

**L'éducation primaire  
dans la commune de Boromo  
(province des deux Balé).**

La production du service public  
dans le cadre des compétences  
transférées aux communes  
burkinabè

**Simone Carboni**  
**Charles Guissou**  
**Luigi Arnaldi di Balme**

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

Simone Carboni, Charles Guissou, Luigi Arnaldi di Balme, 2015, « L'éducation primaire dans les communes de Boromo (province des deux Balé). La production du service public dans le cadre des compétences transférées aux communes burkinabè ». Étude Recit n°38, Ouagadougou, Laboratoire Citoyennetés, 51 p.

### Résumé

Cette étude analyse les modalités de mise en œuvre des compétences transférées aux communes dans le cadre de la réforme de décentralisation dans le secteur de l'éducation primaire. A travers plusieurs études de cas et analyses de situations, cette recherche montre que, dans le contexte des communes burkinabè, les écarts entre les objectifs de la politique de décentralisation, les normes édictées et le fonctionnement institutionnel sont profonds. Pour expliquer ces écarts, nous nous référons à la notion d'« inachèvement juridique et institutionnel », soit un état d'inadéquation entre les règles, les ressources, les techniques de gestion et les comportements des acteurs chargés de la mise en œuvre du service. Ce contexte d'inachèvement institutionnel a des conséquences directes sur la qualité de la prestation de service dans l'ensemble des domaines examinés (la construction des bâtiments scolaires, la distribution de matériel didactique et la gestion du personnel enseignant).

### Abstract

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

## Table des matières

<b>Avertissement</b> .....	<b>7</b>
<b>Introduction</b> .....	<b>8</b>
<b>1 Problématique</b> .....	<b>9</b>
1.1 Les débats autour de la décentralisation et ses effets sur la régulation des services éducatifs .....	9
1.2 L'exercice au quotidien des compétences transférées.....	10
<b>2 Méthodologie</b> .....	<b>11</b>
2.1 La revue du cadre juridique et institutionnel.....	11
2.2 Etat des lieux de la mise en œuvre de la décentralisation en matière d'éducation .....	12
2.3 La documentation d'études de cas .....	13
<b>3 La décentralisation du système éducatif au Burkina Faso</b> .....	<b>14</b>
3.1 Le cadre juridique de la décentralisation .....	14
3.2 L'organisation du service éducatif primaire entre fonctions centralisées, déconcentrées et décentralisées.....	15
3.2.1 Les fonctions assurées par les organes centraux du ministère de l'Enseignement primaire et de l'Alphabétisation.....	15
3.2.2 Les fonctions attribuées aux structures déconcentrées du ministère .....	16
3.2.3 Les compétences et les ressources transférées aux collectivités territoriales .....	16
3.3 Les transferts de ressources aux collectivités territoriales.....	17
3.3.1 Les procédures de budgétisation et de la dépense des crédits transférées au sein des communes.....	17
3.3.2 Les principales étapes d'exécution des contrats dans le cadre des transferts.....	18
<b>4 Présentation de la zone : la commune de Boromo</b> .....	<b>18</b>
4.1 La Commune de Boromo.....	18
4.1.1 L'offre d'éducation de base dans la commune de Boromo .....	19
4.1.2 Le financement local des établissements.....	20
4.1.3 La configuration de délivrance du service d'éducation de base à l'échelle communale .....	21
<b>5 La construction de bâtiments scolaires entre ambitions de grandeur locale et procédures contraignantes</b> .....	<b>23</b>
5.1 La réalisation des marchés en débat : deux études de cas.....	24

5.1.1	La construction de l'école de Nanou, commune de Boromo .....	24
5.1.2	Le chantier du secteur 3 de Boromo. La corruption comme explication universelle du dysfonctionnement .....	26
<b>6</b>	<b>La mise en œuvre de la politique de gratuité à l'Échelle communale .....</b>	<b>28</b>
6.1	Les ambiguïtés de la politique de gratuité .....	28
6.1.1	Les effets d'annonce de la politique de gratuité entre démobilisation et dénonciation .....	29
6.1.2	Les opérations de distribution des cartables à Boromo.....	31
<b>7</b>	<b>La gestion du personnel enseignant : une compétence qui peine à être intégrée dans les pratiques de la mairie.....</b>	<b>32</b>
7.1	Les enjeux liés à l'affectation des enseignants.....	33
7.1.1	Les dysfonctionnements dans la répartition des affectations à Boromo.....	33
7.2	La gestion des dossiers administratifs, le contrôle des absences et l'application des sanctions par la mairie .....	35
7.2.1	La gestion des dossiers administratifs.....	35
<b>8</b>	<b>Conclusion .....</b>	<b>37</b>
	<b>Bibliographie.....</b>	<b>39</b>

## Liste des acronymes

ACCT	Agent comptable central du trésor
Acric	Appui aux communes rurales et aux initiatives intercommunautaires
AJT	Agence judiciaire du Trésor
APE	Association des parents d'élèves
CDMT	Cadre de dépenses à moyen terme
CDP	Congrès pour la démocratie et le progrès
Ceb	Circonscription d'éducation de base
CEP	Certificat d'études primaires
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CND	Commission nationale de la décentralisation
CNSS	Caisse nationale de sécurité sociale
CP	Cours préparatoire
Cuf	Cités Unies France
DAO	Dossier d'appel d'offres
DAMSE	Direction de l'allocation des moyens spécifiques des écoles
Dep	Direction des études et de la planification
Dpeba	Direction provinciale de l'enseignement de base
Dreba	Direction régionale de l'enseignement de base
DRPMP	Direction régionale des passations des marchés publics
DRRLS	Direction régionale chargée de la réglementation du travail et des lois sociales
EPT	Education pour tous
FPCT	Fonds permanent des collectivités territoriales
Gap	Groupe d'animation pédagogique
Gret	Groupe de recherche et d'échanges technologiques
INSD	Institut national des statistiques et de la démographie
MATD	Ministère de l'Administration territoriale et de la Décentralisation

MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
Mena	Ministère de l'Education nationale et de l'Alphabétisation
ONG	Organisation non gouvernementale
Pasec	Program for the analysis of education systems
SG	Secrétaire général
STD	Service technique déconcentré
Tod	Textes d'orientation de la décentralisation
UGF/CDN	Union des groupements féminins/Ce Dwa Niè (« l'union fait la force »)
Unicef	United nations children's fund

## **AVERTISSEMENT**

---

Les résultats présentés dans cette étude sont issus d'enquêtes qui ont été conduites entre octobre 2011 et janvier 2013. 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**

---

Cette étude présente les résultats des recherches conduites dans le cadre du programme Agora au Burkina Faso<sup>1</sup>. Nous analyserons les modalités de mise en œuvre des politiques de décentralisation en matière d'éducation primaire et les effets de ces réformes sur la production du service à l'échelle locale. Notre travail de recherche se base sur des enquêtes empiriques qui ont été conduites dans la commune de Boromo. Les enquêtes s'inscrivent dans la continuité du travail de recherche que le Laboratoire Citoyennetés mène sur les services publics dans cette commune depuis 2004<sup>2</sup>.

Depuis deux décennies la décentralisation a été promue comme un outil clé pour la promotion des politiques éducatives, dans la perspective des objectifs globaux de l'Éducation pour tous (EPT). L'adoption de cette réforme se justifie par des principes d'action multiples sur lesquels on reviendra. Cependant, les analyses empiriques fines des modalités de mise en œuvre des politiques territoriales à l'échelle communale sont rares. La littérature a laissé en suspens de nombreuses questions relatives aux transformations des espaces publics réellement engendrées par la décentralisation. Comment les municipalités gèrent-elles au quotidien les compétences qui leur sont transférées dans le cadre de la réforme de décentralisation ? Nos enquêtes se sont focalisées sur l'analyse des trois domaines principaux de gestion du service d'éducation primaire qui, dans le cadre de la décentralisation, ont été transférées aux municipalités : la construction et la gestion d'infrastructures scolaires ; la distribution de fournitures scolaires pour les élèves ; la gestion de proximité du personnel enseignant.

Notre étude analyse, d'un côté, les trajectoires théoriques de l'exercice des compétences transférées – c'est-à-dire le cadre normatif et procédural prévu par la loi ; de l'autre côté – à travers la documentation d'études de cas approfondies – la manière dont, dans la pratique, les responsables municipaux, les agents et les usagers interagissent dans le processus de production des services. Notre démarche se base sur le constat qu'un décalage important existe entre trajectoire théorique et trajectoire pratique de l'application des normes établies par l'État. Ces écarts constituent le cadre de nos observations, dans la mesure où ils constituent le champ de la production réelle des politiques locales en matière de services. Nous mettrons l'accent sur les contraintes (structurelles, contextuelles, institutionnelles), les marges de manœuvre, les stratégies mises en place par les différents acteurs, afin de comprendre les conditions effectives de la production du service.

---

<sup>1</sup>Agora (Améliorer les services publics en associant recherche, action et dialogue politique : projet d'appui à la gouvernance locale en Afrique de l'Ouest) est un projet financé par l'Union européenne, piloté par Cités Unies France (Cuf) et mis en œuvre par le Laboratoire Citoyennetés, le Groupe de recherche et d'échanges technologiques (Gret) et l'Association des municipalités du Burkina Faso (AMBF). Le projet a été réalisé entre le mois de mars 2011 et le mois de mars 2014.



# 1 PROBLÉMATIQUE

---

Comme dans beaucoup d'autres pays de la sous-région, au Burkina Faso l'avènement des réformes de décentralisation dans les années 1990 n'a été que partiellement impulsé par des facteurs endogènes. Il faut donc considérer le rôle central joué par certains acteurs externes comme les institutions de Bretton Woods et les principales agences de coopération internationale qui, dans le cadre du principe normatif de la "bonne gouvernance", ont mis en place des conditionnalités politiques à l'aide au développement<sup>3</sup>. L'adoption des réformes de décentralisation se fonde sur une « rhétorique territoriale » spécifique (Ben Ayed, 2009). En effet, pour les bailleurs de fonds internationaux, la décentralisation devait permettre une démocratisation de l'Etat à partir du « bas », au niveau territorial le plus proche des citoyens. En outre, la décentralisation s'explique aussi par les contingences financières et fiscales, qui découlent de la mise en œuvre des Plans d'ajustements structurels (PAS) signés par le gouvernement burkinabè en 1991. Dans ce contexte d'ajustement politique général, la décentralisation était perçue comme une réponse à la « crise de la dette », et correspondait au souhait de poursuivre l'expansion des politiques publiques, malgré les contraintes financières et la faiblesse des ressources étatiques (Winkler, 1989 ; De Grauwe *et alii*, 2005).

## 1.1 Les débats autour de la décentralisation et ses effets sur la régulation des services éducatifs

La mise en place de la décentralisation et les effets de cette réforme sur la régulation des services éducatifs ont fait l'objet d'un vif débat parmi les chercheurs et les décideurs politiques. L'examen de la littérature montre que l'adoption de cette réforme de l'organisation du territoire se fonde sur une pluralité d'arguments. Comme l'affirment Charlier et Pierrard (2001), l'actuelle tendance à décentraliser des nombreuses fonctions étatiques résulte d'un consensus sur les « vertus du local ». Il est possible de mettre en évidence deux hypothèses générales qui structurent les discours en faveur de la décentralisation. Premièrement, toute une série d'auteurs du New Public Management (Hood, 1995) et les théoriciens du fédéralisme fiscal (Oates, 2005 ; 2008) affirment que la réforme de la décentralisation garantit une meilleure efficacité de la dépense publique pour deux raisons spécifiques : d'une part, le fait de créer des unités territoriales sub-nationales dotées d'une autonomie fiscale permettrait d'alléger les coûts de gestion des services publics par l'Etat central. D'autre part, la décentralisation favoriserait une plus grande transparence dans la gestion des fonds publics. Deuxièmement, la décentralisation est censée instaurer des mécanismes qui permettent au citoyen de participer à la vie démocratique locale (Crook et Manor, 1998 ; Perritaz, 2003). En effet, le processus de décentralisation impulse la constitution d'un « référentiel » civique, dont le principe directeur est la « participation » démocratique des citoyens. Ce modèle de l'Etat prestataire se fonde sur la distinction entre le prestataire de service et le citoyen. Il présuppose une capacité de ce dernier à évaluer de l'« extérieur » l'action de l'Etat (Jacob, 1998). De ce fait, l'Etat local serait soumis à une exigence permanente de légitimation et de justification de son action. Pour être crédible, dans un contexte décentralisé, les politiciens seraient redevables notamment dans le domaine des services publics (de Tocqueville, 1981). La critique citoyenne devient, dans ce contexte, « la caution du bon usage de la puissance » (Chevallier, 1997 : 36). Les citoyens seraient en outre en mesure de faire remonter les défaillances d'approvisionnement du service qu'ils constatent sur le terrain afin d'enclencher une révision des règles. De ce fait, pour un certain nombre d'auteurs, la décentralisation permet un contrôle plus vigilant des décideurs locaux et une meilleure « participation » des citoyens aux décisions collectives.

À ces allégations, les critiques de la décentralisation opposent de multiples arguments. Un certain nombre d'analystes doutent que la décentralisation puisse conduire à une allocation plus efficace des ressources (Mons, 2004). En effet, les institutions locales nouvellement constituées ne peuvent pas

---

<sup>3</sup> Pour une discussion plus ample des enjeux liés à la mise en œuvre des conditionnalités politiques liées aux politiques de bonne gouvernance en Afrique subsaharienne, voir Dahou, 2003.

bénéficier du jour au lendemain d'une capacité de ponction fiscale suffisante pouvant leur permettre d'assurer l'exercice des tâches transférées. D'autre part, même lorsque la décentralisation répond à une volonté politique d'instaurer des mécanismes de financement des institutions locales par l'Etat central, l'allongement de la chaîne de la dépense publique alourdit les procédures bureaucratiques, plutôt que les alléger. En outre, comme l'ont souligné les recherches anthropologiques sur la corruption en Afrique de l'Ouest, le fonctionnement quotidien des institutions décentralisées montre plutôt des opportunités accrues de détournement que de transparence dans la gestion de fonds (Laurent, 1998 ; Blundo et Olivier de Sardan, 2001, 2003). En outre, il n'est pas certain que les réformes de décentralisation aient favorisé une pluralité démocratique conforme aux espoirs initiaux. En effet, le simple fait de tenir des élections ne signifie pas que les politiciens locaux vont se conformer aux préférences des citoyens. Dans certains contextes, la décentralisation a conduit à l'accaparement du pouvoir local par certains groupes ou factions du parti au pouvoir, ce qui empêche l'alternance politique (Bardhan et Mookherjee, 2000 ; Blundo, 1998).

Concernant plus particulièrement la question des effets des politiques territoriales de décentralisation sur l'organisation et la mise en œuvre des services éducatifs, nous pouvons aussi observer dans la littérature des positions discordantes. Mons (2004) et De Grauwe *et alii* (2005) se sont demandé si les réformes de décentralisation contribuent à l'amélioration des résultats scolaires, et, plus généralement, à l'amélioration des services éducatifs. Les recherches empiriques soulignent que les effets de la réforme sur la prestation de service sont limités parce qu'en modifiant les modalités de gestion du service et non les méthodes pédagogiques, la décentralisation n'influence pas les variables qui affectent véritablement les apprentissages des élèves (De Grauwe *et alii*, 2005).

L'analyse du débat autour de la mise en œuvre de la décentralisation nous permet donc de soulever un certain nombre des questionnements qui seront abordés au cours de cette étude. Comment les municipalités gèrent-elles au quotidien les compétences qui leur sont transférées dans le cadre de la réforme de décentralisation ?

## 1.2 L'exercice au quotidien des compétences transférées

Selon le cadre normatif de la décentralisation qui a été précisé en 2009, il y a trois domaines principaux d'intervention des municipalités dans la gestion du service d'éducation primaire : (i) la construction et la gestion d'infrastructures scolaires par le biais de fonds que l'Etat central transfère à la municipalité ; (ii) la distribution de fournitures scolaires pour les élèves : la délivrance de ces équipements pédagogiques est liée à la mise en œuvre de la politique de gratuité dont l'objectif est d'alléger les charges financières des familles pour assurer un accès plus équitable au service éducatif ; (iii) la gestion du personnel enseignant, qui, plus spécifiquement, comporte la mise en œuvre de l'application du système de gestion administrative, de sanction et des procédures d'affectation des enseignants dans les différentes écoles de la commune.

