



Les services publics à l'échelle locale

Éducation primaire, action sociale, santé, et approvisionnement en eau dans la commune de Boromo (Province des Balé, Burkina Faso)



Jean-Pierre JACOB
Issouf HÉMA
Peter HOCHET
Houodié MALO
Rachel MÉDAH
Sayouba OUEDRAOGO

Ce travail a été réalisé dans le cadre des activités du Laboratoire Citoyennetés sous la responsabilité de Jean-Pierre Jacob et Peter Hochet.

Référence bibliographique pour citation

Jean-Pierre Jacob, Issouf Héma, Peter Hochet, Malo Houodié, Rachel Médah, Sayouba Ouédraogo, 2007, « Les services publics à l'échelle locale. Éducation primaire, action sociale, santé, et approvisionnement en eau dans la commune de Boromo (Province des Balé, Burkina Faso) », Étude Recit n°17, Ouagadougou, Laboratoire Citoyennetés, 135 p.

Résumé

Cette étude propose un état des lieux de la fourniture de services publics dans la commune urbaine de Boromo. La première partie présente les caractéristiques de la commune. La deuxième partie décrit la délivrance du service dans quatre domaines spécifiques (éducation primaire, santé, action sociale, approvisionnement en eau). La dernière partie mobilise ces exemples (et d'autres pris dans des études antérieures sur la même commune ou sur d'autres communes du Burkina Faso) pour tenter de faire le point de l'état des relations entre agents et usagers des services publics à l'échelle locale.

Dans le cadre de cette étude, deux problèmes principaux sont examinés avec soin : la question de la demande des usagers et de leurs capacités limitées à intégrer les référentiels (valeurs, normes, algorithmes, vision du monde) dont sont porteurs les services offerts ; la question de l'offre et de l'absence de mesures visant à faire atterrir les lois et à leur fournir un cadre matériel et institutionnel d'application (carences de droit appliqué).

Le premier thème d'investigation permet de mettre l'accent sur le caractère sélectif de la demande. Le second thème permet d'expliquer en partie cet état de fait, en montrant que les carences institutionnelles actuelles produisent des injonctions contradictoires quant à la place qui doit être réservée à l'utilisateur. Tantôt il lui est accordé trop de place, notamment lorsqu'il est appelé à porter en quelque sorte la logique du service public pratiquement sur ses seules épaules (« co-production »). Tantôt, il ne lui est accordé aucune place, lorsqu'il est soumis à des injonctions contradictoires entre des services qui ne sont pas coordonnés et qui ne font que défendre leur position sectorielle et les intérêts de leurs agents.

Abstract

This study presents the state of public service delivery in the municipality of Boromo. The first part presents the characteristics of the municipality. The second part describes service delivery in four specific areas (primary education, health, social services and drinking water). The last part uses examples from these studies or from earlier ones (in the same or other municipalities in Burkina Faso) to try to identify problems that put stress on optimal local public service delivery.

Two key issues are investigated in-depth: The issue of user demand and their ability to integrate or not the reference system (values, norms, algorithms, etc.) implied by the service offered; and the issue of supply, particularly the lack of measures taken to apply legislation and to provide the necessary physical and institutional framework for decentralization to take root.

The first issue underlines the selective character of the demand for public services. The second attempts to partially explain this statement, in showing that institutional deficiencies lead to contradictory injunctions regarding the user's place in the public system. Sometimes, there is too much leeway for him, especially when he is called upon to carry, so to speak, the weight of public service on his shoulders ('co-production'). Sometimes there is not enough leeway, especially when he is subjected to contradictory messages from uncoordinated services that are only defending their sectoral positions and the interests of their agents.

Mots clés : fourniture des services publics, Boromo, compétences, droit appliqué, eau, santé, éducation primaire, action sociale

Key words: public services delivery, Boromo, competencies, applied law, drinking water, primary education, public health, social services

Table des matières

LISTE DES SIGLES	- 6 -
AVERTISSEMENT	- 10 -
INTRODUCTION GÉNÉRALE	- 11 -
PRESENTATION DE BOROMO	- 13 -
CARTE D'IDENTITÉ SYNOPTIQUE.....	- 13 -
CONTEXTE HISTORIQUE ET SOCIO-ÉCONOMIQUE.....	- 13 -
LE DÉPARTEMENT	- 14 -
LA COMMUNE.....	- 16 -
Création de la commune de Boromo.....	- 16 -
Les élections municipales à Boromo	- 16 -
Le lotissement.....	- 21 -
Organisation et fonctionnement de la commune	- 22 -
Ressources financières	- 24 -
Ressources humaines	- 25 -
Les bâtiments.....	- 25 -
LES SERVICES TECHNIQUES	- 25 -
Les services rattachés à l'État central	- 25 -
Les services d'infrastructures et de réseau.....	- 26 -
ASSOCIATIONS, ONG ET PROJETS.....	- 26 -
Les projets étatiques.....	- 26 -
Les associations.....	- 27 -
Les ONG.....	- 27 -
Les partenaires de la mairie.....	- 27 -
L'appui SNV dans le paysage de l'aide.....	- 28 -
LES FORMES DE LA RÉGULATION SOCIALE	- 29 -
ÉTUDES DE CAS SECTORIELLES	- 31 -
L'OFFRE D'ÉDUCATION PRIMAIRE À BOROMO. L'ÉDUCATION ENTRE ACCÈS ÉQUITABLE ET RÉDUCTION DES COÛTS.....	- 31 -
L'HISTOIRE DES CHIFFRES : UNE PRÉCAUTION MÉTHODOLOGIQUE	- 31 -
CADRE INSTITUTIONNEL NATIONAL DE L'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE	- 32 -
Histoire des politiques d'éducation au Burkina Faso.....	- 32 -
Le dispositif légal depuis 1991.....	- 33 -
Le Programme décennal de développement de l'éducation de base.....	- 34 -
La réduction du budget de l'État	- 34 -
Les types d'offre éducative au Burkina Faso	- 35 -
LES STRUCTURES DE L'ÉDUCATION PRIMAIRE DANS LA COMMUNE DE BOROMO	- 38 -
La Direction provinciale d'éducation de base et de l'alphabétisation	- 38 -
La Circonscription d'Éducation de Base de Boromo I.....	- 39 -
Les acteurs institutionnels.....	- 40 -
LA DEMANDE D'ÉDUCATION	- 42 -
La défiance vis-à-vis des premières écoles.....	- 42 -
Aujourd'hui : des classes pléthoriques	- 43 -
Justification de la scolarisation : un souci de justice entre générations	- 44 -
Perception de l'offre d'éducation par les parents.....	- 45 -
ENSEIGNER : UNE ÉPREUVE DEVENUE SANS GRANDEUR	- 46 -
La structure de l'épreuve.....	- 46 -
L'absence de grandeur.....	- 47 -
Deux « sorties de secours ».....	- 47 -
CONCLUSION.....	- 48 -
L'OFFRE EN MATIÈRE D'ASSISTANCE SOCIALE. LE CAS DE LA DIRECTION PROVINCIALE DE L'ACTION SOCIALE ET DE LA SOLIDARITÉ NATIONALE DE LA PROVINCE DES BALÉ (BURKINA FASO).....	- 49 -
HISTORIQUE DE L'ACTION SOCIALE AU BURKINA FASO.....	- 49 -
L'action sociale à l'époque coloniale.....	- 49 -
L'action sociale après les indépendances	- 51 -

PRÉSENTATION DE LA DPASSN DES BALÉ.....	- 51 -
Historique de l'Action sociale à Boromo.....	- 51 -
L'organisation du service.....	- 52 -
Les moyens disponibles pour la mise en œuvre de la politique sociale.....	- 53 -
LES STRUCTURES PARTENAIRES.....	- 55 -
LES SERVICES DÉLIVRÉS PAR LA DPASSN.....	- 55 -
Promotion et protection des droits de l'enfant et de l'adolescent.....	- 55 -
La recherche en paternité.....	- 55 -
Le suivi des orphelins et enfants vulnérables (OEV).....	- 56 -
Le trafic d'enfants.....	- 56 -
La promotion de la famille.....	- 57 -
Conflits conjugaux.....	- 57 -
La mobilisation de l'Action sociale pour la régulation des mariages arrangés.....	- 57 -
Promotion et protection sociale des groupes spécifiques.....	- 58 -
QUELQUES CAS D'INTERVENTIONS.....	- 58 -
Premier cas : une tentative de mariage arrangé.....	- 58 -
Deuxième cas : l'enlèvement d'une femme.....	- 59 -
Troisième cas : une recherche en paternité.....	- 60 -
LES PROBLÈMES SOCIAUX AUTOUR DE LA GARE ROUTIÈRE ET LES ACTIONS DE AES/BURKINA.....	- 61 -
Les activités de la gare routière et les enjeux socio-économiques.....	- 61 -
Les enfants de la et/ou dans la rue.....	- 62 -
Activités économiques des enfants à la gare et disqualification de l'autorité des parents.....	- 62 -
Pouvoir économique des femmes et disqualification de l'autorité des époux.....	- 63 -
L'initiative de AES/Burkina en faveur de la promotion des droits de l'enfant et lutte contre les IST/VIH/SIDA.....	- 63 -
Les rapports entre la mairie et l'Action sociale autour du projet.....	- 64 -
LES INTERVENTIONS DE LA DPASSN: LE DÉCALAGE ENTRE OFFRE ET DEMANDE.....	- 65 -
L'OFFRE FORMELLE DE SANTÉ DANS LA COMMUNE DE BOROMO. EMPILEMENT DES FORMATIONS SANITAIRES ET DYSFONCTIONNEMENTS INSTITUTIONNELS.....	- 67 -
L'OFFRE FORMELLE DE SANTÉ DANS LA COMMUNE DE BOROMO.....	- 67 -
Le district sanitaire de Boromo.....	- 67 -
L'empilement des services de santé à Boromo : manque d'autonomie du CSPS et enjeux du décalage vers le haut des fonctions des agents.....	- 73 -
Les dysfonctionnements de l'offre formelle.....	- 74 -
COPRODUCTION DES SOINS BIOMÉDICAUX.....	- 79 -
Les dysfonctionnements de la coproduction institutionnelle.....	- 79 -
Coproduction des soins entre soignés et soignants.....	- 80 -
CONCLUSION.....	- 88 -
LA FOURNITURE D'EAU POTABLE DANS LA COMMUNE DE BOROMO.....	- 90 -
LES INTERVENANTS DU SECTEUR EAU À BOROMO.....	- 91 -
L'Onea.....	- 91 -
Le PHVBM.....	- 91 -
Le PFDL/BH.....	- 92 -
La mairie de Boromo.....	- 92 -
Le CMA de Boromo.....	- 92 -
LES ACTEURS DE L'EAU : DE LA MOBILISATION À LA CONSOMMATION FINALE.....	- 92 -
L'Onea.....	- 92 -
Les fontainiers.....	- 93 -
Les livreurs d'eau.....	- 94 -
Les ménages et les autres consommateurs.....	- 94 -
L'OFFRE D'EAU : TYPES D'EAU, POTENTIALITÉS, USAGES, PERCEPTIONS.....	- 94 -
L'eau de robinet.....	- 94 -
L'eau de pompe.....	- 96 -
L'eau de puits.....	- 98 -
L'eau de surface.....	- 99 -
LA RENCONTRE OFFRE-DEMANDE : LA PÉNURIE D'EAU ET SA GESTION.....	- 99 -
La pénurie d'eau : son histoire et ses explications.....	- 99 -
La gestion de la crise d'eau et de ses effets.....	- 100 -

SYNTHÈSE DES RÉSULTATS	- 103 -
UNE CARACTÉRISTIQUE STRUCTURELLE : LA DEMANDE SÉLECTIVE	- 103 -
LA MOBILISATION DE L'ACTION SOCIALE POUR LA RÉGULATION DES MARIAGES ARRANGÉS.....	- 103 -
SANTÉ : L'USAGE EXCESSIF DES INJECTIONS.....	- 104 -
L'ÉCOLE ET LA JUSTICE INTERGÉNÉRATIONNELLE.....	- 104 -
ÉTAT CIVIL : ENTRE CONTRAINTE ET ACCÈS À LA CITOYENNETÉ	- 105 -
L'ASSAINISSEMENT : UNE DEMANDE CHEZ LES NANTIS, UN MARCHÉ DU TRAVAIL CHEZ LES PAUVRES	- 106 -
LES CARACTÉRISTIQUES DE LA DEMANDE.....	- 107 -
L'ÉTAT ACTUEL DE LA DÉCENTRALISATION AU BURKINA FASO	- 107 -
LES CARENCES DE DROIT APPLIQUÉ DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES BURKINABÈ	- 111 -
La trajectoire normative	- 111 -
La mise en place des institutions	- 112 -
L'appropriation du droit par le citoyen	- 112 -
LES EFFETS DE L'ABSENCE DE DROIT APPLIQUÉ DANS LA COMMUNE DE BOROMO	- 113 -
LA PRODUCTION DU BIEN PUBLIC : CINQ EXEMPLES	- 114 -
La délivrance des actes de naissance	- 114 -
La prise en charge des problèmes sociaux autour de l'autogare	- 115 -
La santé	- 115 -
L'approche de l'indigence	- 116 -
La lutte contre les médicaments de rue.....	- 117 -
LE TRANSFERT DIFFICILE DES COMPÉTENCES ET DES RESSOURCES AU BÉNÉFICE DE LA COMMUNE.....	- 117 -
COMPÉTENCES, RÉFÉRENTIELS ET RESPONSABILISATION DE L'INDIVIDU	- 119 -
INTÉGRER LE SYSTÈME SPATIO-TEMPOREL PROPRE À L'OFFRE : « ENFERMER LE FUTUR DANS LE PRÉSENT »	- 120 -
LA PRISE DE DISTANCE VIS-À-VIS DES SERVICES	- 122 -
LA MÉCONNAISSANCE DES RÈGLES : UNE SITUATION COMMUNE AUX AGENTS ET AUX USAGERS	- 123 -
DES SERVICES LIMITÉS AUX MESSAGES	- 123 -
SURINVESTISSEMENT, OPPORTUNISME, ATTENTISME : LE POIDS DE LA RESPONSABILISATION INDIVIDUELLE.....	- 124 -
CONCLUSION GÉNÉRALE	- 126 -
BIBLIOGRAPHIE GÉNÉRALE	- 128 -
OUVRAGES ET ARTICLES	- 128 -
RAPPORTS	- 129 -
TEXTES RÉGLEMENTAIRES	- 130 -
ANNEXE. DÉCENTRALISATION : LE CONTENU DES COMPÉTENCES TRANSFÉRÉES	- 132 -
Les difficultés rencontrées.....	- 132 -
Les insuffisances	- 133 -
Les risques.....	- 133 -

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
ADN	Acide désoxyribonucléique
AES	Action pour l'enfance et la santé
AGEDECOL	Agence d'Appui à la gestion et au développement des collectivités locales
AME	Association des mères éducatrices
AMIU	Aspiration manuelle intra-utérine
APE	Association des parents d'élèves
APPB	Association des partisans de la pharmacopée de Boromo
ARV	Antirétroviraux
AVBEE	Association des volontaires des Balé pour le bien-être
BACB	Banque agricole et commerciale du Burkina Faso
BCG	Bacille de Calmette et Guérin
BEPC	Brevet d'études du premier cycle
BKG	Mutuelle de santé (" <i>Balé kènèya gnongondème</i> ") : solidarité pour la santé des Balé
CCEB	Chef de la circonscription d'éducation de base
CDP	Congrès pour la démocratie et le progrès
CE	Cours élémentaire
CEAS	Centre écologique Albert-Schweitzer
CEB	Circonscription d'enseignement de base
CEBNF	Centre d'éducation de base non formel
CEPE	Certificat d'études primaires élémentaires
CFA	Communauté francophone d'Afrique
CHR	Centre hospitalier régional
CHU	Centre hospitalier universitaire
CLAC	Centre de lecture et d'activités culturelles
CM	Centre médical
CMA	Centre médical avec antenne chirurgicale
CMRPN	Comité militaire de redressement pour le progrès national
CNAPEP	Comité national des associations de parents d'élèves du primaire
CNR	Conseil national de la révolution
Coges	Comité de gestion

CPAF	Centre permanent d'alphabétisation fonctionnelle
CPF	Code des personnes et de la famille
CPN	Consultations prénatales
CPON	Consultations postnatales
CRS	Catholique Relief Service
CSPS	Centre 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'enseignement de base et de l'alphabétisation
DPECV	Direction provinciale de l'environnement et du cadre de vie
DPICOLD	Direction du projet inforoute des collectivités locales
DPPN	Direction provinciale de la police nationale
DPRA	Direction provinciale des ressources animales
Dreba	Direction régionale de l'enseignement de base et de l'alphabétisation
DSF	Direction de la santé et de la famille
DTC	Diphtérie tétanos coqueluche
ECD	Équipe cadre du district
ECPD	Enfants en circonstances particulièrement difficiles
Enam	École nationale d'administration et de magistrature
Enep	École nationale des enseignants du primaire
EPA	Établissement public à caractère administratif
EPT	Éducation pour tous
ER	Enseignants révolutionnaires
ES	École satellite
EVF	Éducation à la vie familiale
EWA	Entwicklungswerkstatt Austria
FAARF	Fonds d'appui aux activités rémunératrices des femmes
Ficom	Fonds d'investissement communal
FIDES	Fonds d'investissement de développement économique et social
Fodecol	Fonds d'Appui au développement des collectivités locales
GAP	Groupe d'animation pédagogique
GPC	Groupement des producteurs de coton
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit. Coopération allemande
IB	Initiative de Bamako
ICP	Infirmier chef de poste
IEC	Informations- éducation- communication

INSD	Institut national de la statistique et de la démographie
IRD	Institut de recherche pour le développement
IST	Infections sexuellement transmissibles
JAB	Jeunesse athlétique de Boromo
Jafa	Juvenal Association for Fighting AIDS
KfW	Banque Fédérale Allemande de développement
MATD	Ministère de l'Administration territoriale et de la Décentralisation
MCD	Médecin-chef du district
MEBA	Ministère de l'Éducation de base et de l'Alphabétisation
MEG	Médicaments génériques
MESSRS	Ministère de l'Enseignement secondaire, supérieur et de la Recherche scientifique
OEV	Orphelins et enfants vulnérables
Onatel	Organisme national des télécommunications
Onea	Office national de l'eau et de l'assainissement
ONG	Organisation non gouvernementale
Oseo	Œuvre suisse d'entraide ouvrière
PAA	Projet d'appui à l'artisanat
PADS	Programme d'appui au développement sanitaire
PAI	Parti africain de l'Indépendance
PDDEB	Plan décennal de développement de l'éducation de base
PDIZ/B	Programme de développement intégré dans la zone de Boromo
PDP/PS	Parti pour la démocratie et le progrès /Parti socialiste
PDSD	Plan de développement sanitaire du district de Boromo
PEV	Programme élargi de vaccination
PF	Planification familiale
PFDL/BH	Projet fonds de développement local/Balé-Houet
PMA	Paquet minimum activités
PMI	Protection maternelle et infantile
PNDS	Programme national de développement sanitaire
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
RDP	Révolution démocratique et populaire
Sateb	Syndicat autonome des travailleurs de l'éducation de base
Sieca	Service d'information d'éducation de communication et d'assainissement
SND	Service national pour le développement

SNEA-B	Syndicat national des enseignants africains - Burkina Faso
SNEAHV	Syndicat national des enseignants africains de Haute-Volta
SNV	Organisation néerlandaise de développement
Sonabel	Société nationale burkinabè d'électricité
Synateb	Syndicat national des travailleurs de l'enseignement du Burkina Faso
TBA	Taux brut d'admission
TBS	Taux brut de scolarisation
UFCB	Union des femmes de la commune de Boromo
UNDD	Union nationale pour la démocratie et le développement
UNICEF	United Nations Children's Fund.
VAT	Vaccin antitétanique

Avertissement

Les résultats présentés dans cette étude sont issus d'enquêtes conduites en octobre-novembre 2006 et en avril-mai 2007. Au Burkina Faso, le domaine des réformes administratives et institutionnelles évolue rapidement et il est possible que les descriptions contenues dans le présent rapport soient déjà en partie obsolètes, les problèmes soulevés ayant trouvé leur solution.

Introduction générale

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.¹ 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 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. La deuxième 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...).

Les choix que nous avons opérés pour rédiger la seconde 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 exigences morales ou une socialisation professionnelle (notion d'autocontrainte, voir sur le sujet Elias, 1976) ;
- les institutions de délivrance des services mettent en place des systèmes de contraintes qui déterminent les comportements des agents.

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 leur 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.

¹ Ce travail a été financé par la SNV. L'ensemble de cette étude a été relu par Bruno Fako Ouattara (Cinesda) et par Lacina Ivo (Laboratoire Citoyennetés).

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

1. Population estimée de la commune : 34 000 habitants (dont un tiers résidant au chef-lieu)
2. Ville carrefour
 - étape pour les colporteurs sur une piste reliant le Mali au Ghana jusqu'au début du XX^{ème} siècle ;
 - escale à mi-chemin sur la route nationale n° 1 Bobo Dioulasso/Ouagadougou : gare routière importante.
3. En zone cotonnière donc à l'écart des projets de développement jusque dans les années 1990 (les projets sont surtout installés dans l'est du pays).
4. 2 couches de peuplement
 - Première couche de peuplement (à partir du XVII^{ème} siècle) : winye, bwaba ;
 - yarse, dagara jula, marka, jula arrivés avec le *jihad* de 1860 mené par Mahamadou Karantao contre les populations autochtones.
5. Chef-lieu de département en 1984
6. Commune de moyen exercice de 1987 à 2000
7. Chef-lieu de province en 1996
8. Commune de plein exercice depuis 2000
 - premier mandat 2000-2006 dans un contexte de décentralisation des chefs-lieux de province : douze élus pour les quatre secteurs de la ville ;
 - deuxième mandat depuis mi-2006 dans un contexte de décentralisation intégrale. Adjonction des huit villages du département au chef-lieu : élection de 8 conseillers urbains et 17 conseillers ruraux. Baisse du niveau du conseil municipal et communication difficile en français.
9. Trois opérations de lotissement : 1956, 1992. Le troisième lotissement est en cours depuis 2002.

Contexte historique et socio-économique

Boromo est au début XIX^{ème} 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 (1 300 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^{ème} 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
	Winyebō	Winye	Zango	Zango
2	Winyebō	Winye	Sougué	Sougué
	Yarsin	Yarse	Guira	Guira
	Silmissin	Peul	Diallo	Diallo
	Setbin	Peul Laobe	Dicko	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

Source : Jacob, 2006 : 9.

Le département

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

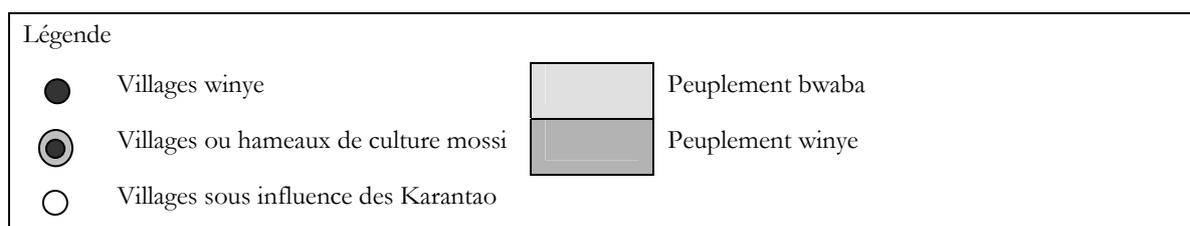
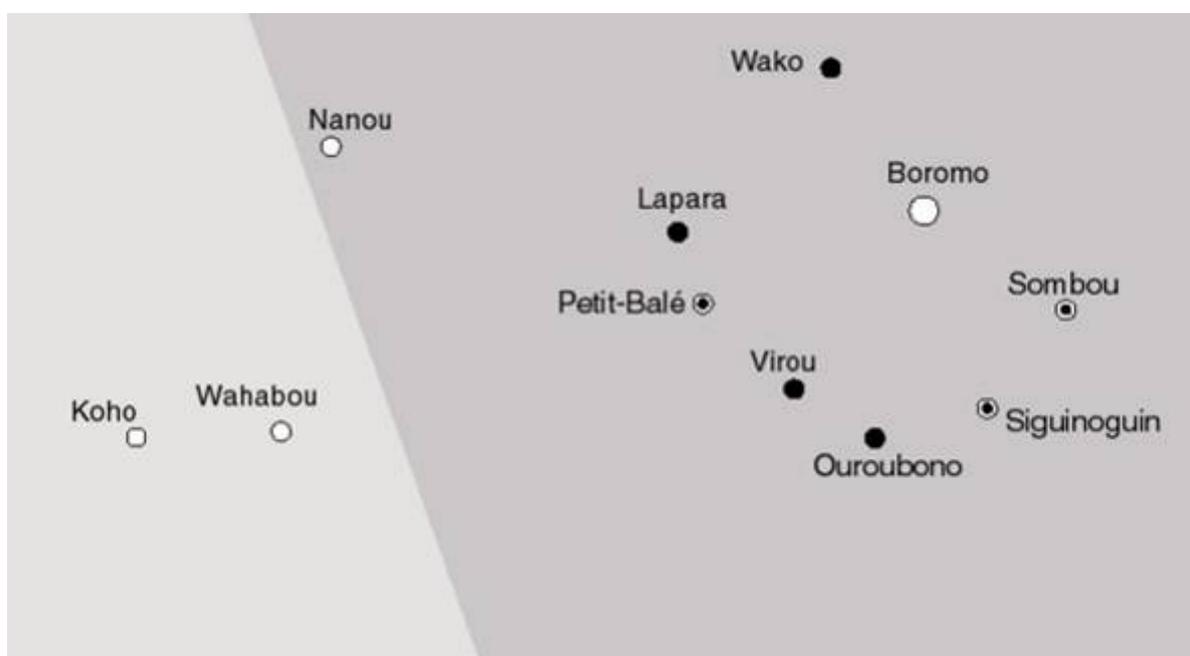
- un peuplement qui remonte au moins au début XVIII^{ème} siècle, représenté par 6 villages winye (Lapara, Virou, Ouroubono, Wako, Boromo, Nanou) et 2 villages bwaba (Koho et N'Piehoun) ;
- un peuplement issu du *jihad* évoqué plus haut. Ayant soumis la zone, M. Karantao installe les groupes qui l'ont aidé 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, Kagré, 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 Naaba². 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 quartier 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, les Guira n'en sont pas pour autant cantonné aux affaires coutumières : l'un des petits frères du chef est ancien délégué de la Chambre des représentants³, 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 pas accéder à la chefferie.

Carte n° 1. Peuplement du département de Boromo



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

² 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.

³ Dissoute en 2002.

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 trente 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 quatorze 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 douze 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 vingt-cinq 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 (1 167 voix contre 1 193 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

Source : Jacob, 2006 : 9.

Dans une ville traditionnellement CDP, fief des députés Marc Yao et Arsène Ye Bognessan du parti au pouvoir, 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 compétent⁴. 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 4⁵ 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 trois dans le secteur 2 et deux 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.G, ingénieur retraité, membre du CDP, et résidant à Ouagadougou qui prend la place.

Les sièges du conseil municipal sont répartis comme suit :

⁴ Il est à l'époque conseiller au Premier ministre et deviendra plus tard ministre.

⁵ Partagé entre Dagara Julia et Julia. Les premiers sont des Dagara devenus commerçants.

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 ^{ème} adjoint au maire
S. T.	Winye	Agent préfectoral retraité	CDP (secteur 1)	1 ^{er} adjoint au maire
G.K*	Yarga	Ingénieur retraité	CDP (secteur 2)	maire
M.T*	Yarga	Agent P et T retraité	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 Jula	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)	

Source : Jacob, 2006 : 15.

* : conseillers absentéistes

** : conseillers malades

Commentaires

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 : six 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 six 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 2005⁶. La commune ne bénéficie pas d'appuis externes importants. Elle a obtenu un financement du Ficom qui servira à la construction 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).

⁶ Source : Sidmaya du 9/5/06, p.39.

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

- le PAI est totalement discrédité dans la 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, 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.G, le maire sortant, et Z.Y, un autochtone winye ressortissant du village d'Ouroubono. 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 ^{ème} 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) ⁷	
	S.K	Marka	Matrone	CDP (Wahabou)	1 ^{ère} 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)		

Source : Jacob, 2006 : 24.

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

⁷ Wahabou a présenté trois conseillers car sa population est de 5 000 habitants (article 236 du Code Électoral).

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

Source : Jacob, 2006 : 25

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 villages⁸). A l'issue du scrutin, Boromo compte 8 conseillers urbains (dont quatre « ressortissants » et un seul conseiller qui se définit comme agriculteur) pour dix-sept conseillers ruraux (dont un seul « ressortissant » et douze 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 trois élus sur les douze conseillers de 2000 sont encore présents en 2006. Huit 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 douze ils sont passés à 8 entre 2000 et 2006⁹). Le nombre des élus absentéistes a chuté. Ils étaient six sur douze à résider dans d'autres villes en 2000, ils ne sont plus que cinq sur vingt-quatre 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 : cinq partis ont des représentants en 2006 contre trois en 2000, mais le nombre des élus « d'opposition » n'a pas varié (six, 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.

⁸ La moyenne nationale est de 49,12%.

⁹ On est passé de 3 à 2 représentants par secteur entre 2000 et 2006.

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 : Savadogo, 2004.

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 francs CFA)	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 : Savadogo, 2004.

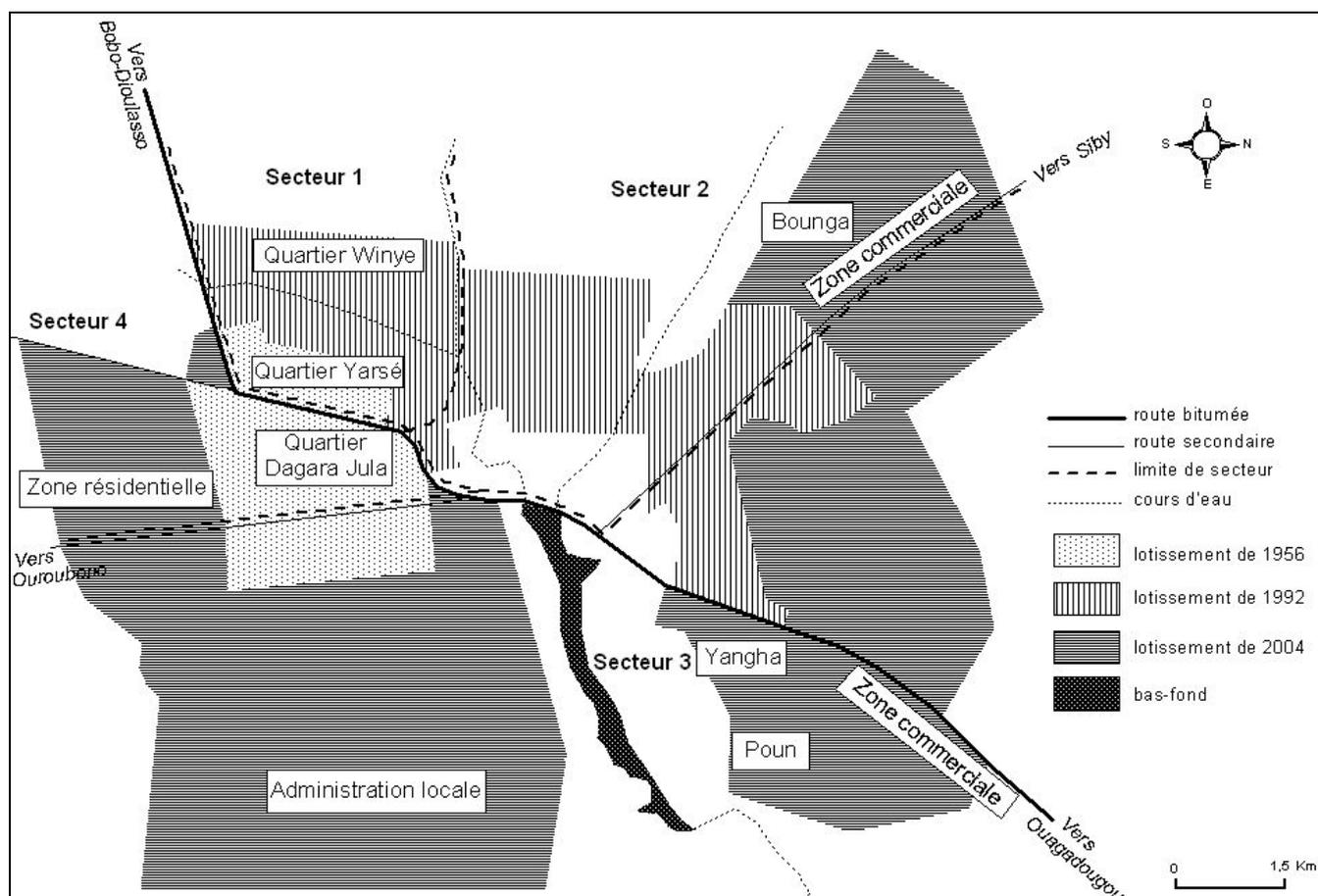
Dans le cadre du lotissement de 1992, 1 675 parcelles avaient été attribuées dont 909 (54%) n'étaient toujours pas mises en valeur en 2002. La taxe de jouissance n'a pas été régulièrement acquittée par les attributaires de parcelles puisqu'elle n'a pas été soldée pour 71,16% d'entre elles, ce qui représente un manque à gagner de 7 429 368 francs CFA pour la commune¹⁰.

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 accordée par le Ministère des Infrastructures, l'opération n'est toujours pas bouclée à l'heure actuelle eu égard à plusieurs problèmes :

¹⁰ 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.

- l'ambition démesurée du projet : 6 764 parcelles sont proposées pour cette opération, dont 2 787 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 été pris en compte...) lors de sa mise en œuvre (voir sur le sujet Jacob et al. 2005).

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 des 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...

Au sein de la mairie, il faut distinguer trois types d'activités : les délibérations et décisions, 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) ¹¹	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 1^{er} 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

¹¹ Jusqu'en avril 2007.

nouvelles prérogatives en matière de service public (éducation primaire, santé, jeunesse, voir annexe). 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 treize à dix millions), le budget est ensuite en continuelle augmentation jusqu'en 2003 (vingt-et-un millions), mais rechute en 2004 (en dessous de vingt millions) pour connaître une hausse en 2005 (vingt-neuf 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 recettes 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 (francs CFA)	Recouvrement (francs CFA)	taux de recouvrement	Dépenses totales exécutées (francs CFA)	Résultats	Dépenses d'investissement (francs CFA)	Taux d'investissement	Dépense de fonctionnement (francs CFA)
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 CSPP de Nanou, Wahabou, Boromo qui ont été récemment transférés à la commune ;

- le stationnement des camions qui a été budgétisé pour l'exercice 2006, mais sans qu'aucune recette ne soit 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'existait pas jusqu'en avril 2007 d'organigramme des services communaux permettant d'avoir une claire vision de la hiérarchie et des fonctions des agents.

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 été remplacé qu'en avril 2007. Ses fonctions ont été partagées pendant cette période entre les adjoints au maire et le personnel présent 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 d'identifier les conditions d'un service optimal à la population (voir p. 26).

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 exigu, 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 (Lynx, 2002) ;
- le transfert des bâtiments administratifs qui devraient revenir à la mairie est inachevé si bien qu'elle n'a pas pu les récupérer jusqu'à présent. Ce sont :
 - 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 à Boromo est assurée par les services techniques notamment 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, qui 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, qui 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 six circonscriptions d'éducation de base avec 129 écoles, dont huit écoles coraniques. La commune de Boromo compte dix-sept écoles primaires, dont deux 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 du contrôle de la légalité des opérations effectuées par les organes publics ;
- le District sanitaire 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'Onea. En 2003, ce service gère onze 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 Projet fonds de développement local/Balè-Houet (PFDL/BH) 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 de quartier ;
- 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'une d'entre elles à tour de rôle. Ces associations sont principalement tournées vers le développement des activités rémunératrices : *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 Gnafègata* qui est une association de teinturières ; *Laban* et *Yèlèlon*, qui sont des associations de vendeuses (sésame, poulets rôtis, oignons) ; *Sougri-Nooma*, *Pavelg-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 les groupements de 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) ;
- 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 microcrédits 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 mairie¹² ;
- 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, 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 trois raisons majeures :

¹² Ces actes de concertation et de prévision en commun des besoins sont appréciés favorablement, au regard notamment des pratiques d'autres organismes d'appui.

- 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^{ème} 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, en bref, l'inachèvement des transferts institutionnels et des moyens.

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 ou même nationales du parti au pouvoir (CDP). Ce sont elles qui imposeront la suspension du lotissement mi-2005, pour permettre à l'élection présidentielle 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 locaux entraîne un boycott durable de la ville par les plus hautes autorités du pays, déçues du score qu'elles y 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 ». 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, institutionnels¹³ 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 disposent chacune d'institutions spécialisées et 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 à leur avis 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 francs pour faire des prières à la mosquée. Ils ont donné 25 000 francs 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 1 5000 francs 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 avions 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] ; deux 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).

¹³ 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.

Études de cas sectorielles

L'OFFRE D'ÉDUCATION PRIMAIRE À BOROMO. L'ÉDUCATION ENTRE ACCÈS ÉQUITABLE ET RÉDUCTION DES COÛTS

L'objectif de cette étude de cas est de dresser un état des lieux de l'offre d'éducation scolaire dans la commune de Boromo.

Quatre points qui nous semblent fondamentaux pour comprendre la situation de l'enseignement scolaire primaire au niveau communal seront particulièrement développés : le cadre institutionnel national, qui pèse sur les modalités locales de délivrance de l'enseignement, l'organisation au niveau communal de l'offre d'éducation primaire, les caractéristiques de la demande de scolarisation, la situation des enseignants.

L'histoire des chiffres : une précaution méthodologique¹⁴

Tout au long de l'étude, nous présenterons des chiffres relatifs aux taux brut et net de scolarisation au Burkina Faso et dans les différentes circonscriptions administratives qui nous intéressent. Ces taux sont des indicateurs définis par l'Unesco pour donner une image des réalités scolaires et éducatives dans les différents pays et définir ses politiques et celles des États. Le taux brut correspond au nombre d'enfants inscrits dans un cycle (primaire, secondaire, supérieur), quel que soit leur âge, rapporté à la population totale de la tranche d'âge correspondante officiellement définie. Dans le cas de l'éducation primaire au Burkina Faso, il s'agit donc du nombre d'enfants inscrits du CP1 au CM2 rapporté au nombre d'enfants de sept à douze ans. Le taux net est pour une tranche d'âge donnée le rapport entre le nombre de scolarisés et la population totale de la tranche d'âge. Dans le primaire au Burkina Faso, ce taux correspond aux enfants de sept à douze ans inscrits à l'école par rapport à l'ensemble des enfants de cette tranche d'âge.

Cependant, ces chiffres sont seulement des indicateurs ; ils ne donnent qu'une approximation de la réalité. Ils supposent des ajustements qualitatifs systématiques. Par exemple, les taux brut et net de scolarisation font de l'âge une variable descriptive stable alors qu'au Burkina Faso cette variable est aléatoire. Premièrement, les jeux de relations entre parents d'élèves et enseignants font que le plus souvent les enfants inscrits dans un cycle peuvent avoir deux à trois années de plus que la tranche d'âge officiellement prévue : les enfants de 16 ans au CM2 ne sont pas des exceptions. D'autre part, la possibilité d'obtenir l'inscription des enfants en produisant un jugement supplétif offre la possibilité aux parents d'élèves de modifier l'âge de leurs enfants pour pouvoir les inscrire.

