Elles sont « correctives » quand elles relèvent d'une adéquation du sujet avec les valeurs et la conception de la justice qui fondent l'objet de la critique, et ne visent que l'amélioration du système tel qu'il est. Elles sont « radicales » quand elles relèvent d'une inadéquation du sujet avec la conception de la justice et que les critiques remettent en cause la validité même de l'objet. Nos observations ont tendance à montrer que les dispositions critiques sont inégalement partagées et que lorsqu'elles existent, elles sont très vite remplacées par la recherche de solutions individuelles.

*« Au niveau de l'offre formelle, il y a une absence de critique voire tout simplement d'opinion sur les services de santé chez les usagers. On note cependant une différence entre le milieu urbain et le milieu rural. Les urbanisés font des critiques des dysfonctionnements des services de santé. Les habitants des villages, notamment les moins instruits et les femmes, trouvent que le personnel fait bien son travail. Les usagers ruraux ne sont prêts à parler que de leur situation. Ils répugnent à donner des opinions générales... » (R. Médab, 2007).*

Les urbanisés s'approprient mieux les référentiels des services de santé que les ruraux. Les fonctionnaires et ceux qui ont vécu à Abidjan ont en effet une conception de la justesse et de la justice en matière d'offre de soins qui leur permet de formuler des critiques à l'égard des structures de santé. En revanche les ruraux utilisent les soins de santé selon des référentiels qui ne leur permettent pas de construire des opérations critiques à l'égard des structures et des personnels de santé. Les soins dont ils sont l'objet sont perçus comme des dons et non comme des droits et l'agent de santé qui s'est occupé d'eux est un homme qui a le droit de vivre de son travail même s'il n'est pas vraiment performant (« tout le monde a le droit de gagner son pain... »).

Dans le domaine de l'éducation primaire, on s'aperçoit que certains parents d'élèves se révèlent tout à fait capables de critiquer la qualité de l'école et la motivation des enseignants

*La baisse du temps de formation et partant des conditions de travail des enseignants se répercute visiblement sur la qualité de l'enseignement dispensé. A Boromo la question de la qualité est posée aussi bien par les enseignants que par les parents d'élèves : « jusqu'au CM2 les enfants ne savent ni lire une lettre ni écrire leur prénom » (L. Konaté).*

*Les effectifs pléthoriques, la politique de non redoublement, l'interdiction de punition corporelle sont aussi évoqués comme ne permettant pas le suivi adéquat des élèves [...]. Les parents d'élèves assimilent la qualité actuelle de l'enseignement au manque de motivation du personnel enseignant [...]* :

*« Je me lève pour chercher du travail, si je ne gagne pas, je fais le concours de l'enseignement, je vais faire la formation et je viens enseigner sans l'amour des enfants. Avant l'enseignant était un éducateur, il apprenait le respect, la morale aux enfants ; quand l'enfant le voyait ou quand il voit une personne âgée, il sait comment changer de route; aujourd'hui, rien. Au contraire les enfants qui sont à l'école sont devenus impolis » (K. Guira, vice président APE, école C). (I. Héma, 2007).*

Mais les parents formulent ces critiques sans pour autant remettre en cause les stratégies d'éducation ou faire pression sur les enseignants ou les responsables de l'enseignement scolaire pour qu'ils améliorent la qualité de l'offre en général. Dans la mesure où les parents cherchent, à travers l'école, à réaliser avant tout un objectif de justice intergénérationnelle (voir plus haut), ils « s'arrangent » pour accomplir à tout prix ce devoir envers leurs propres enfants. Dans un contexte où la pénurie de places invalide la notion d'école en tant que bien public (défini par l'absence d'exclusion et de rivalité dans son accès) les critiques qu'ils formulent portent avant tout sur la quantité d'offre scolaire (et non sur la qualité). Les actions qu'ils entreprennent ne visent pas à reposer le problème en général mais à ce qu'on remédie par des faveurs, à leur situation spécifique. Ils instaurent de ce fait, le cas échéant, un véritable dilemme du prisonnier, la recherche de l'optimum par chaque famille entraînant une dégradation de la situation pour tous dans un contexte d'offre limitée:

*« On m'a envoyé un enfant de Ouaga pour que je l'inscrive au CP2 ici ; je suis parti, ils sont 117. Si ce n'est pas parce que je suis dans le bureau des parents d'élèves, le directeur n'allait pas accepter, il dit que c'est trop. Toutes les classes sont bourrées, c'est que nous n'avons pas assez d'écoles. Il avait dit qu'il n'y a pas de place et que je devais fabriquer un banc pour amener. Il a raison hein tellement tous les bancs sont bourrés, même pas de place. On était obligé de trouver un tabouret, sinon comment on va faire, (rire). Il dit qu'il ne peut pas refuser l'enfant, mais il n'y a pas de place, que je suis parent d'élève, donc que je connais. C'est cet enfant qui fait que ça faisait 118 ; on a cherché un petit banc qu'on a coincé... » (I. Seynou).*