Au fil de l'exposé de nos études de cas, nous nous apercevons que la gestion locale du service éducatif passe par des formes d'interrelations complexes entre institutions et acteurs ayant des systèmes d'action spécifiques. Nous parlons à cet égard de « configurations de délivrance ». La notion de configuration développée par Norbert Elias désigne le tissu des interdépendances entre individus qui permet la réalisation d'une action coordonnée (*in* Hassenteufel, 2011). Avec Olivier de Sardan, nous définissons une configuration de délivrance comme : « *les diverses combinaisons d'acteurs, d'institutions et de moyens qui permettent à un bien d'être délivré* » (2011 : 9). Que cela soit dans le cadre de l'analyse de construction d'une école, de la mise en œuvre de la politique de gratuité, ou encore dans les pratiques liées à la gestion du personnel enseignant, nous retracerons donc le cadre des relations entre les différents prestataires impliqués dans la mise en œuvre du service : services de la mairie, services techniques déconcentrés, directeurs d'école, entrepreneurs, parents d'élèves, enseignants. Nous allons en outre reconstruire le récit chronologique des étapes de l'action et décrire les ressources (juridiques, financières, sociales, politiques, techniques) auxquelles chacun des acteurs impliqués dans la production du service a recours. Pour chaque action concrète entreprise par la

mairie dans l'exercice des compétences transférées, nous analyserons les normes et les mécanismes de production et de stabilisation de règles institutionnelles et informelles. Nous verrons que dans les communes burkinabè les écarts entre normes et pratiques sont profonds. Les normes sont appliquées de manière sélective et ne permettent qu'en partie de cadrer les enjeux qui font réellement sens dans la chaîne de communication, de prise de décision et de mise en œuvre du service au niveau local. Notre hypothèse est que les écarts entre les règles et les pratiques des acteurs s'expliquent par le fait que la production des services éducatifs au niveau local est influencée par le degré d'achèvement ou d'inachèvement du contexte juridique et institutionnel. Les analyses de Ouattara (2010) ont montré qu'au Burkina Faso, dans la plupart des situations qui demandent une réglementation publique, les moyens ne sont pas présents pour qu'une conformité aux règles soit possible, ou les structures institutionnelles en place pour assurer l'application des normes s'avèrent défaillantes. C'est ce que l'auteur appelle « l'inachèvement juridique et institutionnel ». La notion d'inachèvement juridique et institutionnel est une notion relative, car ni l'achèvement d'une règle juridique, ni son inachèvement ne sont jamais absolus. Il est donc sans doute préférable de parler d'un degré plus ou moins grand d'achèvement ou d'inachèvement des règles. Dans notre travail, nous avons traité trois dimensions de l'inachèvement: (i) une dimension juridique, (ii) une dimension institutionnelle, (iii) une dimension stratégique. Pour ce qui concerne la première dimension, le degré d'achèvement ou d'inachèvement juridique est lié à l'aboutissement ou à l'incomplétude de la trajectoire normative qui se définit comme l'ensemble des étapes que doit parcourir une loi pour parvenir à son application sur le terrain (l'existence ou non du décret d'application, du dispositif de sanction en cas de violation de la loi, etc.). En ce qui concerne la dimension « institutionnelle », le degré d'achèvement ou d'inachèvement dépend de la compétence technique des agents et des ressources humaines, matérielles et financières mis pour faire atterrir la loi. Enfin, la dimension stratégique renvoie aux comportements des agents publics : ces derniers peuvent en effet appliquer les règles de façon sélective afin de s'aménager des marges de manœuvre nécessaires soit pour préserver leurs intérêts personnels ou politiques, soit pour fournir, de leur point de vue, un service mieux adapté aux usagers. Ces trois dimensions peuvent, dans les faits, se recouper, se superposer, voire se renforcer l'une l'autre. Le degré d'achèvement juridique et institutionnel contribue fortement à la structuration des interactions entre les différents acteurs chargés de la mise en œuvre du service et influence la capacité des usagers à exercer leurs droits.

## **2 MÉTHODOLOGIE**

---

Les débats sur la décentralisation du système éducatif ont fait l'objet de peu d'analyses à l'échelle communale. Dans le but d'investiguer le champ de cette politique « en chantier », nous avons procédé en combinant différentes approches méthodologiques :

- Revue documentaire du cadre juridique et institutionnel
- Production de données quantitatives sur l'état de l'offre de service
- Etat des lieux de la mise en œuvre de la politique de décentralisation en matière d'éducation
- Observation directe des processus de concertation
- Documentation d'études de cas

Les missions d'enquête sur le terrain se sont déroulées entre octobre 2011 et janvier 2013.

### **2.1 La revue du cadre juridique et institutionnel**

La première phase de la recherche a été consacrée à l'analyse de l'ensemble des instruments juridiques et réglementaires concernant le transfert de ressources et de compétences entre les services centraux du ministère de l'Éducation (Mena) et la commune. En particulier, nous avons analysé:

- ▷ l'ensemble des normes et des notes politiques qui encadrent les politiques éducatives ;
- ▷ les textes généraux et les décrets applicatifs concernant la mise en œuvre de la décentralisation ;
- ▷ les textes réglementaires et les rapports de gestion qui décrivent le circuit de transferts de ressources de l'Etat central à la commune ;
- ▷ les normes concernant les mécanismes de passation de marché à l'échelle communale,
- ▷ les décrets d'application, arrêtés et règlements, qui précisent la nature des tâches dont la responsabilité a été transférée à la mairie ;
- ▷ les arrêtés qui spécifient les organigrammes et le profil institutionnel (cahiers des charges, formation, organisation interne) des acteurs impliqués dans la chaîne de production du service ;
- ▷ la documentation concernant la manière dont les acteurs de la commune ont été informés et formés sur les compétences transférées (lettres officielles, supports de formation, ateliers, etc.) ;
- ▷ les principaux plans d'orientation politique au sein de la commune ;
- ▷ les livres comptables et les bilans financiers de la mairie ;
- ▷ les dossiers relatifs aux appels d'offres et à l'exécution des marchés ;
- ▷ les rapports du maire et les procès-verbaux des délibérations du conseil municipal.

Cette recherche documentaire nous a permis d'obtenir une vision exhaustive des dispositions normatives. Nous avons pu dégager l'univers de références qui encadre la marge d'action des agents de l'administration locale. En même temps, nous avons retracé le cadre des relations structurelles entre les différents acteurs de l'éducation : services de la mairie, services déconcentrés, responsables des établissements, parents d'élèves, syndicats, entrepreneurs.

L'analyse des textes normatifs nous a permis de développer l'idée que la production d'un service n'est pas qu'une question de disponibilité de ressources, ni de décisions stratégiques au sujet de leur affectation, mais aussi une question de règles et de procédures qui en permettent l'utilisation. L'analyse de cette documentation est aussi révélatrice d'une image du fonctionnement de l'administration et d'une culture administrative. En effet, l'administration locale participe d'une certaine « culture de l'oralité ». Il en découle que les rapports officiels sont parfois des documents de routine sans connexion avec la réalité (Blundo, 1998 : 35).

## **2.2 Etat des lieux de la mise en œuvre de la décentralisation en matière d'éducation**

Afin de dresser un état des lieux de la mise en œuvre de la politique de décentralisation en matière d'éducation, et de décrire les principaux enjeux liés au transfert des compétences au niveau des communes, nous avons abordé les thèmes suivants:

- ▷ Le cadre normatif de la décentralisation et les règles juridiques qui encadrent les politiques éducatives
- ▷ Les procédures institutionnelles liées à la mise en œuvre des compétences transférées par l'Etat aux communes dans le secteur de l'éducation de base
- ▷ La reconstruction des différentes étapes liées aux modalités de transfert des ressources financières par le ministère de l'Education aux communes
- ▷ L'identification des contraintes institutionnelles rencontrées par la mairie et les bureaux déconcentrés dans l'exercice des compétences transférées
- ▷ L'analyse de l'impact de ces contraintes sur leur fonctionnement institutionnel
- ▷ La cartographie des relations entre les différents prestataires de service de l'éducation de base : services de la mairie, services techniques déconcentrés, responsables des établissements, enseignants, entrepreneurs, associations des parents d'élèves

- ▷ L'étude de relations d'interface entre enseignants et parents d'élèves
- ▷ L'étude de l'impact de l'exercice de compétences transférées sur la « qualité perçue » du service (enseignants et parents d'élèves)

### **2.3 La documentation d'études de cas**

Les études de cas ont servi à décrire, au travers d'une documentation empirique fine, les dynamiques et les enjeux locaux autour de la production du service.

Les investigations ont été conduites à trois niveaux :

- ▷ Des cas d'établissements scolaires étudiés dans leur contexte. Il s'agissait de retracer l'historique de quelques établissements scolaires présents dans les communes, de décrire le contexte dans lequel le service est produit (au niveau du village ou du secteur) et de comprendre la structuration de la gouvernance locale du service et des infrastructures.
- ▷ Des focus sur des actions ou des événements marquants au niveau d'un établissement scolaire, ayant alimenté le débat public local. Il s'agissait de comprendre comment l'exercice de la production du service (prestation, gestion, construction d'infrastructures) investit l'espace public, quelles sont les conditions qui favorisent (ou défavorisent) l'émergence d'une action publique autour d'un enjeu lié au service. Et de décrire les dynamiques de ces actions.
- ▷ Les acteurs de la coproduction. Lors des enquêtes, une attention particulière a été portée à la description des profils, des statuts et des modes d'action des deux groupes d'acteurs les plus directement impliqués dans la coproduction du service : les parents d'élèves (en tant qu'usagers simples, et en tant qu'associés dans une APE) et les enseignants.

La documentation et l'analyse des études de cas ont suivi la démarche suivante :

- ▷ identification d'actions qui relèvent des compétences transférées ;
- ▷ reconstruction du récit chronologique des étapes de l'action, identification de tous les acteurs impliqués, de leur statut institutionnel et du rôle joué dans le déroulement du processus ;
- ▷ description des actions entreprises par les différents acteurs, dans le cadre de leurs relations formelles comme dans le cadre de leurs relations informelles ;
- ▷ description des ressources (juridiques, financières, sociales, politiques, techniques) auxquelles chacun des acteurs impliqués a recours au cours du déroulement de l'action ;
- ▷ mise en parallèle des trajectoires théorique (ce qui serait prévu par la norme) et pratique (ce qui est réellement mis en œuvre) des actions, et mise en évidence des écarts entre l'une et l'autre ;
- ▷ analyse de l'origine des écarts (carence d'application de droit, incompétence technique, stratégies politiques, incohérence de procédures, etc.) ;
- ▷ analyse des stratégies adoptées pour pallier les carences ou les incohérences des textes (adoption sélective, etc.) et des arrangements informels éventuels ;
- ▷ comprendre comment les procédures sont l'objet d'adaptation de la part des institutions ;
- ▷ comprendre dans quelle mesure les écarts sont structurels ;
- ▷ comprendre dans quelle mesure l'exercice des compétences transférées permet aux acteurs de faire ressortir, de promouvoir ou de négocier les critères de qualité que chacun des acteurs attribue au service.

### 3 LA DÉCENTRALISATION DU SYSTÈME ÉDUCATIF AU BURKINA FASO

---

#### 3.1 Le cadre juridique de la décentralisation

La Constitution du Burkina Faso adoptée le 2 juin 1991 pose les bases de la décentralisation. Elle précise que le territoire burkinabè se compose de collectivités territoriales dotées de la personnalité morale, gérées par des organes élus et au bénéfice d'une autonomie financière<sup>4</sup>. Ces principes constitutionnels ont été rendus opérationnels en mai 1993 par le vote par l'Assemblée nationale de cinq lois relatives à l'organisation du territoire et à l'organisation municipale<sup>5</sup>, ainsi que par la création de la Commission nationale de la décentralisation<sup>6</sup> (CND), chargée de proposer au gouvernement des dispositions normatives pour la mise en œuvre de la réforme. Le travail de la CND a abouti à l'organisation des premières élections municipales de 1995 et à l'adoption des textes d'orientation de la décentralisation (Tod) en août 1998<sup>7</sup>. Les Tod spécifient le processus de mise en œuvre de la réforme et précisent l'organisation du territoire burkinabè, subdivisé en collectivités territoriales (régions, provinces et communes) et en circonscriptions administratives (régions, provinces, départements et villages).

En décembre 2004 est adopté le Code général des collectivités territoriales (CGCT) qui établit la communalisation intégrale du pays. C'est sous l'égide de ce code et de la loi électorale de 2001 que les premières élections sont organisées en 2006 dans l'ensemble des communes urbaines et rurales du pays. Dès lors, toutes les collectivités territoriales (régions et communes) sont dotées d'un conseil élu<sup>8</sup>.

Le Code accorde aux collectivités locales dix blocs de compétences dans les domaines suivants<sup>9</sup> : aménagement du territoire, gestion du domaine foncier, environnement et gestion de ressources naturelles, développement économique et planification, santé et hygiène, éducation, formation professionnelle et alphabétisation, culture, sports et loisirs, protection civile, assistance et secours, pompes funèbres et cimetières, eau et électricité, marché, abattoirs et foires. Le transfert des compétences de l'Etat aux collectivités locales est accompagné du transfert des ressources. Celles nécessaires aux collectivités locales sont dévolues par transfert de fiscalité et par dotation. Au moment de la rédaction de l'étude, ces transferts n'ont été rendus opérationnels que par deux ministères : celui de l'Education nationale et de l'Alphabétisation, et celui de l'Agriculture.

---

<sup>4</sup> Art. 143-145 de la Constitution burkinabè.

<sup>5</sup> Il s'agit notamment de : (i) la loi 003/93/ADP portant sur l'organisation municipale; (ii) la loi 004/93/ADP du mois de mai 1993 qui définit la commune comme une collectivité territoriale dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière ; (iii) la loi 005/93ADP portant sur le statut particulier de la province du Kadiogo et de la commune de Ouagadougou ; (iv) la loi 006/93/ADP portant sur le statut particulier de la commune de Bobo-Dioulasso ; (v) la loi 007/93/ADP portant sur le régime électoral des conseillers de village, du secteur communal, de département et de province.

<sup>6</sup> Sur les travaux de la CND, voir P.-J. Laurent (2006).

<sup>7</sup> Les Tod se composent des quatre lois suivantes : (i) la loi 040/98/AN du 3 août 1998 portant l'orientation de la décentralisation au Burkina Faso, (ii) la loi 041/98/AN modifiée portant organisation de l'administration territoriale au Burkina Faso, (iii) la loi n°042/98/AN modifiée portant l'organisation de l'administration du territoire au Burkina Faso, (iv) la loi n°043/98/AN modifiée portant le programme de la mise en œuvre de la décentralisation.

<sup>8</sup> Suspendu après la chute du régime Compaoré fin 2014. Les communes sont actuellement gérées par délégation spéciale des préfets.

<sup>9</sup> Voir les articles de 85 à 105 de la loi 055 du 21 décembre 2004 du Code général des collectivités territoriales.

## 3.2 L'organisation du service éducatif primaire entre fonctions centralisées, déconcentrées et décentralisées

L'objectif du découpage territorial que nous venons de décrire est de fournir le socle institutionnel à la planification et à l'organisation des services publics. Pour comprendre la mise en œuvre des politiques de décentralisation des services éducatifs, il est nécessaire de spécifier la répartition des différentes fonctions liées à la mise en œuvre du service.