Ensuite, nous sommes en Afrique subsaharienne dans un environnement démographique extrêmement jeune (44% de la population a moins de quinze ans, contre 29% pour la population mondiale)¹⁵. Les taux qui se rapportent à la population totale des enfants ou à une tranche d'âge peuvent paraître faibles mais correspondre à des nombres importants d'individus. Rapportés au faible nombre de classes, les taux sont peu révélateurs. Dans ce rapport, nous parlerons de demande

¹⁴ Cette étude de cas a été relue par E. Lanoue (Institut de recherche pour le développement, Unité de recherche 105, Ouagadougou) et par H. Chéron (Laboratoire Citoyennetés).

¹⁵ Voir sur le sujet A. Antil, 2006 et www.prb.org/pdf06/06worlddatasheet.pdf.

forte, d'enseignants pressurés et de classes pléthoriques allant jusqu'à 114 élèves alors même que le taux brut de scolarisation est plutôt bas (avec 41,1% la Province des Balé est quinze points sous la moyenne nationale de 56,8% à la rentrée 2003).

Tableau n° 11. Évolution des effectifs de 2002- 2005 dans la Province des Balé

Année	2002-2003			2003-2004			2004-2005		
	Garçons	Filles	Total	Garçons	Filles	Total	Garçons	Filles	Total
Effectifs	8 924	6 323	15 247	9 997	7 366	17 363	10 729	8 433	19 162
TBS	41,4%			41,9%			51,1%		

Source : Bilan de l'exécution du PDDEB dans la province des Balé, période de 2003 à 2005, 1^{er} semestre 2006.

Enfin, les indicateurs des institutions internationales sont produits pour donner une image de la place des pays dans la course au développement. Ils permettent de montrer aux bailleurs quels sont les Etats les plus dynamiques, ceux dont on peut espérer un bon « retour social sur investissement financier »¹⁶ (Abélès, 2001). Les statistiques scolaires sont donc l'objet d'un gonflement systématique et d'« ajustements » réalisés par les pouvoirs publics et les projets. La stratégie de gonflement des statistiques de la scolarisation n'est pas nouvelle en Afrique francophone. Si aujourd'hui elle permet de maintenir l'attention des bailleurs internationaux sur le pays en démontrant ses aptitudes prochaines à réunir les conditions du décollage économique, à l'époque coloniale elle permettait de montrer les progrès de la mission civilisatrice de la France.

Sans entrer dans une analyse statistique critique, nous recommandons donc la plus grande prudence dans les chiffres produits par la CEB de Boromo I et le PDDEB que nous mentionnons.

Cadre institutionnel national de l'enseignement primaire

Histoire des politiques d'éducation au Burkina Faso

Depuis 1960, l'État burkinabè s'est impliqué dans des vagues successives de réforme de son système éducatif. On peut identifier quatre moments dans ce processus.

- ▷ De 1960 à 1976, les réformes de l'éducation avaient deux leitmotifs : la réadaptation des programmes et l'éducation universelle en Afrique à l'horizon 1980. Cet objectif avait été formulé par la Conférence des ministres en charge de l'éducation dans les pays africains à Addis-Abeba en 1961. Les programmes d'enseignement devaient connaître une « africanisation » grâce à la création d'une scolarité mieux adaptée aux réalités économiques et socioculturelles. Ceci notamment à travers des méthodes d'enseignement élaborées par l'école normale de Dakar et la vulgarisation des écoles rurales. Ces écoles avaient pour vocation de récupérer les enfants qui n'avaient pas eu accès à l'école classique par une formation intégrant des activités de production agricole.
- ▷ Durant la période 1976-1984, la Haute-Volta a connu une succession de contestations et de régimes d'exception. En 1978, le premier recrutement des Instituteurs adjoints (I.A.) a lieu. Dès leur recrutement, ils sont envoyés sur le terrain sans formation initiale. Mais le Syndicat national des enseignants africains de la Haute-Volta (SNEAHV) réagit contre cette nouvelle politique de renforcement du personnel enseignant en conduisant « la grève des 56 jours ». L'année suivante,

¹⁶ L'expression est reprise de Marc Abélès (2001). Elle décrit les motivations et les modalités de financement d'œuvres sociales par les milliardaires américains. Si les anciennes fondations (comme Ford ou Rockefeller) fonctionnaient selon une logique de don, les fondations créées par les « nouveaux riches » fonctionnent aujourd'hui selon une logique marketing et financière où les dons sont des investissements dont on attend un retour qui peut être mesuré par des objectifs à atteindre et des outils de contrôle statistiques.

une nouvelle réforme de l'école introduit les premières expériences d'enseignement primaire bilingue avec les trois langues les plus parlées au Burkina Faso (jula, fulfuldé, mooré).

- ▷ La période révolutionnaire (1984-1988) commencera par la grève des enseignants de 1984 suivie du licenciement de plus de 2 000 instituteurs (1 300 selon les autorités) le 22 mars 1984. Ils sont remplacés en avril 1984 par les « Enseignants révolutionnaires » (E.R.) recrutés sur la base de leur bonne volonté, auxquels seront joints les « appelés » ou les « volontaires » du Service national populaire (les « enseignants Sernapo »).
- ▷ Après le coup d'État du Front populaire en octobre 1987, les nouvelles autorités entreprennent une réforme incrémentielle de l'école qui se poursuit encore aujourd'hui et dont nous allons voir les détails.

Le dispositif légal depuis 1991

Depuis la nouvelle Constitution de 1991, l'offre en matière d'enseignement primaire est encadrée par quatre dispositifs légaux et institutionnels : la loi d'orientation, la lettre de politique éducative, le plan d'action national et le Plan décennal (PDDEB).

La loi d'orientation de l'éducation

L'article 18 de la Constitution de juin 1991 stipule que tout citoyen burkinabè a droit à l'instruction et à la formation. Ce droit est traduit par la loi d'orientation de l'éducation n°13/96 du 19 mai 1996, qui institue la scolarité obligatoire pour tous les enfants scolarisables (6 à 16 ans). Elle précise également la structure du système éducatif, fixe les grandes orientations de l'éducation scolaire et de la formation professionnelle. Cette loi fixe aussi les conditions de fonctionnement, les contenus des cursus et les capacités requises pour l'exercice du métier d'enseignant. Pour l'enseignement primaire, plusieurs textes précisent les modalités de travail :

- le décret 74/465/PRES/EN du 21 décembre 1974 portant Conditions de fréquentation scolaire des élèves en grossesse ; le Raabo n°AN VI-023/FP/MEBAM du 25 mai 1989 portant Organisation de l'Institut pédagogique du Burkina (IPB), qui introduit une innovation en créant un Service de la promotion de la scolarisation des filles (SPSF) ;
- le décret n°96-351/PRES/PM/MEBA du 11 septembre 1996, qui érige le SPSF en Direction de la promotion de la scolarisation des filles (DPSF) ;
- la loi 39/98/AN du 30 juillet 1998 portant Réglementation des établissements de l'État à caractère administratif ;
- le décret n°99-254/PRES/PM/MEBA du 20 juillet 1999 portant Adoption d'un plan décennal de développement de l'éducation 2000-2009. C'est dans le cadre de ce plan que se mènent toutes les actions d'expansion de l'éducation ;
- le décret n°2001-143/PRES/PM/MEBA/MEF du 24 avril 2001 portant Approbation des statuts des Enep, qui régit la formation initiale des enseignants du primaire ;
- le décret n°2001-178/PRES/PM/MEBA du 24 mai 2001 portant Adoption du plan d'augmentation de l'efficacité du système d'éducation de base ;
- le décret 2006-377/PRES/PM/MFPRE/MEBA/MFB portant Organisation des emplois spécifiques du Ministère de l'enseignement de base et de l'alphabétisation. Ce décret spécifie les différents types d'emploi du Meba, les conditions d'exercices et la classification catégorielle.

La Lettre de politique éducative

La lettre de politique éducative MEBA/MESSRS de 2001 est l'instrument qui permet au Ministère de l'Éducation de base et de l'Alphabétisation (Meba) et au Ministère de l'enseignement secondaire, supérieur et de la recherche scientifique (MESSRS) de mettre en œuvre la politique du gouvernement. Elle précise les finalités, les objectifs généraux et spécifiques, et les grandes questions d'orientation de l'éducation. Cette lettre vise un taux brut de scolarisation de 70% et un taux de

scolarisation des filles de 65% à l'horizon 2010. Elle vise également un taux d'alphabétisation de 40% et une revitalisation des activités manuelles et pratiques.

Le Plan d'action national

Les plans de développement de l'éducation de base sont conduits par le Ministère (Meba) et par les Nations Unies (Unesco, Unicef).

Le Plan d'action national de l'éducation pour tous (PAN/EPT) du Meba est beaucoup plus ambitieux que la Lettre de politique éducative. Le texte est d'abord un état des lieux de l'éducation de base et un diagnostic des différentes institutions d'enseignement et de formation. Ensuite, il s'agit d'un plan stratégique qui fixe les objectifs de l'éducation pour tous (EPT) au Burkina à partir du cadre d'action issu du forum international de Dakar de 2000. Pour l'éducation primaire, le PAN/EPT propose de :

- porter le taux de scolarisation à 100% et celui d'alphabétisation à 60% à l'horizon 2015 ;
- diversifier les formules d'éducation de base ;
- moderniser les écoles franco-arabes ;
- et améliorer la qualité de l'enseignement par la formation du personnel.

Le Programme décennal de développement de l'éducation de base

Conjointement au PAN/EPT, le gouvernement burkinabè et ses bailleurs de fonds conduisent le Programme décennal de développement de l'éducation de base (PDDEB). Il s'agit d'une politique sectorielle de développement du système éducatif lancée en septembre 2002. Ses principaux objectifs sont l'augmentation des statistiques (70% de scolarisation en dix ans) et la promotion de l'équité (amélioration de l'accès des filles et des zones rurales à l'école). La stratégie du programme pour atteindre ces objectifs est fondée sur :

- la diversification des formules d'éducation de base notamment par le développement des écoles satellites, des Centres d'éducation de base non-formelle (CEBNF), des écoles franco-arabes, des centres « d'alphabétisation des petits » ;
- la formation du personnel d'enseignement et d'encadrement ;
- l'amélioration des conditions d'enseignement et d'apprentissage par la mise en place de projets d'école et un contrôle régulier de la qualité ;
- la diversification des formations post-alphabétisation en français et en langues nationales ;
- le renforcement des capacités de pilotage et de gestion du Meba par la formation des personnels, le développement de l'information et de la recherche appliquée, la mise en place d'un dispositif opérationnel de suivi/évaluation des projets et programmes conduit par le ministère.

Le PDDEB est exécuté selon des plans d'action annuels provinciaux. D'un coût estimé à 235 milliards de francs CFA, le PDDEB est principalement financé par la Banque mondiale, les Pays Bas et le Canada. D'autres pays interviennent dans le programme de manière ponctuelle et parfois à travers des projets comme l'ES/CEBNF (Unicef/Coopération Suisse).

La réduction du budget de l'État

L'État burkinabè et les bailleurs du Meba (notamment l'Unesco) sont dans une logique de massification de l'éducation scolaire formelle et informelle. Cependant, conjointement, les bailleurs structurels de l'État, comme la Banque mondiale, lui imposent des réductions budgétaires drastiques. Dans un pays où l'éducation est une des prérogatives de l'État, le Burkina Faso doit résoudre la contradiction entre l'imposition morale de la massification de l'éducation scolaire et l'imposition économique d'une réduction de ses dépenses publiques.

Quatre solutions sont mises en place pour résoudre cette contradiction :

- la baisse du niveau de qualification pour le recrutement des enseignants accompagnée de la baisse de leur temps de formation :

« Il serait possible, surtout pour le primaire et le premier cycle du secondaire, d'abaisser les qualifications minimales exigées des futurs enseignants. Si l'on se montrait moins exigeant quant à leur formation initiale, on pourrait leur offrir des rémunérations inférieures aux barèmes actuels. ... Le nombre croissant des jeunes qui ne trouvent pas d'emploi à l'issue du secondaire et de ceux qui ont fait des études supérieures, poursuivies ou non jusqu'à l'obtention d'un diplôme, dénote la présence d'individus suffisamment motivés et compétents pour enseigner. Ceux-ci pourraient en définitive être disposés à accepter les traitements un peu inférieurs à ceux qui reçoivent actuellement les enseignants » (Rapport de la Banque mondiale, cité par Badini A, 2006 : p.3).

- un flou légal sur l'obligation de scolarisation rapportée à l'âge :

« Aucun n'enfant ne doit être exclu du système éducatif avant ses 16 ans révolus, dès lors que les infrastructures, les équipements, les ressources humaines et la réglementation scolaire en vigueur le permettent. » (Loi d'orientation de l'éducation n°13/96 du 19 mai 1996, art.2. Souligné par nous).

- des techniques de gestion des classes et des recrutements qui permettent de gonfler les effectifs avec de faibles coûts de fonctionnement (voir plus bas);
- une sollicitation toujours plus grande des parents d'élèves avec l'institutionnalisation des Associations de parents d'élèves (APE) comme soutien au fonctionnement de l'école.

Nous verrons par la suite les conséquences de ces stratégies sur l'offre d'éducation au niveau communal.

Les types d'offre éducative au Burkina Faso

La superposition de ces différentes politiques d'éducation conduit au déploiement d'une offre scolaire diversifiée. Cette diversification est particulièrement soutenue par le Programme décennal (PDDEB) et le projet ES/CBENF.

L'enseignement primaire classique et ses techniques pédagogiques

C'est la forme d'enseignement la plus répandue. Le cursus de six ans comprend les cours préparatoires (CP), élémentaires (CE) et moyens (CM) comptant chacun deux années.

Globalement, les limites de moyens imposent que les écoles soient constituées d'un bâtiment de trois salles de classes correspondant chacune à un cours (CP, CE, CM). Les recrutements d'élèves pour le CP1 se font donc une année sur deux. Les années de recrutement correspondent au passage des élèves de CP2 au CM1 qui libèrent ainsi la salle du CP et permettent le recrutement de nouveaux élèves. Les années de non recrutement correspondent au passage des élèves à la deuxième année du même cours : du CP1 au CP2. Or, à partir de 1991, l'école burkinabè adopte une politique d'expansion, et d'égalité d'accès entre garçons et filles et entre zones rurales et urbaines. Pour pallier la faiblesse des recrutements, deux innovations pédagogiques sont conçues : les classes « double flux » (CDF) pour les zones urbaines et les classes « multigrades » (CMG) pour les zones rurales.

■ **Les classes double flux 2.1.1 et 2.1.2**

Les classes double flux (CDF) ont deux formules d'application : la formule 2.1.1 et la formule 2.1.2.

La formule 2.1.1 correspond à deux cohortes d'élèves, tenues par un enseignant, pour une salle de classe. Dans un premier temps l'enseignant doit tenir une cohorte dans la matinée pendant que la seconde cohorte est à la maison, en attendant de pouvoir occuper la salle dans l'après-midi. Les périodes de cours sont inversées chaque jour pour permettre au groupe de l'après-midi d'avoir cours dans la salle la matinée et vice-versa. Les instituteurs bénéficient de 15 000 francs CFA d'indemnités mensuelles.

Face à cette solution de « demi-scolarisation », les parents d'élèves ont globalement rejeté cette initiative et nombre d'entre eux ont préféré garder leurs enfants à la maison. Les enseignants avaient du mal à récupérer les enfants qui n'avaient pas eu cours le matin. Ils étaient envoyés au champ ou faire du commerce.

Cette formule sera abandonnée au profit de la formule 2.1.2 : deux cohortes d'élèves pour une classe, tenues par deux enseignants. Il y a dans ce cas une cohorte *intra muros* et l'autre *extra muros*. La cohorte *extra muros* est occupée à des activités de production. Mais le matériel et les moyens nécessaires sont rarement arrivés, laissant ainsi le « maître se débrouiller comme il peut pour occuper la cohorte qui se trouve dehors » (Coulibaly K. Lassina, chef de CEB Boromo I). Dans de nombreuses localités, le second enseignant n'a pas été affecté, si bien que l'enseignant en poste s'est retrouvé avec des classes pléthoriques.

Les CDF sont surtout mis en place dans les zones urbaines ayant une forte demande de scolarisation et une insuffisance d'infrastructures d'accueil. Cette technique est principalement appliquée dans les classes où les effectifs atteignent quatre-vingt-dix élèves au minimum. Ce qui, aux yeux des concepteurs, permet d'accroître considérablement le nombre d'élèves, avec des effectifs de pointe de 120 élèves.

■ **Les classes multigrades**

Pour les zones rurales dont la demande de scolarisation est considérée comme faible, les classes multigrades (CMG) ont été expérimentées en 1991-1992 puis généralisées en 1994-1995, en même temps que les CDF. Mais elles existaient déjà de fait pour le cours moyen, à cause des échecs au Certificat d'études primaires élémentaires (CEPE) et au concours d'entrée en 6^{ème}. Cette technique consiste à avoir les deux niveaux d'un cours dans la même salle tenue par un même enseignant : par exemple le CP1 et le CP2, le CE1 et le CE2, le CM1 et le CM2. La programmation des cours est organisée pour permettre à l'enseignant de s'occuper alternativement des deux niveaux d'enseignement. Le volume de travail pour les CMG est assez important parce que chaque enseignant doit faire la préparation pour deux classes. Les cours de la matinée prennent fin à 12h30 tandis qu'ils s'arrêtent à 12h dans les classes classiques.

L'avantage de ce système est de résoudre le problème d'infrastructures ne multipliant par deux le nombre de classes tout en conservant les moyens de base du système (un bâtiment, trois salles de classe, trois enseignants). Cette formule permet ainsi d'abandonner le recrutement alterné et de faire des recrutements chaque année. Ce qui contribue à rehausser les taux de scolarisation.

Comme pour les CDF 2.1.1, les enseignants perçoivent 15 000 francs CFA par mois pour les CMG tenues. Cependant, ce type de classes semble poser des problèmes de formation :

« La difficulté principale est que les enseignants ne sont pas préparés pour ça, si je dis préparés, ils n'ont pas une formation de base adaptée à ce système-là. Il y en a qui sont venus comme ça ; nous on a eu la chance d'être formés quelques jours. Sinon une formation de longue durée on n'en a pas connu. C'est au tout début où les enseignants étaient formés à Bobo pendant les vacances... La dernière formation de ce type doit dater de 96. Dans les faits les inspecteurs prenaient des initiatives pour former les gens ; mais comme les formations ne sont pas « perdiemées », il y a un désengagement quant à la participation des enseignants. Ils ont la volonté de se faire former, mais s'il n'y a pas de prise en charge vraiment c'est difficile » (K. Dembélé, directeur école A de Boromo).

Les écoles satellites

Les écoles satellites sont gérées par le projet ES/CEBNF (Unicef, Coopération Suisse). Les écoles satellites ont été créées pour les localités rurales ne remplissant pas les conditions de population et de distance pouvant permettre de bénéficier de l'ouverture d'une école par le ministère. Elles sont

constituées de trois classes maximum et elles sont, en principe, situées à moins de 5kms d'une école dite « mère » qui devrait avoir obligatoirement 6 classes.

Les textes qui régissent le recrutement pour les écoles satellites, limitent le nombre d'élèves à quarante-cinq. Mais faute d'infrastructure scolaire dans le village et vu l'importance de la demande, cet effectif est souvent dépassé. Or, dans les écoles satellites les élèves sont dotés chaque année de manuels et de cahiers par le programme ES/CEBNF prévus pour quarante-cinq élèves. Ce qui entraîne l'instauration d'une cotisation APE de 1 000 francs CFA par enfant pour payer les fournitures des enfants supplémentaires.

Dans le système des écoles satellites, les enfants commencent la première année avec 75% d'enseignement en langue locale, l'objectif étant de ne pas créer une rupture dans le passage de la famille à l'école. Au CP2, le français est introduit à 50%. Dès le CE1, le français est parlé à 100%.

Les promoteurs des écoles satellites font l'hypothèse que les acquis obtenus durant les phases langue maternelle et bilingue favorisent le passage d'un enseignement en langue maternelle à un enseignement entièrement en français. C'est sur la base de cette hypothèse que les enfants de l'école satellite sont jugés aptes à intégrer le système classique au CE2. Cependant, d'après Tréfault (1999 : 318-319), les facteurs de réussite scolaire ne peuvent pas être attribués à telle méthode ou à telle langue mais aux conditions qui permettent l'acquisition correcte de celle-ci (le plaisir, l'envie de lire et de communiquer par écrit). Il est à craindre qu'avec la standardisation des enseignements, la pauvreté des formations et des moyens, ces conditions ne soient pas réunies.

Les Centres d'éducation de base non formelle

Parallèlement aux écoles satellites, le projet ES/CEBNF développe les Centres d'éducation de base non formels (CEBNF) depuis 1995. La philosophie qui sous-tend le projet est de rattraper les insuffisances de l'État en matière d'éducation par la réintégration des adolescents dans leur milieu à travers l'apprentissage.

Les centres sont conçus pour les enfants de neuf à quinze ans qui n'ont pas pu fréquenter l'école ou qui en sont sortis prématurément. Ce sont des centres de scolarisation et de formation professionnelle (soudure, menuiserie, mécanique) qui demandent une participation financière aux parents d'élèves. Le cycle scolaire dure quatre ans. Les curricula sont divisés en formation scolaire et en formation professionnelle avec différents modules intégrés au fil des quatre années. Il y a des possibilités d'option en fonction des métiers.

Globalement, plusieurs difficultés émaillent la mise en place des CEBNF : abandons des cours pour recherche de travail rémunéré, retard dans la mise en route des formations professionnelles, manque de matériel pour les apprenants.

L'école franco-arabe

Selon le Plan d'action national de l'éducation, l'augmentation du taux de scolarisation se fera par la diversification des formules d'éducation, notamment par la prise en compte dans le système officiel des écoles franco-arabes.

Les écoles coraniques sont prises en compte par les statistiques scolaires et elles reçoivent des dotations en matériel didactique au même titre que les établissements publics. Mais jusqu'à présent, ces écoles sont reconnues surtout pour leur contribution à l'alphabétisation plutôt qu'à la scolarisation. La perspective qui est envisagée pour ces écoles est le développement de partenariat avec des propriétaires d'écoles de ce type dans les villes comme Bobo ou Ouagadougou afin d'espérer y orienter les élèves de Boromo qui ont fini leur scolarité. De façon générale, l'option des écoles franco-arabes est la jonction avec des pays arabes qui offrent plus d'opportunité en matière d'offres d'emplois.

Une contradiction institutionnelle

Globalement la délivrance de l'enseignement scolaire par l'État au Burkina Faso est prise dans une contradiction entre massification de l'école et réduction des dépenses publiques. Cette contradiction entraîne une situation scolaire marquée par :

- une fragmentation des politiques publiques à travers la diversification de l'offre scolaire laissant une grande marge de manœuvre aux écoles privées et aux projets (écoles satellites, CEBNF, et écoles bilingues, écoles franco-arabes) ;
- une mauvaise qualité de l'enseignement dispensé ;
- des demandes de plus en plus en poussées d'investissement individuel de la part des enseignants et de participation de la part des parents d'élèves.

Les structures de l'éducation primaire dans la commune de Boromo

La Direction provinciale d'éducation de base et de l'alphabétisation

La DPEBA des Balé est rattachée à la Direction régionale de l'éducation de Base (Dreba) de la boucle du Mouhoun. La Dreba est localisée à Dédougou (110 km au nord de Boromo) et couvre six directions provinciales : les Banwa, les Balé, la Kossi, le Mouhoun, le Nayala et le Sourou.

La Direction provinciale d'éducation de base et de l'alphabétisation est chargée de la mise en œuvre et de la coordination de la politique sectorielle de l'éducation de base au niveau provincial. Située dans la ville de Boromo au secteur n°1, dans le quartier administratif, la Direction comporte six services internes en plus du bureau du directeur :

- le secrétariat ;
- le service des statistiques et de la carte scolaire ;
- le service d'appui à l'encadrement et à la formation pédagogique et andragogique¹⁷;
- le service de gestion des ressources humaines ;
- le service de gestion des ressources financières, matérielles et des infrastructures ;
- le service de l'amélioration de la qualité de vie scolaire.

Le personnel est essentiellement composé d'enseignants déchargés de cours pour assurer les tâches administratives. Mais, on note de plus en plus la présence de personnel issu de l'École nationale d'administration et de magistrature (Enam), formé comme conseiller et attaché d'intendance ou d'administration scolaire. Ces arrivées entraînent des conflits avec les enseignants qui occupaient ces postes de responsabilité. Ils perçoivent mal l'arrivée de spécialistes de l'administration qui les obligerait à repartir en classe.

La DPEBA compte six Circonscriptions d'éducation de base (CEB), dirigées chacune par un inspecteur. Les CEB des Balé totalisent 129 écoles, dont huit écoles privées franco-arabes. Ce sont les CEB de :

- Boromo I, qui comprend la commune composée des quatre secteurs du chef-lieu, de huit villages et d'un hameau de culture ;
- Boromo II, qui est composée des départements de Siby et de Pa ;
- Bagassi, qui regroupe les départements de Bagassi et de Pompoï ;
- Yaho, comprenant les départements de Yaho et de Bana. Située à 75 km de Boromo, c'est la CEB la plus éloignée de la direction ;
- Fara, qui est composée des départements de Fara et de Poura ;

¹⁷ Pédagogie pour l'enseignement des adultes.

- Oury ,qui correspond au département éponyme.

La Circonscription d'Éducation de Base de Boromo I

L'espace communal de Boromo correspond désormais à la Circonscription d'éducation de base de Boromo I. Elle a été créée à la rentrée 2006-2007 avec la division de l'ancienne circonscription qui administrait les écoles de Boromo et des départements de Siby et Pa. La CEB est dirigée par un chef de circonscription (CCEB). Elle est composée des services suivants :

- un secrétariat ;
- un service de contrôle des cantines ;
- un service des examens et concours ;
- un service de gestion des moyens et ressources ;
- un service des statistiques ;
- un service encadrement pédagogique et de la formation des maîtres et animateurs.

L'offre éducative à la CEB de Boromo I est composée de quinze écoles publiques (treize classiques et deux satellites) et de deux écoles privées (franco-arabes), soit un total de dix-sept écoles primaires. Il y a également un projet de Centre d'éducation de base non formelle (CEBNF) en cours de réalisation à Wahabou.

Chaque école est dirigée par un directeur. Ce dernier peut être un Instituteur principal (IP) ou un Instituteur certifié (IC), déchargé ou non de cours, mais habilité selon le décret n°2006-377/PRES/PM/MFPRE/MEBA/MFB portant Organisation des emplois spécifiques du Meba.

On trouve donc trois types d'école dans la CEB de Boromo I.

- ▷ Les écoles classiques : quatre écoles à Boromo, deux à Wahabou. Les villages d'Ouroubono, Koho, Lapara, Nanou, Siguinoguin, Virou et Wako disposent chacun d'une école, soit au total treize écoles pour l'ensemble de la CEB. A Boromo, chronologiquement, après l'école A (aujourd'hui située au secteur n°4), il faut attendre l'année 1980 pour qu'une seconde école (l'école B) soit construite au secteur n°3. Sept ans après cette dernière s'ouvre l'école C au secteur n°2, sous la période révolutionnaire. Sa réalisation a connu une forte mobilisation des habitants. La dernière école construite à Boromo est l'école D dans le secteur n°3. Ses trois premières salles ont été réalisées en 2002. Elle est en phase de normalisation. A la rentrée 2005, sept classes pratiquaient le régime à double flux dans la CEB Boromo I.
- ▷ Les écoles satellites. La CEB de Boromo compte deux écoles satellites : Kagré (hameau de culture) et Wahabou. L'école satellite de Wahabou est située à côté de l'école d'application pour les élèves-maîtres stagiaires (école A). En 2006-2007, il y a cinquante élèves au CP1, quarante-cinq au CP2 et cinquante-quatre au CE1, soit un total de 149 élèves. A Kagré, l'école satellite peut transférer des élèves à Boromo, à une dizaine de kilomètres. Les écoles les plus proches sont Lapara (5 km) et Virou (5 km). Les effectifs de l'école de Kagré pour la rentrée 2006-2007 au CP1 sont de cinquante-six élèves, et au CP2 soixante-et-un élèves, soit un total de 117 élèves.
- ▷ Les écoles franco-arabes. La CEB de Boromo I compte deux écoles franco-arabes. Les deux écoles totalisaient en 2005-2006 un effectif de 157 élèves, dont cinquante-neuf filles. Elles sont toutes deux situées au secteur n°2, non loin de la grande mosquée. A l'origine l'école franco-arabe était plutôt l'œuvre des sunnites. Elle a été l'objet de querelles idéologiques entre cette mouvance et la confrérie tijanya. Certains parents n'y envoyaient donc plus leurs enfants. Mais selon le responsable de l'école, ces malentendus sont actuellement réglés.

Toutes ces écoles ont été réalisées soit par l'État, soit par des ONG, mais toujours avec la participation des populations. Certaines classes sont sous des tentes (voir plus bas), et un magasin de stockage de vivres à Boromo est utilisé comme salle de classe. Le tableau suivant donne un aperçu des infrastructures de la CEB de Boromo I à la rentrée 2006.

Tableau n°12. Situation matérielle des écoles classiques et satellites : bâtiments scolaires, logements et dépendances.

	Bâtiments scolaires						Dépendances		Logements			
	Classes construites	Classes ouvertes	Dure	Semi-dur	Banco	Paillote	Latrines	Cantines	Dur	Semi-dur	Banco	Paillote
Boromo ville	22	23	22	-	-	-	07	03	08	-	-	-
Boromo département	38	35	38	-	-	-	20	05	11	-	03	-
total	60	58	60	-	-	-	27	08	19	-	03	-

Source : Rapport de rentrée scolaire 2005-2006, CEB/Boromo I, novembre 2006, p.11.

En plus des bâtiments scolaires, des logements sont normalement prévus pour les enseignants. Mais pour ceux qui sont en ville, il est plus intéressant de trouver un logeur et de percevoir des indemnités. Beaucoup estiment pouvoir se loger moins cher et utilisent leurs indemnités pour améliorer leurs conditions d'existence.

En plus de la participation des populations à la construction des écoles, les fournitures scolaires sont à la charge des parents d'élèves. Dans les années 90, l'État a décidé de soutenir les recrutements des filles par l'octroi de manuels scolaires. Selon la DPEBA, la continuité de cette politique dans les écoles publiques a permis d'atteindre le rapport d'un livre pour deux élèves. La difficulté réside dans le fait que les dotations n'arrivent pas souvent à temps. Dans ce cas les parents sont sollicités pour l'achat de certaines fournitures afin de permettre de commencer les cours. Ces derniers ont parfois du mal à comprendre cette sollicitation d'autant plus qu'officiellement l'État prend en charge la scolarisation des filles.

Les acteurs institutionnels

La Mairie

La loi 055-2004/AN du 21 décembre 2004 portant Code général des collectivités territoriales au Burkina Faso définit onze domaines de compétences dévolues aux collectivités territoriales, dont l'éducation préscolaire et l'éducation primaire. L'État conserve les compétences de définition des politiques et de gestion du personnel enseignant et les communes gèrent les classes, les logements de maîtres, les latrines, les forages, les personnels d'entretien. Malgré l'absence de décret d'application, les autorités municipales de Boromo ont entrepris dès leur premier mandat (en 2000) de nouer des relations avec des ONG et avec une communauté de communes françaises, Rance-Fémure, afin de bénéficier de réalisation d'infrastructures permettant d'améliorer l'accès à l'éducation.

« Avant même que l'État ne décide qu'elle sera rattachée aux communes, nous avons dès notre prise de service mis l'accent sur l'éducation ; parce que nous pensons avant tout qu'un homme éduqué peut résoudre plus facilement ses problèmes, peut juger le pour et le contre, et mieux affronter la vie. Dans le cas contraire ça sera simplement une bête de somme, soit au niveau de la politique, soit au niveau de toute autre chose. Nous avons d'abord commencé par normaliser les écoles avec les ONG. Quand nous sommes arrivés en 2000, nous avions trois mois pour résoudre un problème parce que l'ONG fermait dans trois mois. Il fallait mettre tout en action pour pouvoir avoir au moins une école. Ainsi nous avons normalisé l'école D avec 3 classes, ensuite avec le logement du maître, et nous avons réalisé un pont afin de permettre aux gens de traverser pour aller à l'école, parce que quand il pleuvait il fallait attendre que l'eau baisse ou faire de grands détours » (Maire de Boromo).

D'autres projets sont en cours tels que la réalisation d'une école maternelle, d'une école primaire et d'un lycée technique. En tout état de cause, le décret n°2006-209 de juin 2006 ne prévoit pas pour

les communes d'autres prérogatives que celles de gérer les infrastructures d'alphabétisation, préscolaires et primaires (art.4).

L'équipe municipale de Boromo a donc devancé la législation en matière de délivrance décentralisée de l'éducation préscolaire et de base. Nous expliquons cette situation par la poursuite conjointe d'objectifs électoraux et d'une contribution visible à la construction de la « grandeur » de la localité. L'investissement dans les infrastructures publiques telles que les marchés, les gares routières et les écoles est effectivement une contribution à l'augmentation du bien commun de la localité et de sa grandeur vis-à-vis des autres localités. L'anticipation de la loi par le lancement de projets et de normalisation d'école entre ainsi dans le bilan de l'équipe municipale.

Les appuis extérieurs de la commune

Pour mener à bien ses projets, la mairie travaille avec les partenaires suivants :

- l'Unicef, pour la prise en charge des enfants en situation difficile ;
- le projet PDRI/HKM, pour la normalisation de l'école C et la réalisation du pont pour accéder à l'école B ;
- PFDL/BH, pour la réalisation des logements de maîtres, des salles de classes, du Centre de promotion et d'alphabétisation fonctionnelle (CPAF) et des tables-bancs hors des 4 secteurs de Boromo ;
- la coopération Suisse, pour l'ouverture des écoles satellites de Wahabou et Kagré ;
- la communauté des communes Rance-Frémure en France pour la normalisation de l'école D.

Les APE : un rôle structurel dans la production de l'école

L'article 45 de la loi 013/96 du 19 mai 1996 portant Loi d'orientation de l'éducation stipule que « *le financement de l'enseignement et de la formation est assuré par l'État, les collectivités locales, les familles et les personnes morales ou physiques* ».

Les APE (officiellement APEP : Association des parents d'élèves du primaire) sont des structures constituées par les parents qui ont au moins un enfant inscrit dans un établissement d'enseignement. Constituées selon la loi 10-92/ADP, du 21 décembre 1992 portant Liberté d'association au Burkina Faso, elles ont été généralisées dans la deuxième moitié des années soixante-dix. Elles ont pour objectif de lever les difficultés qui pourraient entraver la scolarisation des enfants.

Les APE sont dirigées par un bureau mis en place par élection tous les deux ans. Mais par manque de candidatures, certains membres cumulent des mandats. Les rencontres ordinaires se tiennent à la rentrée scolaire et en fin d'année, tandis que les rencontres extraordinaires se tiennent au fur et à mesure que les problèmes apparaissent. À Boromo I les cotisations varient entre 1 600 et 2 100 francs CFA, sur lesquels 100 francs CFA sont reversés à la CEB pour son fonctionnement.

Les cotisations des parents d'élèves contribuent à la réalisation d'infrastructures, à l'achat des fournitures des maîtres, à payer la contribution (en nature ou en espèces) de l'école pour l'acquisition de vivres pour la cantine scolaire. En effet, l'APE de chaque école doit constituer une cantine scolaire endogène pour pouvoir bénéficier des vivres du projet cantine scolaire (soutenu par le projet Catwell). L'appui est donné de façon régressive : deux tiers des vivres Catwell contre un tiers par les APE la première année ; le rapport s'inverse la deuxième année pour qu'en définitive Catwell se décharge et laisse l'école prendre la cantine entièrement en charge. A la rentrée, chaque élève est ainsi tenu d'apporter une assiettée de vivres (*yorba*) pour la constitution de la cantine.

« Le retrait de l'État de la prise en charge de la scolarisation entraîne pour les parents l'introduction d'un coût qu'ils doivent désormais assurer. Cela crée un facteur limitant pour l'accès à l'instruction. Alors que de nos jours l'école est devenue un enjeu, chaque parent veut que son enfant ait l'instruction »
(M. Sacko, parent d'élève, Wahabou).

« Les rencontres APE sont surtout l'occasion de rappeler aux parents le paiement des cotisations scolaires » (O. Zongo, Boromo).

En effet, certains parents ne parviennent pas à payer les frais de scolarité de leurs enfants : mais « c'est entre nous. Si tu fais chasser l'enfant de quelqu'un, c'est toi qu'il accusera ! » (Seynou, I, secrétaire à l'information de l'APE école A). Les enfants dont les parents ne paient pas la scolarité ne sont pas définitivement exclus parce que les directeurs pensent que « Ce n'est pas la faute à l'enfant » (Nabie B., directeur de l'école A). Cependant, les APE sont de plus en plus exigeantes et poursuivent les parents jusqu'à la rentrée suivante pour encaisser les arriérés. Pour I. Guira (vice président école C), si le bureau n'est pas exigeant, les parents qui paient risquent de ne plus payer : « Si tu ne paies pas, à la rentrée suivante, tu va payer avant que ton enfant ne rentre en classe. »

En plus de leur fonction de soutien matériel de l'école, les APE de Boromo se sont donné la mission de protéger les filles scolarisées contre les abus sexuels des enseignants.

Légalement les APE fonctionnent sur un mode associatif, donc libre et volontaire. Mais dans les faits l'organisation des services d'éducation scolaire impose aux APE un rôle structurel dans la délivrance et le maintien du service. Elles deviennent en cela obligatoires et imposées. Les contradictions entre les objectifs de massification et de réduction budgétaire sont résolues sur le terrain par l'imposition d'une participation accrue des parents d'élèves à la production des services d'éducation : construction des écoles, prise en charge des fournitures, de la cantine, des enseignants. Les APE sont prises dans un cycle de participation qui pèse lourdement sur les parents d'élèves.

Les AME : des structures au statut ambigu

Les associations des mères éducatrices ont pour objectif initial de promouvoir la scolarisation des filles par la sensibilisation des parents. A Boromo ces associations ne sont pas fonctionnelles. Les AME sont devenues des structures de microcrédits¹⁸. La somme de 25 000 francs CFA est prêtée à chaque femme intéressée au taux de 10%. Elle est remboursée dès le mois suivant à raison de 1 350 francs CFA mensuel.

La Direction provinciale de l'action sociale et de la solidarité nationale

La Direction provinciale de l'action sociale et de la solidarité nationale (DPASSN) intervient dans l'appui aux élèves « en situation difficile ». A Boromo, cette structure distribue en début d'année scolaire des fiches avec des critères d'identification des indigents que les enseignants sont chargés de remplir. Comme on peut le lire sur ces fiches, les critères retenus sont : élève orphelin ou handicapé de la vue ou des membres, élève de parents malades mentaux, de parents handicapés, séparés et/ou sans ressources. L'école D de Boromo, pour l'année scolaire 2005-2006, avait ainsi recensé 39 élèves indigents sur un total de 258, soit environ 15,12% des élèves inscrits.