*Pour certains parents, l'accès à l'école est facile et leur devoir est d'y inscrire les enfants ; il appartient à chaque enfant de se battre malgré le bourrage des classes, pour s'assurer la connaissance nécessaire à son évolution personnelle. Tout se passe pour eux, comme si le nombre important de prétendants au savoir était un facteur de sélection, donc accepté comme tel (I. Héma, 2007).*

## **La méconnaissance des règles : une situation commune aux agents et aux usagers**

L'absence de compétence des usagers se mesure également à leur méconnaissance de leurs droits et de leurs devoirs. Nos enquêtes sur l'état civil mettent en évidence le fait que les usagers ignorent le plus souvent leurs droits :

*Les enquêtés paraissent généralement sous-informés quant aux conséquences de l'adoption du Code des Personnes et de la Famille (CPF) en matière de droits et d'obligations. Leurs réponses montrent qu'ils ne connaissent pas les différents types de régimes matrimoniaux qu'il est possible de choisir avant le mariage. Il n'est pas du tout évident, le cas échéant, que les agents de la mairie ou de la préfecture les leur expliquent clairement, ni d'ailleurs qu'ils leur laissent le choix, ce qui n'est pas sans conséquence sur le plan juridique... Rares sont ceux qui savent qu'une mère*



*peut obtenir une pension alimentaire en dehors de tout mariage civil et même de toute reconnaissance de filiation paternelle » (H. Malo, R. Médab, 2007).*

Les agents des services publics, quant à eux, ignorent les textes et les procédures d'application qu'ils sont censés mettre en œuvre, parfois tout simplement parce que ces textes sont indisponibles ou qu'ils n'ont pas reçu de formation pour les utiliser. Dans ces cas, les agents y substituent leurs propres pratiques et jugements de valeur. Ils font de « l'hypercorrection », requérant des usagers plus de conditions que celles que réclament la loi. On en a vu un exemple plus haut avec le cas de la délivrance des actes de naissance aux enfants des mères célibataires.

Pour pouvoir construire leur compétence, les usagers ont besoin de reconnaître et de comprendre les référentiels globaux et sectoriels des services. A un niveau plus pratique, les usagers ont besoin de connaître les droits et devoirs qui les lient au service public ou, à défaut, que les agents les en informent. C'est rarement le cas, ce qui fait que les services sont utilisés en fonction de conceptions et d'objectifs externes aux services ou de manière ponctuelle, de la même manière qu'ils sont délivrés en fonction de jugements de valeur et d'une compréhension partielle de leurs objectifs.

## Des services limités aux messages

Une de nos hypothèses est que l'usage sélectif des services publics provient pour partie d'une absence de formation ou de socialisation des usagers au service public par les agents. Ces derniers ne sont pas en situation de pouvoir assurer cette socialisation, soit parce qu'ils n'ont pas eux-mêmes les compétences pour le faire soit parce que le système ne les pousse guère dans cette perspective. Nous avons notamment constaté, pour les questions d'état civil et d'approche de l'indigence, que les services ne fonctionnaient pas de manière coordonnée en privilégiant la délivrance du bien à l'utilisateur, mais selon des logiques propres à chaque service.

Il apparaît également que les agents eux-mêmes, notamment les agents d'interface, ne saisissent ni les référentiels du service qu'ils délivrent ni les compétences que ce service requière pour être utilisé adéquatement. Ils sont le plus souvent placés dans la même situation que les usagers : ils ne s'approprient qu'un aspect du service qu'ils délivrent. Ils en restent à un message de base sans connaître toute la chaîne théorique et pratique que ce message suppose, comme le montre cette analyse des comportements liés à l'assainissement réalisée dans la commune de Fada N'Gourma (mais qui pourrait s'appliquer également dans notre commune de référence) :

*Les décideurs et la population partagent de nombreuses conceptions et pratiques autour des déchets. Le discours des décideurs ne semble être qu'une appropriation formelle de « messages » et non une intégration cognitive de la chaîne de conceptions et de pratiques qui fonde ces messages. Je n'ai rencontré que deux personnes réellement impliquées dans l'assainissement : le chef du service santé du CHR et le coordinateur d'une association. Eux seuls participent activement de l'assainissement de la ville par l'éducation des gens et par l'exemple. En dehors d'eux, il est extrêmement rare de voir une personne en reprendre une autre parce qu'elle a jeté un plastique par terre, et encore plus rare de voir une personne récupérer le plastique d'un sachet d'eau à cinquante francs CFA, le plier pour le jeter plus tard dans une poubelle.*

*Chacun est né ou tout au moins a de la famille dans un village et ne pense pas forcément à remettre en cause les pratiques habituelles de gestion de déchets de sa famille ou l'esthétique de son village. Ce sont donc essentiellement les discours qui ont été formellement appropriés et coexistent avec une persistance pratique des conceptions habituelles (L. Albigès, 2007).*

## Surinvestissement, opportunisme, attentisme : le poids de la responsabilisation individuelle

La faiblesse de l'appui institutionnel des services de l'État au niveau local entraîne une faible stabilité dans la production du service public. Ce sont du coup les acteurs et leurs capacités d'initiatives (individuelles ou collectives, voir le recours à la participation des populations plus bas) qui sont considérés comme centraux pour remédier à ces carences, soit pour assurer la stabilité du service soit, dans le cadre de la décentralisation, pour en jeter les bases en obtenant un véritable transfert des ressources. Dans les faits, on assiste à toutes sortes de comportements entre le surinvestissement, l'opportunisme, les tentatives autoritaires et le laisser faire.