### 3.2.1 Les fonctions assurées par les organes centraux du ministère de l'Enseignement primaire et de l'Alphabétisation

Le ministère de l'Enseignement national et de l'Alphabétisation<sup>10</sup> conserve la gestion exclusive des tâches suivantes<sup>11</sup> :

- ▷ *L'élaboration des normes et le pilotage des politiques éducatives* : comme il est précisé par la Constitution, l'Assemblée nationale est le seul organe qui peut légiférer en matière d'éducation de base<sup>12</sup>. Les orientations des politiques éducatives sont définies par le cabinet du ministre et leur mise en œuvre est pilotée au sein de la Direction générale de l'enseignement de base (DGEB). Elle assure les fonctions de support et d'opérationnalisation des politiques éducatives. Les textes ne laissent pas de marge de manœuvre aux collectivités territoriales en matière de création autonome de normes.
- ▷ *L'élaboration des programmes scolaires et de la gestion des réformes pédagogiques* : les tâches relatives à l'élaboration des méthodes pédagogiques et des manuels scolaires sont centralisées au sein de la Direction générale du centre de recherche des innovations éducatives et de la formation. Cette direction ministérielle assure aussi le pilotage de la mise en œuvre des réformes pédagogiques et élabore les modules de formation continue pour les maîtres et les inspecteurs.
- ▷ *La gestion des ressources humaines* : la gestion du personnel enseignant est une tâche qui demeure également très centralisée. Les services centraux du ministère gèrent le recrutement, la formation initiale et le paiement des salaires des enseignants. Le choix de maintenir une gestion centralisée de ces tâches s'explique par la conviction qu'il est nécessaire de garder un contrôle sur la gestion des carrières des enseignants, pour assurer la création d'un système éducatif le plus équitable possible en matière de rémunération et de qualité de la prestation de service. La formation initiale des enseignants dure deux ans. Elle est organisée au sein des Ecoles nationales des enseignants du primaire (Enep), qui, du point de vue administratif, sont des services rattachés au ministère présents dans chaque région. Le recrutement, la rémunération et la gestion des carrières sont gérés par une direction ministérielle spécifique : la Direction des ressources humaines (DRH).
- ▷ *La planification des nouvelles constructions d'établissements scolaires* : la planification relative à l'implantation des nouvelles écoles est réalisée sur la base de la carte éducative. La carte éducative est un outil de planification élaboré par l'Institut de la planification de l'enseignement (IPE). Il permet d'identifier les lieux prioritaires pour la construction de nouvelles infrastructures scolaires. L'élaboration de la carte éducative comporte trois phases :
  - la constitution d'une base de données qui concerne la couverture scolaire et l'état des infrastructures scolaires ;
  - l'élaboration de prévisions relatives à l'accroissement de la population et à l'évolution du taux de scolarisation ;

---

<sup>10</sup> Le Mena est présentement dans une phase de réorganisation. En ce qui concerne l'organisation du ministère, le texte en vigueur demeure le décret n° 2010-057 PRES/PM/MEBA du 19 février 2010 portant organisation du ministère de l'Enseignement de base et de l'Alphabétisation.

<sup>11</sup> Art.16 du décret n°2002-255/PRES/PM du 18 juillet 2002

<sup>12</sup> art.18 et 27 de la Constitution burkinabè de 1991

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

### **3.2.2 Les fonctions attribuées aux structures déconcentrées du ministère**

Sur le plan de la déconcentration, le ministère de l'Education nationale et de l'Alphabétisation est composé des structures hiérarchiques suivantes :

- ▷ Les Directions régionales de l'enseignement de base et de l'alphabétisation (Dreba) ont pour mission d'assurer l'organisation et la planification du service éducatif à l'échelle régionale. Le service des statistiques et de la carte éducative est chargé de traiter les données statistiques et d'élaborer le diagnostic provisionnel du système scolaire. Il planifie également les nouvelles constructions d'écoles à l'échelle de la région. Le service de gestion des ressources financières matérielles et des infrastructures élabore l'avant-projet du budget relatif à l'organisation du service dans la région. Ce service transmet aussi à l'échelon hiérarchique supérieur la comptabilité et les bilans d'activités relatifs à l'exécution des dépenses de l'Etat. Au niveau de la gestion de ressources humaines, les agents de la Dreba sont chargés de nommer et affecter les maîtres dans les écoles de la région. En outre, la Dreba exerce un rôle de supervision des activités des bureaux ministériels provinciaux et départementaux.
- ▷ Les Directions provinciales de l'enseignement de base et de l'alphabétisation (Dpeba) ont pour mission d'assurer l'organisation et la planification du service éducatif à l'échelle provinciale. Le cahier de charges de la Dpeba est similaire à celui de la Dreba.
- ▷ La Circonscription d'éducation de base (Ceb) est la structure déconcentrée à l'échelle du département. Elle a pour mission principale d'organiser l'encadrement pédagogique et de superviser les méthodes pédagogiques employées par les enseignants. La Ceb est aussi chargée de réaliser les tâches liées à la formation continue des enseignants, telle que l'organisation des Groupes d'animation pédagogique (Gap), dont le but est de favoriser un processus d'auto-évaluation et d'amélioration des techniques pédagogiques. Au niveau de la gestion des ressources humaines, la Ceb assure les tâches liées à la réalisation des concours professionnels et contribue à affecter les enseignants dans les différentes écoles de la commune. En outre, la Ceb est chargée du stockage et de la distribution du matériel pédagogique envoyé par les ministères au sein du département. La Ceb s'occupe aussi de la collecte des données statistiques nécessaires à la planification matérielle et budgétaire réalisée par les services centraux du ministère. La Ceb collecte et agrège les données relatives à la fiche statistique annuelle compilée au niveau de chaque école. Elle la transmet ensuite à l'échelon supérieur de l'administration du ministère.

### **3.2.3 Les compétences et les ressources transférées aux collectivités territoriales**

Les domaines de compétences des collectivités territoriales, en ce qui concerne le secteur de l'éducation de base, sont précisés par la loi N° 055-2004/AN du 21 décembre 2004. Les régions ne



se sont pas vu attribuer des tâches spécifiques en matière de gestion du service éducatif. Par contre, au titre de cette loi, trois prérogatives ont été dévolues au niveau communal :

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

### **3.3 Les transferts de ressources aux collectivités territoriales**

Depuis 2009, le Mena a mis en place un système de transfert des ressources aux collectivités territoriales pour assurer l'exécution des tâches qui lui reviennent.

Le calcul des ressources qui doivent être transférées aux communes est opéré par la Direction des études et de la planification (Dep) en relation avec la Direction de l'administration et des finances (Daf) du Mena. Le nombre de nouvelles constructions d'écoles est déterminé sur la base de la carte éducative et tient compte de l'enveloppe du Cadre de dépenses à moyen terme (CDMT), voté par le conseil des ministres et établi par le ministère de l'Economie et des Finances (MEF). Quant aux réhabilitations d'infrastructures scolaires, un montant forfaitaire pour chaque commune est arrêté annuellement en fonction du nombre d'enfants scolarisés. En ce qui concerne les montants à transférer pour l'approvisionnement en matériel didactique, la budgétisation des ressources porte sur les éléments suivants : une somme forfaitaire de 15 000 FCFA par école publique a été retenue pour les charges de fonctionnement courantes d'une école (achat de craies, ardoises, cahiers de préparation, seaux, éponges, etc.). Cette somme ne suffit pas, raison pour laquelle on fait appel aux cotisations des parents d'élèves (voir 4.1.2). En ce qui concerne la somme destinée à l'achat de fournitures scolaires pour une distribution gratuite aux élèves des écoles primaires publiques, le montant arrêté par la Dep s'élevait à 2 593 FCFA par élève pour l'année 2011-2012. Une fois ces ressources évaluées, elles sont réparties auprès de chaque commune grâce à un arrêté conjoint MEF-MATD-Mena.

Au total, la somme de 10 301 759 690 FCFA a été transférée aux communes pour l'année scolaire 2011-2012<sup>13</sup>. Une fois le budget adopté, et sur la base de l'arrêté conjoint de répartition des dotations aux collectivités territoriales, la Direction générale du budget (DGP) procède au déblocage des fonds. Les fonds débloqués sont déposés sur un compte trésor ouvert au nom du ministère de l'Administration territoriale et de la Décentralisation (MATD) auprès de l'Agent comptable central du trésor (ACCT). Un avis de règlement initié par l'ACCT est alors envoyé à chaque trésorier qui, à son tour, envoie un avis de crédit au percepteur de la commune à travers un bordereau de transfert. Le percepteur transmet l'avis au maire.

#### **3.3.1 Les procédures de budgétisation et de la dépense des crédits transférées au sein des communes**

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

---

<sup>13</sup> Arrêté interministériel n°2011 0007/MEF/MATD/MENA

▷ L'appel d'offres

L'appel d'offres est une procédure par laquelle la collectivité territoriale choisit l'offre économiquement la plus avantageuse (règle du moins disant), sans négociation, au regard des critères objectifs portés préalablement à la connaissance des candidats dans le dossier d'appel d'offres (DAO). Ce dossier comprend une description et une spécification complète des fournitures, travaux ou des services à réaliser qui doivent permettre à tous les candidats de proposer une offre en toute égalité.

▷ La demande de prix

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

▷ Le gré à gré

La procédure de gré à gré est une procédure exceptionnelle de passation des marchés publics. Dans cette procédure, la collectivité territoriale engage des discussions avec un prestataire, en vue de conclure un contrat sans formalités de mise en concurrence. Le montant maximal d'un gré à gré s'élève à cinq millions de francs CFA.

### **3.3.2 Les principales étapes d'exécution des contrats dans le cadre des transferts**

On distingue trois grandes étapes dans l'exécution des contrats : le choix de l'attributaire, l'exécution des prestations et la réception.

Le choix de l'attributaire d'un marché passe par les phases suivantes :

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

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

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

## **4 PRÉSENTATION DE LA ZONE : LA COMMUNE DE BOROMO**

---

### **4.1 La Commune de Boromo**

La commune de Boromo est située dans la Province des Balé, région de la Boucle du Mouhoun. La ville de Boromo se trouve à environ 180 km à l'ouest de Ouagadougou, exactement à mi-chemin entre la capitale et Bobo-Dioulasso, la deuxième ville du pays. Elle abrite une gare routière importante et est une ville carrefour sur la route nationale n° 1.

Boromo a été érigé en chef-lieu de département en 1984 et commune de moyen exercice en 1987. Elle devient commune de plein exercice en 2000.

La population de la commune est estimée à 34000 habitants (INSD 2006), divisés entre les quatre secteurs de la zone urbaine de Boromo et les huit villages de la commune : Siguinoghin, Wako, Ouroubono, Lapara, Wahabou, Nanou, Koho et Virou.

L'histoire de la commune est caractérisée par la succession de trois grandes phases de peuplement (J.-P. Jacob, 2001, 2004, 2007). La première, qui n'est pas antérieure au milieu du XVII<sup>e</sup> siècle, est caractérisée par l'installation des Winye, un petit groupe ethnique, généralement désigné sous l'ethnonyme « Ko ». Les Winye sont les premiers à avoir installé une cité durable à Boromo. A partir du XVIII<sup>e</sup> siècle, Boromo est une escale importante pour les colporteurs qui pratiquaient le commerce de sel, cola, or et captifs le long d'une piste qui relie le Ghana au Mali.

La deuxième couche de peuplement est liée au Jihad lancé en 1860 par le marabout marka, Mahamadou Karantao, pour s'assurer la libre circulation des marchandises qui passent par Boromo. Cet événement marque une réorganisation sociale, politique et religieuse importante autour des groupes qui ont appuyé Karantao, qui sont principalement des Marka, des Yarse et des Dagara-Jula. Ayant soumis la zone, le marabout s'installe en tant que chef dans le village de Wahabou, village bwa anciennement appelé N'Piehoun. Le marabout confère le pouvoir politique aux groupes qui l'ont aidé dans la conquête. Il s'agit notamment du cas de la ville de Boromo (Yarsé) et des villages de Nanou (Jula) et Koho (Dagara-Jula). L'administration coloniale, avec la création de la chefferie de village, consolidera l'ordre politique instauré par Karantao. A Boromo, Nanou, Wahabou et Koho, les lignages installés par Karantao conservent la chefferie politique. La chefferie de terre, qui est associée à l'installation et aux cultes de l'autel de la terre, est détenue par les autochtones (Winye ou Bwa).

Depuis l'indépendance du pays, une nouvelle phase de peuplement est constituée par les migrations des Mossi du Nord-Est, qui ont installé plusieurs hameaux de culture, dont l'un, Siguinoghin, est devenu un village administratif en 2002<sup>14</sup>.

#### 4.1.1 L'offre d'éducation de base dans la commune de Boromo

Dans la commune de Boromo, tous les villages disposent d'une école primaire. Selon les données recueillies à la Dpeba des Balé et à la Ceb/Boromo, pour la rentrée 2011-2012 on dénombre vingt écoles dans la commune :

- 16 écoles primaires publiques classiques
- 2 écoles satellites
- 2 écoles franco-arabes

A Boromo, la majorité des établissements scolaires date des années 2000. Les années 1980 ont vu l'ouverture de six établissements, tandis qu'au cours des années 1990 aucune école n'a été construite. L'offre scolaire apparaît bien répartie sur l'ensemble du territoire en fonction de la population scolarisable. Il y a au total six écoles dans la ville de Boromo, trois écoles dans le centre de Wahabou et une école dans chaque village de la commune. La commune compte, à la rentrée scolaire 2011-2012, 96 salles de classe, contre 81 en 2008-2009, 83 en 2009-2010 et 87 en 2010-2011.

L'intégralité des groupes pédagogiques se présente selon le modèle de la classe unique. Les expérimentations relatives à l'adoption de classes multigrades<sup>15</sup> et de classes à double flux<sup>16</sup> qui ont

---

<sup>14</sup> Voir sur le sujet Jacob, 2006 : 7-8

<sup>15</sup> Les *classes multigrades* ont été conçues pour pallier le problème de sous-utilisation des infrastructures et le manque de maîtres dans les régions rurales à très faible niveau de scolarisation. Elles consistent à regrouper dans une même classe des élèves de différentes années d'études.

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

été initiées au Burkina Faso au début des années 1990 n'ont jamais été instaurées à Boromo. 70% des écoles sont composées de six classes, ce qui permet d'effectuer le recrutement de nouveaux élèves sur une base annuelle. Par contre, 30% des écoles sont composées des trois classes et fonctionnent avec un système de recrutement biennal. Il y a deux problèmes principaux dans le fonctionnement de ces écoles. Premièrement, puisque les recrutements ont lieu tous les deux ans, un certain nombre d'enfants perdent une année avant de rentrer à l'école. Deuxièmement, ces écoles ont des difficultés à pratiquer les redoublements. En effet, si un enfant redouble au CM2, il sera obligé de retourner au CM1 parce que la classe de CM2 n'est pas enseignée dans son école l'année suivante.

Malgré cet accroissement important dans la mise à disposition d'infrastructures scolaires, l'offre ne parvient pas à satisfaire la demande. Surtout dans les écoles de Boromo ville, il y a de nombreux élèves qui ne sont pas acceptés par les directeurs lors des périodes de recrutement, ceci pour ne pas congestionner les classes. Au titre de l'année 2010-2011, le nombre d'enseignants du public était de 139. En 2011, le ratio élèves/maître est d'environ 55 élèves pour 1 maître.

#### **4.1.2 Le financement local des établissements**

A Boromo, les associations de parents d'élèves (APE<sup>17</sup>) contribuent au financement local des établissements pour 79%. L'aide extérieure (projets d'ONG, jumelages) contribue à hauteur de 21%<sup>18</sup>.

Si nous prenons l'ensemble des budgets de l'année scolaire 2010-2011 des établissements scolaires de la commune de Boromo, nous voyons que les dépenses sont destinées pour 19% à l'achat de mobilier, pour 13% à la rénovation de bâtiments, pour 13% à l'équipement pédagogique, pour 8% à la rénovation de mobilier, pour 6% à l'achat de manuels scolaires. 1% des dépenses est destiné aux cantines scolaires. La partie la plus importante des budgets (40%) est destinée à d'autres dépenses, non spécifiées. Cette imprécision est due aux difficultés que les APE rencontrent au niveau de la comptabilisation des recettes et des dépenses.

##### **■ La mobilisation des fonds par les Associations des parents d'élèves (APE)**

Les APE, bien que contributeurs majeurs du fonctionnement des établissements scolaires, ont du mal à faire cotiser leurs membres.

À Boromo, les établissements où les APE arrivent à collecter la totalité des cotisations des APE sont au nombre de cinq. Dans un cas, le montant collecté dépasse même le montant que l'APE se donnait comme objectif (si l'on multiplie la cotisation par élève pour le nombre d'élèves).

