

**L'action publique dans la
commune de Réo (Sanguié,
Burkina Faso)**
**Surpolitisation et sur-
personnalisation des institutions
locales**

Jean-Pierre JACOB
Peter HOCHET
Hélène CHÉRON
Mahamadou DIAWARA
Issouf HÉMA
Romaine KONSEIGA
Rachel MÉDAH

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

Référence bibliographique pour citation

Jean-Pierre Jacob et alii, 2009, « L'action publique dans la commune de Réo (Sanguié, Burkina Faso). Surpolitisation et sur-personnalisation des institutions locales », Étude Recit n° 26, Ouagadougou, Laboratoire Citoyennetés, 51 p.

Résumé

L'étude présente un inventaire des problèmes rencontrés dans la commune de Réo sous la forme de thématiques problématisées: la surpolitisation des services communaux et des organisations locales, les rapports entre service public et identités sociales, le déclin de certains services (notamment ceux de l'agriculture et de l'élevage) du fait des réformes constantes dont ils sont l'objet. En conclusion, il est proposé une approche différenciée de plusieurs services publics en fonction des modèles de régulation qui les inspirent (Etat, marché, communauté, normes internationales), permettant de définir de manière assez claire les conditions de travail effectives des différents agents et les limites très fortes que ces modèles imposent aux droits des usagers. L'étude aborde en outre la question de la définition du service public, en partant des représentations des usagers et du champ de contraintes spécifiques qui pèsent sur quelques services techniques (Santé, Education, Action sociale).

Abstract

The study offers an overview of problems of interest in the municipality of Reo: the over-politization of local organizations and communal services, the relationships between public services and social identities, the decline of some agencies (agricultural extension and herding) due to permanent reforms in these sectors. In conclusion, we propose an approach to several public services according to the regulation models that shape them (state, market, community, international norms). It allows us to show the ways these models influence the labour conditions of public servants and impose limits upon users' rights. The study also offers a definition of public service, taking into account the constraints, which shape some deconcentrated agencies (health, education, social help) and users' perceptions.

Table des matières

Liste des sigles.....	5
Avertissement.....	7
Introduction générale	8
Présentation de Réo.....	10
L'histoire du peuplement	10
Le contexte social réolais	10
La proximité avec Koudougou.....	11
La commune de Réo.....	11
<i>Caractéristiques administratives et politiques</i>	<i>11</i>
<i>L'administration communale: composition et fonctionnement.....</i>	<i>12</i>
<i>Le conseil municipal: un personnel politique local largement renouvelé.....</i>	<i>12</i>
<i>La mairie: un personnel réduit, à l'étroit, avec des moyens de travail précaires</i>	<i>16</i>
Les dynamiques politiques locales : processus électoraux et recompositions politiques	17
Les élections municipales de 1995 : défaite de l'ODP/MT et victoire du CDP	17
Les élections municipales de 2000 : une coalition hétéroclite	18
Les élections municipales de 2006 : le RDF ou comment prendre le pouvoir.....	19
Scrutins locaux, acteurs nationaux ou la politique par substitution	20
La « surpolitisation » de l'espace public de Réo	21
« les maisons » de la femme à Réo.....	22
L'absence de fonctionnalité des institutions locales	22
Les associations comme tremplin politique local.....	23
Les plaintes des populations et leur traitement	24
Action publique et identités sociales : l'enseignement primaire et les villages.....	26
Le statut de l'enseignant	26
Le problème	27
Les attitudes des enseignants.....	28
Les attentes des parents d'élèves.....	30
Des services en déclin continus: les cas de l'agriculture et de l'élevage.....	32
La réforme permanente des secteurs de l'agriculture et de l'élevage.....	32
Les projets du secteur agricole dans la province du Sanguié.....	33
Analyse	34
Le système de santé à réo : une comparaison avec boromo	35
Caractéristiques géographiques et types d'offre formelle.....	35
Histoire locale et structuration de la demande de santé.....	36
La « surpolitisation » dans le domaine de la santé	36
Analyse	37
Conclusion : quelques pistes de travail	39
Les contraintes institutionnelles dans le domaine politique	39
Les contraintes institutionnelles dans le domaine du service public.....	41
<i>L'infirmier.....</i>	<i>42</i>
<i>L'instituteur.....</i>	<i>42</i>
<i>L'agent de l'action sociale.....</i>	<i>43</i>