La DPASSN envoie les listes de ses orphelins et enfants vulnérables (OEV) au ministère de tutelle. Ce dernier a comme partenaire l'Unicef, qui les prend en charge. Les prises en charge consistent dans le paiement des cotisations des parents d'élèves et dans l'octroi des fournitures.

La demande d'éducation

La défiance vis-à-vis des premières écoles

L'école française a été introduite dans le cercle de Boromo par l'administration coloniale. « L'école de la contrainte » avait un caractère obligatoire et n'enchantait guère les parents : « Les parents préféraient avoir les enfants dans les champs plutôt que chez le Blanc » (F. Sanou, 2003 : 1698). Parallèlement à cette réticence générale en milieu rural ouest africain, il faut rappeler que Boromo est une ville

¹⁸ Les femmes ont l'habitude de constituer des tontines dès qu'elles se retrouvent au sein d'une structure et quel que soit l'objectif de celle-ci.

fortement influencée par la religion musulmane. Suite au *jihad* de M. Karantao vers 1860 et l'installation des groupes qui le suivirent (yarsé, dagara-jula, mosse), la ville a vu se développer les foyers coraniques dans les familles (*[duguma kalan]*). Chaque enfant devait apprendre le Coran par l'intermédiaire des maîtres coraniques formés à Bobo-Dioulasso ou au Mali. Quant aux Winye, animistes en majorité, ils étaient hostiles à l'école.

La première école française du cercle de Boromo a été créée en 1919. Le recrutement se faisait par obligation faite aux parents d'y mener les enfants en âge d'être scolarisés. Dans les familles, les chefs de famille poursuivirent deux stratégies.

1. Ils faisaient passer pour leurs enfants des enfants pris dans les villages voisins, des orphelins ou des enfants de captifs, si bien que l'école du chef-lieu recevait surtout des enfants de la périphérie. Ce qui explique la forte présence d'hommes politiques et cadres ressortissants issus de ces zones (Ouroubono, Bagassi, Oury, etc.) ;
2. Ils envoyaient les benjamins et cachaient les aînés :

« A l'époque on ne partait pas volontairement, on contactait les parents pour que le père de famille désigne un enfant, parce que les parents ne voulaient pas. [...] Moi j'étais le benjamin, c'est moi qu'on a chassé mettre à l'école » (Konaté L., agent de météorologie à la retraite).

Aujourd'hui : des classes pléthoriques

De façon générale, grâce à leur instruction les premières générations d'élèves ont acquis des positions politiques et économiques importantes que les enfants des familles réfractaires leur envieront : *« Le pouvoir politique et économique que les enfants de roturiers acquerront grâce à l'école coloniale provoquera un renversement dialectique de situations et une demande sociale accrue de scolarisation de la part des populations... »* (Sanou, 2003 : 1698.). La demande de scolarisation et de la réussite économique qui semble en découler ne cessera de s'accroître. Elle conduit aujourd'hui à des effectifs d'enfants scolarisés très élevés sauf dans certains milieux comme chez les éleveurs peulhs par exemple.

Boromo n'échappe pas à cette règle. Face à l'importance du nombre d'élèves, la CEB de Boromo a été séparée en 2 circonscriptions à la rentrée 2005 pour faciliter la gestion des classes et des effectifs. Cependant, dans la CEB de Boromo I, certains effectifs atteignent parfois 114 élèves par classe.

Tableau n°13. Évolution des classes et des effectifs des élèves de la CEB de Boromo I de 2001-2005

Années	Nombre de classes			Effectifs						Total global
	Publiques	Privées	Total	Publics			Privés			
				Garçons	Filles	Total	Garçons	Filles	Total	
2001	105	02	107	2916	2319	5235	108	40	148	5383
2002	112	05	117	3196	2335	5531	108	58	166	5697
2003	73	04	77	2345	1850	4195	122	82	204	4399
2004	80	04	84	2612	2187	4799	125	90	215	5014
2005	63	08	71	2048	1697	3745	98	59	157	3902

Source : Rapport de rentrée scolaire 2005-2006, CEB de Boromo I

En 2006, les écoles de la CEB de Boromo I ont continué de recevoir des enfants jusqu'en novembre, notamment ceux qui viennent d'autres localités et ceux dont les parents viennent d'être affectés dans la province.

« 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, (rires). 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...» (Seynou I., Boromo).

« C'est une localité qui n'avait pas d'école et les autres écoles sont un peu éloignées. Comme c'était une ouverture, les parents sont venus avec des enfants qui avaient neuf ans, dix ans que moi en tant qu'enseignant, en tant qu'éducateur je ne pouvais pas refouler. J'ai dû les recruter jusqu'à soixante-et-onze. » (P. Ouédraogo, Directeur de l'école satellite de Kagré).

Tableau n°14. Les effectifs des écoles de Boromo en octobre 2006*

École	Classes							Totaux
	CP1	CP2	CE1	CE2	CM1	CM2 A	CM2 B	
Boromo A	96	79	114	114	94	50	40	587
Boromo B	86	75	87	84	83	62		477
Boromo C	91	96	82	100	75	71		515
Boromo D	85	71	85		65	37		258
Totaux	358	321	368	298	317	220	40	1 537

Sources : Données d'enquête octobre-novembre 2006

*Ces chiffres ne prennent pas en compte la classe reconstituée de CM2 de dix élèves.

Face à une telle ampleur de la demande de scolarisation, les parents d'élèves et les professionnels de l'éducation de base jugent que l'offre d'éducation est insuffisante dans les 4 écoles de Boromo-ville.

Justification de la scolarisation : un souci de justice entre générations

Les chiffres montrent que globalement le souci de vulgarisation massive de l'éducation scolaire de l'État recoupe le souci des parents de mettre leurs enfants à l'école, malgré toutes les difficultés économiques et infrastructurelles qui s'y opposent. Cependant, les motivations ne se recoupent pas forcément. Là où l'État répond aux exigences des bailleurs et affiche un souci de justice distributive, les parents répondent surtout à une logique intrafamiliale de justice entre les générations.

En milieu rural comme à Boromo, les enjeux de justice entre générations étaient essentiellement structurés autour des activités agricoles, dominantes jusqu'à une époque récente. Les cultivateurs adultes fournissaient aux jeunes la terre et les semences pour qu'ils puissent s'insérer au mieux dans le cycle productif agricole et assurent leurs vieux jours en retour (Meillassoux, 1982). De la même manière, les parents considèrent aujourd'hui l'acquisition de parcelles loties (Jacob JP, Langlade, 2004 et Jacob et al., 2005) et l'école comme des moyens nécessaires pour que leurs enfants négocient de manière optimale leur intégration dans le monde moderne. L'école s'est imposée comme un moyen pour assurer l'avenir des enfants et de la famille.

Un tel impératif de justice est formulé par les parents interrogés sur le mode du devoir à remplir.

« 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. J'ai payé des parcelles à Ouaga. Il faut avoir des parcelles dans les grandes villes. » (Seynou I., parent d'élève, Boromo).

Il est aussi exprimé en négatif lorsque les parents jugent de manière très dépréciative celui de leurs enfants qui se met en situation d'échec, anéantissant les investissements et les espoirs fondés sur lui.

« Ceux [de ses enfants] qui n'ont pas eu la chance d'aller à l'école à ma connaissance, sont au nombre de deux. Ils sont de 1984. Sinon tous les autres sont allés à l'école. Mais certains ont arrêté au niveau du CE2, CM1, CM2. D'autres ont obtenu leur CEPE, ils n'ont pas eu leur entrée en 6^{ème}. Ils y en a qui ont eu le CET, l'enseignement technique, mais finalement comme ce sont des filles, elles ont gâté leurs études. Si tu as eu ton CAP, et si tu me dis que tu veux continuer pour chercher d'autres diplômes,

et en fin de compte tu te retrouves avec des illettrés qui t'engrossent, c'est que tu as gâté ton école [...] Elle est de 78, c'est elle qui a eu son CAP. Mais la fille était tellement intelligente ! Elle n'a jamais redoublé, elle a réussi à tous ses examens en une fois ! Un jour, pendant que j'étais chez moi, on vient me dire qu'on a accompagné Sali avec son enfant. J'ai dit : « Quel enfant ? » Ce jour-là, ma maman, la tante qui l'a accompagnée, la femme forgeronne qui l'a accompagnée, je les ai toutes refoulées tellement j'étais énervé. J'ai même convoqué le monsieur à la préfecture. Le préfet lui-même a regretté. Il a dit que « ce n'est pas possible. Toi, ton niveau-là, avec un illettré. » Sinon elle est de 1978, elle est avec le monsieur. » (K. Guira, vice président de l'APE, école C).

Parfois, les justifications des parents sont aussi doublées d'une comparaison avec leur propre trajectoire dans un contexte moins favorable à la scolarisation, parce que l'agriculture était à leur époque l'activité dominante.

«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. (professionnel du cinéma), 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. [...] 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 » (Seynou I., Boromo).

Cette utilisation de l'école pour doter les enfants de capacités pour faire face à l'avenir explique pourquoi les parents ne sont pas prêts à accepter les restrictions du système qui pourraient en garantir la qualité comme la limitation des effectifs. Autant individuellement que collectivement les parents font tout pour inscrire leurs enfants à l'école, en utilisant tous les moyens (négociations avec les agents, changement de dates de naissance, etc.).

Perception de l'offre d'éducation par les parents

Les opérations critiques des parents d'élèves sont majoritairement orientées vers la mauvaise qualité de l'enseignement délivré à leurs enfants :

« Jusqu'au CM2 les enfants ne savent ni lire une lettre ni écrire leur prénom » (Konaté L., retraité).

Les parents d'élèves expliquent le manque de qualité dans l'enseignement délivré à leurs enfants par deux points :

1. Le manque d'exigence dans la formation des maîtres, si bien que le métier d'enseignant relève avant tout de l'opportunisme.

« 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 voyait 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).

2. Le fait que les enfants ne soient pas suffisamment sanctionnés par le redoublement.

« La politique éducative au Burkina Faso, moi, à mon entendement, n'est pas une bonne politique. Parce que maintenant avec la progression des élèves, je ne suis pas d'accord. Bon, imaginez qu'un élève depuis son CP1, il n'arrive même pas à bien écrire ; et on dit que tous les élèves du CP1 doivent passer au CP2, la même chose jusqu'au CM2. On arrive avec ces élèves là au CM2, qui ne savent même pas lire une phrase du CP et vous dites que c'est une bonne politique comme ça ! Quelle éducation ? quel est l'avenir de ces enfants ? Une fois que l'enfant obtient son CEPE, si les parents n'ont pas d'argent, ces enfants là sont déversés dans la nature. Quel est l'avenir de ces enfants ? Retourner à la terre, ils en sont incapables. Et chaque fois on entend sur la voix des ondes que l'enseignement primaire est gratuit ; gratuit à quel niveau ? Nous, nous savions que quand nous nous partions à l'école, elle était gratuite ;

mais actuellement si tu n'a pas l'argent, ton enfant n'ira nulle part. Qu'on permette au moins aux enfants qui, dès le CP, n'arrivent pas à écrire-là, de redoubler ; au moins pour avoir une base solide. Ou bien qu'on dispose de centres de formation afin qu'à partir d'un certain niveau, soit au CE2, qu'on puisse reverser ces enfants là bas. Dans trois ans, quatre ans ils pourront faire quelque chose de leurs dix doigts » (Poppy G., directrice de l'école C, Boromo).

Par ailleurs, pour la plupart des parents la réussite à l'école est avant tout une question de chance :

« Nous ne souffrons pas pour avoir de la place pour les enfants ; la cotisation est acceptable, 2 100 francs CFA à l'école D et 1 600 francs CFA à l'école A. Il arrive que les parents soient en difficulté, ils ne renvoient pas pour autant. Mais l'école c'est une question de chance pour avoir du travail ; c'est devenu comme l'agriculture, on sème, mais on ne sait pas ce que ça va donner » (Ouédraogo, D., commerçante, Boromo).

Les caractéristiques de la demande de scolarisation à Boromo

On observe qu'à Boromo la rencontre entre une demande de scolarisation en augmentation et le manque de moyens de l'État dû aux restrictions budgétaires imposées par les bailleurs aboutit à des classes pléthoriques et à un enseignement jugé de mauvaise qualité par les parents d'élèves. D'après eux, la politique de l'État en matière de formation des maîtres et de sanction des élèves en est la principale cause.

Cependant, malgré ces critiques, et les impératifs de participation toujours élevés, les parents ne sont pas pour autant prêts à remettre en cause les stratégies éducatives. Cet écart s'explique en grande partie par :

- le fait que les parents utilisent l'école dans des perspectives de justice intergénérationnelle ;
- le fait que la réussite à l'école est globalement interprétée en termes de chances et de hasard.

Les pressions sont opérées non pour réformer le système mais pour satisfaire les objectifs familiaux : on fait pression pour inscrire coûte que coûte son enfant, même dans des classes pléthoriques et on participe ainsi à la détérioration des conditions collectives d'enseignement que l'on critique par ailleurs.

Enseigner : Une épreuve devenue sans grandeur

Nos enquêtes auprès des enseignants révèlent qu'ils sont globalement placés en situation « d'épreuve ». Mais, ces épreuves ne sont plus socialement reconnues comme telles. Elles ne sont pas des « *épreuves de grandeur* » au sens de Luc Boltanski et Laurent Thévenot (1991), c'est-à-dire des événements à partir desquels s'opèrerait la « *sélection sociale des personnes* ». Les difficultés que les enseignants rencontrent pour assurer leur activité, la pression sociale et économique qui s'exerce sur eux ne débouchent sur aucune reconnaissance symbolique ou matérielle. En conséquence, ceux qui entrent dans le système le font de manière opportuniste et font tout pour en sortir le plus rapidement possible.

La structure de l'épreuve

Nous retiendrons que les enseignants :

- ne bénéficient pas de formations de qualité et sont recrutés selon une politique peu exigeante en matière de niveau d'études ;
- enseignent dans des conditions matérielles qui peuvent être très dures (pas de fournitures, salle de classe sous une tente ou dans un magasin, pas de logement) :

« On affecte des enseignants dans des écoles sans équipement parce qu'on veut un relèvement massif du taux de scolarisation, et on leur demande de faire des performances [...] Avant, l'enseignant était considéré, au niveau du village il pouvait se battre au côté des villageois pour l'acquisition

d'infrastructures et d'équipement. De nos jours, lui-même se cherche ; tu trouves même des paysans qui peuvent prendre un enseignant en charge. Voyez quand un enseignant est débarqué dans un village où il n'a pas le minimum, parfois ce sont les paysans qui s'occupent de lui. Maintenant, quand il manque des fournitures ou des équipements, on s'adresse à l'APE ; tout au plus on peut indiquer des solutions possibles, mais c'est à l'APE d'entreprendre les démarches » (Kaboré R., secrétaire général du Synateb, Boromo).

- ont des effectifs le plus souvent pléthoriques à gérer : en moyenne cinquante-cinq élèves par classe à Boromo, avec des effectifs qui peuvent aller jusqu'à 114 élèves.

« Tu fais quoi ? Nous sommes des parents ! Nous ne pouvons pas laisser un enfant parce qu'il n'y a pas de place. Ce n'est pas intéressant comme ça. Nous sommes en Afrique, s'il y en a pour un il y en a pour deux » (Barry, enseignant école A, Boromo).

- ne bénéficient pas de formation continue. Les syndicats de l'enseignement de base (Snea-B, Sateb, Synateb) critiquent la non-prise en charge des conférences pédagogiques (1 fois par mois) et des Groupes d'animation pédagogique (Gap, 1 fois par trimestre), en demandant à leurs militants de ne pas y participer.

L'absence de grandeur

L'absence de reconnaissance du travail de l'enseignant s'exprime globalement de quatre manières :

- des traitements et salaires faibles (de 84 000 francs CFA à la sortie de l'Enep à 130 000 francs CFA en fin de carrière) ;
- des promesses jamais tenues. Les infrastructures annoncées pour parer au nombre pléthorique d'élèves n'arrivent qu'à l'occasion des campagnes politiques ;
- un blocage des carrières qui s'exprime par la lenteur du traitement des dossiers d'avancement qui *« s'envolent quand on ne dépose pas un caillou dessus »* (Kaboré R., délégué syndical, Boromo).
- des parents d'élèves globalement critiques à l'égard de la qualité du travail des enseignants.

Deux « sorties de secours »

Pour sortir du système et des « épreuves sans grandeur » qui leur sont imposées, les enseignants ont deux options :

- passer les concours de l'Administration pour obtenir des postes plus favorables dans la fonction publique (douanes, Eaux et Forêts, police) ;
- passer les concours internes de l'enseignement pour être déchargé de cours et travailler dans l'Administration. Cette option privilégiée est aujourd'hui fortement remise en cause par le fait que l'Enam forme des administrateurs des services d'éducation qui ont vocation à remplacer les enseignants déchargés de cours (voir plus haut).

Les contradictions propres au système d'enseignement tel qu'il est actuellement organisé par l'État et les bailleurs contribuent à placer les enseignants dans de véritables « épreuves sans grandeur ». Ces épreuves ont pour double conséquence d'ouvrir la carrière d'enseignant à tous les opportunistes et à motiver la recherche d'« exit options » de la part de ceux qui sont déjà dans le système. Ce qui contribue très largement à la démotivation des enseignants et à la mauvaise qualité de leur enseignement.

Conclusion

Nos enquêtes exploratoires dans la circonscription d'éducation de base de Boromo I nous ont permis de souligner trois points fondamentaux pour caractériser l'offre et la demande de scolarisation.

D'abord, d'un point de vue institutionnel, l'enseignement primaire est pris dans une double injonction contradictoire : atteindre des taux de scolarisation élevés, mais le faire à moindre coût. Pour arbitrer la contradiction entre l'injonction morale d'équité dans l'accès à la scolarisation et l'injonction économique de réduction des coûts, les professionnels de l'éducation ont mis en place des techniques (CDF, CMG) qui permettent un gonflement statistique des taux de fréquentation de l'école, mais induisent sur le terrain une baisse de la qualité de l'enseignement et une forte pression à la fois sur les enseignants et sur les parents d'élèves.

Ensuite, la comparaison entre l'histoire de la scolarisation à Boromo et les chiffres actuels de la Circonscription de Boromo I montre un recoupement des objectifs de vulgarisation de l'éducation scolaire de l'État avec la volonté des parents d'inscrire massivement leurs enfants à l'école. Il s'agit en l'occurrence d'un malentendu productif : l'État obéit à des impératifs de justice distributive tandis que les parents cherchent plutôt à réaliser des objectifs de justice intergénérationnelle.

Enfin, bien qu'ils soient conscients de la mauvaise qualité actuelle de l'offre scolaire, parents et enseignants font preuve d'attentisme. D'une part, l'usage par les premiers de la scolarisation les empêche de mener des opérations critiques collectives qui soient réformatrices. Et d'autre part, la situation d'épreuve quotidienne (pas d'infrastructure ni de moyens) qui ne débouche sur aucune reconnaissance sociale (blocage des carrières, critiques sur la qualité des cours) dans laquelle sont placés les enseignants les pousse aux *exit options* (entrer dans le système de manière opportuniste pour en sortir le plus vite possible), en l'absence de syndicats forts propres à amener des réformes..

Nous ajouterons que les prérogatives qui ont été transférées à la mairie en matière d'éducation scolaire l'invitent à traiter l'école comme du bâti qui marque le règne de l'équipe communale en place et sa contribution visible et matérielle à la construction de la grandeur de la localité, laissant de côté (par manque de compétences transférées) les questions de fonctionnement et de qualité.

L'OFFRE EN MATIÈRE D'ASSISTANCE SOCIALE. LE CAS DE LA DIRECTION PROVINCIALE DE L'ACTION SOCIALE ET DE LA SOLIDARITÉ NATIONALE DE LA PROVINCE DES BALÉ (BURKINA FASO)

A Boromo, l'essentiel du petit commerce informel, fortement dominé par les femmes, se mène au niveau de la gare routière mais également aux alentours du marché central situé en face de cette gare et le long de la route bitumée. Ces activités permettent aux femmes d'acquérir une certaine assise financière et de prendre en charge la plupart des dépenses familiales. Elles sont de ce fait de plus en plus indépendantes au plan économique et social de leur mari, dont l'autorité est disqualifiée. Ces activités les occupent beaucoup si bien qu'elles s'investissent très peu dans les activités domestiques.

La gare routière est aussi un lieu de circulation et d'opportunité en tout genre qui attire les enfants et les jeunes. Ce qui entraîne des problèmes sociaux importants : augmentation du nombre des enfants de et/ou dans la rue, échecs scolaires, trafic d'enfants, délinquance, vols, viols, grossesses non désirées, conflits dans les foyers...

« Quand on dit ville carrefour au Burkina surtout, il faut dire que c'est synonyme de problèmes. Tous ceux qui quittent Ouaga veulent faire escale à Boromo. Bobo, c'est la même chose, venant de Dédougou même chose, venant du Sud-Ouest pour aller à Ouaga, Dédougou ou Koudougou, même chose. Les routiers, n'en parlons pas : les Nigériens, Maliens, Ivoiriens, Ghanéens, Togolais, ils font tous escale ici. Même si on ne le dit pas, il faut savoir que cela a des conséquences sur la populations : ça c'est le strict minimum » (Bonzi Bertrand, directeur de la DPASSN).

Cette situation constitue une préoccupation pour les autorités locales. Pour les responsables des questions sociales, l'instabilité et la précarité de la cellule familiale, l'éclatement des solidarités locales ou familiales, le développement inquiétant de l'exclusion sociale (enfants, femmes, personnes âgées, handicapés, etc.), le grossissement du lot des enfants et jeunes de la et/ou dans la rue, l'augmentation du nombre des orphelins du Sida, la dégradation des conditions socio-économiques des familles, l'ampleur croissant du trafic, du travail et de l'exploitation sexuelle des enfants sont autant de maux dont l'éradication ne peut être assurée par de simples mécanismes économiques. Elle requiert des politiques sociales qui placent l'Action sociale au cœur des processus.

Il est toutefois nécessaire de comprendre comment les problèmes sociaux sont vécus par les différents acteurs, y compris les usagers. Comment les structures déconcentrées de l'État et la commune s'organisent-elles pour assurer l'offre de service? Comment s'articulent l'offre et la demande? Toutefois, il apparaît important avant de procéder à cette analyse, de présenter l'historique de l'Action sociale au Burkina Faso, puis à Boromo. Nous décrirons ensuite le contexte général de délivrance du service, les pratiques locales qui contribuent directement ou indirectement à l'émergence des problèmes sociaux. Pour finir, nous présenterons la manière dont l'offre et la demande se rencontrent dans ce domaine.

Historique de l'Action sociale au Burkina Faso

L'action sociale à l'époque coloniale

Selon A. Doré-Audibert (1995), c'est la conférence de Brazzaville du 30 janvier au 8 février 1944 qui aurait marqué la naissance de l'action sociale pour « les populations indigènes ». C'est à partir des recommandations de cette conférence que virent le jour les services sociaux, les centres culturels, le code du travail, les services de santé, les allocations familiales, avec la création du Fonds d'investissement de développement économique et social (FIDES) en 1946.

Pour mettre en œuvre une politique sociale, le ministère de la France d'Outre-mer (FOM) recrute un personnel spécialisé d'assistantes sociales d'Outre-mer en 1945 (avec la création d'une spécialisation coloniale dont la première promotion, forte de 15 diplômées, sort en 1946) et des administrateurs de la FOM, responsables du service des affaires sociales.

En 1946, une première circulaire n°1530 SSC/D du 16 juin 1946 fixe les conditions d'organisation et les activités des services sociaux dont la création est demandée dans chaque pays de l'Union française. Face au peu d'entrain que marquent certains gouverneurs, le ministre de la FOM sort une deuxième circulaire en 1948.

C'est en 1954 que l'Assemblée territoriale de la Haute-Volta, par le vœu N° 3154.AT du 25 mars, demande la création d'un service social. Auparavant, le médecin colonel Vrignaud, avec l'action conjointe des élus locaux, avait recruté une assistante sociale française en la personne de Madeleine Père. Celle-ci avait pour mission de former des aides sociales voltaïques pour mener une action éducative dans les consultations de PMI et auprès des mères et des familles. Une section des affaires sociales fut rattachée directement au bureau des affaires politiques du cabinet du Gouverneur.

En 1955, il est créé par arrêté un bureau des affaires sociales qui est hiérarchiquement indépendant du bureau des affaires politiques avec pour attribution :

- Législation : élaboration du programme social du territoire, études de la réglementation en matière sociale ;
- Contrôle et coordination des services sociaux et des œuvres sociales et établissements à caractère social ;
- Autorisation d'exercer du personnel des œuvres publiques et privées;
- Subventions à caractère social ;
- Centres culturels ;
- Aides aux étudiants non boursiers, placements des diplômés ;
- Liaison avec la jeunesse et les sports ;
- Education de base : liaison avec le département de l'enseignement, responsable de l'éducation de base...

Lorsque le service social est lancé, il est placé sous la responsabilité de trois assistantes sociales, titulaires de diplômes français : Madeleine Père à Bobo, Maryse Demaison et Mme Imbert à Ouagadougou. Les actions du service sont dans les premiers temps limitées aux priorités du moment : la protection maternelle et infantile (PMI), l'alphabétisation en langue vernaculaire, l'enseignement ménager et professionnel, la lutte anti-tuberculeuse, la lutte contre les effets pervers de l'urbanisation sur l'enfance en danger. Selon les témoignages d'Andrée Doré-Audibert : « *les services sociaux durant la période coloniale se sont peu intéressés aux problèmes ruraux et ont limité, faute de personnel et de crédit, leur action à l'animation des centres sociaux urbains où étaient regroupées les élites féminines* » (1995 : 418).

A la veille de l'indépendance de la Haute-Volta, le service des affaires sociales ne dispose que d'une assistance sociale voltaïque diplômée d'État français (Bac plus trois ans), de dix-sept aides sociales ayant obtenu un « *diplôme local d'assistante sociale* » (BEPC plus deux ans à partir de 1957), de six assistantes sociales diplômées de l'école d'Abidjan (BEPC plus deux ans à partir de 1952). Au plan des infrastructures, Ouagadougou abrite un centre social principal à Kamsonghin et trois centres annexes de quartier. La ville de Bobo-Dioulasso, quant à elle, dispose à cette époque d'un centre principal à Koko avec un jardin d'enfants et quatre centres annexes de quartier, d'un centre social de l'évêché, d'un centre de rééducation ou d'observation pour les enfants délinquants à Orodara, de deux centres privés d'accueil.

En 1958, sous la loi-cadre, un arrêté n°187/AST/CAB du 11 avril 1958 regroupe le service des affaires sociales, de l'habitat et du travail.

L'action sociale après les indépendances

Selon Madeleine Père (2003), l'objectif qui avait commandé depuis les années 1950 l'implantation des services sociaux était de coordonner les actions de la collectivité organisée, d'asseoir une dynamique de développement par la promotion sociale des individus et des collectivités afin de susciter et soutenir les changements de comportements nécessaires au progrès et à l'équilibre de la nation.

Avec les indépendances, cet objectif va évoluer au contact des besoins croissants des populations. Les frêles structures d'encadrement social de la veille des indépendances vont donner naissance au tout premier ministère des affaires sociales en 1972. Il recevra pour mission essentielle la protection et la promotion des populations en général et de façon spécifique celle des groupes sociaux dits défavorisés, parmi lesquels les enfants, les femmes, les personnes handicapées, les personnes âgées, les exclus sociaux, etc.

Dans les années 1990, la prise en compte des principes de gouvernance et de démocratie ainsi que l'intégration de la promotion des droits humains va fortement influencer les grandes orientations du ministère de l'Action sociale et de la solidarité nationale. L'intégration de ces paramètres aura pour effet de faire évoluer son rôle initial d'assistance aux déshérités vers un concept plus large et plus participatif de « solidarité nationale ».

La question sociale est désormais prise en compte dans une perspective globale de développement, faisant de la famille un maillon essentiel dans les changements des comportements. De ce fait, la promotion des droits de la femme, de l'enfant et de la personne âgée ou handicapée, l'assistance aux personnes sinistrées, la prise en charge de la petite enfance et de l'adolescence, la promotion des politiques démographiques, la lutte contre l'exclusion sociale et la prise en charge des personnes en situation particulièrement difficile (enfants de la rue, femmes marginalisées pour cause de sorcellerie, etc.) sont des actions qui s'intègrent dans le processus général du développement humain durable.

C'est dans ce sens qu'aux termes du décret n°2000-527/PRES/PM du 12 novembre 2000 portant formation du gouvernement de large ouverture, le ministère de l'Action sociale et de la Solidarité nationale succède au ministère de l'Action sociale et de la Famille, avec pour nouvelles missions de :

- développer des programmes en vue de lutter contre la pauvreté ;
- accroître les secours d'urgence et promouvoir la solidarité nationale ;
- lutter contre les maux qui minent la société burkinabè (mendicité, délinquance sous toutes ses formes, prostitution, usage des drogues, errance des malades mentaux, etc.) ;
- impliquer les parents au devoir d'éducation des enfants au sein des familles ;
- développer des modules de formation des différents groupes cibles (parents, enfants, jeunes, société civile) pour aiguïser le sens du devoir, de la responsabilité, de la citoyenneté ;
- lutter contre l'exclusion sociale des groupes défavorisés.

Présentation de la DPASSN des Balé

Historique de l'Action sociale à Boromo

Eu égard aux changements de la politique nationale mentionnés ci-dessus, la DPASSN des Balé a connu de nombreuses mutations. De 1982 à 2000, elle a connu plusieurs dénominations : centre social, service départemental de l'action sociale et de la famille... En 1982, les activités du centre étaient consacrées à l'assistance, l'enseignement ménager (couture, tricotage, cuisine, jardinage...) et à l'éducation socio-sanitaire (puériculture, nutrition et informations sur les maladies courantes).

En 1985, après la mise en place de la RDP, il devient service départemental de l'Action sociale et de la famille avec des changements significatifs du point de vue des activités, des méthodes et des plans

d'action. D'une action d'assistance, les activités de l'Action sociale vont désormais tendre vers une action participative et promotionnelle à l'endroit des usagers.

L'importance accordée à la promotion des droits humains et du développement à travers les activités de l'Action sociale par les dirigeants de l'époque, vont s'estomper à partir du coup d'État d'octobre 1987. Pour des raisons diverses (départ des agents, manque de moyens pour le fonctionnement du service minimum...), les activités du service vont s'estomper progressivement, entraînant de façon logique une léthargie du centre. Ce qui va conduire, en 1988, à la fermeture du centre social. Ses locaux seront affectés au ministère de l'Enseignement de base de Boromo.

En 1994, les activités du centre reprennent avec l'arrivée d'un agent de l'Action sociale. De sa réouverture jusqu'en décembre 1996, les activités du centre se mènent sous les arbres, dans les bureaux d'autres services et même au domicile des agents, le centre ne disposant pas de local.

En 1997, le centre social est érigé en service provincial de l'Action sociale avec la nomination d'un chef de service. Cette nouvelle dénomination du centre est liée au nouveau découpage administratif du territoire, qui fait de Boromo le chef-lieu de la province des Balé en 1996. Jusque-là, la ville était rattachée à Dédougou, chef lieu de la province du Mouhoun, où se trouvait le service provincial. En juin 2000, le service provincial est érigé en direction provinciale de l'Action sociale et de la solidarité nationale. Le service compte actuellement six éducateurs sociaux (niveau Bac) et quatre adjoints sociaux de niveau BEPC.

L'organisation du service

En tant que service déconcentré de l'Etat, la Direction Provinciale de l'Action sociale et de la Solidarité Nationale des Balé est organisée en deux services : le service de l'Action sociale et celui de la solidarité nationale. Selon ses responsables, cette organisation vise à mieux répondre aux missions qui lui sont assignées et à renforcer la capacité d'action au niveau des usagers.

Le service de l'Action sociale

Il comprend deux volets ayant des attributions spécifiques :

■ Le volet promotion et protection des droits de l'enfant et de l'adolescent

Il cherche à assurer le mieux-être et l'épanouissement des enfants en accordant une haute priorité à leurs droits, à leur survie, à leur protection et à leur développement par la mise en place des stratégies de communication sociale pour la prévention des déviations et de l'inadaptation sociales. Il vise la coordination, le suivi et la collecte des statistiques des services publics et privés intervenant en faveur des enfants et jeunes en difficulté. Pour y parvenir, les stratégies suivantes sont développées :

- concertation active avec tous les partenaires intervenant dans le domaine et une coordination des actions en faveur de l'enfance ;
- implication des communautés de base dans la conception et la mise en œuvre des programmes ;
- responsabilisation des familles pour qu'elles assument mieux leur rôle, dans la protection et le développement des enfants ;
- renforcement des structures administratives et communautaires par des actions de formation, de suivi, de contrôle, etc.

■ Le volet promotion de la famille

L'objectif poursuivi à ce niveau est d'assurer la participation effective de tous les membres de la famille au processus du développement en appliquant une approche genre. Les stratégies développées sont, entre autres :

- d'assurer la formation et l'information des populations au bien-être familial à travers des programmes éducatifs (EVF) ;
- la diffusion des textes législatifs en faveur de la famille et de la femme ;
- la formation technique des femmes en vue d'accroître leur capacité productive et augmenter leurs revenus ;
- la diffusion du code des personnes et de la famille ;
- l'intensification de la campagne de lutte contre les mutilations sexuelles des filles et toutes les formes de discriminations qui leur sont imposées.

Le service de la solidarité nationale

Ce service est également composé de deux volets :

- **Le volet de la solidarité nationale** a pour mission de prévenir les catastrophes et la gestion des situations d'urgence humanitaire. Il s'agit :
 - d'encourager, de cultiver et de rendre dynamique l'esprit d'entraide et solidarité ;
 - de mettre en application les programmes et mesures concrètes en matière de solidarité ;
- **Le volet promotion et protection sociale des groupes spécifiques** se consacre à l'amélioration des conditions de vie des exclus sociaux, de lutte contre les fléaux sociaux (alcoolisme, drogue, etc.), des ECPD. L'Action sociale doit :
 - mettre en application et suivre le programme de protection et de promotion sociale en faveur des groupes spécifiques (personnes handicapées, personnes âgées, personnes marginalisées, exclus sociaux, personnes nécessiteuses, etc.) ;
 - entretenir la concertation avec des acteurs intervenant en faveur de ces catégories sociales.

Les moyens disponibles pour la mise en œuvre de la politique sociale

L'insuffisance des ressources financières

Selon les responsables de l'Action sociale de Boromo, la direction ne reçoit trimestriellement qu'une subvention de 75 000 francs CFA soit en espèces, soit en bons de carburant de la part du ministère. En dehors de cette subvention, la structure ne reçoit aucun autre soutien matériel ou financier de la part de l'État. Quant à la mairie, elle apporte une contribution financière annuelle d'un montant de 100 000 francs CFA. Selon le responsable de l'Action sociale, cette contribution est généralement allouée à la prise en charge des ordonnances des indigents de la commune.

Le manque de ressources empêche une délivrance correcte du bien public. Par exemple, pour la prise en charge d'un malade indigent à l'hôpital, la commune doit auparavant lui délivrer une carte, à la suite d'une enquête des services de l'Action sociale. C'est sous cette condition que la prise en charge de l'indigent est assurée dans les faits, au plan social, médical et économique. Or, étant donné la faiblesse de ses moyens, les services de l'Action sociale de Boromo ne peuvent pas mener de telles enquêtes. Pour apporter malgré tout un soutien minimal aux indigents, les services collaborent de manière informelle au cas par cas :

« Notre collaboration avec les services de santé se fait de façon ponctuelle. Je veux dire que ce n'est pas de façon structurée et permanente que les indigents peuvent avoir accès aux soins. Si nous avons des indigents, nous négocions avec les services de santé (...). Ils rencontrent des personnes qu'ils trouvent indigentes, ils nous les envoient. Souvent, les agents de santé nous les réfèrent quand c'est vraiment sérieux » (Bonzi Bertrand, directeur de la DPASSN).

L'insuffisance du personnel en nombre et en qualité

Il n'y a que douze agents à la DPASSN de Boromo pour prendre en charge les problèmes sociaux dans toute la province. Il manque également des brigades et des assistants sociaux spécialisés. Il y a également déficit dans la qualité du personnel : le niveau trop faible de certains agents ne permet une appropriation des objectifs en matière de promotion et de défense des droits de l'enfant et de la femme. Il y a souvent de ce fait une dilution, voire une déperdition, des efforts en ce sens que le travail des uns est annihilé par la passivité des autres.

Le manque de moyens matériels

Il n'y a pas de structure d'accueil pour la formation et la réinsertion des victimes de l'exclusion sociale telles que les enfants de la rue exposés au risque de trafics, les handicapés, etc. Pour le cas des enfants victimes de trafic, la solution consiste pour le moment, et lorsque cela est possible, à renvoyer l'enfant dans sa famille ou dans sa localité d'origine. Il va de soi que dans de telles conditions l'enfant est sans cesse exposé aux mêmes dangers.

« Nous n'avons pas les moyens adéquats pour lutter contre ce fléau qu'est le trafic des enfants. Par exemple, même lorsque nous arrivons à mettre la main sur certaines victimes, nous sommes obligés de les renvoyer à leurs parents. Même là, il y a des problèmes : où trouver le transport pour ces enfants ? Si on arrive à les envoyer aux parents, ils sont encore exposés aux mêmes problèmes qui les ont conduits là où ils en sont et sont donc prêts à repartir pour d'autres lieux » (Bonzi Bertrand, directeur de la DPASSN).

Il en est de même pour les filles qui refusent de souscrire au mariage que les parents ont arrangé pour elles. Elles sont le plus souvent bannies par les parents en cas d'intervention de l'Action sociale et se retrouvent ainsi exposées à d'autres formes de dangers :

« Je ne suis pas forcément contre les activités de l'Action sociale dans le domaine du mariage forcé. Mais ce que je déplore, c'est le fait que la fille est abandonnée à elle-même lorsqu'elle a eu le courage de convoquer ses parents à l'Action sociale. La fille est souvent chassée ou bannie par les parents parce qu'ils trouvent que c'est une très grave faute de les avoir humilié ou de leur avoir manqué de respect. Mais, l'Action sociale ne peut pas prendre la charge de la fille quand c'est comme ça. Elle se retrouve donc dans la rue et cela aggrave sa situation » (Sara Yaya, Boromo).

L'inapplication des textes

L. M. Ibriga souligne qu'il existe une abondance d'instruments juridiques et de nombreuses institutions qui sont censées encadrer le phénomène du trafic d'enfants. La persistance de ce dernier serait liée au fait qu'on n'applique pas les textes en la matière : « L'État ne prend pas l'initiative des recherches et des poursuites. Les textes sur la circulation des mineurs, sur l'enfance en danger restent sans application alors même que l'occasion pour leur application est quotidienne » (2001 : 12).

Le même constat peut être fait pour ce qui concerne les conventions internationales signées, ratifiées et par conséquent intégrées dans l'ordre institutionnel et juridique pour la promotion des droits humains. Elles restent peu ou non effectives dans la pratique, l'État n'ayant pas les moyens de ses engagements. Comment par exemple peut-on réinsérer socialement des personnes en difficulté (handicapés, orphelins, enfants victimes du trafic...) s'il n'existe même pas une structure d'accueil et d'encadrement dans la localité ? Comme le dit L.-M. Ibriga, les textes sont « de véritables textes virtuels... sans prise avec la réalité, compte tenu du véritable hiatus qui existe entre la noblesse et la générosité de leur contenu et leur incapacité à modifier la réalité... » (2001 : 12).