### ■ Des agents qui surinvestissent

Dans les structures de santé, les travaux de Jaffré et Olivier de Sardan (2003) l'ont bien souligné, les agents paraissent souvent peu responsables et manifestent surtout leur attentisme ou leur opportunisme. De manière exceptionnelle, certains agents peuvent faire la preuve d'un surinvestissement personnel dans la prise en charge des malades, afin de pallier aux manques de la structure, comme dans l'exemple qui suit.

*CK, accoucheuse auxiliaire, a suivi OX, Pv/VIH, depuis son village jusqu'à Ouagadougou en passant par Boromo. Elle l'a non seulement accompagnée dans des structures sanitaires adéquates et l'a recommandée à ses collègues – ce qui est de coutume chez les agents de santé lorsqu'ils ont des malades, parents ou amis – mais elle s'est aussi préoccupée de lui trouver un logeur tout en assumant les difficultés afférentes à cette responsabilité.*

*OX ignore son état. Elle a 28 ans et habite chez ses parents après deux mariages sans succès. Elle fut transportée d'urgence dans un CSPS périphérique. Anémiée et très amaigrie suite à une diarrhée persistante, l'accoucheuse auxiliaire (en l'absence de l'ICP habilité à la traiter) soupçonnant le sida la référa tout en lui conseillant d'aller immédiatement au CMA de Boromo. OX est la sœur de la fille qui travaille chez CK comme femme de ménage. CK s'est déplacé à Boromo afin de la faire mieux suivre. OX a pu bénéficier d'un traitement pour maladie opportuniste et a bien récupéré. Mais face à l'incapacité d'une prise en charge adéquate à Boromo et au désintérêt de sa famille, la soignante décida de l'amener à Ouagadougou. Elle obtint l'accord de sa famille. Une fois à Ouagadougou, elle a l'entière responsabilité de cette patiente. Elle lui trouva un logeur et la confia à Source et Vie (association s'occupant des personnes vivant avec le VIH/Sida) où elle expliqua sa situation. Là, OX fut prise en charge de manière correcte (counseling avant le test). Le deuxième test – un autre ayant déjà été fait à Boromo sans l'annonce de sa séropositivité à la patiente – confirma le premier. Elle fut informée de ses résultats mais son traitement ARV ne pouvait pas se faire tout de suite et CK devait rejoindre son poste. Toujours déterminée à l'aider, elle lui trouva un second logeur (sa grande sœur) afin qu'elle puisse attendre son traitement ARV, son bien-être chez le premier n'étant pas garanti. Elle aménagea chez la sœur le jour même où elle fut mise au courant de ses résultats. Le lendemain, la soignante devait aller la chercher pour l'amener à la structure de soins. Mais, OX n'avait pas bien dormi ayant eu de la diarrhée toute la nuit. Lorsqu'elle est arrivée, la patiente n'était pas encore prête et sans faire attention à son état, elle l'attendit et l'a remorqua sur une mobylette pour l'amener au rendez-vous. OX s'évanouit en cours de route à l'arrêt d'un feu. Alerté par le déséquilibre de la mobylette et les gens, elle put la secourir avant qu'elle ne tombe. OX s'était mise à vomir lorsqu'elle la tenait dans ses bras. Elle l'a finalement conduite en taxi au rendez-vous. L'incident eu lieu vers 7h du matin mais OX n'a repris connaissance qu'au environ de 16 h.*

*A la fin de tout ce parcours, il a fallu encore entamer d'autres démarches pour lui trouver un troisième logeur, la seconde ayant posé une question indiscrete (celle de savoir si son hôte avait une diarrhée) au cours de sa seule nuit passée chez elle. Toujours animée d'une volonté de fer, C.K essaya en vain de lui trouver un troisième logeur et dû retourner avec sa malade en envisageant de l'emmener avec elle à son prochain poste situé à 25 km de Ouagadougou.*

*De là-bas, elle espère la faire mieux suivre. « Elle me demande chaque fois, "tantie, tu ne va pas m'abandonner ? " Je lui dis non, je vais t'aider », rapporte C.K.*

*C.K a une personnalité spécifique qui fait d'elle une altruiste. Généreuse et empathique, elle s'identifie à l'autre. Cependant, elle ne se rend pas toujours compte qu'elle outrepassse ses capacités. Elle a sauvé la vie de OK: « Si cette fille n'était pas allée à Boromo, elle serait morte et on allait dire que c'est son destin ». Mais combien de cas pareils peut-elle gérer de cette façon ? Les ressources personnelles peuvent-elles remplacer tout un service public ?*