Bibliographie	45
Articles et ouvrages	45
Rapports et mémoires.....	46
Textes de loi	48
Articles de presse.....	48
Annexe : classement émique des services publics de Réo	50

Liste des sigles

ADESP	Association pour le développement économique et social de la province du Sanguié
ADF/RDA	Alliance pour la démocratie et la fédération/Rassemblement démocratique africain
ADP	Assemblée des députés du peuple
AFP	Agence française pour le développement
AME	Association de mères éducatrices
APE	Association de Parents d'élèves
Ariope	Activités de renforcement des organisations professionnelles des éleveurs
Bad	Banque africaine de développement
Cameg	Centrale d'achat des médicaments génériques
CDP	Congrès pour la démocratie et le progrès
CDR	Comité de défense de la révolution
CEB	Circonscription d'éducation de base
CEP	Certificat d'études primaires
CFD	Coalition des forces démocratiques
CHR	Centre hospitalier régional
CIR	Comité interprofessionnel du riz
CM	Centre médical (sans antenne chirurgicale)
CMA	Centre médical avec antenne chirurgicale
CNR	Conseil national pour la révolution
CNSA	Cadre national de sécurité alimentaire
Coges	Comité de gestion
Comar	Coopérative des maraîchers du Sanguié
CPF	Code de la personne et de la famille
CRPA	Centres régionaux de promotion de l'agriculture
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
CSPS	Centre de santé et de promotion sociale
Dos	Documents d'orientation stratégique
Dpeba	Direction provinciale de l'enseignement de base et de l'alphabétisation
DPRA	Direction provinciale des ressources animales
FAO	Organisation des Nations unies pour l'agriculture et l'alimentation
Faarf	Fonds d'appui aux activités rémunératrices des femmes
Fides	Fonds d'investissement pour le développement économique et social
FMI	Fonds monétaire international
IB	Initiative de Bamako
ICP	Infirmier chef de poste
IEPD	Inspecteur de l'enseignement du premier degré
MAHRH	Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources halieutiques
MBDHP	Mouvement burkinabè des droits de l'homme et des peuples
MCD	Médecin-chef de district
MDV	Mouvement démocratique voltaïque

Meba	Ministère de l'Enseignement de base et de l'Alphabétisation
MLN	Mouvement pour la libération nationale
MRA	Ministère des Ressources animales
ODP/MT	Organisation pour la démocratie et le progrès/Mouvement du travail
OPR	Organisation de producteurs de riz
ORD	Organisme régional de développement
PAFASP	Projet d'appui aux filières agro-sylvo-pastorales
PAFR	Plan d'action pour la filière riz
PAREN	Parti de la renaissance nationale
PAS	Plan d'ajustement structurel
Pasa	Programme d'ajustement structurel agricole
PA-Sisa	Plan d'action-Système d'information sur la sécurité alimentaire
PDLSAB	Programme de développement local Sanguié-Boulkiemdé
PDPIV	Programme de développement de la petite irrigation villageoise
PDR	Parti pour la démocratie et le rassemblement
PDSS	Programme de développement du secteur semencier
PDV	Parti démocratique unifié
PDV	Programmes de développement villageois
PNGT	Programme national de gestion des terroirs
PPRP	Projet de production du riz pluvial
PQPD	Plan quinquennal populaire pour le développement
PRA	Parti pour le regroupement africain
PRAV	Projet renforcement de l'aviculture villageoise
PSSA	Programme spécial sécurité alimentaire
Raf	Réorganisation agraire et foncière
RDA	Rassemblement démocratique africain
RDF	Rassemblement des démocrates pour le Faso
SNV	Organisation néerlandaise de développement
Sosuco	Société sucrière de la Comoé
Spoff	Service provincial de l'organisation et de la formation professionnelle des producteurs
UAT-A/E	Unité d'appui technique en agriculture/élevage
ULD	Union des libéraux pour la démocratie
ZAT-A/E	Zone d'appui technique en agriculture/élevage