Sept établissements sur seize n'arrivent à mobiliser que moins de 50% de ce qui est prévu. Sur le total des établissements, les APE collectent 60% du montant prévu. L'écart moyen entre les cotisations prévues et les cotisations effectivement collectées est de 213000 FCFA par établissement, mais le chiffre varie énormément d'un établissement à l'autre.

---

<sup>17</sup>Les APE sont les premières structures de gestion de l'éducation de base. La création et l'organisation des APE ont été définies par la Loi en 1958. Ensuite, les APE ont changé de dénomination pendant l'époque révolutionnaire. Devenus comités populaires de gestion des écoles, ils seront des acteurs centraux dans la réalisation de nouvelles infrastructures scolaires. En 1991, la généralisation des APE est décrétée sur toute l'étendue du territoire national. Les normes spécifient que les APE ont une organisation pyramidale. Le Conseil national des associations des parents d'élèves du primaire (CNAPEP) est instauré. Au niveau local, on retrouve des coordinations régionales, provinciales et communales des associations de parents d'élèves. Actuellement, les APE sont présentes dans chaque école. Selon les normes, chaque APE comprend des membres actifs (les parents d'élèves, qui sont tous censés faire partie de l'association) et des membres de droit (directeurs et enseignants). Chaque APE dispose d'une assemblée générale et d'un bureau exécutif.

<sup>18</sup>Les pourcentages que nous avons mentionnés sont tirés des données comptables recueillies par les directeurs d'écoles et enregistrés dans la fiche annuelle statistique collectée au niveau de la CEB.

### **4.1.3 La configuration de délivrance du service d'éducation de base à l'échelle communale**

#### **■ Les autorités municipales**

Depuis 2000, la ville de Boromo est une commune de plein exercice et le conseil municipal de douze membres y est élu au suffrage universel. En 2006, dans le cadre du processus de communalisation intégrale, la commune de Boromo s'étend à l'ensemble des huit villages du département et élit au suffrage universel un conseil municipal de vingt-cinq membres. Les institutions communales sont composées d'un organe délibératif et d'un organe exécutif. Le conseil communal délibère dans les domaines qui relèvent des prérogatives de la mairie qui sont fixées par la loi. Au sein de la mairie, il faut distinguer entre trois types d'activités : (i) les délibérations et décisions, (ii) les activités qui assurent le fonctionnement de la commune, (iii) les activités qui permettent la production de services publics.

Concernant l'organisation du système éducatif, le conseil communal vote le budget de la commune. Ce budget est en augmentation constante. En effet, il s'élevait à 10 729 746 F CFA pour la période 1999-2000. Ce chiffre ne permettait même pas de couvrir l'ensemble des besoins de fonctionnement. Le budget de la commune a plus que doublé dans l'espace de trois ans seulement, et s'élevait à 21 millions de francs CFA en 2003. Après une rechute peu significative en 2004, ce budget a augmenté progressivement pour atteindre la somme de 32 564 000 F CFA en 2006. A partir de 2007, l'augmentation du budget de la commune est encore plus importante. Toutefois, la hausse du budget ne peut être attribuée que partiellement à un accroissement de la capacité de ponction fiscale de la commune. En effet, à partir de 2007, l'Etat central a commencé à financer les collectivités territoriales par le biais d'allocations de fonctionnement. A partir de cette date, les agents comptables de la mairie de Boromo ont aussi commencé à inscrire dans le budget communal l'aide fournie par le Fonds permanent des collectivités territoriales (FPCT). En outre, à partir de 2009, l'Etat a commencé à verser des fonds importants à la commune de Boromo pour l'exercice de ses compétences transférées, notamment en matière d'éducation primaire. En 2012, le budget de la commune s'élevait à 179 810 058 F CFA. En l'espace de douze ans, la commune de Boromo s'est donc retrouvée à gérer un budget de plus de dix fois supérieur à celui du début du millénaire. Toutefois, nous devons signaler que près des trois quarts des recettes de la commune sont liés au cumul de l'aide budgétaire qui passe par le FPCT et des fonds transférés par l'Etat central. La capacité de ponction fiscale demeure très faible. La commune utilise plus de 80% des ressources propres pour couvrir ses dépenses de fonctionnement. En outre, les capacités de recouvrement sont à peine suffisantes pour faire face aux coûts de structure de la mairie. La commune n'affecte pas de fonds sur ses ressources propres au secteur de l'éducation. La partie la plus importante du budget est constituée par les transferts étatiques. Les transferts sont liés à des lignes budgétaires fixes. Les conseillers n'ont donc aucune marge de manœuvre en ce qui concerne l'affectation de ces fonds. Dans le domaine de l'éducation de base le pouvoir délibératif du conseil se limite à la discussion du site d'implantation des nouvelles infrastructures scolaires. Les services communaux réunissent une équipe d'agents techniques qui doivent appuyer les conseillers communaux dans la réalisation des tâches transférées. Il s'agit notamment :

- du secrétaire général ;
- du comptable ;
- de l'agent du protocole ;
- de l'agent de liaison ;
- de l'agent des domaines.

L'effectif du personnel de la commune de Boromo compte vingt personnes, dont huit agents permanents, dix agents contractuels et deux agents détachés. Au niveau pratique – pendant la période de collecte de nos données (jusqu'en fin 2012) – la secrétaire générale, appuyée par le

deuxième adjoint au maire, assure la coordination de toutes les activités de la mairie relatives à l'exercice des compétences transférées.

### ■ **Les bureaux déconcentrés du ministère : la Ceb**

La direction provinciale de l'éducation de base des deux Balé compte 7 circonscriptions d'éducation de base, dont celle de la commune de Boromo, dirigée par un inspecteur. Selon les normes la Ceb est organisée en différents services qui sont :

- Statistiques et carte éducative. Ce service est chargé de compiler les fiches statistiques annuelles et les transmettre à l'échelon supérieur de l'administration du ministère.
- Secrétariat. Ce service est chargé d'adresser et recevoir les correspondances des écoles et les demandes d'autorisation d'absence des enseignants qui sont visées par l'inspecteur et sont par la suite transférées à la mairie.
- Gestion des ressources humaines. Les tâches liées à la réalisation des examens et concours et l'affectation des enseignants dans les écoles de la commune sont centralisées dans les mains de l'inspecteur.
- Gestion des ressources matérielles. Ce service est chargé du stockage et de la distribution des matériels pédagogiques envoyés dans la commune. Ce service ne dispose pas de ressources propres pour délivrer les matériaux didactiques ni d'un magasin de stockage.
- Examen et concours. Ce service est chargé de l'organisation du Certificat d'études primaires (CEP), aux niveaux administratif et logistique. Ce service compile aussi les statistiques relatives au taux de réussite au CEP.
- Encadrement et andragogie. Des réformes sont en cours pour réorganiser le curriculum et les services d'encadrement pédagogique. On promeut des interventions telles que l'organisation des Groupes d'animation pédagogique (Gap) qui devraient favoriser un processus d'auto-évaluation et d'amélioration des techniques pédagogiques.

Le personnel de bureau de la Ceb de Boromo est pléthorique : elle compte 19 agents pour la rentrée 2011-2012, alors qu'elle ne devrait pas dépasser le nombre de dix au regard de l'organigramme du service.

La Ceb est confrontée à des contraintes matérielles sérieuses. L'appui de l'Etat se résume aux salaires des fonctionnaires et à quelques rares ressources matérielles. L'inspecteur a adressé des demandes d'appui à la municipalité qui sont restées sans réponse concrète. Les travaux de manutention de bureaux de la Ceb étaient réalisés auparavant à travers les cotisations des parents d'élèves, mais depuis 2011 les parents d'élèves ne cotisent plus. L'inspection est dotée de deux motos, mais la dotation en carburant pour effectuer les visites des classes est insuffisante. L'inspecteur effectue par conséquent très peu de visites. Les visites ne sont pas motivées par les besoins spécifiques des écoles. Deux facteurs jouent un rôle primordial pour qu'une école reçoive une visite de l'inspection :

- l'accessibilité et la distance de l'école ;
- les besoins administratifs de l'inspection ou de certains enseignants.

Les difficultés organisationnelles de la Ceb ne dépendent pas que des ressources disponibles, mais aussi des compétences internes. Les agents de la Ceb sont désignés par l'inspecteur et il s'agit en général d'enseignants sans formation spécifique en administration ni en gestion. De nombreux bureaux sont utilisés pour accueillir des enseignants qui sont, pour des raisons de santé, incapables de continuer à enseigner. La Ceb ne planifie pas le travail de ses employés : celui-ci est organisé plutôt en fonction des demandes administratives de la hiérarchie ministérielle, sauf en cas d'urgences locales.

## 5 LA CONSTRUCTION DE BÂTIMENTS SCOLAIRES ENTRE AMBITIONS DE GRANDEUR LOCALE ET PROCÉDURES CONTRAIGNANTES

---

Depuis 2009, l'Etat central burkinabè transfère annuellement des fonds aux collectivités territoriales pour la construction et la réfection des infrastructures scolaires. Avant cette date, ce travail incombait à un nombre limité d'agences d'exécution nationales agréées. Mais beaucoup de défaillances avaient été constatées : retard dans l'exécution des ouvrages et incapacité du ministère (et ses démembrements) à bien conduire l'opération. Par exemple, le taux d'inexécution des marchés était très élevé. Des centaines d'écoles n'existaient que sur la carte et la déperdition de fonds publics était évaluée à 1,5 milliard de francs CFA (cf. Chiche, M., et al. 2010).

Afin de pallier ces dysfonctionnements, l'Etat burkinabè, sous l'impulsion des bailleurs de fonds (leur contribution en la matière s'élève à près de 50 %), décide l'application des procédures de passation de marché à l'échelle municipale. L'objectif est de stimuler une gestion de proximité de qualité des marchés publics et d'introduire un moyen plus efficace et plus transparent de construction d'infrastructures et de rénovation scolaire. En outre, le marché concurrentiel est censé favoriser le développement des petites et moyennes entreprises.

Les normes en vigueur prévoient principalement deux mécanismes pour la construction de bâtiments scolaires :

- ▷ Le mécanisme de réalisation décentralisé : la Direction d'études et de la planification (Dep) du Mena procède à l'évaluation des investissements (par l'intermédiaire des STD, notamment la Ceb et la Dpeba). Sur la base de la planification de la Dep et tenant compte de l'enveloppe CDMT (Cadre de dépenses à moyen terme) du ministère, la Daf affecte des fonds (appelés « crédits délégués ») aux collectivités territoriales pour la réalisation de nouvelles écoles et/ou pour des réfections. En fait, les ressources sont évaluées et priorisées au niveau central ; puis elles sont réparties aux communes. Un arrêté conjoint MEF-MATD-Mena sanctionne cette répartition<sup>19</sup>.
- ▷ Le mécanisme de réalisation indirecte : il s'agit de la procédure de la maîtrise d'ouvrage déléguée par laquelle des ONG ou des bailleurs passent par la commune pour la construction de l'école.

La commune devient donc le haut lieu d'application des nouvelles formules de « management contractuel ». Le processus de libéralisation des marchés publics à l'échelle municipale ne représente pas pour autant un mécanisme de retrait de l'Etat central. L'appareil normatif nécessaire pour réglementer les marchés publics s'est étendu sensiblement. Les nouveaux rapports institutionnels entre municipalités, services centraux et déconcentrés des ministères, autorités de régulation de marchés et entrepreneurs, sont caractérisés par une complexification. La chaîne d'institutions impliquées dans la distribution des fonds s'est allongée.

L'observation de l'action de la commune dans ce domaine permet, d'une part, de comprendre les enjeux locaux liés à l'installation des écoles. En outre, elle met en lumière les contraintes locales liées à l'application du mécanisme. Nous présentons deux études de cas. L'exposé de chaque étude de cas suit trois étapes : (i) l'observation des négociations autour des mécanismes d'attribution du marché ; (ii) les relations et les stratégies des acteurs impliqués dans la construction des écoles ; (iii) l'évaluation du processus de réalisation d'infrastructures scolaires par différents acteurs (agents de la mairie, entrepreneurs, fonctionnaires ministériels, enseignants et parents d'élèves). Chaque étude de cas a pour but d'opérer une description susceptible de mettre en évidence un aspect des controverses engendrées par la réalisation de ces projets de construction.

---

<sup>19</sup>Précisons qu'il existe à ce niveau un second schéma. Lors de cette opération, le plan d'action annuel de la DPEBA est également pourvu en ressources financières destinées aux constructions d'écoles. Ce fonds est logé dans le budget de la DPEBA et exécuté par celle-ci. Mais le choix du site d'implantation revient à la commune. Nous y reviendrons plus loin.

## **5.1 La réalisation des marchés en débat : deux études de cas**

### **5.1.1 La construction de l'école de Nanou, commune de Boromo**

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

#### **■ Difficultés et arrangements dans la procédure de lancement de l'appel d'offres**

Le conseil municipal décide de construire une école à Nanou avec les fonds transférés par le Ministère en 2011. Après ce vote, le personnel technique de la commune élabore le dossier d'appel d'offres (DAO). Ce dossier spécifie les conditions d'éligibilité des entreprises, les consignes techniques d'exécution de marché, les délais d'exécution ainsi que les éventuelles procédures de sanction et de résiliation du contrat. Les transferts de 2011 prévoyaient un financement de 36 840 000 FCFA pour la construction d'un complexe scolaire à six classes doté de latrines, d'un bureau, d'une cuisine et d'un forage. Du moment qu'à Nanou il y avait déjà un bâtiment de trois classes, les agents de la mairie ont précisé dans le DAO qu'il fallait construire seulement trois classes supplémentaires et les infrastructures annexes (forage, cuisine et latrines). Les membres de l'équipe municipale pensaient pouvoir utiliser le reste des fonds pour construire une autre école de trois classes dans une autre localité de la commune. Dans les faits, les règles de transparence dans la gestion budgétaire empêchent de réaffecter les montants sur d'autres lignes du budget, ne serait-ce que pour la réalisation d'ouvrages de même type et envergure. Le reliquat entre la somme reversée par le ministère et la proposition d'appel d'offres est important : dix millions de francs CFA, à peu près un tiers de la somme totale.

#### **■ Les enjeux dans la passation de marché : les stratégies de contournement des normes par les entrepreneurs**

La commune a procédé en mars 2011 à la publication de l'avis d'appel d'offres. La participation à la concurrence a été ouverte à toutes les entreprises agréées en bâtiment. Celles-ci doivent fournir une longue liste de documents : une attestation de situation fiscale, une attestation de la Caisse nationale de sécurité sociale (CNSS), une attestation de la Direction régionale chargée de la réglementation du travail et des Lois sociales (DRRLS), une attestation de l'Agence judiciaire du Trésor (AJT), un certificat de non faillite et une inscription au registre du commerce, la justification d'un chiffre d'affaires de 50 millions de francs CFA minimum. Les offres sont accompagnées d'une garantie de soumission d'1 200 000 francs CFA. Elles devaient parvenir au secrétariat de la mairie avant le 19 avril 2011. Sept entreprises soumissionnent au marché. La commission d'attribution du marché de la commune, présidée par la Secrétaire générale de la commune, attribue le marché à l'entreprise XY de Bobo-Dioulasso, qui avait proposé le prix le plus avantageux. La décision est transmise à la Direction régionale des passations des marchés publics (DRPMP). Cette direction, après avoir vérifié les dossiers, invalide la décision prise par la commission communale car ils ont détecté la falsification d'un certain nombre de documents par l'entreprise XY. Le marché est attribué d'office à l'entreprise YZ de Ouagadougou sans que l'équipe municipale puisse avoir droit d'appel. Lors de nos discussions informelles avec lui, l'entrepreneur attributaire du marché admet, sans souci particulier, avoir aussi falsifié un certain nombre de documents pour pouvoir déposer son dossier. Il affirme avoir eu recours à des fausses attestations bancaires, à l'acquisition de cartes grises falsifiées qui attestent la possession de poids lourds, bétonnières dont l'entreprise ne dispose pas, à la falsification



des dossiers du personnel employé, etc. Pour justifier ces pratiques, il affirme ne pas avoir les moyens pour satisfaire les exigences prescrites et devoir "faire avec" les contraintes administratives. L'entrepreneur considère être une victime de la complexité administrative qui ne correspondrait pas aux 'capacités financières' des entreprises de la place (voir aussi Blundo et Olivier de Sardan, 2003, pour une discussion plus ample du sujet).