*« Je prends les gens comme si on était du même sang, de la famille. Je prends comme ça vient, je ne pense pas aux conséquences » dit-elle. Elle est prête à mettre ses relations familiales en jeu pour défendre sa malade. Elle trouve que sa sœur ne devait pas parler de diarrhée à sa protégée. Elle fait référence à sa propre expérience : « j'ai été moi aussi longtemps malade, je souffrais d'une hyperthyroïdie. J'ai fini ma formation sans qu'on ne me parle de cette maladie. J'ai souffert des réflexions des gens ». Elle ne se limite pas à dispenser mécaniquement les soins mais va au-delà en cherchant à comprendre l'environnement social du patient tout en essayant d'en tenir compte. « Je m'intéresse à tout, je surveille tout ce qui se dit et se passe. Je connais chaque famille avec ses problèmes. Mais quand tu donnes trop dans un village, tu deviens un membre de la famille et tu aides tout le monde, ce n'est pas facile, je veux fuir. Je suis affectée et je dois partir ce mois-ci, cela fait quatre ans que je suis là, si je ne quitte pas ce village, je serai le 10e pauvre. Lorsque tu dures dans un village, tu connais tout le monde et les gens viennent pleurer chez toi avec leur problème. La brousse, ça forme. J'ai changé depuis que je suis venue ici. Quand j'étais à Ouagadougou, je ne savais pas que la vie était comme ça ».*

*Cette soignante vit avec ses malades même si elle reconnaît que cet intérêt particulier porté aux usagers lui coûte cher. La majorité des agents de santé restent dans des sujets d'ordre général lors des entretiens. Ça n'est pas le cas de C.K qui a beaucoup d'intérêt pour les malades et est capable de parler de cas extrêmement détaillés à l'enquêteur » (R. Médah, 2007).*

## ■ Les maires courtiers

Les carences de droit appliqué que nous avons relevé plus haut induisent une forte responsabilisation individuelle des élus dans la mise en place effective de la commune. Ils doivent être en recherche constante d'informations sur la nature des droits des collectivités territoriales puisque c'est seulement à partir de ces informations qu'ils peuvent exiger des services techniques, qui ne les aident pas beaucoup à réunir les connaissances utiles en la matière, le transfert des ressources humaines et matérielles nécessaires à la réalisation des nouvelles prérogatives<sup>36</sup>. En outre, ils doivent s'investir dans la recherche des moyens nécessaires à l'équipement de leur commune, notamment auprès de partenaires nationaux (SNV, Water Aid) et internationaux (jumelages). Les élus à la fonction de maire sont choisis par les populations en fonction de leur capacités de courtage (résidence à la capitale, contacts supposés avec des projets et les instances décisionnelles). Dans les conceptions locales, l'élection du maire s'échange contre l'obligation qu'a ce dernier de développer les infrastructures dans sa commune en trouvant à l'extérieur les ressources nécessaires:

*« Actuellement, les édiles n'ont que peu de compétences déléguées et les ressources publiques auxquelles ils ont accès sont très faibles. L'état concret des collectivités territoriales nous oblige à examiner ces variables (autonomie des élus, compétences transférées) comme des objectifs dont la réalisation reste incertaine. Les édiles n'ont que peu de pouvoirs discrétionnaires et les ressources publiques auxquelles ils ont accès sont très faibles. Les électeurs en ont confusément*

<sup>36</sup> Beaucoup d'élus se considérant non comme des élus mais comme des « nommés » (du parti au pouvoir), il est possible que leurs tendances revendicatrices en soient freinées d'autant (B.F Ouattara, communication personnelle).

*conscience et c'est la raison pour laquelle ils élisent de préférence des « ressortissants » affiliés au parti au pouvoir, en espérant que ces derniers sauront négocier auprès de l'État ou des partenaires au développement, avec lesquels ils pensent qu'ils sont familiers, les moyens et les compétences nécessaires à l'extension du domaine communal. C'est la légitimité par les outputs qui prévaut. Les « ressortissants » sont plébiscités, non pas parce qu'ils favorisent le consensus ou la participation populaire mais parce qu'ils sont considérés comme aptes à résoudre les problèmes matériels d'une communauté.*

*Bien entendu, cette situation joue contre la légitimité par les inputs, occultant totalement la question de la redevabilité des édiles, qui n'est pas une question à l'ordre du jour. Dans les faits, l'absentéisme paraît être le mode normal de la gouvernance communale. Au Burkina Faso, il n'est pas fait obligation au maire de résider dans sa commune, ce qu'on peut interpréter comme l'acceptation d'un double fait de structure : d'une part, les édiles doivent exercer leur profession à la capitale car le travail salarié est rare dans les petites villes et d'autre part, il est admis que le niveau d'équipement d'une collectivité territoriale, son destin, ne se décident pas sur place mais à Ouagadougou, là où se nouent les rencontres avec l'aide internationale et où se discutent les politiques et les interventions. Le maire occupe donc une fonction de leader externe, et doit, pour être considéré comme un bon représentant, faire constamment le lien entre la capitale et la collectivité locale, mettant à sa disposition son entourage et son carnet d'adresses. Sa commune doit s'équiper et résoudre ses problèmes quotidiens grâce aux appuis extérieurs, sans que le maire ait trop à s'appuyer sur la collecte des taxes locales, toujours extrêmement impopulaire. Les fonctions complémentaires de leader interne, chargé de l'expédition des affaires courantes et des liens avec la communauté de base, sont partagées entre le secrétaire général, nommé par l'État et le premier adjoint (ou parfois le second lorsque le premier est incompétent ou n'a pas la confiance du maire), qui a, quant à lui, obligation de résider sur place. (J-P Jacob, 2006).*