AVERTISSEMENT

Les résultats présentés dans cette étude sont issus d'enquêtes qui ont été conduites entre avril et octobre 2008. Au Burkina Faso, le domaine des réformes administratives et institutionnelles évolue rapidement et il est possible que les descriptions contenues dans le présent rapport soient déjà en partie obsolètes, les problèmes soulevés ayant trouvé leur solution.

INTRODUCTION GÉNÉRALE

La présente étude, consacrée à Réo, relève d'un programme de recherche qui a le souci d'étudier dans le même temps les caractéristiques de l'espace politique local et les spécificités de la délivrance des services publics. Pour ce faire, nous avons conduit des enquêtes auprès de la mairie et les services déconcentrés des ministères techniques (Agriculture et Elevage, Eau, Action sociale, Santé et Education). Les résultats de ces enquêtes nous permettent de problématiser les caractéristiques contextuelles et les interactions entre agents et usagers des services publics à l'échelle communale¹.

La commune de Réo a une histoire sociale et politique particulière. En effet, le fort investissement des missions catholiques dans les œuvres socio-caritatives avec comme objectif l'évangélisation des populations a contribué à structurer une demande pour des services publics dans des domaines précis comme la Santé, l'Action sociale, l'Education avec des attentes en matière d'assistance et de gratuité. C'est une situation que nous n'avons pas constatée à Boromo (voir J-P Jacob et al., 2007). Par ailleurs, la commune de plein exercice érigée depuis 1995 à Réo est devenue progressivement un enjeu politique majeur pour les politiciens nationaux ressortissants de la zone. Les questions communales et de services publics en général y sont «*surpolitisées*». Elles sont l'objet de luttes de factions extrêmement virulentes entre adversaires, souvent au sein du même parti (le CDP, parti au pouvoir). La prise de parole publique critique y est difficile, voire impossible, les élites la renvoyant systématiquement à des manœuvres déloyales de leur opposition. Dans ce type de contexte, les populations et les usagers des services pratiquent largement l'autocensure, car ils se méfient des conséquences que pourrait avoir la publicité de leur opinion.

A Réo, nos recherches actuelles nous ont surtout permis d'avancer dans la définition de la notion de service public. Nous constatons notamment que le service public est compris collectivement, surtout en milieu rural, comme un facteur majeur de validation des identités sociales. Dans les villages et les quartiers, les infrastructures de Santé et l'Ecole constituent par exemple des biens recherchés parce que – au-delà de leur capacité à fournir des services – elles participent à la constitution de la «grandeur» locale. L'école qui appartient au village indique l'intégration de celui-ci dans la nation. La définition émique de service public est donc très large. Elle ne se réduit pas à la dimension technique de la délivrance effective de biens (qui peut parfois passer à un rang secondaire dans ce type de contexte) mais comprend l'ensemble des technologies institutionnelles (découpages des cartes électorales, sanitaires et scolaires, lieux dont partent les flux de pouvoir et de ressources, lieux de résidence de fonctionnaires...) qui ont comme effet direct ou indirect d'entraîner (ou non) une reconnaissance des lieux de vie et de pouvoir préexistants d'un corps social déjà constitué². A Réo, nous avons constaté que cette dimension de validation identitaire se cristallise notamment autour des attentes des usagers vis-à-vis du logement des fonctionnaires, notamment dans le domaine de l'éducation de base. Les enseignants, très mal payés et peu valorisés dans l'exercice de leur métier, se désengagent actuellement très fortement des villages dans lesquels ils enseignent (et qui sont généralement pourvus de logements de fonction) pour privilégier leur vie privée et vivre en ville. Les

¹ Les études de terrain ont été conduites par Hélène Chéron, Mahamadou Diawara, Issouf Héma, Romaine Konseiga et Rachel Médah. Jean-Pierre Jacob et Peter Hochet ont assuré la coordination des enquêtes et la rédaction du présent rapport.