Par ailleurs, les difficultés d'application des lois et des textes sont souvent liées à une oscillation des attitudes entre les injonctions des textes juridiques et le recours aux « arrangements » informels : interventionnisme auprès des autorités compétentes (Action sociale, police, gendarmerie) des

ressortissants de la commune de Boromo pour obtenir la libération des parents détenus pour mariage forcé...

«Pour toutes les infractions commises, même quand on arrive à appréhender les malfrats, tout de suite, les interventions suivent : “Naaba, yam mi mani sougri ya” (“chef, faites pardon”) (...). Les interventions viennent : ça pleut ! Je ne citerai pas de noms, mais ça s’est déjà passé. De Ouagadougou, on peut vous appeler : “oui, bon ! vous savez ce sont des faits sociaux qui existent entre les autochtones, c’est la coutume, c’est comme ça que se passe chez nous et il faut comprendre. Bon, vous voyez ! Alors vous allez faire quoi ?” (...). Les gens vont par finir vous trouver méchant, ils pensent que vous ne voulez pas comprendre : “Vraiment, avec vous, ce n’est pas facile” (...). » (Commissaire de Police de Boromo)¹⁹.

Les structures partenaires

Au regard du déficit de moyens de l’Action sociale de Boromo, l’espoir est orienté vers les projets et ONG intervenant dans le domaine du social.

L’Action sociale bénéficie de l’appui financier et technique de certaines structures au niveau local. Au nombre de ces structures on peut citer :

- **P’association « BAOBAB »** : elle assure le parrainage des enfants en difficulté et apporte un appui financier (paiement de la scolarité, fourniture scolaire) à des élèves orphelins scolarisés.
- **P’Association de Volontaires pour le Bien-Etre de l’Enfance (AVBEE)** : lorsqu’elle en a la possibilité, elle appuie la DPASSN en prenant en charge des enfants en circonstances particulièrement difficiles (ECPD) au plan sanitaire. C’est dans ce cadre que certaines ordonnances médicales de cette catégorie sociale sont honorées par cette structure.
- **Action pour l’Enfance et la Santé au Burkina Faso (AES/Burkina)** : l’Action sociale apporte un appui technique pour l’exécution du projet « droits des enfants et lutte contre les IST/VIH/SIDA dans la commune de Boromo » élaboré par AES/Burkina.

Les services délivrés par la DPASSN

Promotion et protection des droits de l’enfant et de l’adolescent

La DPASSN appuie des activités de récupération nutritionnelle, de soutien aux cas sociaux, des enquêtes sociales pour le placement des orphelins, le suivi des élèves. C’est dans ce cadre qu’elle traite des questions de pension alimentaire pour l’enfant dont le père est inconnu ou en cas de séparation de corps du couple. Elle s’occupe également du suivi scolaire des orphelins, des enfants vulnérables (OEV) et du trafic des enfants.

La recherche en paternité

Lorsqu’un homme et une femme ne sont pas mariés et que le père ne reconnaît pas l’enfant né de leur union, la mère peut s’adresser à l’Action sociale pour obtenir une pension alimentaire pour son enfant. L’Action sociale s’efforce d’identifier un père putatif. Il arrive que celui-ci se défende en citant d’autres personnes dont il estime qu’elles ont eu des rapports sexuels avec la même femme. Ils sont également convoqués et entendus. C’est à l’issue de ces entretiens et en fonction de la date des rapports sexuels de chacun des partenaires avec la fille que les responsabilités sont attribuées :

« Lorsque la fille vient vers nous et indique le nom du prétendu auteur de la grossesse, nous le convoquons. Si le premier à avoir été cité donne sa version en indiquant qu’il n’est pas le seul, à ce

¹⁹ Les hommes politiques peuvent obtenir la mutation d’un agent des services techniques.

moment, nous convoquons cette ou ces personnes à venir répondre (...). Des cas pareils, nous les avons déjà eus à plusieurs fois. D'une personne, on s'est retrouvé à 3 personnes. Nous les avons convoqués tous ici et on a échangé. Et nous avons décidé de la personne qui doit prendre la responsabilité de la grossesse en attendant que nous situions les responsabilités si cette dernière nie toujours après l'accouchement de la fille. Nous ne nous fondons pas sur des preuves scientifiques parce que nous ne disposons pas de ces moyens (...). Ce sont des présomptions que nous faisons à partir de la date de la grossesse et par rapport à la date approximative des rapports sexuels des personnes citées avec la fille. On essaie de faire un calcul comme ça pour voir la fourchette (...). Si c'est une grossesse de cinq mois, vous avez entretenu des rapports sexuels avec elle, on calcule en repartant en arrière et on trouve que ça fait effectivement cinq mois que vous avez eu ces rapports avec elle, on n'affirme pas de prime abord que vous êtes l'auteur, mais en tout cas : vous êtes un présumé. Si personne d'autre n'a eu des rapports dans cette fourchette, c'est à vous de prendre en charge la grossesse en attendant. Ce sont des présomptions comme ça, en tout cas vous êtes un présumé père jusqu'à ce que vous prouviez que vous n'êtes pas l'auteur de la grossesse. Maintenant, s'il se trouve que tous les partenaires ont eu des rapports sexuels avec la fille, ils sont tous responsables au même titre en attendant qu'on retrouve le véritable auteur» (Bonzi Bertrand, directeur de DPASSN).

En la matière, seuls les tests d'ADN peuvent permettre d'identifier avec certitude le père d'un enfant. En leur absence, l'Action sociale ne peut établir qu'une présomption de paternité qui peut toujours être rejetée par l'individu soupçonné.

Le suivi des orphelins et enfants vulnérables (OEV)

Comme on l'a dit au chapitre précédent (p. 40-41), la DPASSN se charge de l'identification des enfants indigents qui reçoivent de l'aide pour le paiement des frais de cotisation de l'APE et leurs fournitures scolaires. Pour les responsables de l'éducation et de l'Action sociale de Boromo, ces aides permettent aux élèves en situation difficile de poursuivre leurs études, mais elles arrivent malheureusement très souvent au milieu de l'année scolaire. Ce qui ne permet pas à ces élèves d'en tirer le meilleur parti.

Le trafic d'enfants

La Consultation sous-régionale Afrique de l'Ouest et du Centre de Libreville du 22 au 24 février 2004 sur le trafic d'enfants définit le trafic d'enfants comme « l'ensemble du processus par lequel un enfant est déplacé à l'intérieur ou à l'extérieur d'un pays dans des conditions qui le transforment en valeur marchande pour l'un au moins des adultes en présence et quelle que soit la finalité du déplacement de l'enfant ; comme tout acte comportant le recrutement, le transport, le recel ou la vente d'enfant ; comme tout acte qui entraîne le déplacement de l'enfant à l'intérieur ou à l'extérieur du pays ».

Ce phénomène existe dans la province des Balé malgré les actions et les luttes multiformes engagées contre ce fléau. Pour le directeur de l'Action sociale de Boromo, le trafic touche surtout les enfants de 10 à 17 ans et peut être divisé en trafic interne et trafic vers les pays voisins (Côte-d'Ivoire, Mali). Si les enfants ne viennent pas de Boromo, le trafic passe par la gare routière de Boromo²⁰. Cette gare est également le lieu de prédilection des enfants échappés au trafic (permettant d'éventuels départs de ces rescapés pour d'autres aventures). Selon les responsables de l'Action sociale et du comité de vigilance et de surveillance du trafic d'enfants de Boromo, plus de 37 enfants victimes du trafic ont été interceptés à la gare, puis remis à leurs parents au cours de l'année 2006.

²⁰ Les intermédiaires des trafiquants vont généralement chercher les enfants dans les populations des villages du nord-nuna (région de Tchériba) soit pour les employer sur place dans les buvettes ou d'autres activités, soit pour les envoyer vers d'autres destinations.

En collaboration avec l'Action sociale, l'Unicef a mis en place des comités provinciaux de vigilance et de surveillance du trafic des enfants. Dans les villages, des relais ont été constitués. Cependant, il faut constater que ces structures ne sont pas opérationnelles, faute de moyens matériels et financiers pour mener la lutte de manière efficace.

La promotion de la famille

La promotion de la famille concerne la résolution des conflits conjugaux, l'encadrement des groupements et associations féminines, la récupération des crédits du fonds d'appui aux activités rémunératrices des femmes (FAARF), l'Information-éducation-communication (IEC) et la planification familiale (PF). Ce volet traite également des cas de « mariages forcés », de l'excision, des problèmes d'héritage, de recherche de paternité pour les cas d'enfants de père inconnu ou contesté.

Certains cas de conflits ou de mariage forcé sont traités soit au commissariat de police, soit à la gendarmerie. En effet, lorsque les personnes mises en cause refusent de répondre à la convocation de l'Action sociale, ces dernières sont interpellées soit par la gendarmerie soit par la police en collaboration avec l'Action sociale. En outre, certains plaignants préfèrent aller directement à la gendarmerie ou à la police pour le règlement de leur litige.

Conflits conjugaux

Pour les agents de l'Action sociale de Boromo, les mobiles de ces conflits sont généralement liés à l'incompatibilité d'humeur à un moment donné de la vie du couple (entraînant fréquemment des disputes, des coups et blessures) : infidélité, grossesse non désirée, reproches sur les capacités à faire face aux dépenses du ménage...

« En ce qui concerne les conflits conjugaux, les causes sont multiples. Il y a souvent une simple incompatibilité d'humeur à un moment de la vie entre l'homme et la femme. A un certain moment, l'homme trouve que la femme ne fait plus son affaire et il lui fait tous les procès possibles. La deuxième raison est que l'homme a vu une seconde femme qu'il veut prendre ajouter et la première s'oppose. Du côté de la femme, il y a des moments où la femme estime que son mari actuellement ne répond plus à ses attentes : sur le plan financier et même sur le plan sexuel. C'est surtout sur les aspects économiques que les problèmes se posent au regard des conflits que nous avons tenté de résoudre. Il y a également des problèmes sur le plan physiologique, mais généralement elles n'osent pas le dire » (Bonzi Bertrand, directeur de la DPASSN).

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

Les services de l'Action sociale mettent en œuvre le Code pénal qui interdit les « mariages forcés »²¹. 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. D'une part, ils considèrent que le mariage arrangé raffermirait l'unité et l'organisation sociale et, de ce fait, constitue un domaine stratégique qui assure le maintien effectif du groupe. Comme le dit T. Pacéré : « Si l'on se donne un objet matériel, il périra ; si l'on se donne même de l'argent, il aura un terme mais si on se donne une femme, elle prolongera la lignée des hommes ; ce qui est éminemment plus important » (1979 : 50). D'autre part, 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...

²¹ L'article 378 de la Loi pénale punit de six mois à deux ans de prison quiconque contraint une personne au mariage.

Lorsqu'ils se trouvent confrontés au refus de leur fille d'accepter le 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 les aider à arriver à leurs 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 responsables familiaux tentent donc de mobiliser ces services en leur faveur et encourent de ce fait des risques de poursuite, comme dans l'exemple qui suit (voir plus bas).

Promotion et protection sociale des groupes spécifiques

Les groupes spécifiques sont les personnes victimes de marginalisation (telles que les personnes accusées de sorcellerie), les enfants de et/ou dans la rue, les handicapés et personnes âgées, les prostituées...

En principe, la promotion et la protection de ces groupes consistent en la formation et la réinsertion sociale. L'Action sociale doit former les personnes victimes d'exclusion sociale à un travail, en leur accordant des microcrédits pour se lancer dans l'activité à laquelle ils ont été formés. Dans la pratique, les conditions d'accès au microcrédit sont trop contraignantes.

« Entre nous, on connaît la situation d'une personne handicapée surtout en milieu rural, ce sont des personnes qui n'ont généralement pas les moyens : c'est donc absurde de leur demander des garanties et un aval. Si pour avoir le crédit, il faut apporter une garantie et un engagement légalisé de quelqu'un qui accepte de vous avaliser, vous n'allez pas avoir dans les provinces comme Boromo plus de trois personnes handicapées qui peuvent vous apporter cette garantie. C'est donc un véritable obstacle pour les handicapés de Boromo. Depuis que nous avons commencé, à ma connaissance il n'y a que deux à trois personnes tout au plus sur plus d'une trentaine qui ont pu avoir ce crédit (...) » (Barro Moussa, DPASSN).

Quelques cas d'interventions

Premier cas : une tentative de mariage arrangé

Cet exemple de mariage forcé ayant entraîné une convocation des intéressés à l'Action sociale est issu de synthèses d'entretiens réalisés avec le directeur de la DPASSN de Boromo. Selon ce dernier, ces événements venaient de se produire.

La victime (FT) du mariage forcé est une jeune fille de dix-sept ans. C'est son oncle paternel (ST), c'est-à-dire celui-là même qui l'a donné en mariage, qui est venu se plaindre à l'Action sociale pour enlèvement d'une mineure. En fait, FT a été donnée en mariage à un homme du nom de YK par son oncle. Mais FT, elle, aime OD, un autre jeune du même village qu'elle. A chaque fois que l'oncle la force à rejoindre YK, elle fuit pour retrouver OD.

« Elle avait son petit copain, OD. Selon la fille, à un moment donné il y a un de ses oncles (le plus âgé de la famille) qui l'a proposée en mariage à quelqu'un d'autre alors qu'elle ne voulait pas de ce dernier. Alors, l'oncle l'a obligée en la menaçant, en disant que si elle n'acceptait pas elle serait bannie de la famille. Elle serait expulsée de la cour et n'aurait plus jamais le droit de fréquenter la famille. Suite à ces menaces, elle a eu peur et a donc cédé à la pression de son oncle, en maintenant sa position qu'elle ne voulait pas de YK à qui elle a été proposée en mariage » (Bonzi Bertrand, directeur de la DPASSN).

Sous les pressions, la fille finit par se soumettre au désir de son oncle. Elle rejoint le grand frère de YK qui dormait au champ pour les récoltes puis prend la fuite pour rejoindre le domicile du père de OD.

Trois fois de suite, la fille fuit pour rejoindre les parents du garçon qu'elle aime, mais son oncle va chaque fois la rechercher pour la ramener de force chez YK. L'oncle finit par convoquer le père du jeune à l'Action sociale pour enlèvement de leur fille.

Avant que le problème ne soit porté devant l'Action sociale, l'oncle de la fille s'est d'abord présenté à la préfecture pour obtenir une convocation mais le préfet lui a conseillé de venir à l'Action sociale. Lorsque l'oncle de la fille est parti pour remettre la convocation aux parents, il y a eu des altercations entre les deux familles. Mais selon le directeur de la DPASSN, le préfet, appelé à la rescousse, a su gérer la situation. Il a entendu les deux parties et c'est à ce moment que la fille a reconnu clairement avoir été forcée.

« Après, le préfet et moi, nous nous sommes rencontrés à Boromo ici et, après discussion, il a dit qu'il va nous les référer. Le préfet nous les a donc tous référés: la fille elle-même, son copain, son papa et puis ses frères... Nous les avons reçus et nous avons écouté les explications de la fille. Maintenant, comme il semblerait que selon les explications du préfet l'oncle de la fille persiste à vouloir le retour de la fille chez celui à qui elle a été promise en mariage, on a voulu référer ce dernier à la justice » (Bonzi Bertrand, directeur de la DPASSN).

Le procureur suggère de référer l'oncle d'abord à la gendarmerie, pour que cette structure dresse un procès verbal pour mariage forcé. Selon le directeur de la DPASSN, la fille dit avoir été victime de violences corporelles : « L'oncle serait venu une fois la tabasser du fait qu'elle refuse de rester avec YK. »

Deuxième cas : l'enlèvement d'une femme

Cette histoire concerne une femme qui s'est mariée à plusieurs reprises. D'origine winye, du village de Siby, née à Bobo-Dioulasso, elle s'est mariée une première fois à Kalembouly, là où elle a grandi, auprès de sa grand-mère paternelle, mariée dans ce village. Elle n'a pas d'enfant avec ce premier mari qui est installé à Banfora et décède dans cette ville. Elle retourne alors à Bobo et son père la marie avec un autochtone qui lui a cédé de la terre. Elle a deux enfants avec lui. Elle découvre la transaction après coup et s'en plaint au frère aîné de son père. Le frère aîné fait pression sur le père qui retire sa fille et l'envoie à Siby. Elle se marie finalement avec un jeune Winye de Siby, avec lequel elle a un enfant. C'est à ce moment que le jeune frère de son premier mari fait venir la femme à Kalembouly sous un prétexte fallacieux et l'empêche de repartir, en arguant de ses droits de lévirat sur elle. Entre-temps sa famille a célébré les funérailles de son frère aîné décédé à Banfora et il se sent à présent en situation de réclamer la femme : chez les Winye, les biens d'un homme défunt ne peuvent pas être redistribués avant que ses funérailles n'aient été célébrées et qu'un rituel n'ait été opéré.

Après plusieurs tentatives pour obtenir le retour de sa femme auprès du chef de village de Kalembouly, la famille du dernier mari vient se plaindre à la préfecture de Siby. Le préfet, après avoir tenté de résoudre le problème sans succès, décide de référer le problème au commissariat de Boromo.

« ... Il y avait aussi des menaces de bagarres, c'est pourquoi le préfet a préféré référer le problème à la police pour éviter que ces menaces ne soient mises à exécution par les différentes parties » (Sombié Omar, DPASSN)

Le directeur provincial de la police nationale de Boromo juge utile de demander à l'Action sociale de l'aider à résoudre la crise entre les protagonistes. Après plusieurs semaines de tentative de règlement du conflit opposant les deux familles, sans solution (positions figées des différentes parties et menace de conflits), l'Action sociale et la police décident de référer le problème à la justice²².

²² La tentative de résolution de ce conflit venait de produire au moment où nous bouclions l'enquête. Le dossier n'avait pas encore été référé en justice.

« On a eu du mal pour résoudre ce problème. Les gens de Kalembouly sont tellement bornés qu'ils sont restés figés sur leur position. Tout ce qu'on dit, ils disent que : "Tout ce qu'on sait, c'est que la femme nous revient." Étant donné que la fille a grandi chez vous, que vous l'avez marié, qu'ensuite son mari est décédé et que vous n'avez pas cherché à faire les funérailles de votre fils, tout en sachant que si vous n'avez pas fait les funérailles, vous ne pouvez pas hériter de sa femme comme on le dit, c'est que vous ne voulez pas d'elle ! » (Sombié Omar, DPASSN).

Les agents de la police et de l'Action sociale demandent finalement l'avis de la femme sur sa préférence entre les hommes en conflit. De façon inattendue, la femme avance ne plus vouloir aucun des deux hommes et préférer refaire sa vie ailleurs. Elle ajoute qu'elle ne s'entend pas non plus avec son dernier mari. C'est le commissaire de police qui finalement va la convaincre de rester chez celui-ci en lui disant que les querelles sont inhérentes à tout couple.

La police demande donc aux ex-maris de Kalembouly de lui restituer ses effets qui ont été confisqués. Et en attendant l'instruction du dossier en justice, la femme est remise à son oncle paternel qui était présent pour le règlement du problème et qui est favorable à ce qu'elle retourne chez son dernier mari.

« Pour lui, ce jeune de Siby avait entrepris les démarches comme il se devait : le mariage coutumier a été célébré. Il ne voit donc pas de raison que sa femme ne retourne pas chez lui après cette histoire. Il avance que lorsque la fille et son mari avaient de petites querelles, il était consulté à chaque fois. Ils se réconciliaient chez lui et ils repartaient ensemble. Il trouve que les gens de Kalembouly faisaient la force au jeune de Siby » (Sombié Omar, DPASSN).

Troisième cas : une recherche en paternité

SS est une femme de vingt-cinq ans originaire Wahabou. Elle est de l'ethnie marka, résidant actuellement à Boromo. Elle est actuellement mère d'un enfant de quatre mois dont la paternité est contestée par le père putatif (KS). Le couple a eu un premier enfant qui est décédé. C'est donc lors de la deuxième grossesse que le concubin rejette toute responsabilité de la paternité d'un enfant à venir. L'affaire n'ayant pas trouvé de solution au niveau de l'Action sociale, elle a été finalement transférée au niveau du tribunal de grande instance de Boromo.

Les deux partenaires se sont connus à la gare routière de Boromo, il y a cinq ans. À cette époque, la femme était une vendeuse ambulante de sésame alors que KS était vendeur de médicaments de rue. Après quelques mois, KS exprime son désir de prendre la femme en mariage (traditionnel) mais il craint qu'elle soit stérile (en se fondant sur le fait qu'ils ont déjà eu des rapports sexuels sans résultats). La femme lui explique qu'elle est sous contraception (norplan). Il exige que cette contraception soit interrompue mais la mère de SS s'y oppose.

Devant l'intransigeance de KS et l'opposition tranchée de la mère, la femme quitte le domicile des parents et convoque sa mère chez le chef coutumier de Boromo. Avec l'intervention du chef, la maman accepte finalement que le norplan soit enlevé par les agents de la santé. Après ces événements, la fille opte pour une vie de concubinage avec KS. Quelques mois après, ils ont un enfant. Cet enfant décède et KS accuse la jeune femme et ses parents d'avoir attaqué l'enfant en sorcellerie.

« Lorsque l'enfant est tombé malade, KS m'a demandé d'amener l'enfant chez ses parents à Ouroubono pour voir un guérisseur. J'ai amené l'enfant là-bas. La maman de mon mari m'a accompagné chez le guérisseur et on a fait le produit. Mais plusieurs semaines après, l'enfant ne guérissait toujours pas. Un jour ma belle-mère m'appelle et me demande ce que j'ai fait à l'enfant. Je lui ai dit que je n'avais rien fait. Elle m'a dit que c'est faux. Elle a poursuivi en disant que si tu n'avais rien fait à l'enfant, il serait guéri depuis qu'il est arrivé ici. Elle dit que c'est parce que mes parents n'étaient pas d'accord que je me marie à son fils qu'ils sont en train de bouffer l'âme de l'enfant. (...) » (SS).

Après le décès de l'enfant, les querelles prennent fin et le couple retrouve une vie paisible. La femme est une nouvelle fois enceinte, mais KS refuse d'endosser la paternité.

« Lorsque KS m'a convoquée à l'Action sociale je suis partie. Le chef de l'Action sociale m'a dit que ce jeune dit qu'il n'est pas l'auteur de ma grossesse. J'ai dit que j'étais étonnée qu'il dise ça aujourd'hui. Après le décès de mon enfant, il m'a interdit de toute sortie, même dans la journée. Je restais donc à la maison. Un jour, il est venu me trouver. J'étais assise. Il m'a demandé pourquoi j'étais assise seule et toute triste comme cela. Il a dit que si c'est comme ça, il va m'amener chez une vieille chez qui je vais désormais aller m'asseoir pour ne pas m'ennuyer et qu'il viendra me chercher chaque fois lorsqu'il rentre de la gare. C'est ainsi qu'il m'amenait et venait me chercher chez la vieille chaque fois quand il rentre à la maison. (...). Lorsque je suis tombée enceinte, il m'a demandé de rentrer chez mes parents parce qu'il ne souhaiterait pas que j'ai des problèmes et que la grossesse « coule » (fausse couche). J'ai donc emménagé chez mes parents (...) » (SS).

La femme dit n'avoir pas eu de rapports sexuels avec un autre homme. Suite aux différents entretiens à l'Action sociale, KS accepte de reconnaître qu'il est le père de l'enfant mais dit ne plus vouloir de la femme. Elle rejoint ses parents et l'Action sociale demande à ce que KS verse à SS la somme de 6 000 francs CFA par mois, correspondant à la prise en charge de la grossesse. On lui demande également d'assurer sa prise en charge médicale. KS versera cette somme pendant trois mois.

A l'accouchement, KS refuse de nouveau de reconnaître qu'il est le père de l'enfant et suspend le versement de la pension alimentaire. Cette fois-ci, c'est la femme qui va saisir l'Action sociale et KS est convoqué. A l'Action sociale, il nie toujours la paternité de l'enfant :

« Quand j'ai accouché, KS ne me donnait plus les 6 000 francs CFA. Je suis allée le convoquer à l'Action sociale. Lorsqu'il est venu, les gens de l'Action sociale lui ont demandé pourquoi il ne me versait plus l'argent... C'est là qu'il a répondu aux messieurs que l'enfant ne lui appartenait pas car il ne pouvait pas se "tromper de sang" » (SS).²³

Face au refus de KS de reconnaître la paternité et à l'impuissance de l'Action sociale de le contraindre pour le versement de la pension alimentaire, cette structure décide de référer finalement l'affaire à la justice. Arrivé à ce niveau, KS change de nouveau d'avis. Il reconnaît désormais être le père de l'enfant et accepte de verser la pension alimentaire à SS. Il accepte également de régler le cumul des arriérés. Devant cette instance judiciaire, la pension alimentaire est revue à la hausse et passe à 15 000 francs CFA par mois. KS versera les deux mois de retard mais refusera de verser les 15 000 francs CFA. La justice demande alors qu'on fasse un examen sanguin afin de situer ses responsabilités. Au moment de l'enquête, ces examens n'avaient pas pu être encore effectués. En fait, les agents de santé estiment que le nouveau-né doit avoir au moins six mois pour pouvoir faire un prélèvement sanguin et procéder au test demandé.

Les problèmes sociaux autour de la gare routière et les actions de AES/Burkina

Les activités de la gare routière et les enjeux socio-économiques

Les autorités municipales de la ville se félicitent d'avoir obtenu la construction d'une gare routière moderne en 2005. Elle est un outil économique qui participe incontestablement au développement de la ville. Elle rapporterait environ 6 126 000 francs CFA par an en recettes fiscales, représentant 11, 20% du budget communal. La gare routière contribue également au développement des activités commerciales, notamment le petit commerce des femmes, ce qui permet de réduire

²³ KS suggère que son instinct ne peut le tromper et qu'il ne reconnaît pas cet enfant comme le sien.

considérablement la pauvreté de cette catégorie sociale, qui a peu d'opportunités de développer des activités rémunératrices.

Cependant, les activités autour de la gare ont des répercussions négatives sur la population, notamment le vagabondage des jeunes qui entraîne l'échec scolaire, la petite délinquance, la prostitution...

« Les enfants déambulent à la gare à longueur de journée jusqu'à des heures tardives. Il y en a qui élisent même domicile à la gare : les petits mendiants et autres petits délinquants. La place d'un enfant ce n'est pas à la gare, c'est à la maison (...). Il serait dangereux si nous fermons les yeux là-dessus car ce sont des enfants qui sont exposés à tous les dangers et risques » (Bonzi Bertrand, directeur de la DPASSN).

Les enfants de la et/ou dans la rue

Pour les autorités politiques et administratives de la ville de Boromo, le phénomène des « enfants de la rue » et/ou « dans la rue » est très crucial. Les enfants de la rue sont issus de divers horizons du pays (Ouagadougou, Bobo, villages environnants) et n'ont aucune attache avec une famille à Boromo ni avec leur famille d'origine. Les enfants dans la rue, quant à eux, ont une famille dans la ville et y retournent régulièrement. Ce sont des jeunes désœuvrés qui, à longueur de journée, tournent autour de la gare routière soit avec des charrettes, soit avec de petites marchandises à la recherche de leur « gagne-pain » quotidien.

A Boromo, le nombre total des enfants de la rue et dans la rue est estimé à plus de 200²⁴. Et selon les responsables des services de l'Action sociale, ce nombre ne cesse de croître étant donné le pôle d'attraction que constitue la gare routière. Ce sont le plus souvent des mendiants et des « talibés » ou élèves coraniques²⁵, des enfants scolarisés ou non scolarisés.

Activités économiques des enfants à la gare et disqualification de l'autorité des parents

Certains enquêtés rendent les familles responsables de cette situation, en ce sens que les parents, préoccupés par leurs activités commerciales, s'investissent très peu ou pas du tout dans les activités domestiques et l'éducation de leurs enfants. Les mères passent la plupart de leur temps à la gare et les enfants sortis de l'école sont obligés de venir se restaurer sur place. Ils sont souvent employés pour les activités de petit commerce (sésame, jus, eau glacée, etc.) pendant leurs moments de repos.

« (...) Ce n'est pas seulement parce que Boromo est une ville carrefour que ce phénomène est aussi développé. Il y a des villes carrefours comme Boromo qui ne connaissent pas ce problème. Je pense qu'il faut voir au niveau de la mentalité des populations. Il y a la façon dont on éduque les enfants ici qu'il faut revoir car ils sont laissés à eux-mêmes. Pire encore, ils sont souvent entraînés dans la rue par les parents. Il y a souvent le père qui a son petit commerce au niveau de la gare, la maman également, et ils sont tous là jusqu'à deux heures ou trois heures de matin. Qui s'occupe des enfants en ce moment ? Finalement les enfants les retrouvent en gare. Certains parents trouvent des activités commerciales pour ces enfants au niveau de la gare. » (Bonzi Bertrand, directeur de la DPASSN).

²⁴ Il est difficile de déterminer les effectifs des deux groupes d'enfants car aucune étude approfondie n'a encore été faite. L'estimation est donc approximative.

²⁵ Selon le directeur de la DPASSN, il existe une différence entre un mendiant et un élève coranique. Pour lui, le mendiant est celui qui est en difficulté et dont la satisfaction des besoins est assurée dans la rue. Il porte la « boîte des garibous » (boîte de conserve vide dans laquelle il recueille les dons en nourriture) mais sans pourtant être un élève coranique. Il souligne que ces mendiants sont le plus souvent issus des départements de la province mais également des grands centres comme Ouagadougou et Bobo et font des va-et-vient entre les différents lieux.

Selon les agents, il y a donc crise de l'autorité parentale. Les enfants sont exposés à tous les dangers et risques liés à leur présence dans ces lieux :

« Par exemple, un enfant de douze ou quatorze ans (en tout cas mineur), qui pense que son avenir tout de suite c'est d'avoir une activité économique telle vendre le « bènin » (gâteaux de sésame). Dans cette activité, il y a des choses non dites : il peut avoir de l'argent, il semble que ça s'achète très bien mais il y en a aussi qui versent très vite dans la prostitution. C'est ainsi que lorsque les cars arrivent, les gens disent qu'en fait, quand on dit « bènin bé » c'est pour dire en jula « bènin bé, bien bé » (c'est-à-dire : « il y a le sésame mais moi-même je suis là »). C'est une sorte d'agression. Pour un passager ou un transporteur ce sont des proies faciles » (Commissaire de police de Boromo).

« Nous n'avons plus assez de terre cultivable actuellement. Alors pour avoir le repas quotidien à manger, c'est un problème. Maintenant, tu ne peux pas empêcher l'enfant d'aller chercher à manger en faisant le petit commerce au niveau de la gare. Alors que si la fille va là bas, à l'âge de quinze à dix-sept ans, elle a déjà l'âge de se marier. Si un garçon propose de la marier, il faut la donner en mariage. Maintenant, si tu lui donnes en mariage, elle refuse sous prétexte qu'elle est libre parce qu'elle arrive à subvenir à certains de ses besoins : elle se dit que c'est elle qui se prend en charge et elle ne respecte plus les parents. C'est cette mentalité qui fait que les filles vont convoquer leurs parents à l'Action sociale. (...). Elle couche avec les hommes et gagne un peu d'argent, elle se plaît dedans et pense que la vie se limite à ça » (Sanfo Issaka, chef de famille).

Pouvoir économique des femmes et disqualification de l'autorité des époux

Dans beaucoup de cas, à Boromo, les charges familiales sont assurées en grande partie par les femmes grâce à leurs activités commerciales au niveau de la gare routière. Dans ces conditions, peu d'époux sont capables d'interdire à leurs femmes de rester à la gare jusqu'à des heures tardives. Ces femmes, préoccupées par leurs activités commerciales, s'investissent peu dans leur vie familiale :

« Si c'est votre femme qui assure presque toutes les charges de la famille grâce à ses activités au niveau de la gare, évidemment vous ne pouvez pas l'empêcher de venir vendre à la gare et de rester jusqu'à l'heure qu'elle veut. Vous n'avez plus de pouvoir sur elle, puisque c'est elle qui fait tout à la maison. Je connais beaucoup de chefs de famille à Boromo, ce sont leurs femmes qui assurent tout, jusqu'à l'habillement du mari. C'est donc la femme qui devient le mari et tu ne peux rien faire » (M. Kaba, représentant du syndicat des transporteurs, Boromo).

L'initiative de AES/Burkina en faveur de la promotion des droits de l'enfant et lutte contre les IST/VIH/SIDA

A partir de 2005, AES/Burkina initie des actions de renforcement de la protection des groupes vulnérables (notamment les enfants, les jeunes et les femmes) à Boromo.

Des pairs éducateurs²⁶ et des leaders de groupe sont formés pour la sensibilisation de la population des différents quartiers de Boromo. A partir d'enquêtes pointant la gare comme lieu propice à la délinquance, AES/Burkina, en collaboration avec l'Action sociale et la commune, cible les personnes évoluant dans ce cadre, notamment les enfants et les parents, par des actions de promotion des droits de l'enfant et de prévention des IST/VIH/SIDA.

L'ensemble des acteurs (administratifs, politiques, coutumiers, religieux et les services techniques) sont impliqués à travers le « comité de suivi du projet ». Ce comité étant l'organe de coordination, il

²⁶ Ce sont des personnes qui ont été formées dans les domaines des droits des enfants, des IST/VIH/SIDA et qui, à leur tour, sont chargées de sensibiliser la population sur ces thèmes.

a pour objet de contribuer à la mise en œuvre efficace des activités du projet, la DPASSN étant le point focal.

Dans la planification du projet, des actions de contrôles policiers, 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 controverses entre les différentes parties prenantes du projet, mettant en hibernation le plan d'action. La mairie et l'Action sociale n'ont pas réussi à se mettre d'accord dans la définition des modalités de l'opération.

Les rapports entre la mairie et l'Action sociale autour du projet

Pour les responsables de l'Action sociale, l'objectif du projet n'est pas de faire de la répression mais d'amener la population à être plus attentive aux problèmes sociaux créés par la gare routière. Cependant, dès l'instant où il est prévu d'éventuelles sorties des forces de l'ordre pour des rafles, il faut que les conditions de détentions des raflés respectent certaines normes: un bâtiment adéquat pour les accueillir, des repas quotidiens et réguliers (matin, midi, soir) fournis. L'Action sociale n'est donc pas prête à accompagner la commune dans son action si de telles conditions ne sont pas réunies et les responsabilités situées :

« Pour nous, la solution, il faut 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 nos 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 la DPASSN)

La mairie estime, pour sa part, qu'on ne peut pas 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 les conditions de détention seraient trop favorables. Pour la mairie, des textes existent en la matière et c'est donc en référence à 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 » (mairie de Boromo) .

«Maintenant, cette décision de la mairie n'est pas encore en application. Il y a eu un moment, 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, l'Action sociale demande 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 étaient un coût et par conséquent difficilement applicables» (Oumarou 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, au contraire tous les mendiants vont se faire rafler pour se nourrir» (mairie de Boromo).

Les interventions de la DPASSN: le décalage entre offre et demande

En résumé, l'étude de l'interface entre offre et demande de service en matière sociale permet d'identifier les éléments d'analyse suivants :

- ▷ il y a un paradoxe entre la politique étatique d'action et de réinsertion sociale et les moyens mis à la disposition des structures locales pour la mise en œuvre de cette politique : insuffisance de personnel qualifié, manque de moyens financiers et matériels, textes législatifs qui ne sont pas appliqués. A Boromo, il n'y a pas de structure d'accueil et de moyens pour prendre en charge des enfants sortis du trafic, des filles bannies de leurs familles, pas d'accès aux techniques qui permettent des recherches en paternité fiables (tests ADN) ;
- ▷ les relations de l'Action sociale avec les autres services et institutions comme la justice, la police ou la gendarmerie, la préfecture, la santé, la mairie, sont variables. Si ces services se complètent en général assez bien dans le traitement d'affaires mettant en jeu des relations interpersonnelles (voir les trois cas mentionnés ci-dessus), car leur résolution doit combiner le rappel des droits et l'imposition de contraintes, les interventions concernant la politique urbaine, en association avec la commune, se font visiblement dans une méconnaissance assez importante des principes auxquels chacun des intervenants se réfère (voir le cas de l'autogare) ;
- ▷ l'Action sociale et les services qui collaborent avec elle dans la résolution de problèmes sociaux n'agissent pas de manière autonome. Ils sont soumis aux pressions des hommes politiques et des ressortissants qui leur demandent de reconsidérer leurs décisions en les priant de « comprendre » les coutumes locales et de pardonner à ceux qui enfreignent la loi. Le service est donc produit à l'issue d'une négociation interpersonnelle propice aux « arrangements » *ad hoc* ;
- ▷ l'État, à travers le CPF, met l'accent sur la promotion et la protection des droits individuels, notamment de l'enfant et de la femme, en insistant surtout sur leur droit à la liberté. La société locale reconnaît également des droits individuels à leurs membres mais elle insiste surtout sur la sécurité dont ils doivent bénéficier et sur l'englobement des individus dans des logiques collectives qui les dépassent. C'est ce malentendu sur les valeurs promues qui explique les demandes clientélistes, pourquoi par exemple les usagers peuvent chercher le soutien de l'Action sociale pour les aider à réaliser les mariages qu'ils ont arrangés. Traditionnellement, il est du devoir d'un père de marier sa fille de manière à lui fournir un foyer stable et de permettre ainsi l'instauration ou le renouvellement de liens durables entre des familles et il lui est assez difficile de comprendre pourquoi l'État ne le soutient pas dans ses objectifs ;
- ▷ Le service de l'Action sociale apparaît à la fois comme concourant, par les perspectives qu'il promeut, à la création des problèmes sociaux et comme le moyen d'y remédier. Ses interventions visent en effet à instaurer un certain type d'environnement culturel et à sanctionner ou à essayer de corriger les comportements inadéquats d'individus qui présentent des traits de personnalité inadaptés à cet environnement. Si la valeur centrale du monde moderne est la liberté, il faut ajouter que la vertu morale qui accompagne cette liberté est la responsabilité de soi. Norbert Elias parle à ce propos « *d'autocontrôle ou d'autocontrainte* », définie comme l'exercice d'un contrôle de l'individu sur lui-même, qui se dégage du procès de civilisation qui se met en place en Europe entre le XII^{ème} et le XIII^{ème} siècle (1976). La morale consiste à supporter les conséquences de ses actes, et à ne pas imposer aux autres le fardeau de ses inconséquences. Au fond, dans la société moderne, seul celui qui est responsable de soi est vraiment solidaire des autres et la contrainte ne se dissocie pas du sentiment d'appartenance. Elle exprime symboliquement « *l'identité* » [...] *entre les individus qui appartiennent au même groupe* » (Bourricaud, 1961 : 9-10).
- ▷ L'exposé des différents cas présentés permet de repérer un nombre important « d'inconséquences » chez les usagers : refus de reconnaître la paternité d'un enfant, usage irrationnel de la liberté personnelle, absence d'investissement des parents dans la vie de famille, absence de reconnaissance de la femme comme sujet de droit, volonté de séparation à la

moindre difficulté du couple... Ce sont ces « inconséquences », ces « usages irréfléchis » d'une liberté qu'elle promet par ailleurs que l'Action sociale tente de corriger. Devant la pléthore de problèmes qui naissent de l'incapacité des individus à acquérir les dispositions nécessaires à utiliser leurs droits sans dommage pour eux-mêmes et pour les autres, certains bons observateurs des réalités burkinabè semblent vouloir reculer et revenir aux institutions de l'ordre ancien:

« J'ai longtemps combattu les mariages forcés ici. Mais les filles m'ont déçue. Pendant que je sensibilisais les parents de ne pas les donner en mariage forcé, elles se baladent, vont à Boromo, Ouaga, Bobo et reviennent avec des grossesses sans auteur. Les parents m'interpellent : "Ma fille, tu vois, tu nous conseilles de ne pas donner nos filles de force en mariage, voilà ce qu'elles font." Je vois qu'ils ont raison » (KC, CSPS de Nanou).