En outre, l'entrepreneur fait face aux ambiguïtés de l'application de la règle de l'offre économiquement la plus avantageuse. En effet, il dit qu'il a sous-évalué les montants de sa prestation pour avoir plus de chances d'obtenir le marché. Ceci a eu des répercussions sur l'exécution du chantier : pour amoindrir les coûts, l'équipe sur le chantier était dirigée par un seul maçon spécialisé qui embauchait de la main-d'œuvre non formée et sous-payée (1000 FCFA par jour) au sein du village. En outre, l'entrepreneur ne disposait pas de matériel technique (camion benne, bétonnière, etc.) et le coût de sa location aurait absorbé sa marge de bénéfice. Le chantier est bloqué pendant longtemps.

Selon le contrat, les travaux du chantier devaient commencer le 1<sup>er</sup> septembre 2011 pour un délai d'exécution de cinq mois. Six mois plus tard, le contrôleur financier effectue une visite de chantier. Il atteste que l'entrepreneur n'a pas commencé les travaux. Le maire interpelle l'entrepreneur. Ce dernier affirme que les travaux accusent ce retard parce qu'il n'a pas de fonds de roulement qui lui permettrait de faire face à la réalisation du projet. Or, la mairie n'est pas autorisée à fournir une avance à l'entrepreneur avant qu'il ne réalise la moitié des travaux. Cependant, cette règle sera contournée. Le contrôleur réalise un PV fictif de suivi du chantier qui atteste que les travaux ont atteint le taux d'exécution requis par les normes. La mairie décaisse une avance de 10 millions de francs CFA. L'entrepreneur commence les travaux en mars 2012 mais le chantier est déserté à nouveau au mois de mai 2012. Face à ce constat, vécu avec agacement par les autorités de la commune, la commune de Boromo lance une procédure de résiliation du contrat le 20 juin 2012 et menace d'appliquer des clauses contractuelles coercitives. En juillet, l'entrepreneur affirme par une communication que les travaux accusent ce retard car les fonds ont été engagés dans la finalisation d'autres travaux prioritaires. Il demande le versement d'une deuxième tranche de paiement. La commune ne cède pas aux pressions cette fois-ci et poursuit la procédure de résiliation du contrat. Face au risque de voir le contrat résilié, l'entrepreneur reprend les travaux en septembre 2012 avec la construction du forage pour l'école.

### ■ Les équilibres internes au village et l'émergence d'un nouvel enjeu : la construction du forage

L'entrepreneur, à son arrivée au village, a dû faire face à l'expression des *desiderata* du conseiller du village qui voulait que le forage soit creusé dans un autre quartier du village, car il y avait déjà un forage qui était proche de l'école. Cette demande répond à la quête de légitimité politique à l'échelle villageoise du conseiller. En effet, dans le village de Nanou, l'échiquier des pouvoirs locaux est très composite. Le village possède une chefferie contrôlée par un lignage d'ethnie jula et deux chefferies de terre (les lignages B/D. et M.) d'ethnie winye, qui sont les autochtones. Lors des élections municipales de 2006, le parti au pouvoir, le CDP, avait pu faire élire un membre du lignage du chef de village jula au sein du conseil municipal. Les lignages autochtones winye s'étaient empressés de faire élire un des membres du lignage B/D avec un parti de l'opposition (voir Jacob *et alii.*, 2007). Ce conseiller était décédé dans un accident de route quelques mois après les élections de 2006. Le conseiller municipal jula restant pensait que construire un forage dans un quartier winye (le quartier M.) lui aurait permis d'augmenter sa crédibilité. Il négociera donc avec l'entrepreneur pour qu'il implante le forage dans le site qu'il avait choisi. Or, cette tentative est très maladroite car aucun forage positif ne peut être fait dans la zone en question. L'entrepreneur le sait, mais il décide de consentir à la demande du conseiller parce qu'il y voit l'occasion d'économiser l'emploi de matériels coûteux (tuyauterie, tête de la pompe, etc.) nécessaires pour la réalisation de l'ouvrage. Le contrôleur du chantier, pour sa part, se trouve aussi dans une situation de conflit d'intérêts. En effet, son salaire est géré par la municipalité et cette dernière ne peut effectuer de retraits au compte du Trésor

qu'après le dépôt du PV de réception de l'ouvrage. Le contrôleur s'est donc empressé de réceptionner l'ouvrage.

### ■ **L'achèvement des travaux**

La construction du bâtiment de trois classes a été réalisée entre septembre et la fin de novembre 2012. En octobre, le directeur procède au recrutement des élèves qui commencent les cours avec deux mois de retard. La mairie procédera à la réception provisoire de l'ouvrage fin décembre 2012 et au décaissement des 95% du reliquat du montant qui était dû à l'entrepreneur.

La responsabilité de la construction et de la gestion de bâtiments scolaires représente un enjeu de la plus grande importance pour la mairie : c'est la trace matérielle de l'engagement de l'équipe municipale à la mise en œuvre du service public. Pour les villageois de Nanou aussi, comme nous l'avons vu, la construction des bâtiments est une priorité, puisque c'est une condition essentielle pour que le service soit accessible. Le cas de Nanou montre aussi que les procédures de passation de marchés et, plus particulièrement, la règle du moins-disant obligent aussi bien les autorités communales que les entrepreneurs à se limiter alors que de plus amples moyens sont disponibles. De plus, le processus de suivi des travaux demande une organisation et des compétences techniques internes que la mairie a du mal à mobiliser. La faiblesse du dispositif institutionnel se traduit par des comportements opportunistes. Qu'il s'agisse des entrepreneurs, des édiles, du contrôleur ou des conseillers, chacun semble agir à chaque fois en essayant d'imposer soit un état de fait, soit une contrainte pratique ou technique et sans intégrer dans son raisonnement ni les usagers finaux, ni les autres acteurs. L'opportunisme est particulièrement évident dans le cas de l'entrepreneur, qui ne montre aucun intérêt à réaliser l'ouvrage dans les délais. Il ne paraît pas intéressé à garder de bonnes relations avec son client dans le futur. Il ne commencera les travaux que lorsque les menaces de poursuites deviennent palpables. Par ailleurs, le contrôleur lui-même n'a qu'un faible intérêt à appliquer les règles. En ce qui concerne les usagers, même lorsqu'ils sont en mesure d'exercer des pressions, ils ne disposent pas de compétences techniques pour poursuivre leur action. Enfin, la réception de l'ouvrage se fait à cause du retard du démarrage des cours par les élèves et non pas parce que la municipalité est satisfaite des travaux effectués.

#### **5.1.2 Le chantier du secteur 3 de Boromo. La corruption comme explication universelle du dysfonctionnement**

En 2010, la commune de Boromo obtient un financement du projet d'Appui aux communes rurales et aux initiatives intercommunales (Acric). Ce projet bénéficie d'une allocation du Fonds permanent des collectivités territoriales (FPCT) pour réaliser des investissements d'utilité publique dans chaque commune de la région de la Boucle du Mouhoun. Le conseil municipal doit voter un projet d'utilité publique et gérer les fonds par le mécanisme de la maîtrise d'ouvrage déléguée. L'équipe technique de la commune est chargée de mettre en place un comité local de suivi du projet qui est coiffé par un animateur du projet Acric. En 2010, la commune de Boromo bénéficie d'un financement de dix-neuf millions de francs CFA. Le conseil municipal, sur la base du plan d'investissement communal annuel, décide d'utiliser la somme pour construire une école de trois classes dotée d'un magasin et d'un bureau. Le conseiller du secteur 3 de la ville, S. O., obtiendra que le bâtiment soit implanté dans son secteur, contre la volonté du conseiller du secteur 1, qui réclamait, lui, qu'on construise l'école dans le sien. Le secteur 3 dispose déjà d'une école à trois classes qui avait été construite en 1984 par l'Etat avec une participation financière importante des parents d'élèves. Le conseil municipal tranchera en faveur de l'implantation de l'école au secteur 3 car le bureau APE avait déjà fait un investissement matériel important.

### ■ **La décision de l'affectation des fonds et le lancement de l'appel d'offres**

Suite au lancement de l'appel d'offres, huit entreprises soumissionnent pour le marché de construction de l'école. Les deux entreprises qui présentent l'offre la moins-disante sont écartées par le conseil municipal d'attribution. En effet, le comité technique estime qu'ils ont sous-évalué le prix

unitaire des matériaux. Il demande donc aux entreprises dont l'offre financière avait été jugée comme étant anormalement basse de fournir le détail des prix, sans succès. Le marché est attribué à l'entreprise SG de Ouagadougou à un montant de 15 791 000 FCFA. Le délai d'exécution spécifié dans le dossier d'appel d'offres (DAO) est de trois mois. L'entrepreneur commence très rapidement les travaux, mais sans respecter les spécifications techniques précisées dans le DAO. Un agent de la mairie nous dit à ce propos :

*« Dans l'exécution des marchés, nous avons les textes, mais le terrain, c'est toute autre chose... Par exemple, dans le DAO, nous demandons que l'entreprise présente des papiers qui montrent qu'ils détiennent du matériel. Les entreprises présentent des papiers pour tout ça, mais une fois sur le terrain, on ne voit rien. Le plus souvent, ce n'est qu'un tâcheron qui est chef de chantier. Au niveau de l'école, on a eu ce cas-là. Il s'agit d'une grande entreprise, mais sur le terrain ils n'ont pas fait ce qu'ils disent dans le dossier. A un moment, le chantier a même été arrêté. C'était parce que nous avons vu que, vraiment, le bâtiment n'aurait pas pu tenir debout » (M. Y. 18/3/2011).*

Face au constat de la mauvaise progression des travaux et des abus de l'entrepreneur, le contrôleur de la Direction provinciale des infrastructures et du désenclavement (DPID) souligne les irrégularités et sanctionne l'arrêt du chantier. L'entrepreneur se rend sur place mais il attribue les fautes d'exécution aux ouvriers, accusés d'avoir détourné des sacs de ciment pour les revendre sur le marché de la place. Après avoir constitué une nouvelle équipe, il reprend les travaux sous ordre de la Secrétaire générale de la commune, sans que le contrôleur soit mis au courant du déblocage des travaux. Un mois plus tard, l'entrepreneur termine ses réalisations. Plusieurs défaillances de construction sont visibles au moment de la réception de l'ouvrage, mais le comité de réception, par connivence ou incapacité à assurer le suivi, procède à la liquidation de 95% du montant à verser et réceptionne les travaux. Les défaillances figurent dans le PV, qui spécifie que l'entrepreneur doit réfectionner la toiture et les fenêtres avant qu'on lui verse les 5% restants. Cependant, l'entrepreneur estime que les travaux de réfection sont trop coûteux et dépassent la somme restante. Il déserte donc le chantier sans compléter les travaux. Les poursuites à l'encontre du prestataire auraient entraîné des charges supplémentaires pour la commune.

#### *Les enjeux de la construction des bâtiments scolaires*

Le mécanisme décentralisé de transfert des ressources et la maîtrise d'ouvrage déléguée sont devenus les procédures privilégiées pour la réalisation des infrastructures scolaires. Ces mécanismes fonctionnent sur le principe de libéralisation des marchés publics à l'échelle municipale. Ce processus est censé générer une meilleure efficacité dans la dépense publique et favoriser la promotion des petites et moyennes entreprises. Cependant, les études de cas montrent que les contrats et les spécifications techniques ne suffisent pas forcément à assurer la coordination nécessaire à la réalisation des travaux. Pour garantir l'engagement vis-à-vis de la réalisation d'un bien d'utilité publique, il faut une contrainte normative : elle peut être de nature institutionnelle, informelle ou morale (Orléan, 1994 cité par Reynaud et Richebé, 2007). Les instruments juridiques qui sont censés réglementer les marchés publics existent, mais ni les collectivités locales, ni les institutions centrales de contrôle, ne sont en mesure de les appliquer. Dans le contexte des compétences liées à la construction des bâtiments scolaires, cet inachèvement juridique et institutionnel se manifeste de plusieurs manières. D'une part, les communes peinent à réunir les compétences pour élaborer des dossiers d'appel d'offres et assurer le suivi des chantiers. D'autre part, les entrepreneurs qualifiés et aptes à répondre efficacement aux appels d'offres sont rares et les autorités communales ne parviennent pas à sanctionner les prestataires en cas de rupture de contrat. Dans ce contexte, les pressions pour la délivrance des biens entraînent un contournement des mesures de contrôle et un dévoiement complet des procédures qui visent à assurer la qualité des prestations fournies.

Accessoirement, on notera que la politique de marchés publics gérée par les municipalités vise à la fois la délivrance efficace de biens et la construction d'un environnement entrepreneurial

favorable, sans relever la contradiction propre à ce double objectif (car comment peut-on obtenir une délivrance de qualité si l'environnement qui conditionne cette qualité n'existe pas ?). On est ici au cœur des apories du développement qui tente d'apporter remède à un problème précis, en oubliant le fait que c'est l'ensemble du système institutionnel et de gestion dont la résolution du problème dépend qui pose question et peut être caractérisé comme étant inachevé (voir sur le sujet, Ridde, V., & Jacob, J. P. 2013).

Dans le discours des uns et des autres, la qualité du bâti (sa solidité et sa durabilité) est présentée comme un enjeu non négociable. Le paradoxe est que cette ambition de qualité, qui, *a priori*, est partagée par les autorités publiques et par les usagers, produit des résultats contraires : les bâtiments ont une durée de vie très limitée, à cause d'insuffisances dans l'exécution des travaux. Les critiques portées sur la qualité du bâti sont directement liées à la qualité de la prestation du service. Cette faible qualité du service entache la légitimité de l'institution municipale. En effet, les enseignants et les parents d'élèves interprètent les défauts d'exécution comme un signe palpable de la corruption des techniciens et des politiciens de la mairie. Ils considèrent que tous les marchés sont « sabotés » et que les édiles reçoivent à chaque fois un pourcentage de la somme accordée aux entrepreneurs pour la réalisation du marché. La corruption est donc évoquée en permanence pour critiquer l'action de la mairie, qu'elle soit constatée dans les faits ou non.

## 6 LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE DE GRATUITÉ À L'ÉCHELLE COMMUNALE

### 6.1 Les ambiguïtés de la politique de gratuité

Après la signature du Cadre d'action de Dakar en 2000, l'Etat burkinabè promulgue, en 2007, la loi d'orientation sur l'éducation. Cette loi introduit la notion d'« *éducation universelle obligatoire et gratuite* » pour les enfants de six à seize ans. L'art. n°6 de la loi d'orientation de l'éducation établit que : « *L'enseignement de base est gratuit. La gratuité exclut le versement d'une somme quelconque au titre des frais d'inscription et ce, tout le long de la période de scolarité obligatoire. Toutefois, la participation des communautés de base librement constituées et agissant en partenariat avec l'État et les collectivités territoriales est admise.* »

Dans ce texte, la définition de la gratuité reste particulièrement ambiguë. Comme le note I. Héma (2008), la gratuité est à la fois proclamée et immédiatement invalidée, puisque le principe de la participation financière des parents, par le biais des cotisations aux associations de parents d'élèves, est maintenu. La formulation ambiguë de la loi de l'orientation de l'éducation est liée aux contradictions des différentes recommandations politiques imposées par les bailleurs de fonds internationaux à l'Etat burkinabè. En effet, d'une part, suite à la ratification du cadre d'action de Dakar, l'Etat burkinabè s'est engagé à rendre effectif le « droit à l'éducation », dont l'une des composantes est la gratuité de l'enseignement élémentaire<sup>20</sup>. La plupart des analystes des politiques éducatives burkinabè s'accordent en effet sur le constat que les coûts de la scolarité représentent une entrave à la scolarisation des enfants dans les ménages les plus pauvres (Kobiané, 2002; Yaro, 1995 ; Pilon et Yaro, 2001). Les mesures étatiques d'allègement des charges financières des familles répondent donc à une volonté politique de réduire les inégalités d'accès aux services scolaires. D'autre part, le principe de la gratuité de l'éducation entre en contradiction avec le processus de mise en œuvre du Cadre budgétaire de dépenses à moyen terme (CDMT), financé par la Banque mondiale. Ce financement est soumis à une condition : 75% de l'augmentation annuelle des coûts du secteur de l'éducation primaire doivent être financés en interne, par la contribution des familles et des municipalités. La formulation de la loi d'orientation de l'éducation reflète donc l'ambiguïté de

<sup>20</sup> Voir Pilon *et alii.*, 2010, pour de plus amples discussions au sujet du droit à l'éducation.

ces recommandations discordantes : d'une part, l'Etat doit mettre en œuvre des mesures qui garantissent le droit à l'éducation primaire gratuite ; d'autre part, les parents d'élèves, par le biais de leurs associations, doivent être mobilisés en tant que cofinanceurs du service.