² *Le Pays* n° 4110 du 14/5/2008 fait état par exemple du refus de la ville de Sidéradougou d'être rattachée au district sanitaire de Mangodara (province de la Comoé), l'argument avancé par le chef de village de Sidéradougou étant que Mangodara est une communauté récente, sous tutorat foncier de Sidéradougou. Voir également *L'Événement* (2008) pour une analyse des enjeux socio-fonciers anciens sous-jacents au refus d'un hameau de culture d'être inclus dans le territoire d'une commune rurale dans l'est du pays.

Parents d'élèves vivent ces pratiques de repli comme un véritable «lâchage» de la communauté, ce qui a des conséquences en retour sur leur investissement dans l'école. Si le service public peut avoir des usages collectifs, sanctionnant ou non les réalités sociales préexistantes, il peut également avoir des usages individuels, servir de marqueur pour les identités personnelles. Il y a des exemples très connus, comme celui des instruits, dont l'aisance dans l'usage des services traduit justement l'instruction. Il y en a d'autres qui le sont beaucoup moins. A Réo, l'entreprise missionnaire qui a commencé dès le début de l'époque coloniale a entraîné la conversion de la quasi-totalité d'une population qui voit dans les recours au système d'Education et de Santé formel - proposé dès l'implantation de la mission -, outre les moyens de répondre à certains besoins, les moyens d'afficher son identité de chrétien.

Du point de vue des usagers, c'est donc **d'action publique** plutôt que de service public qu'il faut parler, puisque ce qui peut être pertinent pour eux correspond du point de vue de l'Etat à des acteurs et à des activités extrêmement hétérogènes (des prestations aussi bien que des mesures d'accompagnement dans des cadres de délivrance de droits politiques ou de droits économiques et sociaux ; des institutions publiques, privées ou associatives comme le montrent les résultats de l'enquête reproduits en annexe). Le lieu où l'on va implanter un puits ou un dispensaire, le centre d'où viennent les infirmiers qui mettent en œuvre une campagne de vaccination, où sont coordonnées des activités sectorielles concernant la Santé ou l'Education, l'implantation des bureaux de vote ou de résidence des fonctionnaires sont traduits localement dans le langage du pouvoir et de l'appartenance. Les établissements humains qui en sont bénéficiaires (comme ceux qui ne le sont pas) vont en tirer des conséquences immédiates sur leur validation en tant que communauté spécifique ou en tant que communauté associée à d'autres dans des réseaux d'allégeance anciens (organisés autour des relations foncières et politiques).

Notre étude revient en conclusion sur les deux constats qui émergent de ce rapport: la **surpolitisation** des enjeux communaux et la **sur-personnalisation** de la délivrance des services publics. Le concept de surpolitisation renvoie à deux idées:

- d'une part, le fait qu'à Réo particulièrement (Boromo n'est pas atteint au même degré par ce processus) il existe une extraversion des enjeux locaux, entièrement reconstruits par les querelles de pouvoir entre partis, voire même, actuellement, entre tendances au sein du parti dominant (le CDP) via quelques ressortissants ;
- d'autre part, le fait qu'il est impossible pour les acteurs locaux - que ce soit le conseil municipal ou les populations - de développer un projet ou une opinion dans l'espace communal sans qu'ils soient immédiatement traduits en termes de rapports de force, de manœuvre politique ou de tentative de prise de pouvoir (au sens d'action sur les actions des autres). C'est au fond le pouvoir constitutionnel (c'est-à-dire le droit de dire le droit) qui est constamment disputé et dénié aux différents groupes, rendant impossible toute forme de dialogue et de participation commune à la construction démocratique. Il faut dire que l'usage et l'abus même, à Réo comme dans les autres communes, de l'instrument clé de la démocratie représentative - la délégation d'autorité, voir sur le sujet B. Manin, 1995 - ne contribue pas à installer une ambiance d'échanges confiants entre édiles et administrés.