- ▷ Il existe une très forte demande de régulation de leurs problèmes personnels par les usagers, mais elle s'adresse sans discernement à la première structure qui paraît disposée à entrer en matière (chef coutumier, chef de village, police, gendarmerie, préfecture, Action sociale). C'est l'organisation contactée qui rétablit ensuite le circuit valide en matière de prise en charge du problème soulevé et implique les institutions correspondantes. L'hypothèse pluraliste souvent évoquée en matière de règlement de conflits ne se vérifie pas ici : les usagers n'utilisent pas la décision d'une institution pour invalider celle qui aurait été prise par une autre et qui leur serait moins favorable. Cette très forte demande de régulation est visiblement accueillie sans aucune retenue de la part des institutions officielles qui semblent être, de manière symétrique, à la recherche de problèmes à résoudre pour justifier leur présence et celle des organisations connexes (justice²⁷, police).

« On est là, on attend... On n'a pas encore reçu de cas aujourd'hui. On espère d'ici là que les usagers viendront » (Barro, Action sociale, Boromo).

Cette attitude proactive tranche nettement avec les comportements de l'Administration locale des décennies passées qui, par prudence ou par manque de moyens, pratiquait la « coutume administrative » (Lund, 2001 : 198-199), et demandait souvent aux parties en conflit de négocier une solution acceptable pour chacune d'elles, en assortissant sa demande d'une menace de faire appliquer la loi à la lettre si les parties n'obtempéraient pas. L'administrateur intervenait en quelque sorte de manière subsidiaire, en demandant aux individus de faire appel aux capacités de régulation de leurs institutions de base (famille, chefferie) et évitait ainsi un « emballement » des plaintes de toute nature.

²⁷ Un tribunal de grande instance et une prison ont été installés à Boromo en 2005.

L'OFFRE FORMELLE DE SANTÉ DANS LA COMMUNE DE BOROMO. EMPILEMENT DES FORMATIONS SANITAIRES ET DYSFONCTIONNEMENTS INSTITUTIONNELS

Dans cette section sur les services de santé à Boromo, nous cherchons à comprendre comment fonctionne l'offre formelle et à expliquer les raisons de la fréquentation faible et tardive des services de santé par la population.²⁸ Nous présenterons les différents services de santé et analyserons leurs dysfonctionnements ainsi que les difficultés de collaboration entre formations sanitaires, services intervenant dans le domaine de la santé et usagers. Pour des raisons de place nous ne traiterons pas de l'offre informelle.

L'offre formelle de santé dans la commune de Boromo

L'offre formelle est représentée essentiellement par le district sanitaire des Balé composé de l'ensemble des formations sanitaires publiques de l'État. Il n'y a aucune structure sanitaire confessionnelle ou privée en dehors des dépôts pharmaceutiques (au nombre de trois) et d'une officine. Dans la commune de Boromo qui compte 34 000 habitants, l'offre de santé répond aux normes. Il y a quatre CSPS, dont trois sont opérationnels, alors qu'en théorie il faut un CSPS pour une population variant entre 10 000 à 15 000 habitants. En outre, aucune structure ne se trouve à plus de dix kilomètres des lieux d'habitation. Comment alors expliquer la faible et surtout tardive fréquentation des services de santé ?

Le district sanitaire de Boromo

Historique de la médecine moderne

L'histoire de la médecine moderne au Burkina Faso date du début de la période coloniale (1897). La biomédecine a été introduite dans la province des Balé par l'installation d'un centre de santé colonial, situé sur la colline se trouvant au centre de la ville au secteur 1. Ce centre fut ensuite transféré à son emplacement actuel qui avait été précédemment occupé par le centre des grandes endémies²⁹. Il changea plusieurs fois de statut à partir de l'indépendance du pays et selon les différentes politiques de santé : c'est actuellement un Centre de santé et de promotion sociale (CSPS).

Au départ, la population était réfractaire à la biomédecine. Selon Keita, délégué du secteur 4 de Boromo, les premières salles de soins étaient des paillotes construites par les habitants. Des gens étaient désignés pour faire des tournées dans les familles afin de chercher les malades et de les amener aux soins. Les femmes enceintes y étaient également conduites de force pour l'accouchement. Les femmes des villages éloignés et celles ayant des grossesses difficiles étaient internées quelques semaines avant leur accouchement dans le but de mieux les suivre. La population était réticente à la biomédecine pour deux raisons :

- ils avaient confiance dans la médecine traditionnelle ;

²⁸ Cette étude de cas a été relue par Florence Garamé, médecin-chef du district sanitaire de Boromo.

²⁹ Le centre des grandes endémies avait été installé à Boromo afin de lutter contre la trypanosomiase qui sévissait dans la boucle du Mouhoun.

– les méthodes de la médecine moderne ne leur convenaient pas : ils rejetaient l'isolement des malades contagieux par exemple. Les gens craignaient cette méthode qui les privait de visites de leurs proches.

A cette époque, les soins et les médicaments étaient gratuits. Et on pouvait observer, aux alentours du centre de santé, des comprimés non utilisés et jetés tels que la nivaquine. De nos jours, on remarque une évolution positive des représentations sociales concernant la biomédecine. La population des Balé et plus particulièrement celle de la ville de Boromo lui accorde une certaine importance. Les taux de couverture sont en hausse ces cinq dernières années sur l'ensemble de la région comme l'indique dans le tableau suivant.

Tableau n°15. Évolution des principaux indicateurs de la région sanitaire de la boucle du Mouhoun de 2001 à 2005

Indicateurs	2001	2002	2003	2004
Couverture obstétricale	52%	53%	57%	62%
Couverture CPN	66%	72%	76%	87%
Consultation infantile	45%	46%	53,3%	51%
Taux d'emploi des contraceptifs	5,7%	7%	7,2%	5,8%
Couverture vaccinale BCG	95,19%	96,57%	88,05%	106,65%
DTC3	71,17%	73,45%	82,25%	84,60%
VAR	71,21%	70,96%	76,93%	78,62%
VAA	46,59%	67,49%	69,79%	81,81%
VAT2 et +	29,88%	34,54%	43,26%	55,38%
Consultation infirmière/habitant	0,21	0,23	0,23	0,26
Promptitude TLOH	85%	89%	92%	97%
Complétude TLOH	90%	90%	95%	97%

Source : Plan de Développement Sanitaire du District de Boromo (PDSD 2006-2010)

Organisation et description du système de santé de la commune de Boromo

Dans l'organisation officielle du système de santé national, il existe trois niveaux de service de santé : le district sanitaire des Balé, premier niveau, constitué du CSPS (premier échelon) et du Centre Médical avec Antenne Chirurgicale ou CMA (second échelon), le CHR ou Centre Hospitalier Régional (deuxième niveau) et le CHU ou Centre Hospitalier Universitaire (dernier niveau). Les différentes structures sont installées généralement dans des espaces séparés. Le système de santé étant déconcentré, chaque structure est autonome. Mais exceptionnellement à Boromo, trois services de santé de différents niveaux cohabitent, actuellement, dans une même enceinte : le CSPS, le CMA et la direction du district sanitaire. Occupant les locaux de l'ex-centre des grandes endémies, le CSPS a été le premier à s'y installer. C'est en 1994/95 que s'ajoutèrent les deux autres structures sanitaires (le CMA et la direction du district sanitaire des Balé). Bien qu'ayant quelques avantages pour les structures (le partage de certaines dépenses³⁰) et les usagers (qui bénéficient des différents services sur place), cet empilement transforme le rôle du CSPS et pose des problèmes que nous développerons dans les chapitres suivants.

³⁰ Par exemple, l'achat commun d'une seule télévision pour l'ensemble du personnel des deux formations sanitaires.

■ **Le district sanitaire**

Le district sanitaire est une direction provinciale. A la date du 1^{er} janvier 2005, il se composait d'un CMA, d'un centre médical résiduel (le CM de Poura) et de 27 CSPS, répartis entre la ville de Boromo et les différents villages de l'aire sanitaire des Balé³¹. Dans la commune de Boromo telle qu'elle est constituée depuis avril 2006, on compte 8 villages (Koho, Ouahabou, Nanou, Lapara, Virou, Ouroubono, Siguinoguin et Wako), 2 hameaux de culture (Soumbou et Petit Balé) et la ville de Boromo. 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, Ouroubono³², Siguinoguin, Wako et les deux hameaux de culture relèvent du CSPA de Boromo et les usagers de Koho, plus proches de Wahabou, se soignent dans le CSPA de ce village.

Le district sanitaire est une structure qui coordonne les affaires administratives des différents services de santé relevant de son aire sanitaire et sert de relais entre eux et la hiérarchie. Il fonctionne par le biais d'une Équipe cadre du district (ECD) composée d'un gestionnaire, d'un administrateur des hôpitaux, d'un responsable des statistiques, d'un responsable du PEV (Programme élargi de vaccination), d'un responsable du SIECA (Service d'information, d'éducation, de communication et d'assainissement), d'un responsable de la santé de la reproduction, d'un médecin-chef adjoint, responsable du CMA, et enfin d'un médecin-chef de district, qui en est le directeur.

■ **Le CSPA de Boromo**

Le CSPA est un service composite regroupant trois unités techniques : un dispensaire, une maternité et un dépôt pharmaceutique. Il fait à la fois office de centre de premier recours 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 ou associations du Nord).

▷ Le dispensaire

C'est le premier bâtiment qu'on rencontre à l'entrée de l'enceinte réservée aux formations sanitaires. Étant niché dans le CMA, le dispensaire du CSPA joue un double rôle. En premier lieu, il fonctionne comme structure de premier échelon en assurant le paquet minimum d'activités (PMA) : activités curatives, préventives, promotionnelles et mobilisation communautaire.

Tout malade arrivant pour la première fois passe obligatoirement par le CSPA avant d'être orienté vers l'une des structures du CMA si nécessaire. En outre, sa situation géographique fait qu'il constitue également le service d'urgence du CMA : il reçoit les malades référés et évacués d'autres centres périphériques. Théoriquement, cette réception a pour but de faire un tri des malades et de leur constituer un dossier afin qu'il puisse intégrer le service approprié à leur cas. Toutefois, le personnel prend parfois en charge le malade. Il prend également la garde tout comme le personnel du CMA. Mais à la différence de ce dernier, il ne bénéficie pas toujours de jours de repos. Si sa descente de garde coïncide avec une sortie vaccination, il est obligé de prendre en charge cette activité immédiatement. De ce fait, le personnel du CSPA estime travailler plus que la norme.

▷ La maternité

³¹ Voir Ministère de la santé (2005).

³² Le village possède un CSPA depuis 2005 mais celui-ci n'est fonctionnel qu'à temps partiel. On y fait ponctuellement des séances de vaccination et de Consultation Périnatales ou CPN.

La maternité est un local commun où travaillent ensemble les personnels des deux structures : les accoucheuses auxiliaires et les filles ou garçons de salle relèvent du CSPS tandis que les sages-femmes et les maïeuticiens d'État sont du CMA. La direction de la maternité est assurée par une sage-femme. Les tâches sont clairement définies pour ces deux catégories de personnels. Celui du CMA s'occupe des consultations gynécologiques et des accouchements dystociques et les agents du CSPS des CPN (Consultations Périnatales), des accouchements eutociques et des activités de vaccinations, des CPON (Consultations Postnatales), de la consultation de nourrissons sains et de la planification familiale. Toutefois, dans les faits comme nous allons le voir, cette division du travail n'est pas toujours respectée.

▷ Le dépôt pharmaceutique

Il existe trois dépôts pharmaceutiques au sein du district sanitaire de Boromo. Le dépôt répartiteur est géré par le district sanitaire. Il approvisionne l'ensemble des formations sanitaires du district en médicaments génériques (MEG). Les autres dépôts appartiennent au CSPS et au CMA. Celui du CSPS est le principal dépôt pharmaceutique. Il fonctionne pendant les heures ouvrables. Le second, celui du CMA est une trousse d'urgence : il ne fournit que les médicaments les plus couramment utilisés et n'est ouvert que durant les heures de garde (12h-15h, la nuit, etc.). Les usagers du CSPS comme ceux du CMA s'approvisionnent dans ces dépôts pharmaceutiques en fonction de leurs heures d'ouverture.

▷ Le Comité de Gestion

Le Comité de Gestion a été mis en place dans le cadre de l'Initiative de Bamako (IB). Il a pour rôle, essentiellement, la gestion des recettes (la vente des MEG et les recettes des actes de soins) du CSPS et la mobilisation sociale. Chaque CSPS a son Coges et il existe, par ailleurs, une union des Coges des Balé. Le Coges du CSPS de Boromo a été mis en place en 1998. Depuis cette date, son bureau, renouvelable tous les deux ans, a été renouvelé quatre fois. Il est composé de sept membres : un Président, un Vice-président, un Secrétaire général, un Trésorier, un Trésorier adjoint, deux Commissaires aux comptes et un Responsable à l'information.

Tableau n°16. Les membres du Coges

Statut dans le Coges	Attributions	Nom & Prénoms*	Fonctions	Niveau d'instruction
Président	- ordonne les dépenses - participe à l'élaboration du micro-plan - convoque les réunions	Sanogo Saada	Eleveur	Seconde
Vice-président	- même fonction que le président	Sanfo Oumarou	Conseiller municipal (Boromo)/ Chef d'escale STMB	CEPE
Secrétaire Général/conseiller	- responsable des problèmes sanitaires - valide les bilans des activités	Ouédraogo Félix	ICP	DEUG 2
Trésorier	- exécute les dépenses	Boko Dramane	Chef d'escale Casa	CEPE
2 ^{ème} Trésorier	Supplée le trésorier	Néa Bokao	Conseiller municipal (Virou)	CEPE
Commissaire aux comptes	- vérifie les comptes du trésorier et fait des contrôles inopinés - inventaire	Guira Yacouba	Garagiste	CEPE
2 ^{ème} commissaire aux comptes	- mêmes fonctions que le commissaire aux comptes	Kaboré Pierre	Cultivateur	CEPE
Responsable à l'information	- diffusion de l'information	Fofana Abdoulaye	Cultivateur, gardien de la pharmacie des Balé	Pas d'instruction formelle

* Les adjoints ne sont opérationnels que lorsque les premiers responsables sont absents ou sont révoqués.

■ **Le CMA du district sanitaire de Boromo**

Le CMA couvre les formations sanitaires du district des Balé : le CM de Poura et les vingt-sept CSPS. Il reçoit toutes les références provenant de ces différentes structures de premier échelon. Il est composé de différents services : la garde générale, la consultation de médecin, l'hospitalisation de médecine, de chirurgie, de maternité, le bloc opératoire, le laboratoire d'analyses, la radiologie, la pédiatrie, l'odontostomatologie, la psychiatrie, la prise en charge des malades chroniques, la gestion et le service de soutien (garage, maintenance, buanderie).

Il est géré essentiellement par des fonds publics. Il bénéficie, de temps en temps, d'actions extérieures à travers des dons de médicaments et des renforcements ponctuels de compétences pour les soins de spécialité. Ces actions naissent de la collaboration avec des associations du Nord dont les plus anciennes datent d'environ une dizaine d'années. Le dernier appui en soins de spécialité est un apport français en ophtalmologie. D'après le médecin-chef, il a fallu qu'elle se défende contre l'hégémonie de leur partenaire qui tenait à changer leurs modes de travail. Le personnel avec lequel ces partenaires travaillaient leur en laissait toute l'initiative, par « *complexe d'infériorité* », explique-t-elle.

■ **La mutuelle de santé**

Le système d'assurance maladie est très peu développé au Burkina Faso. Il est quasi inexistant dans les zones semi-urbaines, comme la province des Balé. Toutefois, on observe une émergence de mutuelles de santé un peu partout dans le pays. Une mutuelle de santé, dénommée en jula « *Balé Kènèya Gnongondèmè* » (BKG, « *la solidarité pour la santé des Balé* »), a été créée en juillet 2005 dans la province. Elle a été initiée par le médecin-chef du district sanitaire avec le soutien de la Direction de la santé et de la famille (DSF). Elle est gérée par l'union provinciale des Coges créée également en

2005 et composée des Coges des vingt-sept CSPS et du centre médical résiduel du district sanitaire. L'adhésion à la mutuelle n'est pas individuelle mais collective ; elle se fait à travers le Coges. Chaque Coges est chargé de récolter les cotisations auprès de sa population au travers du délégué du secteur (en instance d'être remplacé par le conseiller municipal avec la communalisation intégrale). La première année (2005), la cotisation était fixée à un montant de quarante francs CFA par personne, et en 2006 elle a été augmentée à cinquante francs CFA³³. La mutuelle prend en charge uniquement les urgences chirurgicales (césariennes et hernies étranglées) en remboursant une somme fixe pour chaque soin donné (équivalant à environ 70 % du coût). Par exemple, une césarienne coûte 65 000 francs CFA³⁴, mais les membres de la mutuelle ne paient que 20 300 francs CFA.

Si l'idée de la mutuelle semble être adoptée au sein de la population, les versements des cotisations annuelles posent des difficultés. La première année a donné de meilleurs résultats, avec vingt-et-un Coges sur vingt-sept à jour de leur cotisation. En 2006, seulement 12 se sont acquittés de leur cotisation. Boromo a le plus grand CSPS de la province, mais son Coges rencontre plus de difficultés à faire cotiser ses habitants que les Coges installés en milieu rural³⁵. Selon le président du Coges de Boromo, Sanogo Saada, dès la première année ils n'ont pas pu atteindre le montant de la cotisation souhaitée. Le Coges a dû compléter avec la somme de 497 000 francs CFA pour obtenir la somme de 700 000 francs CFA attendue. Pour lui, ce sont les fonctionnaires qui ne paient pas leur cotisation. Ils se disent étrangers et ne veulent pas s'intégrer dans les affaires de la ville. Pourtant, leur nombre n'est pas négligeable, « *ce sont eux qui gonflent les chiffres* », pense-t-il. De fait, on se rend compte que cette tranche de la population boromolaise n'est pas informée de l'existence de la mutuelle. Par ailleurs, Sanogo affirme que certains enseignants dont les familles ont bénéficié de cette mutuelle auraient pris l'engagement personnel d'en informer leurs collègues. Une liste a été ouverte spécialement pour les fonctionnaires au CSPS afin qu'ils puissent payer leurs cotisations. Mais à ce jour, selon l'ICP, il n'y a pas plus de dix personnes inscrites. Il y aurait également des difficultés à entrer en contact avec le président de l'association des commerçants. Selon Keita, les habitants de Boromo pensent qu'ils peuvent faire face, seuls, à leurs soins de santé et certains seraient réticents parce qu'ils ne connaîtraient pas la destination finale de l'argent. Cette réticence s'expliquerait par plusieurs raisons :

- des expériences de cotisations sans suite apparente (opération « *Bayiri* » par exemple) ;
- des délégués de secteur, au lieu de faire eux-mêmes le travail de collecte des cotisations, le confient à leurs fils, peu crédibles aux yeux de la population ;
- l'incompréhension du fonctionnement de la mutuelle. Certains usagers pensent qu'ils doivent être remboursés à la fin de l'année s'ils n'ont pas bénéficié des fonds de la mutuelle ;
- quelques-uns attendent d'être dans le besoin avant de s'acquitter de leur cotisation. Or dans ce cas, ils ne peuvent pas être immédiatement pris en charge par la mutuelle.

En fin de compte, ces difficultés ne sont qu'un aspect de la crise de confiance de la population vis-à-vis du Coges. Ce point sera développé plus bas.

³³ La décision de l'augmentation de dix francs CFA a été prise par le Coges pour constituer une prime de motivation pour les délégués de quartier qui collectent les cotisations. Toutefois, il faut préciser que les responsables du district sanitaire ne sont pas au courant de cette majoration. Pour eux, la cotisation reste de quarante francs CFA.

³⁴ C'est le tarif qui était en vigueur jusqu'au début de l'enquête lors de notre premier passage. Il a changé vers la fin de l'enquête. De nouvelles décisions ont été prises par le gouvernement, et selon l'ICP, la césarienne coûte actuellement 11 000 francs CFA au lieu de 65 000 francs CFA et la patiente membre de la mutuelle paie 5 000 F au lieu de 20 300 francs CFA.

³⁵ Les Coges ayant cotisés (en gras ceux qui sont à jour de leurs cotisations annuelles les deux années consécutives – un tiers des Coges –). La première année : Bana, Boromo, Fobiri, Yaho, Pompoï, Siby, Wona, Mana, Oury, Nanou, Toné, Pa, Mou, Konkoliko, Kopoï, Secaco, Oullo, Soubouy, Siou, Yona, Sena (21/27). La deuxième année : Fobiri, Yaho, Mana, Oury, Mou, Konkoliko, Kopoï, Secaco, Soubouy, Vy, Manou, Nabon (12/27).

Les meilleurs résultats obtenus par certains Coges villageois s'expliquent par le fait que la cotisation est collective et qu'elle est payée par le GPC, sur la base des ristournes du coton.

L'empilement des services de santé à Boromo : manque d'autonomie du CSPS et enjeux du décalage vers le haut des fonctions des agents

L'organisation du système de santé dans les pays en développement, notamment au Burkina Faso, est caractérisée par un décalage des fonctions vers le haut. De manière générale, les agents de santé des rangs subalternes exercent des tâches dévolues aux statuts supérieurs (voir Jaffré et Olivier de Sardan, eds, 2003, Médah, 2005). L'infirmier consulte, diagnostique et prescrit un traitement alors que ces fonctions relèvent en théorie de la compétence du médecin, l'infirmier devant appliquer au malade le traitement prescrit. A Boromo, la cohabitation des deux structures sanitaires a deux conséquences. D'une part, elle renforce encore le décalage susmentionné. D'autre part, elle permet à la structure de deuxième échelon de s'ingérer dans les affaires de celle de premier échelon.

Doubles attributions pour le personnel du dispensaire et enjeux « positifs » du décalage des fonctions vers le haut

Le CSPS ajoute à son travail habituel celui du service d'urgence du CMA. Par conséquent, le personnel du dispensaire reçoit et consulte parfois les malades référés des CSPS périphériques car les médecins du CMA sont peu disponibles. Le médecin-chef et son adjoint font partie de l'ECD et, de ce fait, sont très occupés par les tâches administratives ; ils peuvent faire trois semaines sans consulter³⁶.

Les infirmiers du CSPS de Boromo sont satisfaits de cette situation qui les valorise. 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 permet de jouer convenablement ce rôle. Ils regrettent que, compte tenu de l'indisponibilité des médecins, on ne leur confie pas plus de malades qui attendent une consultation du médecin.

Répartition des tâches entre le personnel de la maternité et enjeux « négatifs » du décalage des fonctions vers le haut

Les personnels du CSPS et du CMA travaillent ensemble à la maternité. Selon le personnel des deux services, des difficultés administratives et de gestion financière ainsi que de division du travail découlent de cette collaboration :

- les règles administratives semblent théoriquement claires, mais des confusions surviennent lors de leur application. Les sages-femmes et les maïeuticiens relèvent du CMA. Or, selon la responsable de la maternité, les recettes générées par leurs actes de soins sont reversées au compte du CSPS. Pour cette raison, le CMA renvoie ce personnel au CSPS lorsqu'il demande une dotation en matériels médico-techniques ;
- le personnel du CMA se décharge de certaines tâches sur le personnel du CSPS : prise en charge des postopérées, asepsie du matériel ;
- le personnel du CSPS estime ne pas bénéficier des formations complémentaires nécessaires à certains de leurs pratiques de soins. C'est lui, par exemple, qui prend en charge les avortements, mais il n'est pas formé en AMIU (Aspiration manuelle intra-utérine).

Le dépôt pharmaceutique et le partage des primes de motivation

Dans les recettes du dépôt pharmaceutique du CSPS, le Coges a prévu des primes de motivation pour le personnel. Mais le CMA, estimant participer également à la bonne marche de ce dépôt, par

³⁶ Alors qu'ils sont censés le faire deux fois dans la semaine, le mardi et le jeudi.

l'achat des médicaments réalisé par ses propres patients, a exigé que ces primes soient étendues à l'ensemble du personnel CSPS/CMA et qu'elle soit indexée au grade. Par conséquent, le personnel du CSPS, qui a les grades les plus bas, touche les primes les moins importantes.

Le CSPS "niché", un CSPS en manque d'autonomie

Les cas de la maternité et du dépôt pharmaceutique montrent bien que le CSPS et son instance de gestion, le Coges, ne sont pas autonomes. Le CMA, institution hiérarchiquement supérieure, interfère dans son système de gestion et de décision. Selon un observateur extérieur, élu communal :

« Le CSPS n'a pas d'initiative propre, il subit toutes les influences du CMA. L'ICP n'a pas les mains libres. Il ne décide pas, on décide tout pour lui et il est obligé d'accepter les décisions de ses supérieurs hiérarchiques. Toutes les décisions du Coges doivent être entendues au CMA. »

La cohabitation entre CSPS et CMA entraîne des confusions dans les cahiers des charges du personnel. L'utilisation commune de certaines infrastructures occulte la responsabilité de chaque instance. Chacune revendique pour elle-même les performances des activités collectives mais se rejettent la responsabilité de satisfaire aux besoins matériels du personnel.

Les dysfonctionnements de l'offre formelle

Ces dysfonctionnements seront abordés de deux points de vue : celui du personnel des services de santé et celui des usagers.

Les services de santé vus par les professionnels de santé

Pour le personnel de santé, les points suivants ont retenu notre attention : les difficultés matérielles, l'appréciation de l'Initiative de Bamako et la gratuité des soins.

■ ***Les difficultés matérielles***

Sans être exhaustifs, nous évoquerons quelques difficultés matérielles que rencontrent les services de santé.

Que ce soit dans les formations sanitaires urbaines ou rurales, il y a insuffisance du matériel médico-technique ou défaillance de ce matériel :

- tables d'accouchement ;
- blouses ;
- tensiomètres de mauvaise qualité (qui s'abîment en 6 mois d'utilisation) ;
- pinces insuffisantes ou rouillées ;
- pèse-personnes vieux et détraqués ;
- téléphone difficilement accessible (il faut toujours se déplacer...).

On note aussi le mauvais état de certains locaux (portes et installations électriques cassées, local mal éclairé...) et l'absence de certaines commodités (manque de douche pour les agents de garde par exemple).

A ces difficultés s'ajoute celle de la gestion des vaccins. Les vaccins sont conditionnés sous forme de plusieurs doses. La multiplicité des doses destinées à un usage unique pose un problème de gestion. Lorsqu'il y a une différence entre le nombre d'enfants vaccinés et les doses de vaccins disponibles, que faire des doses restantes d'une boîte entamée qui ne peuvent pas se conserver au-delà de quelques heures ? Le personnel est souvent partagé entre refuser de vacciner un enfant et économiser les doses :

« Nous avons des problèmes de gestion des vaccins. Vous avez vu cette femme qui vient de partir, elle est arrivée après les autres, seule pour vacciner son enfant. Je ne peux pas dire à une telle femme qui a

parcouru cinq kilomètres pour venir ici de partir et de revenir une autre fois. Elle risque de ne pas revenir. Le DTC était conditionné en un flacon, mais, maintenant, le flacon est couplé, contient deux doses. Et lorsqu'on l'ouvre, après six heures, on ne peut plus l'utiliser. J'ai pris le risque d'ouvrir le flacon et de vacciner l'enfant. Je suis donc obligée de sortir dans le village, de chercher un enfant en âge d'être vacciné pour lui faire le reste du vaccin. Pour le BCG, c'est aussi un problème. C'est une boîte de vingt doses, ici, c'est un petit village et si tu n'as pas quinze enfants, tu ne peux pas prendre le risque d'ouvrir le flacon pour vacciner dix enfants et avoir dix doses de perte. Si c'était des flacons de 10 doses, je suis sûre de pouvoir traiter 8 enfants par mois » (KC, CSPS de Nanou).

L'incompétence de certains agents de santé provoque également la perte des vaccins. Ils n'arrivent pas à bien faire l'injection aux nouveau-nés et sont obligés de reprendre la vaccination.

■ **Évaluation de l'Initiative de Bamako**

L'initiative de Bamako est la dernière politique en date en matière de santé. L'efficacité et l'équité des formations sanitaires font partie des principaux objectifs de l'IB. Cependant, comme le montre l'étude de Valéry Ridde (2006) et nos données de terrain, les résultats ont beaucoup plus été axés autour de la recherche de l'efficacité que de l'équité.

Les professionnels de santé enquêtés partagent ce point de vue. Ils pensent que les formations sanitaires se sont améliorées sur le plan de l'efficacité pour plusieurs raisons. L'accès aux médicaments a été facilité par l'instauration des MEG : *« Avant, il n'y avait rien, on tendait seulement une ordonnance au malade, mais, maintenant, dans les CSPS, il y a des dépôts pharmaceutiques avec des médicaments disponibles et à moindre coût. »* La disponibilité des MEG est considérée comme un indicateur de la consultation curative. Elle est estimée satisfaisante : sur vingt-sept CSPS, seulement cinq ont connu une rupture des dix MEG en 2003 (PDS 2006-2010). Les agents de santé ont bénéficié également de plusieurs formations et recyclages.

Bien que l'IB ait un souci d'équité, l'accent a surtout été mis sur le recouvrement des coûts de fonctionnement : *« On nous a transformé en établissement à caractère commercial, il faut donc que nous générions de l'argent »*, affirme un ICP. Même si les structures de santé sont physiquement et géographiquement quasi accessibles (une dizaine de kilomètres de rayon pour les plus éloignées) et les médicaments disponibles, la santé est dans ces conditions un bien à péage. Ceux qui peuvent payer vont dans les formations sanitaires et ceux qui n'ont pas d'argent restent en marge. En outre, la prise en charge gratuite des indigents, prévue dans l'IB, est difficilement mise en application. Selon les agents de santé, ce n'est que récemment, avec le Programme National de Développement Sanitaire (PNDS) créé en 2004, que la prise en charge des indigents s'est amorcée.

Pour eux, les formations sanitaires ne sont pas dotées de moyens suffisants pour mettre en place une politique axée sur l'équité :

« Beaucoup d'actes ne sont pas pris en charge. Les patients arrivent sans moyens, il n'y a pas de prise en charge totale des indigents. Nous restons faibles devant certains cas » (Kaboré Juliette, responsable de la maternité du CSPS/CMA de Boromo).

■ **La gratuité et la prise en charge des indigents**

La gratuité est appliquée à certains soins : les consultations prénatales (CPN), les consultations postnatales, les pesées des enfants, les consultations des nourrissons, les vaccinations. En ce qui concerne le Sida, seuls les médicaments pour traiter les maladies opportunistes sont accessibles gratuitement. Il n'y a aucun dispositif de prise en charge réelle des personnes vivant avec le VIH (ni les ARV ni le personnel formé pour ce traitement) en dehors du dépistage qui est fait sur place au laboratoire et du traitement des maladies opportunistes. Les cas dépistés sont référés à Dédougou ou à Bobo-Dioulasso.

Selon les textes³⁷, certaines catégories socioprofessionnelles sont exonérées ou paient un tarif subventionné pour les actes de soins des professionnels de santé (consultations) dans les formations sanitaires publiques. Ce sont:

- les élèves indigents et les adultes indigents dont la situation est prouvée par une enquête sociale qui bénéficient de soins entièrement gratuits ;
- les retraités qui paient 10% ;
- les fonctionnaires, les militaires, les paramilitaires en activité et leurs conjoints, ascendants et descendants directs à charge, les travailleurs du secteur non structuré et des Établissements publics à caractère administratif (EPA) qui paient 50%.

Dans les faits, cette disposition n'est pas appliquée. Les retraités et les indigents ont des difficultés à faire valoir leurs droits. D'après Dakuyo Frédéric, membre de l'association des retraités, la réduction des tarifs n'est pas appliquée au CMA de Boromo. Elle le serait pourtant dans les villes de Ouagadougou et de Bobo-Dioulasso. Le président de l'association, To Sidé, affirme en avoir avisé le haut-commissaire et être en attente d'une réponse.

L'indigent est une personne n'ayant pas de ressources financières personnelles ou sociales pouvant lui permettre de payer ses soins de santé. En cas de maladie, il doit être traité gratuitement par la formation sanitaire où il se présente. Toutefois, les textes exigent une reconnaissance officielle du statut d'indigence établie à la suite d'une enquête sociale. A Boromo, les services de l'Action sociale ne sont pas en mesure de faire de telles enquêtes (voir chapitre précédent).

Selon le personnel, la gratuité des soins et des médicaments décrétée par l'État n'est appliquée que partiellement. L'approvisionnement en médicaments³⁸ pour les soins préventifs est insuffisant et irrégulier. Les formations sanitaires ne reçoivent parfois leur dotation annuelle en médicaments qu'en fin d'année. Le coût de la gratuité est finalement supporté par les formations sanitaires elles-mêmes, qui votent un budget annuel pour le traitement des indigents et les soins décrétés gratuits. Selon les membres du Coges, ce budget peut peser trop lourd pour la formation sanitaire.

Les services de santé vus par les usagers

L'offre formelle a été appréciée chez les usagers à travers leurs perceptions du coût des soins, des comportements des soignants et de l'hygiène des centres de santé.

■ ***Le coût des services de santé***

Pour les usagers, le coût des médicaments a beaucoup baissé depuis l'instauration des médicaments génériques. Toutefois, le coût reste un facteur d'exclusion à l'accès aux soins de santé chez une part assez importante de la population :

« Tu n'as pas d'argent et tu sais que cet endroit (centre de santé), c'est pour dépenser. Tu vas y faire quoi ? » (Konaté Zakaria, usager, W'ahabou).

Ainsi, certains malades évitent d'aller dans les formations sanitaires parce qu'ils ne peuvent pas payer les soins. En effet, lorsqu'on essaie de faire une évaluation rapide du coût d'un soin primaire comme le traitement d'une blessure – qui peut arriver fréquemment – on s'aperçoit qu'il est finalement assez

³⁷ Notamment le kiti AN-VIII-0202/FP/SAN-PS du 08 février 1991.

³⁸ L'Etat participe en mettant des médicaments en vente dans les dépôts pharmaceutiques ; les recettes issues de la vente de ces médicaments sont utilisées pour financer les soins gratuits. Les formations sanitaires peuvent par exemple recevoir leur dotation annuelle au dernier trimestre de l'année.

élevé (entre 2 600 ou 3 800 francs CFA³⁹). Les dépenses de santé sont considérées comme la responsabilité d'une seule personne (généralement le chef de famille) dans le ménage. S'il y a plusieurs malades à la même période dans une famille, il y a de fortes chances que tout le monde ne puisse pas accéder aux soins par manque de moyens.

Si le coût des soins primaires est élevé pour les usagers, il l'est encore plus pour les soins de spécialité. Certains patients hospitalisés fuient les formations sanitaires sans avoir été libérés afin d'échapper, entre autres raisons, au paiement de leurs frais d'hospitalisation.

Quant aux soins gratuits, évoqués dans le chapitre précédent, ils peuvent « cacher » des coûts réels. Les CPN par exemple sont gratuites, mais le personnel de santé peut diagnostiquer des maladies qui vont nécessiter des soins payants. Et le malade, sans ressource financière aucune et sans soutien social, ne se soignera pas.

Cas d'OM

L'agent itinérant de santé de la maternité nous raconte le cas OM arrivée dans un CSPS : « Ce cas me fait encore mal et me préoccupe jusqu'à présent. OM a refusé littéralement l'injection de VAT (Vaccin Antitétanique) que je lui ai proposée en me disant : "Moi, on ne me pique pas, sauf si je suis inconsciente" ce qui est un comportement rare en milieu rural. Je lui ai fait une forte sensibilisation sur les maladies sexuellement transmissibles. Elle est venue tardivement en consultation, au huitième mois. J'aurai dû me rendre compte que c'était une grossesse à problème car lorsque je lui ai demandé le nom de son mari, elle a eu un long silence avant de répondre. Pendant que je lui faisais le toucher vaginal, elle criait et avait une mauvaise odeur. Elle souffre d'une MST. Je lui ai dit que ça ne va pas à l'intérieur. Elle m'a demandé ce que cela veut dire. Je lui ai demandé si en faisant sa toilette intime, elle ne sentait pas une odeur désagréable, elle a répondu oui. Alors, je lui ai dit que c'est ça sa maladie. Je lui ai expliqué qu'il fallait qu'elle se fasse traiter ainsi que son mari. Je lui ai prescrit une ordonnance, mais elle n'est plus revenue, je ne suis pas sûre qu'elle peut payer ses médicaments. Je me suis renseignée à son sujet. En fait, cette femme était mariée à Oury, elle a eu un enfant mort-né à sa deuxième grossesse. Après des histoires avec son mari, elle est allée à Boromo où elle vendait à la gare. Elle a eu sa grossesse là-bas, certainement. Elle est venue à Nanou vivre chez son frère. Je ne suis pas sûre que son frère veuille lui payer cette ordonnance. »

■ Le personnel de santé

Contrairement aux plaintes pour mauvais accueil relevé dans les études de Y. Jaffré et J-P Olivier de Sardan (2003) et R. Médah (2005) sur le personnel de santé des grands centres urbains, le personnel des services situés en milieu semi-urbain et rural est perçu comme accueillant.

« Les patients sont bien reçus. On s'occupe des malades avec respect. Lorsque je vais en consultation, j'observe, j'ai souvent vu des infirmiers disponibles : ils accompagnent les malades à la pharmacie ; ils achètent les produits et l'infirmier leur expliquent la posologie. L'accueil, ici, est meilleur qu'en ville » (Alira Alidou, éducateur social, Boromo).

« Puisque ce sont des enfants, ils sont polis. J'ai été hospitalisé, ils ont marché auprès de moi jusqu'à ce que j'aille mieux. Est-ce que je peux dire qu'ils ne se sont pas bien occupés de moi ?... » (Aminata Koné, 60 ans, Boromo).

Les quelques plaintes concernent les services de la santé de la reproduction :

³⁹ Pour une plaie simple, il faut compter : la Bétadine 1 200 francs CFA, l'Amoxiciline 900 francs CFA, l'anti-inflammatoire 400 francs CFA, des bandes et des compresses 300 francs CFA soit 2600 francs CFA. Pour les plaies traumatiques, il faut en plus du fil de suture qui coûte 1 200 francs CFA, soit une ordonnance de 3800 francs CFA.

« C'est ma fille (belle-fille) qui a fait un avortement spontané et je l'ai accompagnée. Lorsqu'on a fini de la traiter, je suis allée vider le pot. A mon retour, la femme "docteur" m'a demandé d'essuyer les carreaux. J'ai refusé, elle me critiquait avec ses collègues en français. Je leur ai dit d'arrêter car je comprenais tout ce qu'elles disaient » (femme, Boromo).