Malgré la contradiction de fond que nous venons de relever, l'Etat burkinabè s'est lancé dans une vaste campagne de médiatisation de la « réforme de la gratuité », qui se caractérise par l'adoption de deux mesures concrètes : (i) la suppression des frais d'inscription pour le cycle primaire en 2010, (ii) la distribution par la mairie, sur la base de financements transférés par le ministère de l'Education, d'un « cartable minimum » contenant des fournitures scolaires pour tous les élèves des classes du primaire en 2010-2011 et du petit matériel pédagogique pour les classes en général (craie, ardoise, etc.)<sup>21</sup>.

Notre propos est de comprendre comment ces contradictions se traduisent dans des dispositifs de mise en œuvre de la réforme sur le plan local. Pour ce faire, notre étude de la politique de gratuité se focalise sur deux entrées. D'abord, nous allons répertorier les « effets d'annonce » de la politique. Nous analyserons le contenu du débat public engendré par l'application de la politique de gratuité à l'échelle de la commune. Nous allons examiner les critiques exprimées par des directeurs d'école, les enseignants, les parents d'élèves et les membres du bureau APE. Ensuite, nous décrirons les conditions institutionnelles qui déterminent la distribution des fournitures scolaires par la mairie. Nous mettrons en perspective, d'un côté, les informations sur le dispositif juridique qui régit les transferts de fonds du ministère à la mairie et, de l'autre côté, les données empiriques sur l'exécution des contrats et les procédures de distribution des fournitures scolaires à l'échelle communale. Nous voulons développer l'idée que la distribution des fournitures n'est pas qu'une question de disponibilité de ressources, ni de décisions stratégiques au sujet de leur affectation, mais aussi une question de procédures et d'absence d'environnement institutionnel favorable.

### **6.1.1 Les effets d'annonce de la politique de gratuité entre démobilisation et dénonciation**

Avant l'élaboration de la loi d'orientation de l'éducation, les contributions des parents en numéraire comportaient : les frais d'inscription, la cotisation aux APE et l'achat de fournitures scolaires. Nos enquêtes de terrain montrent que les coûts assumés par les parents boromolais pour scolariser leurs enfants n'ont pas diminué après la mise en œuvre de la politique de gratuité. Le poste de dépense le plus important selon les déclarations des parents est lié à l'achat des fournitures scolaires. Or, comme nous l'avons vu, ces fournitures devaient être distribuées gratuitement par la commune par le biais de fonds transférés par le Mena. Nous devons aussi constater que, à Boromo, les parents ont continué à verser des frais pour l'inscription des élèves au CP1. Ces coûts ont été officiellement abolis par la loi d'orientation de l'éducation en 2010, mais étaient tout de même exigés par le directeur de l'école et finalement reversés aux caisses des Associations de parents d'élèves<sup>22</sup>.

L'annonce de l'adoption de la réforme de gratuité a été diffusée dans ces communes par le biais d'un communiqué du ministre de l'Education, transmis par les radios locales.

Depuis la rentrée scolaire 2009-2010, la plupart des parents d'élèves sont au courant de la mise en œuvre de la réforme. L'information a circulé rapidement et les rumeurs se sont répandues de bouche à oreille parmi les parents. Les informations sur la politique de gratuité ont contribué à modifier les exigences des parents vis-à-vis de la prestation de service. De nombreux parents d'élèves ont cru - ou voulu croire - que la gratuité concernait l'ensemble du cursus scolaire primaire (frais d'inscription, cotisation des parents d'élèves, fournitures) et sont, aujourd'hui, de plus en plus réticents à continuer

---

<sup>21</sup>La composition du cartable est spécifiée dans l'arrêté n° 2010 0013/MEBA/SG/DAMSE portant sur la composition du cartable minimum. Les directives prévoient que chaque élève doit recevoir des cahiers, une ardoise, des stylos, crayon, gomme, taille-crayon, protège-cahiers, et une trousse de géométrie (équerre, double décimètre, compas, etc.).

<sup>22</sup> Du moment que les demandes d'inscription dépassent l'offre de places disponibles à l'école, les directeurs de l'établissement scolaire sont toujours en mesure de contraindre les parents d'élèves du CP1 de s'acquitter des frais de cotisation sous menace de ne pas retenir l'inscription de leur enfant (voir infra).

à acheter les fournitures scolaires et à payer les frais relatifs aux cotisations de l'APE (I. Héma, 2008).

Ces changements dans la propension à payer pour le service scolaire sont vécus difficilement par les enseignants et les directeurs. Dans la majorité des cas, les directeurs d'école accusent les parents :

*« Tout le monde a entendu que l'Etat prenait en charge la scolarité des élèves. Mais il faut que les parents d'élèves comprennent que ce sont des mesures d'accompagnement pour les aider... mais que lorsqu'on vous lave le dos, il faudra que vous vous laviez le ventre tout seul... l'école ne peut pas être complétement gratuite. Lorsque je suis arrivé, il y a un bon nombre de parents qui ont refusé de payer la cotisation APE de leurs enfants. Et au vu des travaux qu'on doit faire à l'école, si on attend que ce soit l'Etat ou la mairie qui réalisent ces travaux, ça ne verra jamais le jour et même ça... ça ne sera jamais fait dans les délais escomptés. Donc, du fait que les parents ne paient pas, ça nous retarde à chaque fois »* (Directeur d'école, Boromo, 7/11/2011).

A Boromo, on relève que les kits scolaires destinés aux élèves arrivent en retard : en 2010, certaines écoles de la commune ont reçu les kits et autres matériels scolaires au mois de mars 2010 alors que la rentrée s'était faite en octobre 2009. De plus, ce matériel didactique arrive en quantité insuffisante et est jugé de mauvaise qualité. Les parents d'élèves sont alors sollicités pour pallier le manque. D'une part, les parents continuent à payer les fournitures des enfants. D'autre part, ils sont aussi obligés d'acheter les matériels nécessaires aux maîtres pour dispenser les cours (la craie, l'ardoisine pour le tableau, les cahiers de préparation, etc.). Ces aspects invalident les objectifs de la politique de gratuité.

Le flou quant aux contributions attendues de la part des parents engendre régulièrement des remous et des malentendus au sein des écoles. Et cela contribue à la détérioration progressive des rapports entre les parents d'élèves et les enseignants. Les problèmes ci-dessous mentionnés recueillis à Réo dans la province du Sanguié constituent une épreuve générale pour tous les maîtres :

*« Il y a eu des communiqués à travers les médias que l'école est gratuite et que les parents ne doivent plus payer les fournitures de leurs enfants. (...). A la rentrée scolaire, l'école n'a rien reçu, ni de la part de l'Etat ni de la mairie. Qu'est-ce qu'on fait s'il n'y a rien pour faire fonctionner l'école ? (U.T., directeur d'école à Réo, 20/11/2011).*

*« L'enseignant est acculé de toutes parts. D'un côté, vous avez l'Etat qui ne fait rien pour améliorer les conditions de travail. Et de l'autre, les populations locales qui ne comprennent pas votre situation et vous accusent de tous les maux du monde » (C. D., directeur d'école à Réo, 22/11/2012).*

L'interprétation de la réforme par les agents et les parents d'élèves suit une logique différente. Pour un bon nombre de parents d'élèves, l'annonce de la gratuité a instauré le droit à un service « gratuit ». Les directeurs sont préoccupés, pour leur part, de parvenir à collecter la cotisation du bureau APE car cette contribution leur permet de démarrer les cours dans des conditions matérielles minimales. Les directeurs s'impliquent directement pour contraindre les parents à s'acquitter de leur cotisation. Ils se retrouvent ici face à un dilemme difficile à résoudre. Accepter un élève avec un parent insolvable risque de remettre en cause la propension de tous à cotiser, ce qui se traduirait dans l'impossibilité pour l'APE de fonctionner et de fournir son apport matériel et financier à l'école<sup>23</sup>. Les directeurs dénoncent par ailleurs l'action de l'Etat local. Ils considèrent, en bonne partie, les carences d'approvisionnement matériel de l'école comme étant attribuables à un manque de compétence des édiles à gérer les services éducatifs.

---

<sup>23</sup> Il s'agit d'un cas typique de politique du gain exclusif : la cotisation est la condition du droit d'entrée. Voir J. Seiermann, 2011.

## 6.1.2 Les opérations de distribution des cartables à Boromo

Au titre des ressources transférées pour l'année scolaire 2011-2012, la commune de Boromo a reçu 17 615 000 F CFA pour l'acquisition du cartable minimum. 1 605 000 F CFA sont transférés pour l'achat du matériel didactique au profit de l'école. D'après nos observations sur le terrain, les établissements de la commune de Boromo ont reçu le kit pour l'année scolaire 2010-2011 avec un retard important sur le calendrier scolaire (décembre 2010-janvier 2011). Ces retards, généralisables à de nombreuses communes, illustrent les inefficacités dans la gestion de la question.

Pour expliquer ces retards, les administrateurs de la commune soulignent que la lourdeur des procédures rend difficile une distribution rapide des kits scolaires. Les procédures de passation de marché prévoient que les soumissionnaires fournissent de nombreux documents pour effectuer le dépôt et l'offre technique. Or, le personnel de la mairie de Boromo signale la difficulté d'avoir des soumissionnaires qui puissent se conformer aux prescriptions, ce qui pose un problème de concurrence. Par exemple, en ce qui concerne le matériel qui devait être livré aux écoles en 2011, la mairie a dû lancer la procédure de demande de prix quatre fois avant d'avoir un soumissionnaire. Ceci a retardé la réception du matériel par les écoles.

En outre, l'équipe municipale signale les inconvénients liés à l'application de la règle de « l'offre économiquement la plus avantageuse ». Comme le montre le témoignage suivant, l'application de la norme est parfois difficile:

*« Actuellement il y a un problème. Je vais vous donner un exemple : l'acquisition de fournitures scolaires 2011. On a fait ce marché, notre enveloppe financière était de 14 626 000 francs CFA. Il y avait 3 fournisseurs qui ont soumissionné, et voilà pour la règle du moins-disant : celui qui a eu le marché était à 11 millions, mais avec ce chiffre, il ne pouvait pas honorer la livraison. Nous savons que les consignes étaient trop strictes au niveau de la composition du cartable, mais il y a les textes aussi qui nous disent de donner à l'entreprise la moins-disante. Du moment que le fournisseur remplissait toutes les conditions techniques, il fallait lui attribuer le marché, même si on se rend compte que sa proposition est irréaliste. Or le fournisseur n'a pas pu livrer et on a dû faire une procédure d'annulation de marché » (Employé de la mairie, Boromo, 19/11/ 2011).*

Dans ce cas, l'application stricte par l'équipe municipale des procédures de passation de marché compromet l'exécution concrète du marché et la délivrance du cartable. Bien que la mairie puisse estimer le coût réel du travail par la précision du dossier technique, elle se trouve face à un arbitrage difficile : la contrainte d'appliquer les normes de l'offre économiquement la plus avantageuse, sans avoir les moyens de contrôle de l'authenticité des documents fournis par les soumissionnaires et de leur fiabilité. Ces difficultés d'exécution compromettent l'objectif principal des procédures techniques : contraindre le prestataire à fournir des garanties de bonne exécution du service. En outre, l'équipe municipale souligne avoir des difficultés pour contraindre les fournisseurs à exécuter leur contrat dans les délais. L'exécution du contrat consiste en la constitution des garanties, à l'émission des ordres de service et au suivi administratif et technique. Une commission – présidée par le comptable de la mairie et qui associe le Secrétaire général (SG), le gestionnaire du Mena, l'inspecteur et les directeurs – évalue un échantillon de matériel. Suite à l'acceptation du matériel, on procède à l'ordonnancement : il s'agit de l'ordre que donne l'ordonnateur du budget local (le maire) au receveur (l'inspecteur de la CEB) de payer le montant à travers l'établissement d'un titre de dépense ou mandat de paiement. Par la suite, la livraison est réceptionnée par une commission présidée par le comptable de la mairie. Selon la norme, un représentant des bénéficiaires de la commande publique doit obligatoirement y figurer. Dans le cas de la distribution du cartable, on fait fréquemment appel au président de l'APE. Dans le cas des commandes effectuées par la collectivité territoriale pour le compte des écoles, un responsable de l'école – le directeur – devrait aussi faire partie de la commission de réception.

D'autres problèmes spécifiques liés à la qualité de la réception du matériel sont aussi à signaler. Les fournisseurs savent bien que la décision de rejeter une livraison met les membres de la commission

dans un dilemme moral. En effet, refuser la réception du matériel livré implique l'annulation du contrat. Pour l'équipe municipale, cela équivaut à devoir réinitialiser les procédures de passation de marché et aggraver encore le retard de distribution des cartables à l'école.

Les instruments législatifs qui encadrent la politique de gratuité reflètent les ambiguïtés des recommandations des bailleurs internationaux. Nous avons vu que les incohérences relatives à l'intégration des principes de la gratuité dans la formulation de la loi d'orientation de l'éducation sont liées aux contradictions entre les engagements pris par le gouvernement dans le cadre du forum de Dakar, et les conditionnalités liées aux instruments de financement au secteur de l'éducation de la Banque mondiale.

L'observation des dispositifs de mise en œuvre de cette politique à l'échelle locale nous a permis de mettre en évidence que, pour l'instant, cette politique a manqué sa cible. Premièrement, nous avons montré que l'« annonce » relative à l'adoption de la politique de gratuité a été réinterprétée localement par divers acteurs en fonction de leurs attentes. Notamment, elle a réduit la propension, de la part des parents, à contribuer financièrement aux services éducatifs.

Deuxièmement, l'observation des mécanismes d'approvisionnement des écoles montre que l'Etat n'est pas en mesure de garantir les conditions matérielles minimales qui permettraient le fonctionnement des services éducatifs, même lorsque les ressources financières sont disponibles. En effet, même si le ministère de l'Education s'est engagé à assumer les coûts de distribution des fournitures, le transfert décentralisé des ressources et les procédures de délivrance posent des problèmes de délais. Du coup, les fournitures scolaires et le matériel didactique parviennent aux écoles avec un retard considérable et, bien souvent, ils sont de mauvaise qualité. Les carences d'approvisionnement matériel des écoles s'expliquent par des problèmes au niveau de chacune des phases des opérations de contractualisation et de livraison du matériel didactique à l'échelle municipale. En effet, la mairie rencontre des difficultés pour exécuter les procédures de contractualisation. L'équipe municipale manque également de moyens pour contraindre les fournisseurs à se conformer aux prescriptions contractuelles. En outre, la structure locale du marché et la complexité des conditions exigées au niveau des dossiers d'offres techniques et financières empêchent l'exécution des procédures.

Paradoxalement, ce sont en définitive les parents d'élèves – donc ceux qui devraient justement être les bénéficiaires des mesures d'allègement des coûts - qui se retrouvent contraints d'assumer les charges financières dues aux défaillances des mécanismes d'approvisionnement. À partir du moment où leur degré de dépendance vis-à-vis du service est très fort, ils n'ont que très peu de marge de manœuvre. Ils expriment tout de même leurs critiques, qui reflètent un sentiment généralisé de méfiance vis-à-vis des actions entreprises par les administrateurs locaux et des accusations de corruption déjà évoquées (notamment, concernant la construction des bâtiments scolaires). Ce type de critique a fort peu de chance d'aboutir à un véritable dialogue politique. En effet, les élus locaux, les associations de parents d'élèves, les syndicats, bref, tous les acteurs institutionnels tiers ont leur propre agenda ; ils ne se placent pas dans la position de représenter les revendications des parents réclamant une gratuité de l'école.