La seconde partie de notre conclusion cherche à cerner la position des agents d'interface dans le cadre des dispositions et de l'histoire propre des services auxquels ils appartiennent, soumis à des injonctions assez diverses, même si elles sont toutes inspirées par des normes internationales. S'il existe partout une coproduction et une sur-personnalisation de l'offre de service, faute de quoi ce dernier ne serait pas délivré (ou serait délivré encore plus mal qu'il ne l'est actuellement), on doit par ailleurs admettre que, selon les services, nous avons des situations très contrastées du point de vue des droits faits aux populations, des conditions de travail qui sont faites aux agents et des visions que l'on peut se faire en fin de compte du service public. Nous nous appuyons sur trois exemples (celui

de l'infirmier, de l'instituteur et de l'agent des services sociaux) pour montrer la diversité des cas de figure rencontrés en la matière.

PRÉSENTATION DE RÉO

La commune de Réo est située à l'ouest du Burkina, à 120 km environ de Ouagadougou. Elle fait partie de la région du Centre-Ouest dont le chef-lieu est Koudougou et couvre une superficie de 428 km². Elle est située sur l'axe Koudougou-Tougan-Frontière du Mali qui constitue la route nationale n°21. Réo est le chef-lieu de la province du Sanguié qui compte 10 communes (Dassa, Didyr, Kordié, Pouni, Réo, Ténado, Godyr, Kyon, Zama, Zawara) et 129 villages. La province tient son nom du Mont Sanguié situé à 5 km de la ville.

L'histoire du peuplement

L'histoire du peuplement évoque quatre grandes familles venues par vagues successives à partir du début du XIX^e siècle. Les Bationo seraient les premiers arrivés suivis par les Bassolé, les Bamouni et les Bassila. Ce sont les 4 familles responsables coutumières à Réo. Les Bationo, plus nombreux, auraient accueilli et assimilé les groupes venus après.

La société, *lyela* dans sa grande majorité, est peu hiérarchisée et sans pouvoir centralisé. Chaque village est autonome avec, par ordre d'importance, des institutions comme le chef de terre, le chef de village et les chefs de quartier (doyens des lignages les plus anciens résidants). Médiateur entre les dieux et les hommes, le chef de terre est également chargé de veiller à l'observance des lois et règlements qui régissent les rapports entre les hommes. Si le chef de terre a un pouvoir judiciaire, il est d'abord une autorité religieuse car c'est lui qui préside les cérémonies des différents cultes de fécondité et de fertilité. Il exécute enfin les rites pour l'accueil des étrangers et pour le défrichement de nouvelles terres. A côté du chef de terre, le chef de village est chargé de l'organisation pratique de la vie en société. Dans certains cas, le chef de terre est en même temps le chef de village, mais le plus souvent, les deux fonctions sont distinctes. Ils sont le plus souvent assistés dans leurs tâches de direction des affaires villageoises par un conseil qui réunit les chefs de quartier et des personnes respectées pour leur avis.

Le contexte social réolais

Dans son étude sur l'Action sociale à Réo, H. Malo (2007) montre que le contexte local est caractérisé par deux phénomènes: une histoire marquée par l'implantation ancienne de l'Église catholique et une longue tradition de migrations économiques vers la Côte-d'Ivoire.