## ■ L'exigence de participation des usagers

Au Burkina Faso, la fourniture de services publics repose souvent sur une coproduction des usagers avec les agents de l'État. L'enseignement scolaire en fournit un exemple particulièrement éclairant :

*Les APE ont pour objectif de lever toutes les difficultés qui pourraient entraver la scolarisation des enfants. « Elles doivent préparer les parents à leurs responsabilités à venir » (Coulibaly, CCEB/Boromo I) ; cela laisse entendre que l'État se décharge de plus en plus de la prise en charge de la scolarisation des enfants. Les APE sont chargées de la gestion des établissements ; elles fixent les cotisations de parents d'élèves, contribuent à la réalisation d'infrastructures, à l'achat de fourniture des maîtres, payent la contribution (en nature ou en espèces) de l'école pour l'acquisition de vivres pour la cantine scolaire. L'APE de chaque école doit constituer une cantine endogène pour pouvoir bénéficier des vivres du projet « cantine scolaire » (soutenu par l'ONG Catwell). L'appui est donné de façon régressive ; c'est-à-dire que le projet donne la première année 2/3 des vivres contre 1/3 pour les APE ; ensuite la deuxième année, il donne 1/3 pour en définitive se décharger et laisser l'école prendre la cantine entièrement en charge.*

*« Maintenant on a dit que pour la gestion des écoles, les parents des enfants sont les premiers responsables ; raison pour laquelle nous avons assis un bureau » (K. Guira, vice président de l'APE de l'école C de Boromo) (I. Héma, 2007).*

Les parents d'élèves sont impliqués dans des processus de participation toujours plus importants: l'État leur impose de contribuer au fonctionnement quotidien de l'école, et pour assurer cette exigence les APE contracte avec des projets qui à leur tour leur demande une participation pour bénéficier de leur appui.

Les services publics modernes fonctionnent sur des référentiels globaux, impliquant un espace-temps spécifique et l'exercice de la réflexivité, ainsi qu'une série de règles (devoirs et

droits), qui les distinguent des autres formes de biens collectifs, traditionnels notamment. Ces référentiels demandent à être reconnus et compris par les usagers pour qu'ils puissent utiliser les services de manière adéquate : leur existence suppose la construction d'une compétence de leur part. Or ceux-ci ne sont pas en mesure de construire cette compétence du fait de leur manque d'instruction et d'information mais aussi parce que les services publics fonctionnent de manière implicite et contraignante sans organiser la délivrance du service autour d'une affirmation de la place centrale des intérêts des usagers. Il y a absence d'entente entre les services sur la priorité à réserver au bien à délivrer sur toute autre considération.

Cette difficulté d'appropriation des référentiels et des règles débouche sur plusieurs problèmes:

- agents de terrain et usagers se retrouvent globalement dans une situation similaire : ils ont des difficultés à organiser leur rencontre et l'État central ne semble pas véritablement intéressé à leur donner les moyens de le faire dans un cadre clair (voir les carences de droit appliqué dont nous parlons plus haut) ;
- La demande des usagers est sélective, elle suit des logiques propres et l'offre est marquée par la substitution des jugements de valeur des agents aux règles du service ;
- Les opérations critiques à l'égard des services sont purement rhétoriques ou carrément absentes. Les services sont vécus par les usagers et les agents sur le mode de la soumission, du don ou de la négociation individualisée ;
- Les carences institutionnelles donnent de trop grandes marges de manœuvre aux acteurs. Ceux-ci les utilisent soit pour surinvestir leur mission, soit – le plus souvent – pour développer leur opportunisme, leur attentisme ou leur pouvoir personnel.

## CONCLUSION

Le lecteur attentif aura repéré une contradiction apparente dans nos analyses. Elle porte sur la question de savoir si c'est l'offre ou la demande qui constitue la variable indépendante en matière de production de service public. Dans notre étude en effet, l'une et l'autre thèses trouvent leur place :

- d'une part, nous soulignons que c'est parce que la demande est faible ou sélective que l'offre se structure d'une certaine manière (création de « goulots d'étranglement » –gains exclusifs- ou à l'inverse, abaissement excessif des coûts d'accès au service...),
- d'autre part, nous expliquons que ce sont les carences de l'offre, notamment son incapacité à privilégier un objectif clair qui mettrait les intérêts de l'utilisateur au centre du processus (en matière de citoyenneté, d'équité...) qui entraîne une demande faible ou sélective.