## **7 LA GESTION DU PERSONNEL ENSEIGNANT : UNE COMPÉTENCE QUI PEINE À ÊTRE INTÉGRÉE DANS LES PRATIQUES DE LA MAIRIE**

La présente analyse de la mise en œuvre des modalités de gestion du personnel enseignant à l'échelle communale se concentrera sur l'exercice au quotidien des tâches qui ont été transférées à la



municipalité. Selon les normes en vigueur depuis 2009, l'exercice de ces compétences est partagé entre la mairie et l'inspection. La commission communale présidée par le maire est chargée d'affecter les maîtres et les directeurs dans les établissements scolaires de sa commune. La décision du maire se fait sur la base d'un projet d'affectation rédigé par l'inspecteur, chef de la Circonscription d'études de base (Ceb). Dans le domaine de la gestion et de la supervision pédagogique, la mairie est désormais chargée de gérer l'élaboration de tous les actes administratifs liés à la scolarité. Le personnel de la mairie livre les certificats de prise de service, de non-logement, les autorisations d'absence, de congé, etc. Les inspections (Ceb) se chargent de transmettre les actes administratifs à la municipalité ; la mairie a la charge de superviser ces documents et de les signer. Enfin, cette dernière est censée délibérer en matière d'application du système de sanction des enseignants, notamment en contrôlant les absences. La mairie ne gère pas ces compétences de manière autonome, elles sont partagées avec les inspections. De ce fait, nous nous efforcerons aussi de décrire les relations entre les inspections et la commune. Or, ces rapports ne dépendent pas d'un cadre réglementaire officiel. En effet, au Burkina Faso, il n'existe pas de réglementation transversale qui précise les relations institutionnelles entre les communes et les services déconcentrés. Les relations entre ces deux institutions relèvent donc de rapports de collaboration basés sur des arrangements locaux.

## 7.1 Les enjeux liés à l'affectation des enseignants

### 7.1.1 Les dysfonctionnements dans la répartition des affectations à Boromo

L'analyse des données relatives aux affectations des enseignants à Boromo montre que le nombre d'instituteurs dont disposent les établissements varie sensiblement selon le milieu de résidence. On constate un excédent d'enseignants en zone urbaine alors qu'il y a un déficit en milieu rural, surtout dans les villages les plus reculés. Selon les données recueillies au service statistique de la Dpeba, pour la rentrée 2010-2011 il y a 139 enseignants à Boromo pour seulement 96 classes. On se trouve dans une situation où certaines classes de la ville de Boromo ont, chacune, deux enseignants alors que dans le reste de la province, il y a de nombreuses classes qui n'en ont pas un seul. Un agent de la Dpeba affirme à ce propos :

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

Il est théoriquement possible d'imposer aux enseignants leur lieu de travail. Les textes spécifient aussi les conditions qui doivent être réunies pour qu'une demande de regroupement familial soit recevable. A ce niveau la loi prévoit que seulement les enseignants de plus de cinq ans d'expérience peuvent déposer un dossier de demande de transfert qui leur donne théoriquement le droit d'être affectés dans la commune de leur choix. Toutefois, les agents en charge des ressources humaines n'appliquent pas systématiquement ces réglementations. En effet, les enseignants exercent une pression souvent très forte sur les agents pour être affectés dans un lieu particulier. Il y a des différences importantes de conditions de vie, de travail et d'opportunités liées à des activités complémentaires selon le lieu d'affectation. La stratégie résidentielle la plus commune concerne les enseignants mariés qui essaient d'être affectés dans la même ville que leur conjoint.

Les enseignants recourent à divers moyens de pression face aux agents chargés de l'affectation au niveau de la province : s'ils disposent de relations avec des hauts fonctionnaires du ministère, ils peuvent essayer d'utiliser ce levier pour obtenir l'affectation en ville. D'autres peuvent compter directement sur la complaisance des agents locaux. Dans le cas des enseignantes, c'est généralement le mari qui s'occupe de ces tractations. L'argument de la réunion du foyer est facilement accepté.

A Boromo, le surplus global d'enseignants se manifeste sous différentes formes. Il y a un bon nombre d'enseignants qui sont affectés à des tâches administratives qui sont le plus souvent purement formelles, et qui s'adonnent à d'autres activités hors de l'administration (tout en continuant d'être payés par le ministère de l'Education). Il y a des enseignants affectés « *par ordre* » à des établissements et qui n'y exercent aucune fonction. Il s'agit d'enseignants vacataires. Toutes les classes de la commune de Boromo ne disposent pas pour autant d'un enseignant ou de la possibilité de faire recours à un suppléant lorsqu'un enseignant doit s'absenter pour une longue période pour des raisons de santé ou de maternité.

Ce cas peut être illustré clairement par deux exemples :

- ▷ L'école du village de Lapara compte, en 2011, six enseignants plus le directeur, qui était déchargé des cours pour s'occuper des seules tâches d'administration de l'établissement scolaire. Dans le mois de février, l'enseignante qui tenait la classe du CE1 prend un congé de maternité qui est accordé sans délai par le maire. Toutefois, aucune disposition n'est prise au niveau de l'inspection pour nommer un suppléant qui tienne les cours en attendant le retour de l'institutrice. Le directeur de l'école décidera d'enseigner dans la classe vacante pour éviter une déperdition trop importante d'heures d'enseignement. Un autre problème se présente dans la même école. Une enseignante blesse un enfant qu'elle avait réprimandé. Les tuteurs de l'enfant – l'enfant avait été confié à ses oncles maternels – protestent vivement. La rumeur se répand très vite dans le village. Le président de l'APE affirme que le départ de l'enseignante est souhaité par une majorité de villageois. Le directeur de l'école expliquera le problème à l'inspecteur qui, pour pallier la situation, affectera l'enseignante au service de secrétariat de l'inspection. Pour autant, le directeur ne nommera pas immédiatement un suppléant qui puisse assurer la poursuite des cours dans la classe. En effet, tous les enseignants auxquels il propose de se rendre au village refusent de rejoindre le poste. Ces enseignants sont d'ailleurs dans la position de s'opposer car les affectations doivent être faites par nomination en début d'année. Les règles ne prévoient pas des transferts une fois l'année scolaire commencée. De ce fait, la classe de l'école du village restera vacante pendant une bonne partie de l'année scolaire. Pour éviter un trop grand désagrément, les cinq enseignants restants décideront d'enseigner chacun au moins une journée dans la classe qui était restée vide.
- ▷ Dans le village de Ouroubono, la baisse des résultats scolaires et les fréquentes interruptions des cours par le directeur ont été mises en cause par une partie des parents d'élèves et du personnel enseignant. Pour les parents d'élèves, la situation s'est dégradée après la conversion au protestantisme du directeur. Les versets bibliques ont alors pris une place prépondérante dans le curriculum au détriment du curriculum classique. Les tentatives d'évangélisation ont choqué les parents d'élèves au point qu'ils ont interpellé l'inspecteur pour demander la réaffectation du fonctionnaire. La situation était particulièrement délicate car l'inspecteur est aussi le pasteur d'une église protestante dans le village. Ce dernier décidera de réaffecter le directeur en ville. Selon les témoignages des parents, avant de quitter l'école, l'enseignant brûlera une partie des actes administratifs de l'école, y compris les bulletins de notes et les actes d'état civil des élèves. Ce geste était susceptible d'engendrer l'impossibilité de toute une cohorte d'élèves à se présenter au certificat d'études primaires. L'inspecteur décidera d'admettre tous les élèves et de leur permettre de composer à l'examen. Le directeur « pyromane » quittera l'école sans note d'affectation officielle et, après avoir séjourné à l'inspection de Boromo, se retrouvera l'année suivante à la direction d'une autre école, en ville. Aucune sanction ne sera prise contre lui. L'année suivante, un autre directeur prend fonction dans l'école du village. Il lui incombe la tâche de régulariser les bulletins des notes et de reconstituer les dossiers des élèves. Cependant,

considérant son prédécesseur comme un criminel passible de sanction, il se montre récalcitrant vis-à-vis de la demande de régulariser la situation du collègue. Ceci indispose la hiérarchie. L'année suivante, l'inspecteur le réaffectera en ville. Bien qu'il soit un Instituteur principal (IP) – et donc habilité à diriger une école –, il ne se verra même pas attribuer une classe.

Les questions liées aux affectations des enseignants sont au cœur de leurs stratégies de carrière et font objet de tractations intenses. Les exemples montrent clairement qu'au sein de l'administration scolaire, le régime disciplinaire n'est pas appliqué, car les affinités et les connivences l'emportent sur l'application des procédures d'affectation du personnel. Cette « personnalisation du service » engendre un surplus d'enseignants dans certaines zones, et, dans d'autres, un déficit qui affecte la qualité du service public.

## **7.2 La gestion des dossiers administratifs, le contrôle des absences et l'application des sanctions par la mairie**

### **7.2.1 La gestion des dossiers administratifs**

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

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

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

Les enseignants ont su interpellé la mairie pour dénoncer la lenteur administrative du traitement de leur requête et souligner les charges financières injustement imposées. Les deux parties sont parvenues à un compromis : la mairie les a finalement exemptés du paiement de l'acte administratif. De plus, une simplification du processus pour l'obtention de l'acte administratif a aussi été instaurée. Les enseignants ont désormais la possibilité de déposer une simple demande manuscrite à la mairie pour bénéficier du document d'autorisation. Cet arrangement informel entre les agents de la mairie

et les enseignants a supprimé *de facto* le besoin d'autorisation de la part de l'inspecteur en chef. Toutefois, cette procédure abrégée mise en place par les agents de la mairie de Boromo entre en contradiction avec les procédures légales.

Au-delà des aspects bureaucratiques liés à la livraison des actes d'autorisation, il demeure nécessaire de savoir si la mairie parvient aussi à exercer un contrôle de ces actes, et plus particulièrement dans le cas des autorisations d'absence des enseignants. En effet, l'absentéisme est un problème endémique du système éducatif burkinabè. Selon les données du Pasesc (2009), les instituteurs du primaire manquent leurs cours une demi-semaine par mois en moyenne. Cette estimation ne tient compte que des données collectées au sujet des absences officiellement autorisées. Elle exclut les absences non autorisées. Nous pouvons donc présumer qu'elle est sous-estimée. L'inspecteur de Boromo affirme que le nombre d'absences non autorisées est important et que ces absences répétées jouent sur l'apprentissage des élèves. Les dispositions normatives prévoient des mécanismes de sanction divers : coupe dans le salaire, suspension, et même licenciement. Toutefois, le nombre d'absences de chaque enseignant n'est pas comptabilisé au niveau de la CEB, ce qui rend impossible de vérifier si l'instituteur doit être sanctionné ou non. L'application du régime disciplinaire reste un mirage au niveau de l'inspection. La mairie, désormais chargée de superviser et de valider les actes administratifs relatifs aux autorisations d'absence, parvient-elle à appliquer le dispositif de sanctions ? À Boromo, les agents de la mairie estiment ne pas maîtriser ce volet de compétences. En effet, un agent de la mairie témoigne :

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

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

*Les enjeux liés à la gestion du personnel enseignant*

La gestion du personnel enseignant par les autorités municipales implique la mise en œuvre d'actions importantes en matière d'affectations, de gestion administrative et d'application du système de sanction. Le mécanisme d'affectation des enseignants est défaillant et il n'y a pas une répartition rationnelle du personnel dans les écoles du territoire. En effet, les enseignants

parviennent à influencer les décisions relatives aux affectations par la mobilisation de réseaux personnels. L'administration scolaire a du mal à appliquer le régime disciplinaire car les affinités – la personnalisation du service – l'emportent sur l'application des procédures de sanction. Lorsque les absences répétées, les fautes professionnelles graves, les pratiques de maltraitance des enfants, etc. sont dénoncées – notamment par les parents d'élèves –, la mairie ne parvient pas à exercer son rôle de contrôle et de sanction, car son personnel ne dispose pas des connaissances techniques suffisantes pour les appliquer. Ce manque de rigueur affecte la capacité de ces institutions de promouvoir l'application des prescriptions. Les enseignants se retrouvent dans un contexte d'inachèvement institutionnel qui favorise ce qu'Olivier de Sardan (2004) appelle une « culture de l'impunité ».

## **8 CONCLUSION**

Au cours de cette étude, nous avons décrit les modalités de la mise en œuvre des réformes de décentralisation, ainsi que les effets de ces réformes sur la production des services éducatifs à l'échelle communale. Nous avons choisi de décrire le fonctionnement du service scolaire à partir des tâches qui ont été dévolues aux communes, de manière à comprendre comment les modalités d'application des règles et les caractéristiques du contexte institutionnel local influencent le fonctionnement du service. Nos études de cas sur les modalités d'exercice des compétences transférées et du fonctionnement de l'administration déconcentrée de l'État soulignent l'absence de recouplement entre les objectifs politiques des réformes de décentralisation et les modes de fonctionnement du service. L'action publique locale dans les communes burkinabè a lieu dans un contexte où les normes demeurent partiellement déconnectées des pratiques des agents et des attentes des citoyens.

Rappelons notre hypothèse de départ : la mise en œuvre des services éducatifs au niveau local est influencée par le degré d'achèvement ou d'inachèvement du contexte juridique et institutionnel. L'achèvement ou l'inachèvement juridique et institutionnel se mesure à travers des appuis sur lesquels les agents peuvent compter pour appliquer les règles et faire leur travail.

Dans le but d'explorer les potentialités heuristiques de cette hypothèse, et pour récapituler nos principaux résultats de recherche, nous proposons d'aborder deux points : premièrement, nous allons montrer quels sont les écarts entre les objectifs généraux des politiques de décentralisation et le fonctionnement du service sur le plan local. Nous allons décrire les caractéristiques principales des modalités d'exercice des compétences transférées au niveau local et mettre en lumière les facteurs qui contribuent à la « production » de l'inachèvement institutionnel et juridique, tant sur le plan de la formulation des lois au niveau national qu'au niveau de la mise en application des procédures sur le plan local. Deuxièmement, nous allons voir comment la notion d'inachèvement juridique et institutionnel permet d'expliquer les contraintes rencontrées au quotidien par les institutions administratives locales dans l'exercice des compétences transférées.

### **■ Les écarts entre les objectifs politiques de la décentralisation et le fonctionnement des services éducatifs**

Le projet de décentralisation se fonde sur des hypothèses d'action multiples (voir 1.1). Les analyses développées au cours de cette étude nous ont permis de discuter ces hypothèses, et de voir quelles sont les conditions dans lesquelles elles sont vérifiables.

En ce qui concerne les modalités d'utilisation des fonds transférés aux communes pour l'accomplissement des compétences transférées, la décentralisation n'a pas engendré pour le moment de mécanismes de dépense efficaces. Nos études de cas sur les modalités de construction et de gestion des bâtiments scolaires, par exemple, ont montré que les défaillances au niveau de

l'application de mécanismes de passation de marché se traduisent par des retards dans l'exécution de chantiers et dans la construction de bâtiments scolaires défectueux qui se délabrent précocement<sup>24</sup>. Les difficultés dans les mécanismes d'application des règles de passation de marché impliquent aussi un retard dans la livraison des fournitures scolaires pour les élèves et ne contribuent pas à alléger les coûts de scolarisation assumés par les familles. Par ailleurs, la mise en application sur le plan local de la « politique de gratuité » a contribué à créer des tensions entre les parents d'élèves, les APE, les enseignants et les responsables municipaux. En outre, la mairie a du mal à gérer le service de manière à garantir une prestation de qualité. L'étude du cas relatif à la mise en œuvre du service de supervision des enseignants est également éclairante. On note qu'à la gestion du personnel enseignant sont liées beaucoup de pratiques dont dépend directement la qualité du service. Mais le manque de sanction des enseignants favorise des pratiques d'absentéisme qui conduisent à une déperdition importante du volume horaire enseigné<sup>25</sup>. Les réformes de décentralisation ont donc eu du mal à s'enraciner localement.

### ■ Les caractéristiques de l'inachèvement juridique et institutionnel

Si l'on suit les analyses de Bruno Fako Ouattara (2010), le degré d'achèvement ou inachèvement juridique est lié à l'aboutissement ou à l'incomplétude de la trajectoire normative. Nous avons constaté plusieurs lacunes dans le système normatif : par exemple, les normes qui encadrent les réformes de décentralisation sont très imprécises pour ce qui relève de la répartition des compétences aux différents échelons administratifs. Il est difficile de déterminer les principes de répartition des fonctions : de nombreuses tâches relèvent d'une compétence partagée entre plusieurs niveaux de l'administration. Les lois existantes ne réglementent pas les rapports institutionnels entre la commune et les services déconcentrés.