Les comportements déontologiquement incorrects (mauvais accueil, maltraitance et l'« affairisme ») des agents de santé dépendent de trois facteurs : le lieu de résidence, la personnalité du soignant et le statut socioculturel du soigné.

▷ Le lieu de résidence : la maltraitance varie en fonction du milieu (urbain ou rural). Les patients des villages sont plutôt satisfaits. Ils pensent que les agents de santé sont accueillants et s'occupent mieux des patients que dans les villes :

« Ici à Wababou, le personnel de santé travaille bien. Les sages-femmes font bien leur travail. Dans certains centres en ville, on gronde les femmes qui viennent accoucher, mais ce n'est pas le cas ici. Les sages-femmes s'occupent bien des femmes, elles les encouragent » (Dramé Sita, usagère, Wababou).

▷ La personnalité du soignant :

« Même si la plupart des agents de santé sont accueillants, il y a toujours des brebis galeuses. C'est une question d'état d'esprit » (Tuina David, gestionnaire comptable, usager, Boromo).

La responsable de la maternité, Kaboré Juliette, nous expose un cas d'agent non accueillant :

« Chacun a son tempérament et il m'est arrivé, une fois, de faire des remarques à un de mes agents. Il y avait fréquemment des plaintes contre lui. J'ai discuté avec lui en privé et cet agent a reconnu qu'il avait des problèmes sociaux qu'il n'arrivait pas à gérer et cela jouait sur son humeur. Il a même demandé à ce que ses collègues l'aident à changer. Mais ça n'a pas été possible. On a dû finalement l'affecter à un autre poste. »

▷ L'« affairisme » de certains agents de santé (le détournement des médicaments, les surfacturations, etc.) au détriment des malades est critiqué par quelques usagers.

« Certains infirmiers vendent des produits aux malades ; on ne sait pas où ils gagnent ça. Ces médicaments sont plus chers que ceux disponibles dans les dépôts pharmaceutiques » (Fo Sidé, usager, Boromo).

« Lorsqu'on garde un malade en observation, il doit payer 500 francs CFA mais on a demandé à un patient de payer 2 500 francs CFA » (Tuina David, gestionnaire comptable, Boromo).

▷ Le statut socioculturel de l'usager : on accueille mal l'usager qui ne comprend pas le fonctionnement du système de santé (usager illettré ou venant d'un village). Les patients issus de bagarres (surtout à propos de femmes) ceux ayant abusés de l'alcool, les voleurs qui ont été tabassés sont négligés. On s'en occupe le plus tard possible, et selon un ICP, ils ne bénéficient pas de traitement gratuit s'ils sont indigents.

« On ne m'a jamais mal accueilli. Mais, j'ai vu les agents de santé insulter des patientes. Ils regardent les visages avant de parler. Les femmes qui viennent des villages, on voit qu'elles ne connaissent pas bien les choses, on les menace, elles ont peur et elles s'embrouillent » (Onédraogo Salimata, usagère, Boromo).

■ **L'hygiène au sein des services de santé**

Seuls les usagers instruits sont critiques sur l'état d'hygiène des services de santé. Pour eux, le matériel de soins, certains agents de santé et la cour du CMA ne sont pas propres. Le matériel de la salle de pansement des plaies (ciseaux, pinces, etc.) n'est pas aseptisé et traîne parfois dans des endroits sales. Le personnel ne se lave pas les mains avant les soins et certains sont personnellement

très sales. Un agent qui fait les pansements des plaies dans un des CSPS est particulièrement mis à l'index. Il répugne aux usagers qui le traitent de « fou ». La saleté de la cour du CMA est soulignée : les déchets n'y sont pas totalement éliminés et la cuisine et les toilettes des malades y sont trop proches⁴⁰.

L'absence de discipline de certains usagers utilisant mal ou pas du tout les latrines est aussi déplorée. Ils défèquent et urinent n'importe où dans la cour et même à côté de la cuisine. Le personnel de soins souligne qu'il rencontre d'énormes difficultés pour instaurer l'hygiène chez les usagers :

« Nous avons beaucoup de difficultés pour faire comprendre aux femmes qu'elles doivent libérer la salle pour le nettoyage. Celle qui fait le nettoyage souffre beaucoup. Les femmes utilisent mal les toilettes parce qu'elles n'en ont pas l'habitude. Elles crachent partout. La cuisine est très sale. Au niveau de l'hygiène corporelle, ça ne va pas non plus, elles ne mettent pas de pagne sur le matelas avant de se coucher. Le malade est seulement fixé sur sa guérison et ne voit pas l'importance de l'hygiène dans l'obtention de cette guérison. Le problème est plus crucial chez les femmes qui viennent des villages » (Sawadogo Michel, maternité, Boromo).

Coproduction des soins biomédicaux

La production des services de santé nécessite une collaboration entre institutions d'une part et entre elles et les usagers d'autre part pour un fonctionnement optimal. Nous exposerons les problèmes liés à cette coproduction avant de donner un aperçu global sur l'offre formelle à Boromo.

Les dysfonctionnements de la coproduction institutionnelle

En plus des services de santé proprement dits, d'autres services et organisations tels que la mairie, l'Action sociale et le Coges oeuvrent aussi dans l'offre de santé. Chacune de ces structures jouent un rôle spécifique.

Coges et CSPS

Unaniment, le personnel de santé pense que le Coges a failli à sa mission de mobilisation sociale. Bien que l'image des Coges varie d'une formation sanitaire à l'autre, les évaluations effectuées par le district sanitaire des Balé insistent toutes sur les mêmes problèmes :

« ...gestion financière insuffisante, insuffisance des réunions et assemblées générales des aires sanitaires, insuffisance dans la motivation des membres du Coges, participation insuffisante au fonctionnement de la FS » (Ministère de la santé, 2005 : 44).

A propos du manque de motivation des membres du Coges, le président boromolais de cette structure partage ce point de vue:

« Les membres ne sont pas motivés. Ce sont les membres titulaires seuls qui s'intéressent aux activités. Les adjoints sont souvent absents. C'est parce que c'est du volontariat que les gens négligent les activités ; surtout, pendant l'hivernage où nous tenons les réunions de 17 h à 20 h ou bien de 20 h à 22/23 h » (Sanogo Saada, président du Coges du CSPS de Boromo).

L'ICP du CSPS de Boromo pense que les membres de son Coges ne sont pas motivés par ses objectifs. Ils font partie du Coges pour des intérêts personnels. La présence aux réunions se justifie par les défraiements qui sont donnés aux participants à chaque réunion. Pour les usagers également, les membres du Coges défendent surtout leurs propres intérêts.

⁴⁰ Ce problème est également souligné dans l'étude SHADYC/GRIL qui parle de « proximité paradoxale » (2002). Voir également Granier & alii (2007).

Le seul point positif reconnu au Coges dans les comptes rendus de supervision de l'ECD est sa capacité à rémunérer les agents de base : « ... l'essentiel du personnel de soutien dans les formations sanitaires est constitué par les agents communautaires qui reçoivent une motivation variant entre 7 500F et 35 000 F par mois » (Ministère de la santé, 2005 : 44).

Mairie et CSPS : un passage à vide

La mairie, lors de son premier mandat de 5 ans (2000-2006), n'a pas réellement collaboré avec le CSPS. Rappelons que pendant cette période l'aire sanitaire couverte par le CSPS de Boromo était répartie entre le département (villages) et la commune (la ville). La préfecture et la mairie devaient intervenir, en tant qu'intermédiaires entre la population et le CSPS, dans le fonctionnement du CSPS, chacune pour sa zone. Toutefois, bien que les rapports d'activité du CSPS soient déposés dans les deux services, seule la préfecture intervenait dans les activités du CSPS (en participant aux réunions et en intervenant auprès de sa population en cas de problème).

L'absence d'implication de la mairie dans les activités du CSPS s'explique par le transfert tardif des compétences de la préfecture à la mairie, qui n'est effective que depuis mai 2006. Comme nous l'avons déjà précisé, la mairie a en charge la gestion du CSPS. Le CMA, qui est une structure provinciale, dépend du haut-commissariat. Pourtant, la mairie ignorait cette répartition des formations sanitaires entre institutions publiques. Lorsque le maire a voulu faire des dons de médicaments et de matériel informatique au district sanitaire, il s'est adressé directement au responsable de cette structure. Il ne s'est rendu compte de cette erreur dans le choix de son interlocuteur que lorsqu'il a réclamé un rapport. C'est en le demandant à la direction du district qu'il a été renvoyé auprès du CSPS. Et c'est seulement à ce moment-là qu'on lui a expliqué que seul ce service lui devait des comptes.

Le problème de la double tutelle (mairie/préfecture) du CSPS est désormais résolu avec la communalisation intégrale qui attribue la totalité de la gestion à la mairie.

Action sociale, CSPS et CMA

L'Action sociale est la structure officielle de prise en charge des cas sociaux. 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 délivré par la mairie. L'Action sociale est en fait limitée dans ses activités par des contraintes financières qui l'empêchent de faire ce travail⁴¹. 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 PSDS 2006-2010, 2005 : 45).

Chaque service traite ses indigents au cas par cas en fonction de la sensibilité individuelle des agents. Les agents de santé affirment n'avoir pas de peine à les identifier : « Si vous donnez une ordonnance à quelqu'un et que la personne tourne un jour, deux jours sans vous ramener les médicaments, c'est que ça ne va pas ! On sait que cette personne est indigente. »

Coproduction des soins entre soignés et soignants

Une utilisation efficace de la biomédecine suppose une disposition personnelle du patient à coopérer convenablement aux prescriptions médicales et un investissement professionnel mais aussi personnel du soignant à l'aider à atteindre cet objectif commun.

⁴¹ Voir chapitre précédent.

La disposition individuelle des usagers

Elle peut s'évaluer au niveau de la prévision des dépenses de santé, de l'accès aux soins selon les différentes catégories d'usagers et de la coopération au traitement.

■ **Prévision des dépenses de santé**

« La santé, c'est ça le problème du paysan : il attrape Dieu pour s'asseoir » [le paysan confie sa santé à Dieu, il ne prend pas de disposition pour faire face à la maladie], El Hadj Traoré Omar, usager, Boromo.

Cette réflexion exprime clairement l'absence de prévisions des dépenses de santé dans les ménages. Comme nous venons de le voir ci-dessus, la mutuelle de santé ne couvre que certaines urgences sanitaires et la population n'y adhère pas. Les soins se paient donc au comptant. Généralement, dans l'organisation des ménages, il n'y a pas de budgétisation des diverses dépenses. On ne prévoit donc pas d'argent pour les soins de santé. La capacité de payer est donc conjoncturelle. Elle dépend de ce qui se trouve dans la poche de l'utilisateur au moment où le besoin survient :

« Ce que tu gagnes, ça ne suffit pas pour les besoins, tu vas déposer quoi de côté ? Si tu as du bétail, tu vends en cas de maladie, c'est tout. Mettre de l'argent de côté ! Si ce n'est pas les fonctionnaires ! Et même eux, ils ne le font pas » (Sanogo Saada, président du Coges du CSPS de Boromo).

« Il n'y a pas d'argent pour dire qu'on va enlever poser. Si ça arrive, on se débrouille », (Guira Sali, vendeuse à la gare, Boromo).

« Je ne prévois pas de l'argent pour les soins de santé car il n'y a pas d'argent. Ce n'est pas chaque année que le coton réussit. Parfois on n'arrive même pas à rembourser les crédits, n'en parlons même pas de mettre de l'argent de côté pour la santé » (Konaté Yaya, cultivateur, Wababou).

« Je ne prévois pas de l'argent pour la santé spécialement. Il est difficile de prévoir parce qu'on ne sait pas quand est-ce qu'on tombe malade. Je m'apprête pour faire face à la maladie. Je peux avoir des économies, mais prévoir un budget pour la santé, c'est trop dire » (Kaboré Dramane, boutiquier, Boromo).

L'insuffisance de moyens financiers est évoquée comme la raison principale de cette absence de prévision des dépenses sanitaires. Même si le revenu est suffisant, on ne sait pas faire des prévisions pour des dépenses définies. On vit comme si la maladie n'existait pas. Seuls les plus nantis peuvent se payer les soins dans ces conditions.

« Si tu es bien portant, tu penses que la maladie ne va pas arriver. On sait que cela n'est pas bien, mais on ne peut pas faire autrement. C'est comme les fumeurs, ils savent que ce n'est pas bon de fumer mais ils ne peuvent pas s'arrêter » (Traoré Mahamadou, usager, Wababou).

■ **Accessibilité à la médecine moderne et typologie des usagers**

En fonction de leurs revenus et de leur statut, les usagers ne sont pas exposés de la même manière aux difficultés de paiement des soins de santé. Deux groupes sont à distinguer : les vulnérables et les non vulnérables. La vulnérabilité est déterminable à partir du niveau de revenu et de la gestion de ce revenu. Par gestion du revenu, nous entendons la capacité qu'a l'utilisateur de définir des priorités en prévoyant d'une manière ou d'une autre les dépenses de santé. Ainsi retenons-nous au niveau de cette variable deux sous-catégories : les « prévoyants » et les « non-prévoyants ».

▷ Les usagers vulnérables

Pour cette catégorie d'usagers, les ressources financières et la gestion des revenus ne permettent pas d'avoir une protection sanitaire. Elle est constituée par les pauvres et les « non-prévoyants ».

▷ Les pauvres

Ce sont des personnes n'ayant aucune source de revenus personnels et qui dépendent d'autres personnes. Ce sont généralement les femmes (voir le cas d'OM exposé plus haut), les enfants, les personnes âgées et les chômeurs. L'ultime alternative d'accès aux soins des plus démunis est la solidarité : « *Si tu es malade et que tu n'as pas les moyens d'aller au centre de santé, lorsque ça sera grave, la famille va t'y amener.* »

Il ressort clairement de l'opinion collective que la solidarité familiale est le moyen d'accès aux soins de santé des personnes démunies. Claudia Roth nuance ce point de vue : « *L'idée selon laquelle le réseau de parenté, modèle et incarnation de la solidarité africaine, prendrait systématiquement en charge les personnes âgées, les pauvres et les malades, n'est pas conforme à la réalité* » (2005 : 295).

La solidarité est incertaine et varie selon la position de l'individu malade dans son environnement familial et social. Certaines personnes sont mieux traitées que d'autres. Par exemple, une personne âgée dont les enfants ont une certaine aisance financière sera mieux prise en charge qu'un jeune chômeur. La proximité ou la qualité relationnelle avec la personne pourvoyeuse de soins est importante pour bénéficier de son soutien. La protection s'amenuise avec la distance ou la mauvaise qualité de la relation. En outre, plus le cercle des personnes dépendantes est grand, plus il y a de laissés pour compte. En définitive, on constate que la solidarité, sélective, laisse en marge les plus démunis financièrement et socialement. Elle n'est mobilisable que tardivement (le malade est rarement amené dans un centre de santé à temps ; il arrive dans un état grave, voire moribond) et tous les nécessiteux n'en bénéficient pas. Celui qui ne peut pas compter sur ces relations est donc laissé à lui-même, sans protection aucune.

La population évoque la pauvreté comme facteur principal d'inaccessibilité aux soins de santé modernes mais, en réalité, d'autres facteurs comme l'organisation des dépenses de la famille semblent également déterminants.

▷ Les « non-prévoyants »

Chez les « non prévoyants », la capacité d'organiser sa vie de telle sorte à prévoir de l'argent pour le paiement des soins de santé ou même de toute autre dépense (imprévue) est absente. La vulnérabilité dépend donc plus de l'incapacité de planifier ses dépenses que de la pauvreté réelle.

« Les paysans ne prévoient pas d'argent pour la santé après la vente du coton. Ils achètent de grosses motos, font de grands mariages et de grandes funérailles » (Soma Lamoussa, ICP, CSPS de Wababou).

« Les femmes, quand elles ont de l'argent, ce n'est pas les soins de santé qui les intéressent, elles préfèrent se coudre des uniformes... » (Konaté Abdoulaye, imam au secteur 4 de Boromo).

Comme la maladie est imprévisible, on préfère investir dans ce qui permet d'être socialement en harmonie avec les autres. La majorité de la population se trouve dans cette situation. Konaté Abdoulaye, imam au secteur 4 de Boromo, pense que cette absence de prévision pour les dépenses de santé est due à un manque d'idées :

« Si on ne se donne pas les idées, cette habitude n'existe pas ici. S'il y a de l'argent pour acheter la nourriture ou l'habit, c'est parce qu'il y a la santé, c'est parce que l'être humain est vivant. Ce matin, on a mangé, on garde à l'esprit qu'on doit manger à midi et le soir, mais on oublie que c'est parce qu'on est en bonne santé qu'on mange. C'est clairement un manque d'idées. »

Chez ce type d'utilisateur, face à l'urgence médicale, la solution est l'emprunt, la vente de biens ou leur utilisation comme garantie pour accéder à un crédit : on met en gage un bien, une mobylette par exemple, pour être servi en médicaments. Après le remboursement de la dette, le bien concerné est récupéré par son propriétaire.

▷ Les usagers non vulnérables

Ce sont les usagers qui arrivent à payer leurs soins grâce à un revenu « suffisant » ou par une organisation adéquate : ce sont les nantis et les « prévoyants ».

▷ Les nantis

Les nantis ont des revenus et des économies qui leur permettent de faire face, à tout moment, aux dépenses de santé. Sans prévoir un budget ni prendre d'autres dispositions, ils peuvent toujours se soigner : en payant au comptant ou par un emprunt dans la mesure où ce sont des gens solvables (ce groupe a en effet une certaine facilité à obtenir un crédit, contrairement aux plus vulnérables). Cette catégorie est composée majoritairement de riches commerçants, de cultivateurs, précisément les producteurs de coton... Leur capacité de gérer leur santé ne dépend pas d'une organisation particulière de leur vie mais d'un revenu stable et d'une solvabilité qui les mettent à l'abri du besoin : « *Moi, je peux me payer les soins jusqu'à concurrence d'une somme de 250 000 francs CFA* » (Seynou Ali, boucher, Boromo). Ils ont aussi un réseau social (famille, amis, connaissances, professionnels de santé...) auquel ils peuvent avoir recours si cela s'avère nécessaire.

▷ Les « prévoyants »

Les « prévoyants » paient leurs soins de santé grâce à une organisation rigoureuse de leurs revenus. Ce sont généralement des personnes instruites, des fonctionnaires, et quelques cultivateurs ou commerçants. Parmi ces personnes, quelques fonctionnaires, très rares, prévoient un budget santé. La majorité est soit abonnée dans les pharmacies, soit entretient des rapports de confiance avec le gérant d'une pharmacie. Les premiers ont des carnets qui leur permettent de se faire servir en médicaments en cas de maladie. Les salariés paient à la fin du mois. On remarque que le paiement des dettes pour ces abonnements n'est pas toujours facile. Certains éprouvent des difficultés à rembourser. A partir de 5 000 francs CFA, ils demandent un rééchelonnement de leur dette : ils paient une partie et le reste est reporté à la fin du mois suivant et ainsi de suite jusqu'à remboursement total. Les seconds peuvent obtenir ponctuellement des crédits en médicaments compte tenu de leurs comportements de bons payeurs. Cette catégorie d'utilisateurs diffère des autres par leur niveau d'organisation. En effet, cette organisation met en jeu la propension à mener une vie moderne (mieux organisée), qui elle-même est tributaire de facteurs tels que des qualités personnelles (la capacité d'anticiper, le niveau d'instruction et de culture), le milieu de résidence (rural ou urbain)... La majorité des personnes ayant un abonnement en pharmacie est constitué de fonctionnaires. Par exemple, dans la seule officine⁴² de Boromo, on a dix-sept abonnés dont treize fonctionnaires, 1 éleveur et 3 particuliers (commerçants). On remarque également que c'est dans ce groupe qu'on trouve les gens les plus disposés à se rendre dans une formation sanitaire en cas de maladie.

La pauvreté empêche l'accès aux services de santé : les démunis sans soutien social sont laissés à eux-mêmes et certaines personnes ayant un revenu paient difficilement leurs dettes dans les

⁴² Cette pharmacie n'est pas vraiment une référence en la matière car elle n'est ouverte que depuis deux ans. Nous n'avons pas pu avoir les données détaillées du dépôt pharmaceutique le plus ancien et où il y a le plus d'abonnés et de clients.

pharmacies (rééchelonnement du délai de leur paiement) ou sont obligées de demander le changement de leurs prescriptions initiales de spécialité en MEG. Toutefois, le manque d'organisation entrave également le paiement des dépenses de santé des ménages.

■ **Difficultés de coopération au traitement**

L'univers de la santé burkinabè est caractérisé par le pluralisme médical. La plupart des usagers pensent qu'il ne faut se priver d'aucun recours : « *On ne peut pas dire a priori, c'est telle médecine qui va guérir mon mal. Il faut tout essayer. Tu peux même retrouver la santé sans savoir qu'est-ce qui t'a guérir.* » On va de l'automédication à la médecine moderne en passant par la médecine traditionnelle et les médicaments de rue (phénomène en pleine évolution ces dernières années). Les formations sanitaires sont souvent des recours de dernière instance lorsque les autres n'ont pas donné satisfaction, lorsqu'on ne sait plus quoi faire.

A l'intérieur des formations sanitaires, on observe chez les usagers une préférence pour certains soins bien déterminés. Certains patients préfèrent le traitement par voie orale ou par voie parentérale. Dans une étude sur les injections à Ouagadougou (Médah, 2005), nous avons expliqué que la préférence pour ce dernier type de soin est liée à une évaluation profane de son efficacité thérapeutique par l'usager. Les instruments (seringue et aiguille) font de l'injection un soin biomédical de haute technicité apparente, d'où son attrait par rapport au traitement par voie orale. Le médicament déposé dans le sang est perçu comme plus durable dans l'organisme (donc plus efficace) que celui qui est avalé et qui peut être expulsé par les vomissements ou les selles.

Cas de ZS

Lors d'une séance d'observation dans le CSPS de Wababou, une jeune femme arrive et explique ses symptômes à l'infirmier. Elle a une aménorrhée, a de la fièvre et vomit. Après avoir demandé la date de ses dernières règles, celui-ci prend sa température et lui prescrit une ordonnance. Elle va chercher les médicaments qu'elle lui présente. Il lui explique le traitement et la posologie des différents médicaments. Elle s'en va. Au bout de quelques minutes, elle revient et demande à l'infirmier s'il peut changer les médicaments (des comprimés) en produits injectables. Celui-ci lui en demande la raison. Elle dit qu'elle craint de tout vomir. Il essaie de la rassurer en lui rappelant qu'il y a un produit contre les vomissements. Malgré les explications, elle n'est pas convaincue. Finalement, il lui prescrit des médicaments injectables qu'elle achète et il lui fait l'injection.

Il arrive que certains malades refusent totalement les traitements prescrits. Ces malades viennent dans les centres de santé avec leur propre diagnostic ou un traitement de leur choix à partir d'expériences personnelles antérieures ou de celles d'un tiers. Cela crée des frustrations chez les agents de santé, qui se sentent gênés dans leur travail car les patients les transforment en exécutant des soins qu'ils (se) prescrivent. Ce genre de patients se retrouve souvent parmi les personnes instruites, notamment parmi les fonctionnaires de la localité.

Ces résistances entraînent dans certains cas des refus de traitements ou l'abandon de soins déjà entamés.

Cas d'un traitement de panaris non poursuivi

« J'ai eu mal au doigt et une semaine après, je me suis rendu au dispensaire. Lorsque je partais à l'hôpital, un ami qui avait déjà eu le même problème m'a conseillé de refuser si l'agent de santé décide d'inciser le doigt. Il m'a dit qu'il faut qu'il y ait du pus sur tout le doigt, sinon, je vais avoir plus mal. L'agent de santé qui m'a soigné a voulu inciser le doigt. J'ai refusé. Malgré mon refus, il a incisé quand même mon doigt. Il m'a donné rendez-vous dans soixante-douze heures. Je ne suis plus reparti. J'ai acheté de l'ibuprofène que j'ai pris pour calmer la douleur et j'ai mis du pastis sur la plaie jusqu'à ce que ça guérisse. J'ai pris deux plaquettes de douze comprimés chacune. Le premier jour, j'ai avalé une plaquette et le deuxième jour la seconde raison de deux comprimés le matin, quatre à midi et six le soir. Lorsque la plaie est guérie, j'ai enlevé la peau morte qui est une couche légère et blanchâtre » (Seynou Omar, élève, Boromo).

Les usagers ruraux, par contre, s'en remettent complètement à la compétence du soignant en exprimant leur demande de soins comme une demande d'aide : « *J'ai besoin que vos m'aidiez.* » Certains usagers ont des difficultés à s'exprimer de manière critique sur l'offre formelle de santé : elle est perçue comme une aide et non un droit. Les opinions argumentées sur les services de santé sont plutôt le fait des personnes instruites, que ce soit en ville ou au village. La plupart des femmes et les non-instruits trouvent que les prestations de service du personnel médical sont bonnes. Leur absence de critique s'étend à l'ensemble de la vie publique. Ces usagers ont des difficultés à généraliser. Ils ne veulent parler que de leur situation et pas de celle des autres, soit parce qu'ils n'ont pas d'opinion, soit parce qu'ils se refusent à exprimer un jugement moral à leur endroit.

L'investissement personnel du professionnel de santé

L'agent de santé, pour assurer une bonne prestation de soins, doit parfois s'investir personnellement au-delà de ce que requiert la définition de ses tâches. Ces qualités personnelles sont d'autant plus sollicitées et mises à rude épreuve que le service de santé est défaillant. La capacité d'établir une relation correcte avec le patient, de prendre des initiatives et d'être inventif, l'exercice de sa profession par vocation et même exceptionnellement, la prise en charge personnelle du malade font toute la différence entre les agents de santé ; la majorité n'étant pas prête à fournir ces efforts supplémentaires. Sur tous les agents de santé rencontrés (11) dans notre enquête à Boromo, deux semblent faire l'exception.

■ ***Les comportements majoritaires***

Face aux critiques vis-à-vis des services de santé, la plupart des agents sont cyniques ou fatalistes. « *Le nom de la santé est gâté depuis...* », déclare un responsable. Bien qu'ils reconnaissent qu'il y a des problèmes, les responsables ne cherchent pas à y remédier, ce qui encourage les agents dans leurs pratiques. Concernant le détournement des médicaments par le personnel et la vente de ces médicaments aux usagers, l'avis du médecin-chef est le suivant : « *Le patient sait qu'il y a un dépôt pharmaceutique dans la formation sanitaire. S'il se laisse vendre des médicaments par le personnel, c'est son problème.* » Le contrôle des responsables des services de santé se limite à une supervision technique (pour les plus professionnels) et pas à une supervision globale, en prenant en compte les conduites déontologiques qui, pourtant, interviennent aussi dans la qualité des services produits.

Pour les offres parallèles telles 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.

Le plus souvent, c'est pour des raisons de pauvreté et d'absence d'organisation des revenus (exposées plus haut) que la population consomme des médicaments de rue, afin de ne pas rester sans soins. Le démuné ne peut donc pas choisir. Par ailleurs, les usagers pensent que c'est à l'État d'interdire la vente de ces médicaments. Certains disent que leur qualité n'a pas à être mise en cause :

« Chez nous, ce sont des médicaments comme les autres. Ce sont les agents de santé qui disent que ce n'est pas bien. Mais moi, je pense que c'est bien car beaucoup de gens consomment ça. Si ce n'était pas bien, on n'allait pas vendre ça. C'est bien car ça se vend dans la ville. Ça ne se cache pas, ça se vend clairement » (Koté Seydou, usager, Wababou).

Par ailleurs, la population n'entend pas tenter des actions contre les vendeurs de médicaments comme cela le lui est souvent suggéré. Même les tradipraticiens exposés à la concurrence des vendeurs de médicaments s'opposent à cette éventualité :

« Les vendeurs ambulants sont des tradipraticiens comme nous. A Dédougou on nous a dit de les chasser. A Ouaga aussi, on nous a dit de les chasser. Mais eux aussi cherchent leur pain. Moi, j'ai dit de les laisser. Ce qu'ils gagnent, c'est leur chance. Nous (tradipraticiens) en tout cas, nous restons chez nous. Ceux qui viennent nous trouver, c'est notre chance » (Konaté Abdoulaye, responsable des pratiquants de la pharmacopée des Balé).

■ **Initiatives du personnel de santé**

Certains agents de santé font preuve de créativité face aux dysfonctionnements institutionnels vécus au quotidien. Nous allons prendre l'exemple de deux agents particulièrement motivés : KC et OF. OF vit à Boromo tandis que KC travaille au village. Il faut préciser que la sollicitation et l'implication de l'agent de santé ne sont pas les mêmes selon le milieu de résidence. L'anonymat de la ville expose moins ceux qui y vivent. Les agents de santé du milieu rural entretiennent une relation de proximité avec les usagers et sont, de ce fait, très exposés aux nombreuses sollicitations de ceux-ci.

Dans son CSPS, KC, agent itinérant de santé, ayant remarqué que les femmes répondaient toujours aux convocations aux séances de vaccination pour leurs enfants, a utilisé ce système pour assurer le suivi de ces enfants. Elle remet la liste des enfants devant être vaccinés au gérant du dépôt pharmaceutique, natif du village, qui convoque les femmes. Elle affirme pouvoir suivre, de cette manière, tous les enfants d'un certain âge. Face au coût élevé des pansements, exposé ci-dessus, elle achète de sa propre poche une boîte de Bétadine qu'elle revend ensuite au détail au malade pour permettre aux plus démunis de se soigner sans avoir à payer le flacon entier.

OF, ICP du CSPS de Boromo reçoit par le biais de son oncle, curé, des médicaments et du matériel informatique depuis la France. Il aide les malades indigents avec les médicaments. Au début, ils les distribuaient à ses collègues afin qu'ils les donnent gratuitement aux malades nécessiteux, mais il s'est rendu compte qu'ils vendaient ou détournaient ces médicaments pour d'autres fins. Il les garde désormais pour les distribuer lui-même. Le CSPS ne disposant pas d'ordinateur, il a mis son ordinateur personnel à la disposition du service et tous les collègues peuvent l'utiliser. Il est aussi prêt à initier ceux qui ont des difficultés à ce niveau.

■ **Établissement d'une bonne relation avec le patient**

De la qualité des relations établies par le soignant avec le patient dépend entre autres la réussite du diagnostic et de l'observance du traitement.

« Tout dépend de l'accueil. Si le patient est mal accueilli, il a peur et il peut y avoir un problème de communication. Mais ceux qui se confient dès le départ, il n'y a pas de problème » (ICP, CSPS de Boromo).

On observe qu'il existe parfois des difficultés à établir une bonne relation : problèmes relationnels entre soignants et soignés, maltraitance des soignants, préférences ou refus de certains soins de la part des usagers – voir ci-dessus, difficultés d'observance... Les agents de santé ont des moyens de vérifier le degré d'observance des patients :

« Pour vérifier si les patients prennent bien les médicaments, nous leur demandons de ramener le reste du médicament, tout en sachant bien que si le patient suit correctement la posologie, il ne doit pas y avoir de reste. C'est là qu'on se rend compte qu'il y a des gens qui ne prennent pas correctement les médicaments » (ICP, CSPS de Boromo).

Certains agents de santé reconnaissent leur responsabilité dans les problèmes relationnels avec les patients (voir le cas de OM exposé plus haut qui a refusé une injection et que la soignante interprète

de la façon suivante : « *C'est peut-être ma faute, je lui ai fait une sensibilisation forte sur les MST – sous entendu : cela a dû la décourager* »).

■ **Agent de santé par vocation**

« Même étant agent de santé, il faut avoir l'amour de ton travail pour accepter un malade », (KC, CSPS de Nanou)

Il faut avoir la vocation (parfois plus que cela) pour travailler dans des services où les qualités personnelles du travailleur priment et parfois compensent les conditions réelles de travail. Les deux agents de santé pris comme exemple déclarent être des professionnels de santé par vocation. Ils en font également la preuve.

« Je suis venu à la santé par vocation. J'aime aider les gens. Depuis que j'étais au lycée, j'aidais mes amis avec l'argent que m'envoyait mon père depuis la Côte-d'Ivoire. J'ai payé la scolarité de certains de mes amis qui sont mieux placés que moi aujourd'hui » (OF, ICP, CSPS, Boromo).

« J'aime ce métier. La première fois que j'ai fait le concours, j'ai réussi. Même si c'était à recommencer, j'allais encore choisir la santé » (KC, CSPS de Nanou).

Les professionnels de santé qui arrivent dans ce métier par vocation sont rares. Confrontés au problème du chômage, les jeunes scolarisés tentent plusieurs concours relevant de divers domaines (l'enseignement, la santé, le social, les impôts...) dans le but d'optimiser leurs chances de réussite. Et ils optent finalement de faire carrière là où ils ont été admis. Dans ces conditions, les jeunes agents de santé n'ont pas toujours les dispositions nécessaires pour accomplir leur travail (Médah, 2005).

■ **La prise en charge personnelle du malade**

Dans le cas d'OX, PV/VIH, CK, aide-soignante dans un CSPS s'est totalement responsabilisée et l'a accompagné et soutenu dans son itinéraire thérapeutique. Ces cas, faut-il le préciser, sont extrêmement rares.

Cas d'OX, PV/VIH

OX est une femme PV/VIH qui 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. Anémisée 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 réfèra tout en lui conseillant d'aller immédiatement au CMA de Boromo. OX n'est pas une patiente ordinaire, elle est également la sœur de la fille travaillant chez elle comme femme de ménage. L'agent de santé, se sentant concernée, s'est déplacé à Boromo afin de la faire mieux suivre. OX a pu bénéficier d'un traitement contre les maladies opportunistes 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 obtient l'accord de sa famille. Une fois à Ouagadougou, elle a l'entière responsabilité de cette patiente. Elle lui trouve un logeur et la confie à Source et Vie (association s'occupant des personnes vivant avec le Vih/Sida). Dans cette association la prise en charge et le « counseling » avant le test (explications, conseils) sont correctes. Le deuxième test – un autre ayant déjà été fait à Boromo sans l'annonce de sa séropositivité à la patiente – confirme le premier. Elle est informée de ses résultats, mais son traitement ARV ne peut pas se faire vite. Sa bienfaitrice devant rentrer au village, elle lui trouve un second logeur (qui est sa grande sœur) afin qu'elle puisse attendre son traitement ARV. La fille emménage chez son nouveau logeur le jour même où elle est mise au courant de ses résultats. Le lendemain, la soignante doit aller la chercher pour l'amener à la structure de soins. Mais OX n'a pas bien dormi car elle a eu des diarrhées toute la nuit. Lorsqu'elle arrive, la patiente n'est pas encore prête et sans faire attention à son état, elle la remorque sur une mobylette pour l'amener au rendez-vous. OX s'évanouit en cours de route à l'arrêt d'un feu de signalisation. Alertée par le déséquilibre de la mobylette et par les gens aux alentours, elle peut la secourir avant qu'elle ne tombe. OX vomit. Elle la conduit en taxi au rendez-vous. OX ne reprend connaissance qu'aux environs 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 de malaise passée chez elle. Toujours animée d'une volonté de fer, la soignante essaie en vain de lui trouver un troisième logeur et doit retourner avec sa malade au village 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 CK.

CK a une personnalité spécifique qui fait d'elle une altruiste. Généreuse et empathique, elle se projette dans l'autre. Elle ne se rend pas toujours compte qu'elle outrepassse ses capacités. Elle est consciente d'avoir sauvé la vie de OX: « Si cette fille n'était pas allée à Boromo, elle serait morte et on allait dire que c'est son destin ». Sauver une vie n'est pas chose aisée dans ces conditions : c'est un véritable parcours du combattant. Mais combien de cas 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 tout à la légère, 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. C'est un agent de santé qui tient compte de la psychologie du patient, elle insiste sur la manière de faire et de dire les choses. 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 dans ce mois, cela fait quatre ans que je suis là, si je ne quitte pas ce village, je serai le dixième 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. »⁴³

Conclusion

Cette étude sur l'offre de santé a permis de diagnostiquer deux problèmes :

- un problème spécifique à la commune de Boromo : la co-présence des services de santé dans le même espace et les empiètements fonctionnels qui en résultent ;
- un problème général : une trop grande latitude laissée à l'individu (agent de santé et usager) dans la production du service.

L'offre formelle de santé dans la commune de Boromo est produite dans un empilement d'une bonne partie du système de santé. Le regroupement spatial de deux structures de niveaux différents exacerbe le décalage vers le haut des fonctions relevé dans l'ensemble du système de santé burkinabè et entraîne la domination de la structure supérieure sur la structure inférieure. La séparation de ces deux formations sanitaires paraît indispensable pour que le CSPS retrouve une autonomie.

« Le CSPS jouant le rôle de structure d'accueil du CMA, son départ n'entraînera-t-il pas des difficultés ?

-Non, nous attendons ça avec force même. L'État a prévu de construire un CSPS en 2006, 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 » (Docteur Garamé Florence, Médecin-chef du district sanitaire de Boromo).

⁴³ 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.

Les dysfonctionnements du système de santé sont nombreux : comportements déontologiquement incorrects des agents de santé, absence d'organisation de la gratuité, insuffisance des moyens matériels pour une couverture maximale des usagers, pas de politique claire concernant la médecine de rue... Ils ne paraissent pouvoir être corrigés à l'heure actuelle que par un surcroît d'investissements individuels. Il est vrai que les agents les plus motivés font de l'offre publique leur affaire privée, mais cet effort ne saurait pallier les carences institutionnelles importantes. Très peu d'agents de santé privilégient la satisfaction du malade par rapport à leur intérêt personnel. Quant aux usagers, on leur demande d'adapter leurs pratiques de manière à répondre convenablement aux exigences de la biomédecine et à permettre un assainissement du marché de l'offre, ce qui paraît assez illusoire dans le contexte actuel.

LA FOURNITURE D'EAU POTABLE DANS LA COMMUNE DE BOROMO

La ville de Boromo est encadrée par le fleuve Mouhoun à l'est, le Petit Balé et le Grand Balé à l'ouest et au sud.

A Boromo, la saison pluvieuse s'installe avec des pluies significatives à partir d'avril et prend fin en octobre tandis que la saison sèche s'étale de novembre à mars. Il pleut en moyenne 989,6 mm par an selon nos calculs basés sur les totaux pluviométriques de la décennie 1996-2005 fournis par la station météorologique de Boromo. Cette moyenne cache d'énormes différences interannuelles car l'année de meilleure pluviométrie (2001) a enregistré jusqu'à 1 784,8 mm en soixante-dix-neuf jours de pluie, tandis que celle de mauvaise pluviométrie (2002) n'a reçu que 639,5 mm durant 64 jours pluvieux (cf. fig. n°1). On dénombre six années plus ou moins excédentaires et quatre années déficitaires (2000, 2002, 2004 et 2005). Le mois d'août est le plus pluvieux dans l'année et reçoit un quart à un tiers de la pluviométrie annuelle. Au niveau des températures, la moyenne décennale (au cours des dix dernières années) se situe à 29,41 °C. Dans l'année, les minima et maxima se retrouvent dans cet ordre en janvier et avril avec respectivement des moyennes décennales de 32,99 °C et 26,33 °C. Par rapport à la moyenne décennale, mars, avril, mai et novembre ont été les mois les plus chauds de l'année au cours de la dernière décennie.