Ce paradoxe met l'accent sur deux problèmes différents. Tout d'abord, nous constatons que les différents services sectoriels s'organisent en fonction de leurs objectifs internes, et n'obéissent pas à un principe supérieur autour duquel leurs actions seraient coordonnées. Pire même, dans la situation actuelle, un service (par exemple l'état civil) peut être utilisé dans le cadre de l'amélioration des performances d'un autre service (par exemple la santé ou l'éducation primaire). La définition de ces principes supérieurs pourrait être selon les cas, la construction de la citoyenneté, la lutte contre l'inéquité (aide aux indigents), les progrès en matière de santé publique. Cependant, rompre avec la domination de l'offre et ses contraintes sectorielles en donnant une place centrale à l'utilisateur ne

permet pas forcément de résoudre le problème. Car il n'est pas évident que l'utilisateur soit en mesure ou même accepte de prendre la place qu'on lui accorde. On l'a vu avec les médicaments de rue. L'État et ses agents, incapables de faire respecter la loi, demande aux populations de réguler l'offre illicite à sa place en changeant de comportements, en dénonçant les vendeurs de rue, en les chassant éventuellement....

La délivrance du bien public n'est pas seulement une opération de distribution de droits. Elle est simultanément une opération de contrôle et d'assertion du pouvoir d'État sur des populations à qui l'on demande d'exercer une partie de ce pouvoir contre eux-mêmes et contre les autres: elles doivent réformer leurs comportements, changer leurs valeurs<sup>37</sup>, s'impliquer et participer plus et mieux, prendre en charge éventuellement la répression de certains groupes...

Nous avons analysé le rapport des usagers aux services publics en parlant de leur absence de compétences pour s'approprier les référentiels propres à ces services. On pourrait formuler les choses autrement en disant, avec J-C Scott (1998), que les populations sont « non capturées » et que leur liberté se manifeste dans leur participation à un ordre informel. Cet ordre informel englobe l'ordre formel et conditionne les succès ou les échecs de ce dernier. En cas d'offre aberrante, les usagers savent de toute façon rappeler aux décideurs le poids qu'ils ont dans la légitimation de leurs décisions. Comme le dit Kopytoff, « *on ne peut être chef et être assis tout seul* » (1987 : 62). Nous l'avons dit, lors de son premier mandat, le conseil communal avait cru qu'il était possible d'imposer un plan de lotissement formulé par des professionnels en faisant l'économie des négociations avec les populations et avec les services publics locaux (le lycée provincial, la Sonabel). Cinq ans plus tard, le lotissement n'est toujours pas achevé à Boromo car les édiles ont dû tenir compte de nombreuses revendications et introduire d'importantes corrections dans le plan original. La réalité a rattrapé la fiction planificatrice.

---

<sup>37</sup> Par exemple celle qui consiste à considérer que chacun a le droit de « *chercher son pain* » en exerçant une activité (voir plus haut).

## BIBLIOGRAPHIE

---

### Ouvrages et articles cités

- Boltanski, L. & Chiapello, E., 1999, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard.
- Boltanski, L. & Thevenot, L., 1991, *De la justification : les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard.
- Boussaguet, L. et al. (dir.), 2004, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Les Presses Sciences Po.
- 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, pp. 16-29.
- Duclos, D, 2001, « La globalisation va-t-elle unifier le monde ? », *Le Monde Diplomatique*, août, pp. 14-15.
- Elias, Norbert, 1976, *La dynamique de l'Occident*, Paris, Agora Pocket.
- Gérard, E 1999, « Logiques sociales et enjeux de scolarisation en Afrique. Réflexions sur des cas d'école maliens et burkinabè », *Politique Africaine*, n° 76, pp. 153-163.
- Gobatto, I., 1999, *Etre médecin au Burkina Faso. Dissection sociologique d'une transplantation professionnelle*, Paris, L'Harmattan.
- Ibriga, Luc Marius, 2001, *Etude relative au trafic d'enfants au Burkina Faso. Aspects juridiques et institutionnels, rapport final*, 15 p.
- Jaffré, Y & Olivier de Sardan, J-P (dir.) 2003, *Une médecine inhospitalière. Les difficiles relations entre soignants et soignés dans cinq capitales d'Afrique de l'Ouest*, Paris, APAD/Karthala.
- Kobiané, J-F 2006, *Ménages et scolarisation des enfants au Burkina Faso. A la recherche des déterminants de la demande scolaire*, Louvain, Bruylant Academia.
- Kopytoff, Igor, 1987, *The Internal Frontier : The Making of African Political Culture*, in I. Kopytoff (ed.), *The African Frontier. The Reproduction of Traditional African Societies*, Bloomington, Indiana University Press, pp. 3-84
- Le Boterf, G 1998, *L'ingénierie des compétences*, Paris, Éditions d'Organisation.
- Le Meur, P-Y & Bako Arifari, N 2001, « Une anthropologie sociale des dispositifs de développement », in J-F Baré (ed.), *L'évolution des politiques de développement*, Paris, L'Harmattan, pp. 121-71.
- Lipsky, M., 1980, *Street Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russel Sage Foundation.
- Meillassoux, Claude, 1982, *Femmes, greniers & capitaux*, Paris, François Maspero.
- Muller, P., 2000, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, vol. 50, n° 2, pp. 189- 208.
- Olivier de Sardan, J-P 1995, *Anthropologie et développement*, Paris, APAD/Karthala.
- Ridde, V., 2007, *Équité et mise en œuvre des politiques de santé au Burkina Faso*, Paris, L'Harmattan.
- Scott, J. C, Tehranian, J., Mathias, J., 2002, 'The Production of Legal Identities Proper to States: The Case of the Permanent Family Surname', *Comparative Studies in Society and History*, vol. 4, pp. 4-44.
- Scott, J.C, 1998, *Seeing like a State. How certain schemes to improve human conditions have failed*, New Haven, Yale University Press.
- Simonsen L. et al. 2000, *Injection à risque dans les pays en développement et transmission d'agents pathogènes par le sang: mise au point*, *Bulletin de l'OMS*, n° 2, pp. 32-43