L'offre formelle de services publics dans la commune de Réo a débuté avec les politiques d'évangélisation des missionnaires catholiques. Les missions se sont beaucoup investies dans l'Éducation primaire, la Santé, et la promotion de la liberté individuelle, notamment celle des femmes, au travers de la lutte contre l'excision, la polygamie, les mariages arrangés. Elles sont à l'origine des initiatives de prise en charge des orphelins et des enfants démunis (parrainages) qui sont la spécialité de cette ville et n'ont pas leur équivalent dans d'autres villes burkinabè de mêmes dimensions. L'action des missions, qui a ensuite été relayée par les services étatiques, a contribué à façonner l'image, quelque peu contradictoire, de Réo comme celle d'une ville ayant à la fois une population fortement scolarisée et de nombreux «problèmes sociaux»... Cette image n'est pas totalement fautive. Mais on doit se demander si ses problèmes sociaux sont le résultat de caractéristiques spécifiques à la zone - qui ne se retrouveraient pas dans les mêmes proportions

ailleurs - ou simplement la résultante d'un effet de loupe, lié au fait que dans cette ville on s'est intéressé depuis longtemps à la détresse humaine et que les problèmes y sont simplement mieux connus - ou moins cachés - qu'ailleurs. Par ailleurs, on peut considérer que l'action missionnaire n'a pas fait que résorber les problèmes ou permettre leur prise en charge. Certains problèmes sociaux actuels peuvent apparaître comme les effets pervers de l'accent qu'elle a mis sur la liberté individuelle: importance du nombre des mères célibataires, des orphelins, diffusion des IST, alcoolisme, affaiblissement des cadres d'autorité coutumiers et familiaux, etc.

Par ailleurs, la commune connaît depuis longtemps une tradition de migrations vers les pays côtiers dont est tributaire en partie l'économie locale (avec le phénomène des transferts massifs d'argent). Le résultat de ces migrations a été l'instauration d'une «*corruption systémique*» (Meyer-Bisch, 2000), avec l'exploitation des différentiels spatio-économiques et culturels entre la Côte-d'Ivoire et le Burkina Faso. Des producteurs burkinabè, originaires de la zone, fortement investis dans l'économie de plantation ivoirienne, sont allés chercher une force de travail bon marché chez eux - en exploitant leurs réseaux Parentaux - et il en est résulté un trafic organisé des enfants. Par ailleurs, cette habitude de mouvements pendulaires entre les deux pays a produit une génération de jeunes qui n'a jamais eu l'occasion de faire une synthèse de ses expériences:

« (...) Il y a eu la colonisation, le christianisme, d'abord par sa version catholique, puis protestante, et l'islam. Il y a eu les voyages en Gold-Coast (Ghana) et puis en Côte-d'Ivoire qui ont fait que les gens qui ont été au contact des nouveautés, des idées, des manières de vivre, des valeurs, des repères, etc. ont changé de comportements. Ils passent sans transition de la religion moderne catholique ou musulmane à la religion traditionnelle, selon le modèle de la côte ébrié ou de la ville à la vie au village (...). Ce sont les plus actifs (les jeunes et les adultes) : ils n'ont pas le temps de faire une synthèse de leur vécu. Et c'est un phénomène qui se perpétue, donc on ne peut pas dire qu'il y a une expérience achevée, et voilà le modèle de société. On dit couramment que Réo est un gros village à mentalité citadine » (B. B., Réo).

La proximité avec Koudougou

Distante d'une dizaine de kilomètres de Koudougou, Réo entretient avec son chef-lieu de région des relations très étroites du point de vue social et politique autant qu'économique et administratif.

Pour son approvisionnement en légumes et en porcs, Koudougou dépend de Réo. En retour les produits vendus sur les marchés de Koudougou constituent une source importante de revenus pour les populations et pour la commune de Réo. Dans le même temps, la trop grande proximité de Koudougou a jusque-là constitué un obstacle au développement des équipements et infrastructures économiques et administratifs, notamment en matière de santé (voir le chapitre consacré au sujet). Certes, de nombreux services déconcentrés (environ 15) sont présents à Réo mais aucune grande société, publique ou privée, n'a de représentation dans la ville. Les sociétés d'électricité, d'eau, de téléphone n'ont qu'un bureau à Réo avec un personnel réduit au minimum, voire limité au gardien. L'essentiel du personnel étant basé à Koudougou, les services ouvrent des permanences en fonction des jours de marché (qui se tiennent tous les trois jours). De même, on ne trouve aucune grande société privée, pas de pharmacie mais des dépôts pharmaceutiques. On ne compte que deux ou trois grands magasins d'approvisionnement en marchandises de consommation courante.