Figure n°1: Évolution de la pluviométrie à Boromo (1996-2005 en mm)

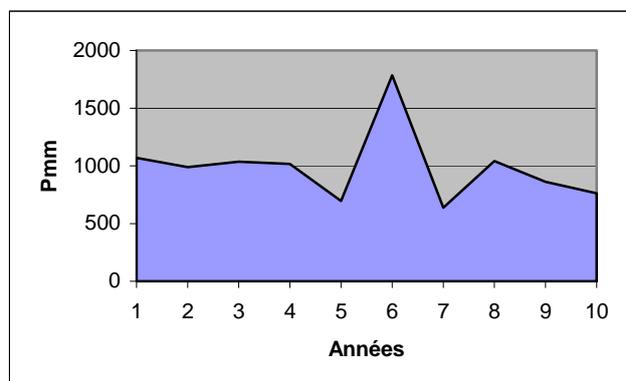
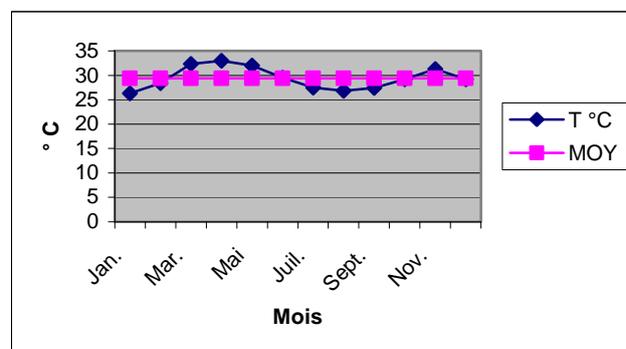


Figure n°2: Températures mensuelles à Boromo (moyennes 1996-2005)



Bien que la ville soit située aux bords du fleuve Mouhoun et de ses affluents, les pénuries d'eau y sont fréquentes. Parallèlement, le développement de la ville implique l'accroissement de la consommation d'eau, à la fois en quantité et en qualité. Nous verrons dans cette section comment les acteurs de la délivrance d'eau et les usagers gèrent la situation.

Les intervenants du secteur eau à Boromo

L'approvisionnement en eau de la commune de Boromo est assuré par divers intervenants. Il s'agit principalement de l'Onema, du Projet hydraulique villageois (PHVBM) et de Programme de fonds de développement local, de la mairie de Boromo et du centre hospitalier.

L'Onema

L'Office national de l'eau et de l'assainissement (Onema) est une société d'État chargée de l'approvisionnement en eau potable et l'assainissement des eaux usées au Burkina Faso. Elle est présente dans l'ensemble des quarante-cinq provinces du pays et son action se limite aux principaux centres urbains, notamment dans les zones loties. Exceptionnellement, le réseau de distribution peut s'étendre (sur cinquante mètres au maximum) aux zones non loties voisines, à condition d'un accord préalable des autorités locales garantissant la prise en compte des installations dans les futures opérations de lotissement.

L'Onema est présente à Boromo depuis 1980, grâce à un financement de la banque de coopération allemande KfW. Au niveau institutionnel (direction et gestion comptable entre autres), le centre d'exploitation de Boromo couvre également les communes de Fara et Poura situées à une cinquantaine de kilomètres. Dans la commune de Boromo en particulier, on dénombre actuellement quinze bornes-fontaines et 189 branchements particuliers, dont 151 fonctionnels ; les plus gros consommateurs étant le CMA et le Relais touristique. Tant bien que mal, l'Onema essaie de servir l'eau potable à ses différents clients à des tarifs réduits. Aujourd'hui, la privatisation des sociétés d'État, dont l'Onema, est à l'ordre du jour. Cette donne pourrait entraîner de nombreux changements.

Le PHVBM

Le projet hydraulique villageois Balé-Mouhoun (PHVBM), financé par la banque de coopération allemande (KfW), est prévu pour durer quatre ans (début 2004 à août 2007). Il intervient dans les zones rurales (les chefs-lieux de province ou de département étant exclus) des provinces des Balé et du Mouhoun.

L'approche adoptée est l'hydraulique de quartier, contrairement aux projets précédents fondés sur l'hydraulique villageoise. Cette échelle beaucoup plus réduite permettrait de mieux répondre aux besoins en eau de consommation des populations. Pour obtenir un forage, les quartiers doivent répondre à deux conditions : avoir au moins 300 habitants et être situé à plus de 300 mètres d'un forage. En outre, une participation financière sous deux formes est exigée au quartier demandeur. Il s'agit d'une caution de 150 000 francs CFA versée au projet à l'acceptation de la demande à titre de contribution (participation) à la réalisation de l'ouvrage et d'un compte d'épargne crédité de 50 000 francs CFA destiné aux réparations éventuelles de la pompe.

Le projet, à son démarrage, a enregistré 800 demandes de nouveaux forages. Un comité de sélection comprenant le préfet du département concerné, des représentants de la direction régionale et provinciale de l'agriculture et de l'hydraulique procède à la sélection des dossiers suivant les critères ci-dessus indiqués. Les forages accordés sont réalisés par des opérateurs privés.

A l'état d'avancement actuel du projet, 320 nouveaux forages sur une prévision de 330 ont été réalisés en plus de la réhabilitation de cinquante anciens forages sur une centaine prévue. Exceptionnellement, quatre secteurs de la commune de Boromo ont bénéficié de six forages.

Le PFDL/BH

Le Programme d'appui à la gestion du fonds de développement local dans les provinces des Balé et du Houet (PFDL/BH) a succédé en janvier 2005 au PDRI/HKM. Il intervient dans la province du Houet (départements de Bobo-Dioulasso, Dandé, Karanga-Sambla) et celle des Balé (départements de Fara et de Bagassi). Son intervention couvre plusieurs domaines : appuis à l'agriculture, à la commercialisation, aux mutuelles d'épargne et de crédits, et l'appui aux activités d'hydraulique. Toute demande relative à l'un de ces domaines et portée par un individu, un groupe ou une association est examinée au niveau villageois par l'Organisation villageoise de développement (OVD) mise en place par le projet et devant être progressivement remplacée par le Comité villageois de développement (CVD) mis en place par la décentralisation. Ensuite, à l'échelle du département, l'ensemble des demandes en provenance des villages est traité par un comité constitué, pour chaque village, d'un représentant de l'OVD et d'un membre de la mutuelle. Les demandes retenues sont présentées au projet pour appui.

De la même manière que le projet HVBM, la zone d'intervention du PFDL/BH exclut la commune de Boromo où se trouve son antenne provinciale. Le projet reçoit cependant ponctuellement des demandes d'intervention en matière d'hydraulique.

La mairie de Boromo

La responsabilité des autorités municipales est importante en matière d'approvisionnement en eau des habitants de la cité. Toutefois, au plan institutionnel, il n'existe pas pour l'instant un texte officiel leur conférant cette tâche. Ce qui fait qu'en matière de réglementation et d'organisation de la gestion de l'eau, la mairie de Boromo n'a produit aucun acte – sauf l'interpellation des fontainiers sur les heures d'ouverture des fontaines en période de pénurie.

Sur le plan des réalisations, l'autorité municipale est informée et intervient activement auprès de certains intervenants pour la mise en œuvre de leurs projets : l'Onea, pour les extensions du réseau de distribution et son projet nouveaux forages à Kagré (Petit Balé) et le PHVBM, pour l'implantation de forages dans les zones non loties de la commune.

Le CMA de Boromo

C'est à travers son service d'hygiène et de l'assainissement que le centre médical de Boromo intervient dans le secteur de l'eau. Son objectif est de contribuer à la réduction des maladies hydriques (fièvre typhoïde, diarrhée, shigellose, paludisme, etc.) et conduit périodiquement une inspection sanitaire des denrées alimentaires dans cinq localités, dont Boromo. Cette inspection vise entre autres, les buvettes, les cabarets, les restaurants, les marchés et les gares. A Boromo, les secteurs n°1, n°2 et n°4 sont identifiés comme étant des secteurs à risque. En juillet 2005, l'ensemble des puits de la commune a été traité à l'hychrorite de calcium (dérivé du chlore).

Les acteurs de l'eau : de la mobilisation à la consommation finale

L'Onea

Il a pour charge la mobilisation, le traitement et la distribution de l'eau courante dans la ville de Boromo. Il existe quatre forages d'un débit cumulé de 19 m³/h qui alimentent en eau profonde un château de 150 m³, grâce à une pompe électrique ou à moteur. Ce sont :

- le forage B1 : son débit au départ était de 5 m³ ;
- le forage B3 : situé dans le bas-fond de Yangha (secteur n°3), il débitait à l'origine quatre m³/h ;
- le forage F4 : fournit 7 m³/h ;
- le forage F3 : fournit 3 m³/h.

Actuellement, seulement deux de ces quatre forages sont fonctionnels pour un débit cumulé de 10 m³/h (forages F4 et F3). Le forage B1 est en arrêt d'exploitation depuis janvier 2006 pour cause de baisse de débit. Le forage B3, situé dans le bas-fond de Yangha, est en arrêt momentané depuis juin 2006 à cause de la submersion de son câble électrique ; les lieux restant inaccessibles jusqu'au moment de nos enquêtes. La baisse du débit cumulé à 10 m³/h porte à 160 ou 170 m³ le volume total d'eau refoulée dans le château pendant 16 ou 17 h de refoulement réalisées par jour.

Ces chiffres excèdent de quelque 10 à 20 m³ la capacité de stockage du château. En réalité rien du contenu du château et de l'excédent ne reste à la fin du refoulement, quand on les compare au total des besoins journaliers en eau de la population, soit 233,88 m³, selon nos calculs à raison de 20 l/personne/jour (norme OMS) dans les quatre secteurs de la commune. D'où un manque journalier d'environ 64 m³⁴⁴. Dans le quotidien des habitants de la cité de Boromo, ce manque se traduit par de nombreux désagréments, assez sévères en certaines périodes de l'année ; et auxquels ils essaient de faire face à travers différentes stratégies pour se procurer le précieux liquide (nous reviendrons plus loin sur ces aspects).

Pour améliorer sa desserte, Le PHVBM a donné à l'Onea un nouveau forage de très bon débit dans le hameau de culture de Kagré, à quelques huit kilomètres au sud de la ville. Initialement, ce forage était demandé par les habitants d'un quartier de ce hameau qui avaient rempli les conditions financières exigées. L'importance du débit de l'ouvrage (40 m³/h au forage, et 20 m³/h à l'essai de pompage), soit le double du débit cumulé des deux forages fonctionnels de l'Onea) a motivé son transfert au profit de l'Onea⁴⁵. Ce dernier a fait réaliser trois autres forages dans la même zone. Si l'expertise attendue⁴⁶ dans les mois prochains confirmait par exemple que les trois derniers forages sont alimentés par une nappe phréatique différente de celle du premier, les réserves d'eau seraient alors importantes et les habitants de Boromo pourraient alors avoir de l'eau en quantité pour longtemps.

Les fontainiers

On dénombre au total quinze bornes-fontaines dans la ville. Chaque borne-fontaine est gérée par un fontainier ayant signé un contrat de gestion avec l'Onea. Ce contrat implique plusieurs engagements de la part du fontainier. Il y a d'abord l'engagement financier, qui se traduit par le versement d'une caution⁴⁷ et le paiement régulier des factures d'eau. L'autre engagement concerne le respect des heures d'ouverture de sept heures du matin à six heures du soir. Le gérant de la borne fontaine a aussi la charge de réparer les pannes d'avant compteur.

Pour l'eau de forage équipé de pompes, la gestion se décide au sein de l'association ou du groupe de leaders qui a été à l'origine de l'obtention de l'ouvrage. C'est le cas de la gestion des forages du quartier Libreville (secteur n°4) et du quartier Silmissin (secteur n°1). A Libreville, le fontainier retenu a pour engagement principal le versement de la somme de 200 francs CFA par jour (tarif au

⁴⁴ Le manque serait plus important si l'on prend en compte la part prise par les voyageurs de passage à Boromo, ainsi que les quantités d'eau glacée exportées (vente d'eau de robinet conditionnée dans des emballages plastiques) vers les villages et chefs-lieux de département voisins sans électricité.

⁴⁵ Nous parlerons plus loin des inquiétudes des villageois de Kagré au sujet de la récupération de leur forage.

⁴⁶ Consistant dans le pompage simultané des forages et à la mesure de leurs niveaux piézométriques respectifs à des intervalles donnés.

⁴⁷ Cette caution était de 5 000 francs CFA à l'arrivée de l'Onea (la majorité des fontainiers actuels ont payé ce montant), avant de passer récemment à 15 000 francs CFA.

départ) au groupement qui prend à son compte les charges d'entretien de la pompe. Aujourd'hui, ce montant est passé à 500 francs CFA/j de la saison pluvieuse à fin février et 1 200 francs CFA par jour du mois de mars jusqu'au début de la saison pluvieuse.

Les fontainiers de borne-fontaine et pompe ont en commun d'avoir leurs cours à côté (généralement la plus proche) du point d'eau. Ce qui en facilite la gestion pendant les heures d'ouverture très contraignantes en période de pénurie. La seule exception à cette règle que nous avons rencontrée concerne la borne-fontaine n°14 au quartier Garbogdin (secteur n°1).

Les livreurs d'eau

Ils sont cinq dans la commune. Leur nombre triple en saison sèche (notamment pendant la période de chaleur) avec l'arrivée de saisonniers en provenance des villages environnants. En outre, durant la même période, environ cinq ménages font livrer l'eau par leurs enfants. La petite citerne qu'ils utilisent est couramment appelée *pousse-pousse*. Fabriqué dans les ateliers locaux de soudure métallique, le *pousse-pousse* est fait d'une barrique de récupération montée sur une structure roulante. Son coût avoisine 60 000 francs CFA à la sortie d'atelier. N'étant pas propriétaire de *pousse-pousse*, les livreurs le louent chez certaines personnes à 200 francs CFA la journée, soit 6 000 francs CFA le mois. Les services d'eau sont rendus à une clientèle variée.

Les ménages et les autres consommateurs

Cette catégorie d'acteurs est formée essentiellement de consommateurs et consommatrices de services, les uns pour les besoins ménagers en famille et les autres pour leurs activités commerciales (restauration, vente de bière, de dolo, d'eau glacée, de café, etc.). Ces acteurs se distinguent également selon qu'ils soient abonnés ou non à l'Onea, ce qui les prédispose à payer une facture mensuelle ou à se faire livrer l'eau. Même certains abonnés, en l'occurrence ceux qui se trouvent dans des zones éloignées du château d'eau, paient parfois l'eau en période de pénurie avec les livreurs. Dans les cours disposant d'un seul compteur d'eau courante et où toutes ou une partie des maisons sont louées, la facture d'eau est partagée *au prorata* du nombre total de personnes qui y vivent. Dans le reste des domiciles non abonnés, les fonctionnaires sont des clients réguliers toute l'année. Quant aux familles autochtones non abonnées à l'Onea, elles disposent d'un puits ou achètent journalièrement l'eau à la fontaine avec des récipients (seaux, bassines, bidons) et occasionnellement durant la pénurie avec les livreurs.

L'eau courante est une partie de l'offre d'eau existante. Dans le chapitre qui suit, nous décrivons les caractéristiques de cette offre.

L'offre d'eau : types d'eau, potentialités, usages, perceptions

Au total, quatre types d'eau sont utilisés dans la commune de Boromo : l'eau de robinet, l'eau de forage, l'eau de puits et l'eau de surface.

L'eau de robinet

L'eau de robinet est réputée plus propre et sert à tous les usages (boisson, cuisson d'aliments, lessive, vente d'eau glacée, etc.). Si le choix de certains ménages se porte sur l'eau de robinet pour la boisson, d'autres, pour des raisons de goût, sont orientés vers l'eau de puits (nous y revenons plus loin). Le goût de l'eau de robinet varie en fonction du moment de traitement au chlore⁴⁸.

⁴⁸ Il existe trois types de traitement : traitement courant à la prise avant la mise à distribution, le traitement périodique du château, le traitement localisé à la suite d'une intervention de réparation du réseau de tuyauterie.

Cette eau est distribuée par les services de l'Onea au profit de quatre catégories d'abonnés : les ménages, les services administratifs (mairie, direction provinciale de l'enseignement de base, service provincial de l'action sociale, CMA etc.), les établissements d'enseignement (école A, lycée provincial) et les bornes fontaines. Les trois premières catégories d'abonnés constituent les branchements particuliers au nombre de 189 dont 151 fonctionnels. La majorité des ménages ne disposent pas de robinet à domicile et se servent aux bornes-fontaines.

L'Onea vise un prix social de l'eau, dit le responsable local, avant de nous présenter les tarifs officiels suivants :

- ▷ Les branchements particuliers :
 - 180 francs CFA le m³ pour une consommation de un à six m³
 - 393 francs CFA le m³ pour une consommation de sept à vingt-cinq m³
 - 1040 francs CFA le m³ pour une consommation de vingt-six m³ et plus
- ▷ Les bornes-fontaines : 198 francs CFA le m³
- ▷ La vente au détail dans les bornes-fontaines :
 - cinq francs CFA le seau de dix-huit litres
 - soixante francs CFA la barrique de 200 litres

La desserte des ménages non abonnés à l'Onea est assurée par un membre de la famille (ou une personne payée pour le service) chargée d'aller chercher l'eau à la fontaine à l'aide d'un récipient parfois de récupération (cuvette, baignoire, bidon, barrique sur roues, etc.). Ces moyens de transport correspondent au pouvoir économique des ménages qui les utilisent. Ils occasionnent cependant des souillures au niveau des files d'attente et au moment des transvasements. En fonction de l'emplacement du robinet par rapport au point de traitement, le consommateur peut recevoir (surtout à la première ouverture du robinet le matin ou juste après un traitement sur le réseau de distribution) une lâchée blanchâtre suivie d'une coulée d'eau à forte teneur de chlore.

La distribution de l'eau courante connaît des irrégularités au cours de l'année. Il y a d'une part les baisses des pressions observables aux heures de pointe de consommation dans la journée (le matin et le soir) ainsi que les coupures de courte durée dans la journée. D'autre part, il y a les pénuries d'eau. Il s'agit de coupures d'eau prolongées pouvant durer des heures ou des jours en fonction de l'emplacement du robinet. Elles créent des désagréments pour les consommateurs. Selon les responsables de l'Onea, la période de pénurie s'étale de la fin du froid (vers mars) aux premières pluies (vers juin). Elle correspond à la période de chaleur où la demande augmente et les risques sanitaires pour certaines maladies sont très élevés. D'où les diverses stratégies mises en œuvre par les acteurs pour y remédier.

Figure n°3: Évolution de la consommation de deux BF en 2006

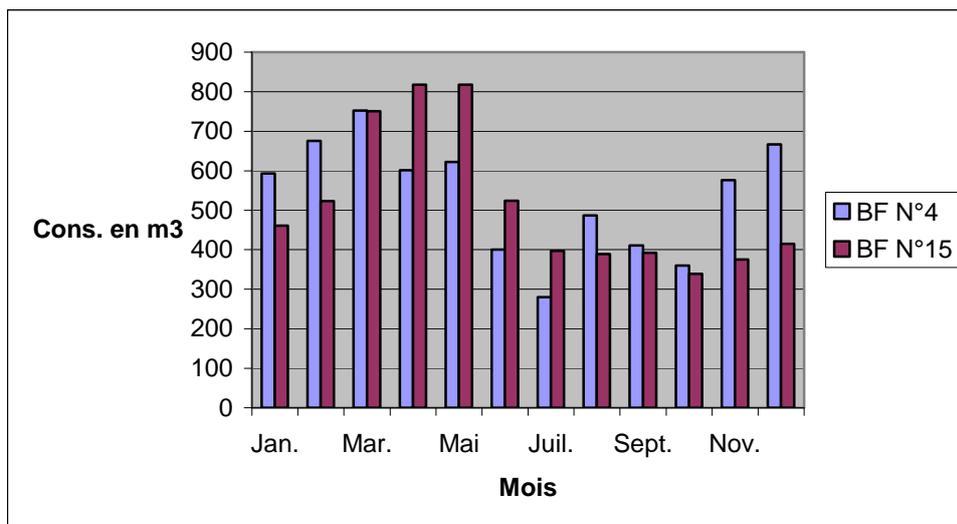
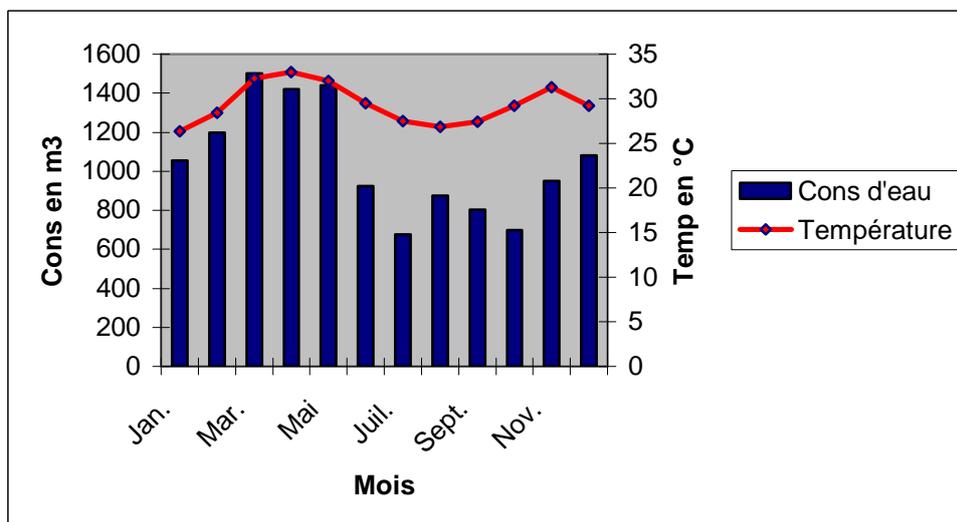


Figure n°4 : Corrélation entre consommation cumulée de 2 BF et température à Boromo



Deux bornes-fontaines sont les plus fréquentées à cause de leur emplacement. L'évolution de leurs consommations mensuelles en 2006 (cf. figures n°3 et 4 ci-dessus) permet de saisir les périodes de haute et de faible demande d'eau. En effet, en avril et mai, les bornes fontaines n°4 et 15, fournissent des volumes d'eau compris entre 600 et 800 m³, alors que ce régime chute de moitié en juillet et août. Environ 150 mètres séparent ces deux bornes fontaines. La borne-fontaine n°15 est la plus proche du château d'eau, à une centaine de mètres ; son débit reste bon quand celui de la borne fontaine n°4 faiblit. Cette dernière est en revanche plus proche du marché et de la gare routière où se trouve le gros des consommateurs. L'évolution de leurs consommations respectives montre par ailleurs, que la quantité d'eau fournie par la borne-fontaine n°4 est supérieure à celle de la borne fontaine n°15 pendant les mois de fraîcheur, et inversement durant les mois de chaleur. Pour les consommateurs, la borne-fontaine n°4 est le « robinet du froid » et la borne fontaine n°15 le « robinet de la chaleur ».

L'eau de pompe

Les forages équipés de pompe à motricité humaine représentent la moitié des ouvrages hydrauliques, toutes catégories confondues, dans la province des Balé (cf. Tableau n°1). Parmi les 26 forages dénombrés en janvier 2005, vingt-deux sont fonctionnels. Les trois secteurs de Boromo-centre concernés par l'inventaire totalisent quatre forages, tous fonctionnels.

Tableau n°17. Inventaire des points d'eau dans le département de Boromo (Décembre 2004-Janvier 2005)⁴⁹

Village administratif	Pop/2004	Nb quartier Ou hameau	Total PEM	FP	FF	PP	PT
Koho	1 903	2	4	3	2	0	1
Lapara	2 648	3	3	1	1	1	1
Nanou	2 376	6	6	3	2	0	3
Wahabou	5 601	4	15	8	8	2	5
Wako	842	3	3	2	2	1	0
Ourubono	1 511	4	3	2	1	1	0
Siguinoguin	1 407	3	3	0	0	0	3
Virou	1 001	3	3	2	2	1	0
Petit Balé	2 800	3	4	1	0	0	3
Boromo-sect 1	2 829	2	1	1	1	0	0
Boromo-sect 3	3 435	3	6	2	2	0	4
Boromo-sect quatre	2 632	2	1	1	1	0	0
TOTAL	2 8985	38	52	26	22	6	20

Source : JBG Gauff Ingénieure, 2006, p. 1

PEM : Point d'eau moderne. Total PEM= FP+PP+PT. FP : Forage équipé de pompes. FF : Forage fonctionnel. PP : Puits moderne permanent. PT : Puits moderne temporaire.

En fonction des critères de sélection des demandes (nombre d'habitants et distance par rapport à un forage existant), le rapport avance des déficits en forage par localité inventoriée. Les extrêmes sont occupées par Lapara (huit forages), Petit Balé (sept forages), Wahabou, Wako et Virou (un forage chacun). Le déficit pour Boromo-centre n'a pas été évalué par le rapport, mais il serait important en réalité, car les quatre secteurs représentent 40 % de la population de la commune. Ce constat a conduit le PHVBM à offrir courant 2006 six forages à la commune, notamment aux quartiers périphériques lotis nouvellement ou non lotis.

Pour nombre de personnes, en particulier les gens âgés préférant l'eau de puits, l'eau de forage est comparable à celle du robinet en termes de goût. La fermeture en décembre dernier de forages dans la région du Yatenga pour cause de taux élevé d'arsénite⁵⁰ pourrait conforter, à défaut d'une bonne sensibilisation, les populations rurales dans leurs préjugés sur l'eau de forage et leur préférence pour l'eau de puits.

Outre la boisson et la cuisson des aliments, l'eau de forage est également utilisée pour la construction. Dans les quartiers périphériques, elle remplace l'eau courante ; tandis que dans les quartiers centraux disposant de réseau Onea, l'eau de forage est un appoint pendant les périodes de pénurie. Les tarifs de l'eau de pompe sont relativement faibles : cinq francs CFA le bidon de vingt litres, vingt-cinq francs CFA la barrique de 200 litres.

⁴⁹ Cet inventaire reste partiel, car ne il ne prend pas en compte le secteur 2 de Boromo.

⁵⁰ Il est avéré par les autorités sanitaires que des habitants ayant consommé de façon prolongée cette eau présentent actuellement des troubles gastriques et des cancers de peau.

L'eau de puits

Elle est utilisée par de nombreux ménages, à la fois pour la boisson, la cuisson des aliments et pour la lessive. A Boromo, son utilisation date de bien avant l'arrivée du premier forage et de l'Onea. L'ancienneté de l'eau de puits explique-t-elle qu'elle soit préférée à l'eau de forage ou de robinet cependant réputée mieux adaptée à la consommation ? Certaines personnes, notamment les personnes âgées, préfèrent l'eau de puits comme boisson à cause de sa saveur. Celle-ci rappellerait la terre fraîche et étancherait mieux la soif que les autres eaux. Les préférences d'eau de boisson découlent de l'habitude de consommation, renchérit une gérante de fontaine : *«Ceux qui sont habitués à boire l'eau du robinet ne veulent plus boire l'eau du puits et inversement, en l'occurrence pour les personnes âgées.»*

Le puits est une source d'eau complémentaire qui permet de réduire la dépendance vis-à-vis du puits du voisin et de la borne-fontaine, soutient Mme Bonzi, ménagère au secteur n°1. Elle a en projet avec son mari d'en creuser un dans leur domicile situé à cinquante mètres environ d'une borne-fontaine. Pour d'autres, comme Pierre disposant d'un robinet dans sa cour, le puits qu'il a en plus permet de réduire sa facture mensuelle d'eau courante.

Ces différentes raisons justifient la propension des habitants de la commune à disposer d'un puits à domicile. On note une forte concentration de puits dans le quartier Garbogdin (secteur 1) où toutes les cours, excepté deux, ont un puits. Selon plusieurs personnes enquêtées, huit cours sur dix disposent de puits aux « eaux claires et abondantes » dans ce quartier ainsi que dans le quartier de la chefferie (secteur 1). A l'inverse, le secteur n°4 est peu nanti en puits, seulement deux puits fonctionnels, mais aux eaux potassées. Le quartier Winye est peu nanti, alors que Yangha au secteur n°3 dispose d'un nombre élevé de puits. Cette répartition des puits recouvre, fait remarquer Mme Guira, la distribution des manguiers. Là où cet arbre réussit, on trouve de l'eau, renchérit-elle. Au cours de l'année, les puits tarissent successivement : à Garbogdin d'abord, suivis de ceux du quartier de la chefferie et enfin les puits de Yangha (rarement à sec mais leur débit devient intermittent)⁵¹. L'inventaire des points d'eau réalisé de janvier à décembre 2004 au profit du PHVBM⁵² a permis de dénombrer vingt-six puits grand diamètre busés dans l'ensemble de la province. Seulement six puits sont permanents ; ce qui dénoterait soit de la faible profondeur des ouvrages, soit des aléas de l'irrégularité interannuelle des pluies sur les nappes phréatiques. A l'échelle de Boromo-centre, et excepté le secteur n°2, quatre puits temporaires ont été dénombrés dans le secteur n°3.

Là où des puits ont été creusés, on note qu'en général l'hygiène laisse à désirer à cause de plusieurs facteurs. Il y a l'emplacement de l'ouvrage, très souvent à l'angle de la cour, proche de l'étable d'élevage ou des toilettes. Ensuite, nombre de puits n'ont pas de margelle de protection suffisamment élevée. En outre, l'absence de fermeture expose l'eau de ces puits à toutes sortes de corps étrangers véhiculés par le vent. Dans ces conditions, l'eau de puits peut être impropre à la consommation⁵³. D'où les campagnes de sensibilisation et de désinfection menées par le service d'hygiène du CMA.

⁵¹ En réalité, la nature du sous-sol, notamment le milieu sédimentaire, traduit la propriété à regorger d'eau peu profonde (nappe aquifère). Le bas-fond de Yangha, qui se prolonge dans la partie ouest de la commune, explique une telle distribution des puits.

⁵² Cet inventaire est partiel.

⁵³ Le Plan de développement sanitaire de Boromo (p. 18) souligne des risques liés à la faible présence de latrines dans certaines parties du district et l'inexistence de caniveaux dans les localités semi-urbaines.

L'eau de surface

On retrouve les eaux de surface au niveau du fleuve Mouhoun à l'entrée de la ville, mais également dans le Petit-Balé à la sortie en partant à Bobo-Dioulasso. Ces eaux sont pérennes. En revanche, à l'intérieur de la commune, il existe plusieurs plans d'eau temporaire, dont un petit affluent du Mouhoun du nom de *Nar-banka* qui longe les secteurs n°1 et n°2 du côté ouest et s'écoulant dans le sens sud-nord.

Outre l'abreuvement des animaux et le maraîchage qui se développe autour du Mouhoun et du Petit-Balé, ces eaux de surface sont utilisées pour la lessive et la baignade. Elles sont également prélevées en période de pénurie par les habitants proches ou lointains pour la boisson et la cuisine. Ces eaux sont aussi utilisées dans les travaux de construction dans la commune. Sur le *Nar-banka* jalonné de puits busés par endroits, on remarque une activité de fabrication de briques en terre pendant la saison sèche. L'intensité de cette activité s'amenuise à mesure que la saison sèche s'installe et que l'eau se rétrécit dans le bas-fond. A partir de novembre le cours d'eau se présente sous forme de marigots, avant de s'assécher à partir de « la fin du froid » (en février), soit un ou deux mois avant le tarissement des puits. Au moment du rétrécissement des eaux, l'abreuvement des animaux se poursuit ; et la brique peut dépasser quinze francs CFA, car certains ouvriers vont chercher l'eau dans le Mouhoun ou dans les bornes-fontaines pour pouvoir continuer leurs activités.

La rencontre offre-demande : la pénurie d'eau et sa gestion

Les rapports entre l'offre et la demande d'eau dans la commune de Boromo se déclinent suivant deux variables composées d'éléments de valeurs relatives pour les acteurs de la chaîne de production et de consommation, mais qui sont produits, influencés, perçus ou subis par eux. Autour de la variable qualité s'inscrivent des éléments comme la diversité des eaux, la couleur et le goût de l'eau, la lenteur du service ou les coupures d'eau, l'accès en termes de distance, etc. La variable quantité regroupe entre autres le coût de l'eau, son coût d'accès et le stock de la ressource. L'interaction entre ces deux variables gouverne pour l'essentiel la vie des usagers de l'eau marquée dans l'année par deux situations précises : l'abondance et la pénurie.

La pénurie d'eau : son histoire et ses explications

La pénurie d'eau a une histoire à Boromo. Le problème d'eau se posait déjà dans les décennies 60 et 70, donc bien avant l'intervention de l'Onema dans cette localité.

« Avant l'arrivée de l'Onema, nous puisions dans le puits du site de teinture traditionnelle⁵⁴. En période de pénurie [kobilga] nous prélevions l'eau tour à tour à partir de la tombée de la nuit jusqu'au petit matin. Les femmes qui n'arrivaient pas à avoir un tour à ce niveau partaient au puits de Yangba, actuel secteur 3. Le service s'y faisait aussi par tour en fonction de la disponibilité d'eau dans le puits. Souvent, après avoir quitté la maison de bonne heure (avant 6h), on pouvait attendre jusqu'à midi et même au-delà pour ramener une barrique d'eau. Ce puits est bouché aujourd'hui, mais un puits à grand diamètre l'a remplacé (...) Une année, le [kobilga] fut si sévère que nous avons été obligés d'aller puiser l'eau du fleuve Mouhoun. De retour à la maison, l'eau était tamisée puis bouillie pour la débarrasser de ses saletés. Elle servait ensuite d'eau de boisson et de cuisson » [Guira Zaha, Gérante borne fontaine n°8 secteur n°1, Garbogdin].

La venue de l'Onema en 1980, soit vingt-quatre ans après le premier lotissement, a ajouté l'eau courante à la liste des choix de la population.

⁵⁴ Ce site a donné son nom au quartier Garbogdin (secteur 1).

La gestion de la crise d'eau et de ses effets

Trois groupes majeurs se présentent dans la gestion de la crise d'eau dans la ville de Boromo.

Les fontainiers et les divers consommateurs

Les ruptures d'eau sont durement vécues par les fontainiers et les consommateurs. Outre, les pertes de temps et de sommeil qui sont communes à ces acteurs, les fontainiers observent une baisse considérable de leurs recettes. L'usure des robinets est fréquente à ces périodes à cause des multiples manipulations ; d'où souvent des coûts de réparation élevés, pendant ou au sortir de la période de crise, à la charge des fontainiers. Certains fontainiers ont tenté, courant 2005, des augmentations discrétionnaires du prix de l'eau, notamment le prix de la barrique de 200 litres. L'Onca a rappelé ses objectifs de prix social de l'eau, en menaçant les fontainiers incriminés de résilier leurs contrats de service.

« Il est nécessaire de disposer de deux fûts, ça permet de tenir 2-3 jours. Quand la période de pénurie arrive, il n'y a pas de sommeil à ce moment-là. Les gens viennent en nombre attendre l'eau à la fontaine avec leurs récipients. Souvent, ils s'asseyent jusqu'au matin ; l'eau pouvant arriver entre minuit et quatre h du matin. (...). Il y a des gens qui utilisent l'eau de fontaine pour la construction en dur comme en terre. Ces derniers ne sont servis que très tard la nuit. L'eau du bas-fond d'à côté tarit d'ici fin février, obligeant ceux qui y confectionnent les briques en terre à acheter l'eau ici. (...). Les bagarres ne manquent pas. Quand tu sers quelqu'un, et juste après lui, l'eau coupe au tour du suivant, ce dernier peut croire que c'est exprès. Je montre calmement aux gens comment ouvrir le robinet, afin qu'ils puissent se servir eux-mêmes quand l'eau coulera à nouveau » [Kafando Pierre, Gérant BF n°14, secteur 1 Quartier Garbogdin].

Chez les consommateurs, la pénurie entraîne une réduction des quantités d'eau utilisées (et de certaines utilisations comme la construction), mais une augmentation des distances et des efforts pour l'acquérir. Même l'hôpital, au moment où son forage était en panne, a vécu cette situation en allant souvent négocier directement des bidons d'eau avec l'Onca, afin d'assurer un minimum d'hygiène dans ses services. Le rationnement de l'eau est de mise chez les fontainiers pendant la pénurie : l'utilisateur n'a droit qu'à deux ou trois bassines avant de céder le tour à un autre ; les fûts ne sont servis que très tard dans la nuit ou au petit matin, en excluant les gens qui veulent l'eau pour la construction.

« Des fois, il est difficile d'avoir l'eau à la borne-fontaine. A ce moment, nous pouvons attendre en vain pendant longtemps. On rentre à la maison se reposer et on revient vérifier si l'eau coule à nouveau. Si c'est le cas, je sers les gens avant de rentrer. L'affluence commence à la borne-fontaine lorsque les puits sont taris. Toutes les cours des environs disposent d'un puits, mais les gens achètent en plus l'eau de la fontaine pour boire. (...). Quand on n'a pas d'eau, on ne peut pas boire ni cuisiner, encore moins se laver. Quand il y a manque d'eau, je ne sers pas les gens qui en veulent pour leur construction. Du reste, beaucoup de personnes de même que les agents de l'Onca ont souvent posé cette question : pendant la pénurie, qui servir entre ceux qui veulent l'eau pour la boisson et ceux qui veulent l'eau pour la construction ? Je refuse par ailleurs de servir les récipients sales qu'apportent souvent certaines personnes qui construisent. Les accepter, pourrait amener les gens à croire que notre eau de fontaine n'est pas propre. (...). Le service d'eau est organisé par file : la file des barriques et la file des bidons, seaux et bassines. Ma fontaine comprend trois robinets dont deux sont fonctionnels. Mais lorsque le débit faiblit, je n'ouvre qu'un seul robinet. A ce moment, ce sont les petits récipients (bidons, seaux, bassines) qui sont servis en priorité » [Guira Zaba, Gérante BF n°8, secteur n°1].

Enfin, certains gérants de fontaine rentrent en chômage technique durant la période de pénurie. Les cas extrêmes correspondent à la borne-fontaine n°10 (une semaine ou deux sans une goutte d'eau), et à la borne-fontaine n°8 (sèche pendant un à deux mois). Ces dures réalités obligent les habitants de Boromo à recourir à des sources d'eau alternatives comme l'eau des forages ou l'eau du Mouhoun. Elles font croire aux gens que « le château d'eau est petit pour Boromo » ; tout en se demandant

la portée du slogan de l'Onea, «L'eau potable pour tous». Aucune action de communication n'est faite par l'Onea concernant les coupures ; elles sont constatées. Mais au sujet de la *petitesse* du château qui reste le même depuis vingt-six ans, les responsables de l'Onea répondent en substance que « le problème n'est pas en haut mais en bas ». En clair, ce n'est pas un problème de capacité de stockage, mais un problème de mobilisation de la ressource.

Les livreurs d'eau

Pour les livreurs d'eau, la période de pénurie est un moment d'intenses activités et de profits substantiels. En effet, la réduction des bornes fontaines fonctionnelles entraîne une augmentation des distances à parcourir avec le *pousse-pousse* ; ce qui n'est pas aisé en temps de chaleur. Par ailleurs, le temps passé dans les files d'attente devient exagéré : une journée, une nuit et parfois plus. En revanche, les livreurs profitent de la demande élevée pour hausser leurs tarifs malgré la réprobation de certains acheteurs.