Weber, M 2003 [1921], Économie et société. Les catégories de la sociologie, tome 1, Paris, Plon/Agora.

Zempleni, A., 1982, « Anciens et nouveaux usages sociaux de la maladie en Afrique », Archives de Sciences Sociales des Religions, vol 54, n°1, pp 32-53.

## Rapports cités

Albigès, L. 2007, Gestion des déchets et assainissement à Fada N’Gourma : deux réalités, un récit, Rapport provisoire, Ouagadougou, Laboratoire Citoyennetés.

Granier, A-L, Héma, I., Hochet, P., 2007, « De la cour à la rue. Ethnographie de l’assainissement dans deux petites villes du Burkina Faso (Réo, Boromo) », Etude 16, Ouagadougou, Laboratoire Citoyennetés.

Jacob, J-P et al., 2005, « L’État n’est le père de personne ! ». Etude longitudinale de la mise en œuvre d’un lotissement dans la commune de Boromo (Province des Balé, Centre Ouest du Burkina Faso). 1<sup>ère</sup> partie (2002-2005), Etude 8, Ouagadougou, Laboratoire Citoyennetés.

Jacob, J-P, 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), Etude 14, Ouagadougou, Laboratoire Citoyennetés.

Jacob, J-P, Hochet, P., 2006, Proposition méthodologique pour le programme SNV. Etat et contexte de la fourniture des services publics, mimeo, 11 p.

Ki, Jean-Martin, 2007, Etat des lieux de la décentralisation au Burkina Faso, mimeo.

Malo, H & Médah, R 2007, Citoyenneté locale et citoyenneté formelle. La délivrance des pièces d’état civil à Boromo (province des Balé) et à Réo (province des Sanguié), Etude 15, Ouagadougou, Laboratoire Citoyennetés.

Médah, R., 2006, Approche sociologique de l’offre et de la demande de soins de santé. L’exemple des injections dans la ville de Ouagadougou (Burkina Faso), Etude 11, Ouagadougou, Laboratoire Citoyennetés, 23 p.

Niaone, K., Capo, M., 2005, Diagnostic institutionnel et organisationnel dans le cadre de l’élaboration du plan de renforcement des capacités de la commune de Boromo, Rapport final, Ouagadougou, SNV.

Ministère de la santé, 2005, Plan de développement sanitaire du district de Boromo (PDSD 2006

Ouattara, Bruno Fako, 2007, Carence du droit appliqué dans le processus de développement, CINESDA, mimeo.



## **Annexe 1. Décentralisation : le contenu des compétences transférées<sup>38</sup>**

Dans le domaine du préscolaire, de l'enseignement primaire et de l'alphabétisation, les compétences transférées sont les suivantes :

- prise en charge du développement de l'enseignement préscolaire : acquisition, construction et gestion des établissements préscolaires ;
- prise en charge du développement de l'enseignement primaire dans le ressort communal : construction, acquisition et gestion des écoles primaires ;
- prise en charge du développement de la formation professionnelle et de l'alphabétisation : construction, acquisition et gestion des Centres d'Education de Base non Formelle (CEBNF) et des Centres Permanents d'Alphabétisation Fonctionnelle (CPAF).

Dans le domaine de la santé, les compétences transférées portent sur :

- construction et gestion des formations sanitaires de base ;
- organisation de l'approvisionnement pharmaceutique et prise de mesures relatives à la prévention des maladies;
- prise de mesures d'hygiène et de salubrité dans leur ressort territorial;
- contrôle de l'application des règlements sanitaires ;

Dans les domaines de la culture, de la jeunesse, des sports et des loisirs, les compétences dévolues aux communes urbaines sont :

- construction et gestion des infrastructures, culturelles, sportives et de jeunesse ;
- promotion d'activités culturelles, sportives et de jeunesse ;
- construction et gestion des musées et bibliothèques communaux ;
- promotion du tourisme et de l'artisanat ;
- valorisation des potentiels culturels et artistiques traditionnels de la commune ;
- gestion et conservation des archives communales ;
- création et gestion des sites et monuments.