Sur le terrain, cette lacune dans la législation influence la réalisation des tâches qui demandent de la coordination entre ces services. Nous avons constaté que les équipes communales ne disposent pas de l'essentiel des éléments pour encadrer leurs pratiques et organiser leur collaboration avec les services déconcentrés. La mairie doit collaborer avec les services déconcentrés pour planifier la construction des écoles et pour effectuer la réfection des bâtiments ; elle a besoin des statistiques de la Ceb pour connaître les effectifs des élèves et réaliser les passations de marché de fournitures scolaires ; elle doit organiser une base de données pour gérer les prises de service des enseignants, effectuer les affectations dans les écoles et vérifier les absences et les congés des instituteurs envoyés via l'inspection, etc. En pratique, chacune de ces institutions continue à exercer ses fonctions sans collaborer avec les autres. Nous constatons donc un rapport entre institutions publiques marqué par le fait que « personne ne semble accepter le pouvoir de l'autre ». Dans un contexte dans lequel les normes ne précisent pas les modalités de collaboration institutionnelle entre services, chacun « défend » sa centralité et sa prééminence (Hochet, 2015, *à paraître*).

En outre, même lorsque les normes existent, les structures institutionnelles en place ne sont pas toujours en mesure de les appliquer. Nous parlons dans ce cas d'inachèvement institutionnel : situation liée à la compétence technique des agents (capacité à traiter des situations), à la compétence bureaucratique (capacité à monter des dossiers) et aux moyens humains, matériels et financiers (capacité à disposer des ressources nécessaires pour appliquer la loi). Les champs d'action de la mairie que nous avons décrits - la gestion du personnel enseignant, l'approvisionnement matériel des écoles, la construction d'infrastructures scolaires - illustrent de manière éloquent cet inachèvement institutionnel. Nous avons vu que les institutions municipales et les services locaux du ministère de l'Éducation ont du mal à mobiliser des compétences techniques et à organiser le travail en interne.

---

<sup>24</sup> Les dysfonctionnements et les carences dans les passations de marché repérées ici ont aussi été signalés par Blundo *et alii.*, (2006) et plus récemment par Olivier de Sardan (2014), dans le contexte d'autres pays de la sous-région. Toutefois, ces auteurs avaient principalement signalé les aspects liés à la corruption et au « sabotage » des marchés publics, sans décrire les contraintes liées à l'application des normes de passation de marché.

<sup>25</sup> Les études du système de supervision pédagogique conduites au Mali et au Bénin par de Grauwe et Lugaz (2007) tendent à confirmer ces traits d'analyse qui seraient donc généralisables à d'autres pays de la sous-région.

Les agents ne sont pas suffisamment bien préparés et la répartition des fonctions entre eux est en déphasage par rapport à l'organigramme du service. Les moyens pour l'exercice des tâches confiées sont faibles.

Même lorsque les fonds sont disponibles par le biais des transferts de l'Etat et lorsque la trajectoire complète d'application de la loi existe, les procédures administratives sont rarement maîtrisées par l'administration. Par exemple, les règles de passation de marchés publics pour les infrastructures et les fournitures scolaires existent, mais elles ne sont pas adaptées sur trois plans différents. Premièrement, les communes n'ont pas les compétences pour élaborer des dossiers d'appel d'offres de qualité et poursuivre une procédure rigoureuse de sélection des offres. Deuxièmement, peu d'entreprises sont en mesure de répondre à tous les critères administratifs spécifiés dans les appels d'offres, ce qui fait que les entreprises qui concourent pratiquent des formes de « dumping » (pour souscrire à la règle de l'offre financière la plus avantageuse imposée par l'État). Elles ne sont alors plus en mesure de fournir des produits et des services de qualité. Troisièmement, les communes ne disposent pas de services techniques internes de contrôle. Elles ont donc des difficultés pour assurer le suivi et le contrôle de qualité des infrastructures, des services et des équipements qu'elles commanditent.

Dans la situation d'inachèvement juridique et institutionnel que nous venons de décrire, nous avons repéré dans plusieurs cas la réticence des agents et des élus à aller jusqu'au bout de l'application des règles, afin de s'aménager des marges de manœuvre pour préserver leurs intérêts personnels, politiques, ou tout simplement pour contourner les contraintes juridico-institutionnelles et produire le service. Les services municipaux opèrent une application sélective des procédures. Les agents des services communaux développent une procédure locale, composée de « micro-stratégies » qui intègrent les imperfections institutionnelles. Par exemple, les services municipaux appliquent les procédures relatives aux passations de marché en priorisant les règles qui permettront, quoiqu'il arrive, de délivrer les bâtiments, les fournitures ou les équipements. Ceci, au détriment des règles qui doivent garantir la qualité du service (des bâtiments et des équipements adaptés et durables).

Au final, les questions de la production d'un service de qualité et de l'application stricte des règles sont sacrifiées à l'objectif – pragmatique – de l'urgence de la production du service tout court.

## BIBLIOGRAPHIE

---

- Bardhan, P.K., Mookherjee, D. 2000. *Corruption and decentralization of infrastructure delivery in developing countries* : Boston University, Institute for Economic Development.
- Ben Ayed, C. 2009. *Le nouvel ordre éducatif local: mixité, disparités, luttes locales*. Paris: P.U.F.
- Blundo, G. 1998. « Logiques de gestion publique dans la décentralisation sénégalaise : participation factionnelle et ubiquité réticulaire ». *Bulletin de l'APAD* (15).
- Blundo, G., Olivier de Sardan, J.-P. 2001. « Sémiologie populaire de la corruption ». *Politique Africaine* (3) : 98-114.
- Blundo, G., Olivier de Sardan, J.-P. 2003. *Pratiques de la description*. Paris: Editions de l'EHESS.
- Charlier, J. E., Pierrard, J.F. 2001. « Systèmes d'enseignement décentralisés dans l'éducation sénégalaise, burkinabè et malienne : Analyse des discours et des enjeux ». *Autrepart* (1) : 29-48.
- Chevallier, J. 1997. *Le service public*. Paris : Presses Universitaires de France.
- Chiche, M., et al. 2010. Evaluation à mi-parcours de l'Initiative de Mise en oeuvre accélérée du programme éducation pour tous, Burkina Faso. Cambridge: IMOA.
- Crook, R.C., Manor, J. 1998. *Democracy and decentralization in South Asia and West Africa: Participation,*

- accountability and performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dahou, T., (et alii). 2003. *La décentralisation en Afrique de l'Ouest : Entre politique et développement*. Paris, Karthala.
- De Grauwe, A. 2007. « Transforming school supervision into a tool for quality improvement ». *International Review of education* (53): 709-714.
- De Grauwe, A. (et alii) 2005. « Does decentralization lead to school improvement? Findings and lessons from research in West Africa ». *Journal of Education for International Development*.1 (1) : 1-15.
- Hassenteufel, P. 2011. *Sociologie politique: L'action publique*. Paris : Armand Colin.
- Héma, I. 2008. « L'offre d'éducation primaire dans la commune de Réo (province du Sanguié Burkina Faso) » *Etude RECIT n° 25* Ouagadougou : Laboratoire Citoyennetés.
- Hochet, P. 2015 (à paraître). « Entre solitude et sur-personnalisation : la question des compétences relatives au service public local au Burkina Faso ». In *Quelle concertation et quel débat possible dans le cadre d'un projet de développement*. Capitalisation du programme Agora, Débat et controverses n° 11, Paris, Gret.
- Hood, C. 1995. « Contemporary public management: a new global paradigm ». *Public policy and administration* 10 (2):104-117.
- Jacob, J.-P. 1998. « La décentralisation comme distance. Réflexions sur la mise en place des collectivités territoriales en milieu rural ouest-africain ». *Politique Africaine* (71) : 133-147.
- Jacob, J.-P. 2001. « L'immoralité fondatrice. Bien commun et expression de l'intérêt individuel chez les Winye. » *Cahiers d'Etudes Africaines* (162) : 315-332.
- Jacob, J.-P. 2004. « Gouvernement de la nature et gouvernement des hommes dans le Gwendégou ». *Autrepart* (30) : 25-43.
- Jacob, J.-P. 2006. « Un unanimisme politique presque parfait: Les élections municipales du 23 avril 2006 dans trois communes de la province des Balé (Centre-Ouest, Burkina Faso) ». *Etude RECIT n°14* Ouagadougou: Laboratoire Citoyennetés.
- Jacob, J.-P. 2007. *Terres privées terres communes: Gouvernement de la nature et des hommes en pays winye (Burkina Faso)*. Paris: IRD éditions.
- Jacob, J.-P., (et alii). 2007. « Les services publics à l'échelle locale: éducation primaire, action sociale, santé, et approvisionnement en eau de la commune de Boromo ». *Etude RECIT n°17*. Ouagadougou : Laboratoire Citoyennetés.
- Kobiané, J.-F. 2002. *Ménages et scolarisation des enfants du Burkina Faso: à la recherche des déterminants de la demande scolaire*, Université Catholique de Louvain, département des sciences de la population de développement, Louvain-la-Neuve.
- Laurent, P.-J. 1998. « Développement local, stabilité politique et décentralisation. L'exemple du Burkina Faso ». *Bulletin de l'APAD* (10).
- Laurent, P.-J. 2006. « L'implication de l'anthropologue dans le champ scientifique: l'exemple de la commission nationale de la décentralisation du Burkina Faso ». *Recherches sociologiques et anthropologiques* 37 (1) : 105-120.
- Mons, N. 2004. « Politiques de décentralisation en éducation: diversité internationale, légitimations théoriques et justifications empiriques ». *Revue Française de Pédagogie* (146) :41-52.
- Oates, W. E. 2005. « Toward a second-generation theory of fiscal federalism ». *International tax and public finance* 12 (4):349-373.
- Oates, W. E. 2008. « On the theory and practice of fiscal decentralization: Institutional foundations of public finance: Economic and legal perspectives ». *IFIR Working Paper* (5) :165-203.



- Olivier de Sardan, J.P. 2004. Etat bureaucratie et gouvernance en Afrique de l'Ouest francophone. *Politique Africaine*, 4 (96) : 139-162.
- Olivier de Sardan, J.-P. 2011. « Gouvernance locale: La délivrance de quatre biens publics dans trois communes nigériennes ». Niamey : *Etude et travaux du Lasdel* n°95.
- Ouattara, Bruno Fako, 2010. L'inachèvement juridique et institutionnel et ses conséquences sur le développement, *Étude Recit* n° 33, Ouagadougou, Laboratoire Citoyennetés, 28 p.
- Pasec. 2009. « Les apprentissages scolaires au Burkina Faso: Les effets du contexte, les facteurs pour agir ». Ouagadougou, Confemen : Conférence des ministres de l'Education ayant le français en partage.
- Perritaz, S. 2003. « Intercommunalité, agglomération et fusion de communes: l'optimal et le possible dans les zones urbaines suisses ». Berne : BENEFRI Centre d'Etudes en économie du secteur public.
- Pilon, M., Yaro Y., (éd.). 2001. *La demande d'éducation en Afrique. Etat des connaissances et perspectives de recherche*. UEPA/UAPS, Dakar:221p.
- Reynaud, J.-D., Richebé, N. 2007. « Règles, conventions et valeurs ». *Revue française de sociologie* 48 (1):3-36.
- Ridde, V., & Jacob, J. P. 2013. Les indigents et les politiques de santé en Afrique. Expériences et enjeux conceptuels. Paris: Academia,
- Seiermann, J. 2011. « L'usage des gains exclusifs dans le service public burkinabè. Réflexions autour de la dépendance des usagers ». *Etude RECIT* n° 34, Ouagadougou: Laboratoire Citoyennetés.
- Winkler, D.R. 1989. Decentralization in education: An economic perspective. Washington D.C : World Bank Publications.
- Yaro, Y. 1995. « Les stratégies scolaires des ménages du Burkina Faso ». *Cahiers des sciences humaines* 31 (3) :675-696.

# Études Recit

---

Avril 2015

- 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<sup>ère</sup> 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 (Centre-ouest, Burkina Faso), 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, 133 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. Élections municipales et reconfiguration des arènes locales dans le Ganzourgou, Mahamadou Diawara, 2007, 18 p.
- Étude n°20 Gestion des déchets et assainissement à Fada N'Gourma : deux réalités, un récit. Laure Albigès, 2007, 39 p.

- Étude n°21 Analyse du système de Santé de Réo (province du Sanguié, Burkina Faso). Rachel Médah, 2008, 37p.
- Étude n°22 Problèmes sociaux et assistance publique à Réo (pays Iyè, Burkina Faso), Malo Houodié, 2008, 35p.
- Étude n°23 Les services de l'assistance publique. L'exemple de Koudougou, Salam Kassem, 2008, 35p.
- Étude n°24 Les services de l'eau dans la commune de Réo (province du Sanguié, Burkina Faso), Romaine Konseiga, 2008, 30p.
- Étude n°25 L'éducation primaire dans la commune de Réo (province du Sanguié, Burkina Faso), Issouf Héma, 2008, 35p.
- Étude n°26 L'action publique dans la commune de Réo (Sanguié, Burkina Faso). Surpolitisation et sur-personnalisation des institutions locales, Jean-Pierre Jacob et alii, 2009, 51p.
- Étude n°27 Dynamiques locales et gouvernance politique dans la commune de Réo, Mahamadou Diawara, 2009, 30p.
- Étude n°28 Étude approfondie du système de santé dans la commune de Boromo (province des Balé), Rachel Médah, 2009, 29p.
- Étude n°29 Profils et conditions de travail des enseignants des écoles bilingues et classiques dans la ville de Koudougou (province du Boulkiemdé, Burkina Faso). Une analyse comparative, Geoffroy Nanéma, 2009, 61 p.
- Étude n°30 L'infirmier, l'instituteur, l'agent social. Jean-Pierre Jacob et al., 2009, 55 p.
- Étude n°31 « La société civile n'est pas mieux que les politiciens ! ». L'atterrissage des politiques de bonne gouvernance au Burkina Faso, Jean-Pierre Jacob, 2010, 33 p.
- Étude n°32 L'appropriation prive d'un espace public. L'exemple du Grand marché de Ouahigouya (Burkina Faso), Pierrick Leu, 2010, 28 p.
- Étude n°33 L'inachèvement juridique et institutionnel et ses conséquences sur le développement, Bruno Fako Ouattara, 2010, 28 p.
- Étude n°34 L'usage des gains exclusifs dans le service public burkinabè. Réflexions autour de la dépendance des usagers, Julia Selermann, 2011, 14 p.
- Étude n°35 Réduire l'incertitude 1. La stabilisation des règles de gestion des ressources pastorales et foncières à Samoroguan (Burkina Faso), Luigi Arnaldi di Balme *et alii*, 2011, 88 p.
- Étude n°36 Réduire l'incertitude 2. La stabilisation des règles de gestion des ressources foncières à Padéma (Burkina Faso), Luigi Arnaldi di Balme *et alii*, 2011, 81 p.
- Étude n°37 Gouverner l'éphémère. Étude sur l'organisation technique et politique de deux sites d'orpaillage (Bantara et Gombélédougou, Burkina Faso), Luigi Arnaldi di Balme et Cristiano Lanzano, 2014, 71 p.
- Étude n°38 L'éducation primaire dans la commune de Boromo (province des deux Balé). La production du service public dans le cadre des compétences transférées aux communes burkinabè, Simone Carboni, Charles Guissou, et Luigi Arnaldi, 2015, 41 p.

---

### En préparation

---

En coédition avec les « Cahiers du Pôle foncier ». Logiques domestiques et construction politique du village (Gombélédougou, Burkina Faso), Peter Hochet, 2015, 45 p.

Étude sur la définition et l'application de la loi portant régime foncier rural (Burkina Faso), Peter Hochet et Jean-Pierre Jacob, 2015.

Société civile et construction de l'espace public (Burkina Faso, Bénin, Cameroun, Ghana, Sénégal), Peter Hochet *et alii*, 2015.