«Je suis arrivé il y a deux ans du Passoré et je vis à Garbogdin au secteur 1. Depuis ce temps, je ne fais que ce travail de livreur d'eau en louant deux pousse-pousse. Je paie 200 francs CFA par jour pour chaque pousse-pousse, soit 6 000 francs CFA le mois. Jusque-là je ne dois rien à mes bailleurs. Ce sont les pénuries d'eau qui m'obligent à utiliser deux barriques. Ainsi, je peux aligner les deux pousse-pousse à des places différentes au niveau d'une même borne fontaine ou les répartir en deux bornes-fontaines en fonction de ma clientèle. En effet, il y a deux zones principales d'approvisionnement et de clientèle : une zone autour du marché et une autre autour du lycée provincial. Pour ce qui me concerne, je travaille très souvent dans la première zone en prenant l'eau au départ à la borne-fontaine n°4, près du marché. Mais depuis les vagues de coupures d'eau de mars-avril, je suis resté fidèle à la borne-fontaine n°15, la plus proche du château et où l'eau s'arrête rarement de couler. Quand il y a coupure d'eau à la borne fontaine n°15, il faut se dire qu'il n'y a plus d'eau dans tout Boromo. Ce qui fait qu'après le tarissement des puits, les gens de tous les quartiers et secteurs y convergent ou vont vers les forages. Il arrive quelques fois que nous livrions l'eau de fontaine en période de grave pénurie. (...) Pendant la période de froid, je vends la barrique d'eau à 200 francs CFA ; alors que durant la période de chaleur, la barrique revient à 300 francs CFA⁵⁵ pour chacune des cinq à dix livraisons journalières [cumul des deux pousse-pousse] y compris les livraisons nocturnes» [Issiaka Saba, Livreur d'eau, secteur 1, Garbogdin, 21/11/2006].

Un remède aux pénuries d'eau suspendu par des blocages institutionnels

En 2005, les habitants de Kagré (commune de Boromo, à 10 km du chef lieu) ont bénéficié d'un forage financé par PHVBM. Pour ce faire, les villageois ont cotisé les sommes de 150 000 F CFA de participation et de 50 000 F CFA pour l'entretien. Mais devant l'importance du débit d'eau du forage (40 m³), le responsable départemental de l'Onea a engagé des pourparlers avec le projet pour se voir rétrocéder le forage et améliorer la délivrance d'eau potable dans la commune de Boromo.

« Quand l'Onea a informé la mairie de son projet d'alimenter la ville en eau potable à partir de Kagré, nous avons été sur le terrain et sensibilisé les habitants, et notamment les propriétaires des champs qui seront traversés. (...). Les habitants de Kagré ont rempli les conditions financières exigées par le PHVBM pour avoir leur forage. En forant, on s'est rendu compte que le débit est très important, 40 m³/h alors que les forages qu'utilise l'Onea ne fournissent que 12 m³ en tout. Il y a deux possibilités à présent : soit l'Onea fait un autre forage pour Kagré, soit il ouvre une borne-fontaine qui sera gérée par les habitants à la fin des installations hydrauliques. C'est cette dernière option que nous a laissée entendre l'Onea. Il s'agit pour l'instant d'un engagement oral, mais nous allons demander à l'Onea de le formaliser. Au niveau de la mairie, nous suivons ce dossier de près de sorte que les habitants de Kagré puissent rentrer dans leurs droits » [Guira Aboubacar, Commission environnement et développement de la mairie de Boromo].

⁵⁵ Tarif apparemment sous déclaré, car dans d'autres entretiens des prix variant de 400 à 750 francs CFA ont été avancés.

Les communes sont actuellement dépourvues de prérogatives officielles en matière de gestion de l'approvisionnement en eau, si bien que l'Onema a commencé les travaux d'installation sans en avertir la mairie. Ayant constaté les travaux, le maire s'est renseigné auprès du responsable des services départementaux de l'Onema qui lui a expliqué la situation. Les deux institutions ont ainsi établi un contrat officiel de travail qui a permis la facilitation des travaux :

- en septembre 2006, le directeur de l'Onema s'est donné devant la mairie un délai de 100 jours pour rendre disponible l'eau dans la ville de Boromo ;
- la mairie est intervenue auprès de la population pour lui demander de libérer les espaces occupés par les champs afin de faciliter les travaux de canalisation.

Selon la mairie, la dévolution de la source d'eau de haut débit à l'Onema par le projet hydraulique a été effective, mais le délai donné par le directeur de l'Onema était dépassé de 70 jours en mars 2007 sans que la connexion ne soit réalisée. Les travaux sont régulièrement abandonnés puis repris.

Le blocage des travaux s'explique par des problèmes institutionnels à trois niveaux :

- au niveau de la hiérarchie de l'Onema, entre Ouagadougou et Boromo. Le responsable départemental de l'Onema avait effectivement mené les négociations avec le projet en impliquant ses supérieurs. Les négociations menées en mai 2006 aboutirent à la nomination d'un chef de projet à Ouagadougou auquel le responsable local devait transmettre les informations nécessaires. Ce n'est qu'en septembre que le responsable local obtient par le projet la fiche technique du forage pour établir le budget des travaux de connexion qui auront lieu en 2007. Cependant, la direction nationale de l'Onema retardera ses négociations avec le projet en arguant que les informations émanant du niveau local ne sont pas assez précises ;
- entre l'Onema et le PHVBM. Il semble que l'Onema de Ouagadougou et le projet se soient entendus sur le principe d'une dévolution sans avoir trouvé d'accord sur ses modalités. Toutefois, l'Onema a devancé la résolution de la situation en débutant les travaux sur le terrain... mais en devant les arrêter quelques jours après pour des problèmes de procédure ;
- au sein de la commune autour de l'usage des ressources rurales en eau pour la consommation urbaine. La mairie doit jouer sur deux tableaux : faire pression sur l'Onema pour que la connexion alimente la ville à partir d'une source villageoise, mais en même temps se soucier de ne pas spolier les villageois de Kagré .

Globalement, il ressort que ces lignes de blocage sont reliées :

- à un flou des procédures juridiques en matière de dévolution d'infrastructure entre le projet et l'Onema ;
- à la volonté du projet et des populations de Kagré de négocier la dévolution du forage à leur avantage.

Synthèse des résultats

UNE CARACTÉRISTIQUE STRUCTURELLE : LA DEMANDE SÉLECTIVE

Les usagers utilisent les services de manière ponctuelle en fonction d'un problème précis à résoudre et sans s'appropriier l'ensemble du référentiel⁵⁶ qui les fonde. Cette situation n'est pas propre aux usagers de Boromo. Elle paraît inhérente aux 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 résoudre des problèmes et répondre à des enjeux propres (Olivier de Sardan, 1995 ; Le Meur et Bako Arifari, 2001).

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 comprises 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 plutôt comme l'indice de leur absence (voir plus bas).

Pour illustrer cette thèse, nous prendrons l'exemple de 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 »⁵⁷. 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

⁵⁶ 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).

⁵⁷ L'article 378 de la Loi pénale punit de six mois à deux ans de prison quiconque contraint une personne au mariage.

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... (voir cas présenté p. 58-59).

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 nécessités du traitement. D'après les experts (Simonsen et al., 2000) 95% des injections pratiquées dans les pays en développement 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, 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 cette 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, persisterait 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'organisme⁵⁸.

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 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 poursuivent des objectifs propres en envoyant leurs enfants à l'école. Ils sont 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)⁵⁹. De même que les cultivateurs adultes fournissent aux plus jeunes la subsistance et les 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 comptent sur eux pour assurer leurs vieux jours 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

⁵⁸ Extraits de R. Médah (2006). Cette étude a été conduite à Ouagadougou mais elle décrit des tendances générales dans l'usage des soins de santé dans l'ensemble du pays.

⁵⁹ 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).

quarante ans, l'école n'était pas au cœur des stratégies familiales de reproduction. L'agriculture et la terre étaient considérées comme les moyens dominants d'accomplir cette justice intergénérationnelle.

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 structurel 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 sous-jacents 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 échangent leur accès 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,⁶⁰ 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

⁶⁰ Le dualisme juridique est supprimé en droit depuis l'adoption du Code de la Personne et de la Famille en 1990.

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 : 35).

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 du 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. 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, mais 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 des déchets ;
- 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 ordures⁶¹. D'autre part, leur niveau 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 nantis 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'autogare, 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

⁶¹ 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).

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 citoyens, 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 préside à l'offre de service (les représentations de l'efficacité – injections –, la justice entre générations – l'école, l'Action sociale –, la citoyenneté locale – l'état civil –). Les usagers utilisent un aspect d'un service en l'isolant du rapport au monde (scientifique, social) dans lequel il 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 thérapeutiques 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, les services d'éducation sont l'objet d'une forte demande. A l'opposé, des services tels que l'assainissement ou l'état civil sont l'objet d'une demande faible parce qu'ils répondent à des problèmes touchant des groupes restreints.

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 ACTUEL DE LA DÉCENTRALISATION AU BURKINA FASO

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)⁶². L'État, dans sa procédure opérationnelle de dévolution, a retenu six secteurs prioritaires de transfert dans une première étape, à la suite des

⁶² Ce chapitre reprend J-M Ki (2007).

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.

Les domaines transférés concernent l'enseignement primaire, le préscolaire et l'alphabétisation, la santé et l'hygiène, la culture, la jeunesse, sports et loisirs, et 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 2007⁶³ :

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 : i) 60% de la dotation aux communes sont répartis de façon égalitaire à l'ensemble des communes ; ii) 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 seront encore longtemps exercées par les services centraux de l'État (aménagement du territoire, foncier...).

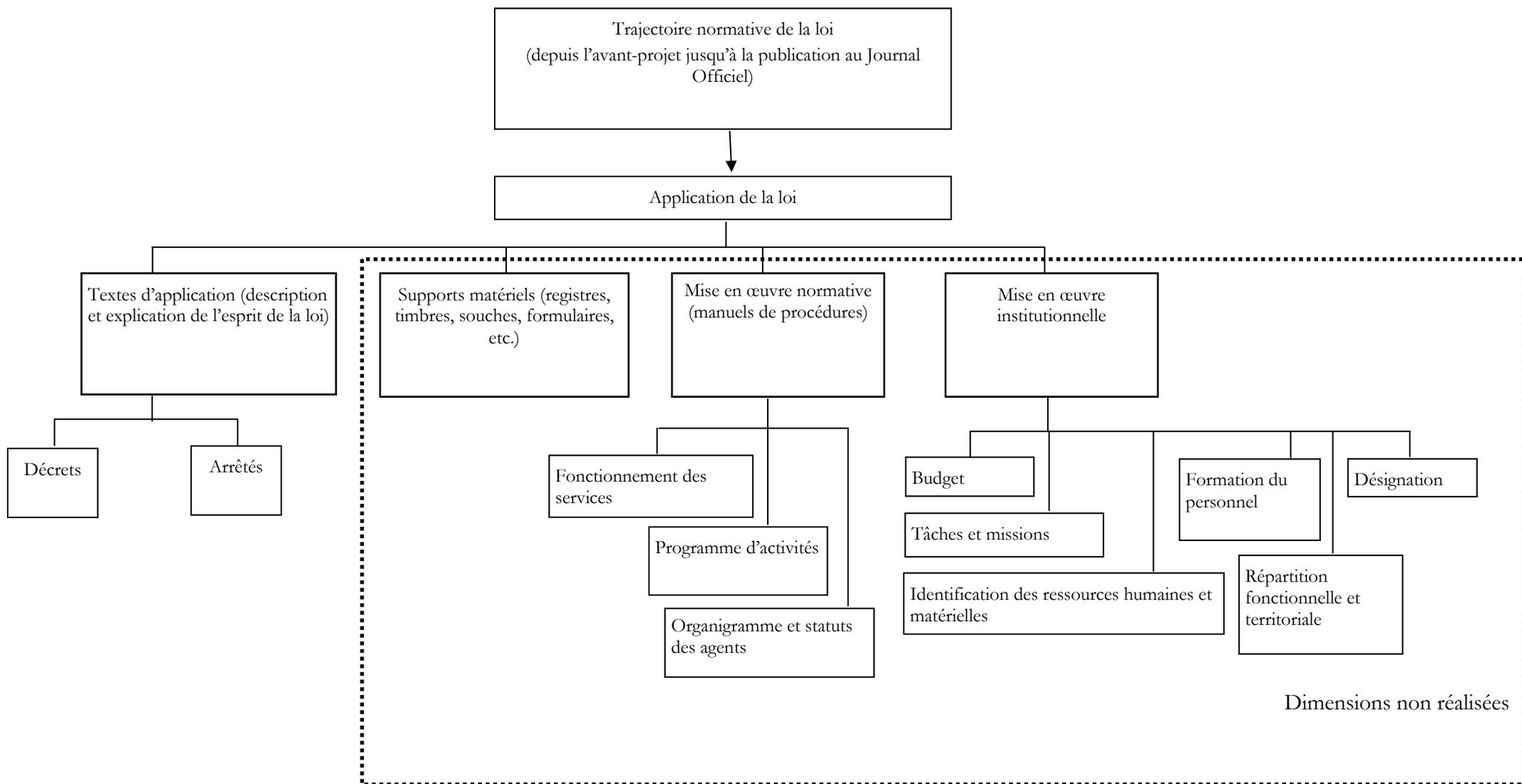
La tutelle des communes est le gouverneur de région. Les gouverneurs reçoivent délégation de pouvoirs pour l'approbation des délibérations portant sur les budgets primitifs et supplémentaires des communes urbaines et rurales du ressort de leur région, les achats publics dans les limites prévues par les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

⁶³ 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.

Ils reçoivent également délégation de pouvoirs en matière d'autorisation préalable portant sur les acquisitions, les 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 pouvoirs 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.

Figure n°5. Les domaines du droit appliqué.



Les carences de droit appliqué dans les politiques publiques burkinabè⁶⁴

Au Burkina Faso, la mise en œuvre des politiques publiques souffre en général des carences de droit appliqué 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 d'indiquer quelles en sont les conséquences pour la mise en place de cette politique spécifique.

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 est faite dans les manuels de procédures. Ces manuels doivent être à la 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.

⁶⁴ Ce chapitre reprend B.F Ouattara (2007).

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 de l'ensemble du processus (voir figure n° 6).

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, après que le texte soit adopté 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. l'installation des structures comprend :
 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'ensuit d'énormes difficultés dans l'application des textes (voir figure n° 5).

L'appropriation du droit par le citoyen

Par ailleurs, 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

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'usager dans la production du bien. Ils renvoient à plusieurs problèmes juridiques complémentaires.

- ▷ Premièrement, le décret d'application portant répartition des compétences du gouvernement de 2006 propose bien un schéma de coordination des activités mais pas d'atterrissage de celle-ci sur le terrain (RdBF, décret n°2006-216). 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 d'atterrissage opérationnel des textes réglant leurs rapports, les services développent avant tout leurs intérêts sectoriels, sans trop se soucier de l'usager ni de l'explication 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 présence 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 de leurs comportements.

Ces situations sont sub-optimales du point de vue de l'offre de bien public. 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 préciserons 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 » à sa guise 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 communes⁶⁵, 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 d'un certificat de naissance pour délivrer l'acte transforme donc cette délivrance en gain exclusif⁶⁶. 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'accouchement⁶⁷. 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 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^{ème}. Or l'admission à l'entrée en 6^{ème} permet à l'élève de s'inscrire dans un établissement public et de bénéficier éventuellement d'une bourse accordée par l'État.

⁶⁵ Voir sur le sujet *L'Événement*, n°111, 10/3/07, p. 11.

⁶⁶ Les services des impôts qui utilisent également cette technique du gain exclusif parlent à son propos de « *contrainte contextuelle* ».

⁶⁷ Pour un exemple à Réo (province du Sanguié), voir Malo, Médah (2007).

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)⁶⁸ ;
- 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'usager comme sujet de droit devant être pourvu de pièces attestant de cette qualité, établie clairement par l'autorité compétente et autour duquel les actions des différents services devraient être organisées. Chacun des services impliqués 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 (voir p. 63-64).

Cette intervention en association avec la commune semble avoir été opérée de manière incrémentielle, 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. 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. Tout cela donne une impression de malentendus profonds sur ce qu'on entend par résolution d'un problème de cette nature dans une ville comme Boromo.

La santé

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. Cette situation a des conséquences sur le fonctionnement des services. Bien qu'ayant quelques avantages pour les structures et les usagers, 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 (voir p. 68-74).

Tandis que dans les systèmes européens la consultation (diagnostic médical) et les prescriptions 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

⁶⁸ L'impréparation des communes à prendre en charge le service d'état civil est notoire et nos description en font état. Pourtant, AG Yaméogo (MATD) nous révèle que ce sont les mairies qui ont poussé à ce que l'État devolve au plus vite le domaine : « le chronogramme du transfert de l'état civil aux communes prévoyait des formations aux maires et des agents de l'état civil sur les procédures d'établissement des pièces d'état civil et le budget. A notre grande surprise, les maires ont saisi le Premier ministre pour revendiquer une accélération du transfert » (2007 : 5).

auxiliaire celle des infirmiers. L'étude sur les formations sanitaires à Boromo permet de confirmer cette analyse mais en la nuancant 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, à Boromo, 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 ou les éventuels problèmes.

L'approche de l'indigence

D'après le Code des impôts, sont réputés indigents les résidents 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 et les collectivités territoriales.

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 établi (CSPS, CMA, Action sociale) 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'empêchent 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. 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).

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

Les articles 181 et 286 de loi 023/94 ADP portant Code de la santé publique du 19 mai 1994 interdisent la vente de médicaments dans la rue. Le Code pénal punit les contrevenants de 3 mois à deux ans de prison et à une amende de 75 000 à 600 000 francs CFA d'amende ou l'une des deux peines.⁶⁹ 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 consommateurs. Il leur est demandé de dénoncer les commerçants de produits illicites, de refuser de s'approvisionner auprès d'eux, de les chasser même parfois⁷⁰.

Le cas des médicaments de rue est en quelque sorte inverse de ceux qui viennent d'être mentionnés puisque dans ce cas l'utilisateur est mis au centre du dispositif et on lui demande 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 de suivre les conseils des agents. 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). 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 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 a attendu pendant plus d'une année avant 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 à sa façon. 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.

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

⁶⁹ Le Pays, n° 3393, 10/6/05.

⁷⁰ Voir sur le sujet *Sidwaya*, n° 5379, 26/8/05, pp. 18-19.

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 l'hygiène publique.

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°18. Carences de droit appliqué et dysfonctionnements correspondants.

Les éléments de droit appliqué	Exemples de problèmes identifiés
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 a attendu un secrétaire général pendant plus d'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) ⁷¹
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 posé 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 requiert des compétences particulières pour être saisie correctement* » (J-P Jacob, Peter Hochet, 2006 : 8).

L'offre de politiques publiques est fondée sur des référentiels, c'est-à-dire des représentations du réel et des moyens de l'améliorer. A travers leurs définitions d'un problème social et l'élaboration de solutions, les politiques publiques 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). On doit distinguer ici entre des référentiels globaux et des référentiels sectoriels. Les référentiels globaux renvoient aux principes généraux de L'État bureaucratique légal-rationnel tel que l'a présenté Max Weber (2003 [1921] : 55) avec ses exigences d'anticipation, de prévision, d'évaluation, de recherche d'efficacité et d'absence de personnalisation des relations. Les référentiels sectoriels encadrent un domaine spécifique de service

⁷¹ Voir K. Nione et M. Capo (2005 : 21). Un exemple qui n'a pas été 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.

et définissent un mode d'emploi dans l'utilisation du service au travers de règles normatives ou pragmatiques.

La demande de service public peut être abordée au travers de la notion de « compétence », c'est-à-dire de l'ensemble des ressources (cognitives, pratiques, liées à l'environnement, etc.) 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 de l'offre de service public, l'utilisateur doit mobiliser et combiner des ressources pratiques en adéquation avec l'offre : un savoir-agir.

Notre premier constat est que l'utilisateur n'a que peu de compétences pour se saisir de cette offre, c'est-à-dire qu'il n'a guère de moyens (connaissances générales, aptitudes) pour comprendre et intégrer l'univers de référence du service public et, le cas échéant, pour imposer une réorganisation des activités de ce dernier autour de son bien-être. Cela est variable bien entendu selon les groupes sociaux, mais en général, on constate que les usagers des services n'ont pas ou peu de compétences d'usage ou de compétences critiques.

Les agents sont-ils capables de faire un certain travail auprès des usagers pour faciliter l'acquisition de ces compétences ? 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 permettent à l'individu de prendre connaissance du collectif dans lequel il est inséré (référentiels, règles, dispositifs, objets, procédures) et de poursuivre sa socialisation.

Nos enquêtes montrent que la délivrance d'un service public n'est pas l'occasion d'un tel itinéraire de socialisation : 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 agents sur ceux des usagers (voir également sur le sujet, Boussaguet et al., 2004 : 99). La place des usagers (en tant qu'utilisateurs, 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 leurs intérêts sont oubliés (indigence, délivrance des pièces d'état civil), tantôt ils sont mis au centre du processus et on leur demande d'en devenir les co-producteurs. Ils sont censés pouvoir remédier par leur participation au coût ou à la gestion ou par une simple modification de leur comportement (dans le cas du trafic des enfants ou des médicaments illicites) à la création du bien public. Cette situation pourrait expliquer une partie des comportements opportunistes des usagers, leur attentisme, leur méfiance et leur approche sélective de l'offre en fonction de leurs besoins propres.

On donnera ci-dessous quelques exemples d'incompétences des usagers relevés dans le cadre de quelques études récentes produites par le Laboratoire Citoyennetés.

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

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

Les usagers ne savent pas toujours comment 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 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. Médah, 2007 : 24).

La situation d'enquête peut révéler la difficulté des interviewés à se situer dans cette représentation du futur comme « champ des possibles » (Bourdieu, 2000 : 377).

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. Médah, 2007 : 24).

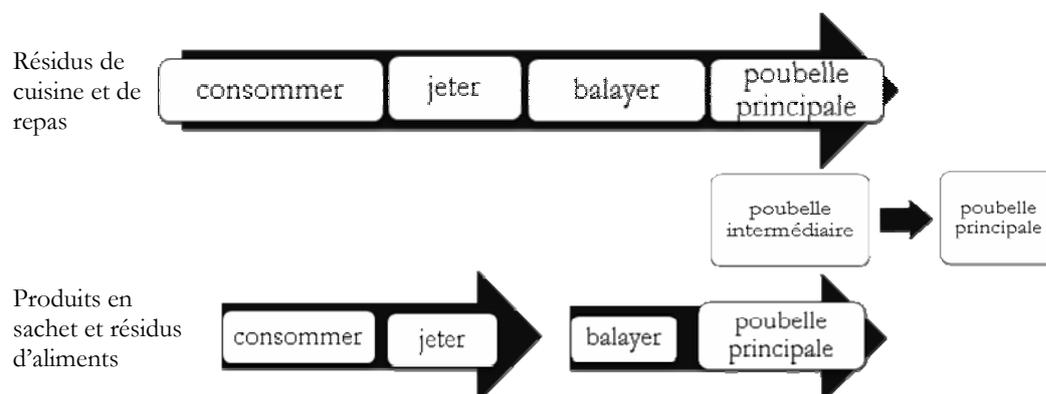
■ La soumission à une série d'échéances qui ponctuent les moments conçus comme importants pour la socialisation des individus

Les usagers, souvent débordés par leurs problèmes quotidiens et peu habitués à « gender » leur temps, laissent passer les délais administratifs et se retrouvent à devoir accomplir des démarches plus longues et plus coûteuses pour obtenir le même service. La déclaration de naissance par exemple doit être faite dans les deux mois à compter du jour de naissance de l'enfant (voir. Malo et Médah, 2007), mais dans les faits beaucoup de parents « oublie » cette échéance pour des raisons variées et attendent le moment où le besoin se présente (scolarisation, examen, etc.) pour établir des papiers pour leurs enfants, ce qui les oblige à avoir recours à des jugements supplétifs d'acte de naissance.

■ L'enchaînement continu de gestes un espace-temps déterminé.

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).

Figure n° 6. La chaîne de gestes habituels de traitement des déchets domestiques selon les produits



A Fada N’Gourma, l’observation des pratiques montre 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]). 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. 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 prise de distance vis-à-vis des services

Dans le référentiel moderne, l’usager 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 imposée 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 qu’elles sont très vite remplacées par la recherche de solutions individuelles.

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 généraliser et 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... »). On a vu en

autre (voir p. 85) que beaucoup d'usager interrogés avaient des difficultés à formuler un discours cohérent et décentré sur l'état du service public.

En matière scolaire les parents formulent des 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 atteindre à tout prix cet objectif pour leurs enfants. Dans un contexte où la pénurie de places invalide la notion d'école en tant que bien public,⁷² 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.

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 :

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, ils ont besoin de connaître les droits et devoirs qui définissent leurs liens au service public ou, à défaut, que les agents les en informent. C'est rarement le cas.

Des services limités aux messages

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 à agir dans ce sens. 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.

⁷² Défini par l'absence d'exclusion et de rivalité dans son accès.

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 requiert 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 :

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. Ils sont les seuls à participer 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

Les faiblesses dans la délivrance du service public se traduisent très souvent dans des difficultés pour assurer sa continuité. Ce sont alors les acteurs et leurs capacités d'initiatives (individuelles ou collectives, voir le recours à la participation 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 obtenir 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 les manques de la structure (voir les deux cas p. 87).

■ Les maires courtiers

Les carences de droit appliqué que nous avons relevées 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 prérogatives⁷³. En outre, ils doivent s'investir dans la recherche des moyens nécessaires à l'équipement de leur commune, notamment auprès de partenaires nationaux et internationaux (jumelages). Les élus à la fonction de maire sont choisis par les populations en fonction de leurs 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 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 entregent 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 incompetent 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 avec les APE :

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 des fournitures 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

⁷³ 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).

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.

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 contractent avec des projets qui, à leur tour, leur demandent 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 générale

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 pour expliquer l'état sub-optimal de la délivrance 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...) ; et, 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.

La délivrance du bien public est à la fois une opération de distribution de droits et de devoirs, et 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 sur eux-mêmes et sur les autres: elles doivent réformer leurs comportements, changer leurs valeurs⁷⁴, 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 James Scott (1998), que les populations sont « non capturées » et que leur liberté se manifeste dans leur participation à un ordre informel, qui englobe l'ordre formel et conditionne les succès ou les échecs de ce dernier. A l'heure actuelle, au Burkina Faso, le non-engagement des populations est peut-être une meilleure stratégie de contrôle des dominants que l'engagement. Comme le dit Kopytoff, « *on ne peut pas être chef et être assis tout seul* » (1987 : 62).

⁷⁴ Par exemple celle qui consiste à considérer que chacun a le droit de « *chercher son pain* » en exerçant une activité (voir plus haut).

BIBLIOGRAPHIE GÉNÉRALE

Ouvrages et articles

- Abélès, M., 2001, *Les Nouveaux riches. Un ethnologue dans la Silicon Valley*, Paris : Odile Jacob.
- Antil, A., 2006, « Le paradoxe africain », in *Les grands dossiers des sciences humaines*, n°5 : 22-23.
- Boltanski, L. & Chiapello, E., 1999, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard.
- Boltanski, L. & Thévenot, L., 1991, *De la justification : les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard.
- Bourdieu, P., 2000 [1972], *Esquisse d'une théorie de la pratique, précédée de trois études d'ethnologie kabyle*, Paris, Points.
- Bourricaud, F., 1961, *Esquisse d'une théorie de l'autorité*, Paris, Plon.
- 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.
- Doré-Audibert, A., 1995, « L'Action sociale en Haute-Volta », in G. Madiéga et G. Massa (dir.), *La Haute-Volta coloniale. Témoignages, recherches, regards*, Paris, Karthala, pp. 413-425
- Duclos, D., 2001, « La globalisation va-t-elle unifier le monde ? », *Le Monde Diplomatique*, août, pp. 14-15.
- Elias, N., 1976, *La dynamique de l'Occident*, Paris, Agora Pocket.
- Gehin, J.-P., 2002, « La construction sociale de la "déscolarisation", examen d'un dispositif départemental de signalement de l'absentéisme », *Cahiers de recherche sur l'éducation et le savoir*, n°2, pp. 71-97.
- 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, *Être médecin au Burkina Faso. Dissection sociologique d'une transplantation professionnelle*, Paris, L'Harmattan.
- 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, I., 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.
- Lund, C., 2001, « Les réformes foncières dans un contexte de pluralisme institutionnel : Burkina

- Faso et Niger », in G. Winter (coord.), *Inégalités et politiques publiques en Afrique. Pluralité des normes et jeux d'acteurs*, Paris, Karthala, pp. 195-207
- Meillassoux, C., 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.
- Pacéré, T.F., 1979, *Ainsi on a assassiné tous les Moosé*, Manega, Fondation Pacéré.
- Père, M., 2003 « Vingt ans d'action médico-sociale et éducative dans le sud-ouest (1962-1982) », in Y.G. Madiéga et O. Nao, *Burkina Faso: cent ans d'histoire 1895-1995*. Paris, Karthala , pp 1921-1947.
- 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.
- Sanou, F., 2003, « Politique éducative du primaire au Burkina Faso », in Y.G. Madiéga et O. Nao, *Burkina Faso, Cent ans d'histoire, 1895-1995*, t.2, Paris, Karthala, pp. 1691-1745.
- 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*, t.1, Paris, Plon/Agora.
- Yaméogo, AG, 2007, « Réaction d'un spécialiste du MATD sur les résultats du diagnostic des services d'état civil », Labo Citoyennetés info n°11, juin 2007, p.5.
- 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

- Albigès, L., 2007, *Gestion des déchets et assainissement à Fada N'Gourma : deux réalités, un récit*, Rapport provisoire, Ouagadougou, Laboratoire Citoyennetés.
- Badini, A., 2006, « Note sur la Situation des Enseignants au Burkina Faso, L'Initiative de l'UNESCO pour la formation des enseignants en Afrique subsaharienne (TTISSA) », Première réunion des coordonnateurs nationaux de l'Initiative de l'UNESCO pour la formation des enseignants en Afrique subsaharienne BREDA, Dakar, 7-9 mars 2006.
- Bernard, J.-M., Tiyab B.K. et Viano K., 2004, *Profils enseignants et qualité de l'éducation primaire en Afrique subsaharienne francophone : Bilan et perspectives de dix années de recherche du PASEC*. PASEC/CONFEMEN, Novembre 2004.
- Collectif, « Internationale de l'éducation », *Effet des politiques d'ajustement structurel au Burkina Faso* (sans date).
- 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) », *Étude Recit n°16*, Ouagadougou, Laboratoire Citoyennetés.
- Ibriga, L. M., 2001, *Étude relative au trafic d'enfants au Burkina Faso. Aspects juridiques et institutionnels*, rapport final, 15 p.
- Jacob, J.-P. et al., 2005, « "L'État n'est le père de personne !" Étude longitudinale de la mise en œuvre d'un lotissement dans la commune de Boromo (Province des Balé, Centre Ouest du Burkina Faso) ». 1^{ère} partie (2002-2005), *Étude Recit n°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), Étude n°14, Ouagadougou, Laboratoire Citoyennetés.

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

JBG Gauff Ingenieure, Août 2006, Données sur les villages et les points d'eau modernes. Inventaire Déc. 2004 - Jan. 2005, Province des Balé, département de Boromo. Document de travail, p. 1.

Ki, J.-M., 2007, État des lieux de la décentralisation au Burkina Faso, miméo.

Lynx, 2002, Programme de développement communal de Boromo.

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), Étude Recit n°15, Ouagadougou, Laboratoire Citoyennetés.

MEBA/MESSR, 2004, Rapport national sur le développement de l'éducation au Burkina Faso, juin 2004, 24 p.

MEBA/MESSR, Boucle du Mouhoun, Cadre stratégique régional de lutte contre la pauvreté, juin 2004, 106 p.

MEBA/SG/DRBM/DPEBA-B/CEB de Boromo I, 2005, Rapport de rentrée scolaire 2005-2006, CEB de Boromo I, novembre 2005, 11p.

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), Étude 11, Ouagadougou, Laboratoire Citoyennetés, 23 p.

Ministère de la Santé, 2005, Plan de développement sanitaire du district de Boromo (2006-2010).

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.

Ouattara, B.F., 2007, Carence du droit appliqué dans le processus de développement, Cinesda, miméo.

Ridde V., 2006, « La question de l'équité dans l'accès aux soins de santé au Burkina Faso. Le point de vue de quelques infirmiers et membres de comité de santé », Étude Recit 12, Ouagadougou, Laboratoire Citoyennetés.

SHADYC/GRIL, 2002, Une anthropologie de la fange. Conceptions culturelles, pratiques sociales et enjeux institutionnels de la propreté urbaine à Ouagadougou et Bobo-Dioulasso (Burkina Faso) Rapport final, septembre 2002, Programme gestion durable des déchets et de l'assainissement urbain.

Sawadogo T., 2004, Commune de Boromo. Les prélèvements locaux, les opérations de lotissement, le budget communal, Ouagadougou, Ace/Recit.

Textes réglementaires

RdBF, 1991, constitution, ADP, 2 juin 1991, 50p.

RdBF, décret n°96-351/PRES/PM/MEBA du 11 septembre 1996 qui érige le SPSF en direction de la promotion de la scolarisation des filles (DPSF).

RdBF, décret n°99-254/PRES/PM/MEBA du 20 juillet 1999 portant Adoption d'un plan décennal de développement de l'éducation 2000-2009.

RdBF, décret n°2001-143/PRES/PM/MEBA/MEF du 24 avril 2001 portant Approbation des

statuts des ENEP.

RdBF, décret n°2001-178/PRES/PM/MEBA du 24 mai 2001 portant Adoption du plan d'augmentation de l'efficacité du système d'éducation de base.

RdBF, décret n°2006-216/PRES/PM portant Attribution des membres du gouvernement.

RdBF, décret n°2006-377/PRES/PM/MFPRE/MEBA/MFB portant Organisation des emplois spécifiques du ministère de l'Enseignement de base et de l'Alphabétisation.

RdBF, Loi 10-92/ADP, portant liberté d'association au Burkina Faso du 21 décembre 1992

RdBF, Loi 023/94 ADP portant Code de la santé publique du 19 mai 1994

RdBF, Loi 013/96 ADP portant Loi d'orientation de l'éducation du 19 mai 1996.

RdBF, Loi 055-2004/AN portant Code général des collectivités territoriales du 21 décembre 2004.

RdBF, Raabo n°An VI-023/FP/MEBAM du 25 mai 1989 portant Organisation de l'institut pédagogique du Burkina (IPB)

RdBF, TOD, 1998, Loi n°040/98/AN du 06 août 1998 portant Orientation de la décentralisation au Burkina Faso.

Annexe. Décentralisation : le contenu des compétences transférées⁷⁵

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

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

⁷⁵ Extraits de J-M Ki (2007).

- 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:

1. 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.
2. L'exercice réel des compétences transférées reste fortement tributaire des ressources financières des collectivités. Si le transfert des compétences 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.
3. 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.
4. 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 :

1. 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 ;
2. la poursuite des transferts aux communes urbaines dans les domaines non pris en compte lors des concertations nationales de 2005 ;
3. le démarrage des activités liées au transfert pour les communes rurales;
4. 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.) ;
5. 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.

Études Recit

Novembre 2007

- Étude n° 1 L'organisation des chances de vie dans la décentralisation burkinabè. Programme de recherche RECIT, 2004, 16 p.
- Étude n° 2 Les investissements des ruraux en milieu urbain. L'exemple des lotissements à Boromo et Siby (Province des Balé, Centre-Ouest du Burkina Faso), Delphine Langlade, J.-P. Jacob, 2004, 43 p.
- Étude n° 3 La mobilisation physique et financière dans le cadre du développement local : Exemples pris dans les provinces du Bazéga, du Boulgou et du Zoundwéogo (Centre-Sud du Burkina Faso) Maurice Yaogo, 2004, 51 p.
- Étude n° 4 La mobilisation financière dans la commune de Boromo (Province des Balé, Centre-Ouest du Burkina Faso), Tonguin Sawadogo, 2004, 42 p.
- Étude n° 5 Les prélèvements locaux dans la commune de Boromo : Une analyse des perceptions et des pratiques d'acteurs, Mahamadou Diawara, 2004, 19 p.
- Étude n° 6 Sécurité foncière, bien commun, citoyenneté. Quelques réflexions à partir du cas burkinabè, Jean-Pierre Jacob, 2005, 27 p.
- Étude n° 7 Les prélèvements en milieu rural. Les contreparties pour l'accès à la terre dans les zones de vieille colonisation et de nouveaux fronts pionniers (ouest et extrême ouest Burkina Faso), Mahamadou Zongo, 2005, 28 p.
- Étude n° 8 « L'État n'est le père de personne ! ». Étude longitudinale de la mise en œuvre d'un lotissement dans la commune de Boromo (Province des Balé, Centre-Ouest du Burkina Faso). 1^{ère} partie (2002-2005), J.-P. Jacob, J. Kieffer, L. Rouamba, I. Hema, 2005, 57 p.
- Étude n° 9 La grandeur de la cité. Migrations et reproduction politique dans trois villages moose de la vallée du Mouhoun (Burkina Faso), Luigi Arnaldi di Balme, 2006, 46 p.
- Étude n° 10 Partenaires ou citoyens ? La parafiscalité à Dédougou (Province du Mouhoun, Burkina Faso), Mahamadou Diawara, 2006, 23 p.
- Étude n° 11 Approche sociologique de l'offre et de la demande de soins de santé. L'exemple des injections dans la ville de Ouagadougou (Burkina Faso), Rachel Médah, 2006, 23 p.
- Étude n° 12 La question de l'équité dans l'accès aux soins de santé au Burkina Faso. Le point de vue de quelques infirmiers et membres des comités de santé, Valery Ridde, 2006, 36p.
- Étude n° 13 « Si tu as les feuilles, tu fais la loi ! » Représentations et pratiques des jeunes Ouagalais pendant la campagne présidentielle de 2005 (Burkina Faso), Julien Kieffer, 2006, 20 p.
- Étude n° 14 Un unanimisme politique presque parfait. Les élections municipales du 23 avril 2006 dans trois communes de la province des Balé, Jean-Pierre Jacob, 2006, 38 p.
- Étude n° 15 Citoyenneté locale et citoyenneté formelle. La délivrance des pièces d'état civil à Boromo (province des Balé) et à Réo (province du Sanguié), Houodié Malo, Rachel Médah, 2007, 46 p.
- Étude n°16 De la cour à la rue. Ethnographie de l'assainissement dans deux petites villes du Burkina Faso (Réo, Boromo). Anne-Lise Granier, Issouf Hema, Peter Hochet, 2007, 49 p.
- Étude n°17 Les services publics à l'échelle locale. Éducation primaire, action sociale, santé, et approvisionnement en eau dans la commune de Boromo (Province des Balé, Burkina Faso). Jean-Pierre Jacob, Issouf Héma, Peter Hochet, Malo Houodié, Rachel Médah, Sayouba Ouédraogo, 2007, 135 p.
- Étude n°18 Le « prix de la vie ». Impôts et taxes dans la commune de Sirakorola (Cercle de Koulikoro, Mali). Mahamadou Diawara, 2007, 27 p.
- Étude n°19 La communalisation intégrale au Burkina Faso. Dynamiques sociopolitiques et reconfiguration des arènes locales dans le Ganzourgou, Mahamadou Diawara, 2007, 20 p.
- Étude n°20 Gestion des déchets et assainissement à Fada N'Gourma : deux réalités, un récit. Laure Albigès, 2007, 50 p. (en préparation)



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

**Direction du développement
et de la coopération DDC**