Comme précisé plus haut, les structures et les infrastructures des domaines concernés par le transfert sont également transférées pour servir à l'exercice des compétences transférées.

Dans les domaines de l'état civil, la commune se voit transférer toutes les compétences dans la délivrance des actes.

### **Les difficultés rencontrées**

Le caractère transversal et particulièrement sensible de l'opération de transfert des compétences et des ressources de l'État aux collectivités territoriales explique la lenteur constatée dans sa mise en

---

<sup>38</sup> Extraits de J-M Ki (2007).

œuvre. Il fallait conduire un dialogue sur la question avec les administrations nationales aux fins d'asseoir un transfert sans opposition et sans accrocs.

D'autres difficultés non moins importantes sont venues se greffer à ce premier paramètre et portent essentiellement sur :

- la réticence de certains départements ministériels à accompagner le mouvement de transfert, sous prétexte que les maires ne sont pas suffisamment outillés pour gérer les domaines transférés ;
- le retard dans la détermination des modalités pratiques de transfert des ressources financières, volet qui nécessite encore des actions sectorielles concertées avant l'adoption des différents textes en la matière ;
- les changements intervenus au sein de l'équipe gouvernementale au moment où les différents projets de textes ont été introduits pour adoption.

## Les insuffisances

La mise en œuvre du transfert des compétences révèle déjà un certain nombre d'insuffisances:

- ▷ Les compétences transférées aux collectivités portent sur des responsabilités auparavant dévolues aux services centraux ou déconcentrés de l'État. Dans ce sens, le transfert s'est présenté dans un premier temps comme une réduction des pouvoirs des services publics au profit d'entités dont l'efficacité à assurer ces compétences n'est pas encore établie.
- ▷ L'exercice réel des compétences transférées reste fortement tributaire des ressources financières des collectivités. Si le transfert des compétence est rendu effectif par le décret portant transfert des compétences et des ressources, la question des ressources pour l'exercice des compétences est loin d'être tranchée, l'État n'ayant transféré pour le moment que les moyens nécessaires à l'entretien des équipements et infrastructures transférés. Les moyens financiers requis pour la réalisation des équipements liés aux compétences transférées restent toujours sous le contrôle de l'État. Par ailleurs les priorités définies actuellement par les collectivités en matière d'investissements portent sur les infrastructures marchandes (marchés, auto gares, foires, abattoirs, etc.) créées dans l'optique de renforcement des capacités financières des communes.
- ▷ Les textes législatifs et réglementaires sont particulièrement imprécis quant à la répartition des compétences entre l'État, les collectivités et entre les différents niveaux de collectivités. Dans la théorie, l'État se charge de la définition des politiques et des normes pendant que les collectivités sont chargées de la mise en œuvre du développement local en application des politiques nationales et conformément aux normes établies par l'État. Dans la réalité, ces responsabilités sont encore loin d'être assurées par les collectivités.
- ▷ Le transfert des compétences, dans sa phase actuelle, ne rassure pas les responsables des collectivités locales qui estiment que l'État veut se décharger sur des collectivités totalement démunies, d'une charge devenue encombrante. Plusieurs présidents de conseils de collectivités se prononcent déjà contre le transfert des compétences, si les conditions actuelles ne sont pas revues.

## Les risques

Beaucoup de questions restent donc en suspens et doivent nécessairement être abordées dans un délai assez bref, pour respecter les délais prescrits par le Code général des collectivités territoriales. Il s'agit principalement de :

- ▷ la poursuite de la concertation entre le MATD et les ministères concernés en vue d'établir un chronogramme précis des actions à mener pour le transfert effectif des moyens financiers nécessaires à l'exercice de ces compétences transférées et à la prise en charge des charges récurrentes occasionnées par le transfert des structures et infrastructures;
- ▷ la poursuite des transferts aux communes urbaines dans les domaines non pris en compte lors des concertations nationales de 2005;
- ▷ le démarrage des activités liées au transfert pour les communes rurales;
- ▷ la question fondamentale de l'harmonisation des politiques et programmes sectoriels suite au transfert des compétences (exemple : plan national de développement sanitaire, plan décennal de développement de l'éducation de base, etc...);
- ▷ la mise en cohérence des textes ayant un impact direct sur l'exercice des compétences transférées en rapport avec le Code Général des collectivités territoriales tels la loi sur la Reforme agraire et Foncière, la Lettre de Politique de Développement Rural Décentralisé, le Code de l'Environnement.

En tout état de cause, l'État devra faire un choix décisif dans l'affectation des ressources issues des partenaires internationaux et liées aux compétences transférées (santé, enseignement, aménagement du territoire, électricité, eau), si l'on veut donner à l'opération de transfert tout son sens et toute sa portée.