La commune de Réo

Caractéristiques administratives et politiques

Depuis sa création, Réo a connu bien des évolutions administratives. Chef-lieu de cercle en 1964, la ville a été érigée en sous-préfecture en 1974, en chef-lieu de province et de département en 1984, en

commune de moyen exercice en 1987 et, enfin, en commune de plein exercice en 1995. En 1995 est élu un premier conseil municipal pour 5 ans, suivi d'un second en 2000 dont le mandat s'est achevée en 2003 (voir plus bas). La troisième équipe municipale a été mise en place en 2006.

En 2006, le Burkina est passé à la communalisation intégrale. C'est ainsi que la commune de Réo, limitée auparavant aux 9 secteurs de la ville, a été augmentée des 12 villages que compte le département. Ce qui a permis de doubler la population de la commune, qui est passée de 30 000 à 60 000 habitants environ. Quant au nombre des conseillers, il est passé de 54 aux premières élections municipales de 1995 (soit 6 conseillers par secteur) à 27 en 2000 (3 conseillers par secteur) et à 46 en 2006 (2 conseillers par secteur et par village sauf pour les secteurs 8 et 9 et les villages de Zoula et Goundi, qui ont chacun 3 conseillers, parce que leur population dépasse 5 000 habitants).

L'administration communale: composition et fonctionnement

Par administration municipale nous entendons, outre la mairie, le conseil municipal, le bureau qui en est issu (le maire et les deux adjoints) ainsi que les trois commissions de travail.

Le personnel politique de la commune de Réo a été largement renouvelé suite aux élections de 2006 gagnées par le CDP. Le bureau du conseil communal qui en est issu est donc dominé par ce parti, avec la participation du RDF qui a fini par le rallier. Les membres du CDP se sont emparés de tous les postes du bureau communal. Ils ont également pris la présidence de la commission de travail «Environnement et développement local».

Malgré la large victoire du CDP et sa domination sur le conseil municipal, l'équipe en place à la mairie doit faire face à une opposition provenant d'acteurs issus de ses propres rangs. L'histoire politique de Réo est marquée par les compétitions entre des coalitions nées au cours des processus électoraux qui aboutissent le plus souvent à des situations de tensions et de conflits.

Le conseil municipal: un personnel politique local largement renouvelé

Treize partis ou coalitions de partis ont pris part aux élections municipales d'avril 2006, qui ont connu un taux de participation de 55,61% (total de 20 500 inscrits). Seules cinq formations politiques ont obtenu des sièges au conseil municipal. Le CDP vient largement en tête avec 29 sièges, suivi du RDF³, 10 sièges, du CFD et du PAREN, 3 sièges chacun, et l'ADF/RDA, 1 siège. Après l'élection du bureau communal, le RDF a disparu en fusionnant avec le CDP. De même, les conseillers CFD ont fini par rejoindre les rangs du CDP, ce qui porte désormais le nombre des conseillers CDP à 42 et le nombre des conseillers des partis d'opposition à 4.

³ Le RDF est le parti de Salvador Yaméogo, frère cadet de Hermann Yaméogo. S. Yaméogo a créé le RDF lorsque son frère aîné a été démis de ses fonctions de président de l'ADF/RDA et qu'il a remis en selle l'UNDD, le parti créé dans les années 1970 par son père, premier président de la République. Après les élections législatives de 2007, S. Yaméogo a été élu député sur une liste CFD, un des partis de la mouvance présidentielle.

Tableau 1. Liste des conseillers de la commune de Réo 2006

N°	Nom et prénoms	Sexe	Sect./village	Niveau D'instruction	Profession	Parti	Résidence
1	Bayala Mathieu (maire)	M	1	Supérieur	Inspecteur du Trésor	CDP	Ouagadougou
2	Bassolé/Kanzémo E. Rose (2e adjointe)	F	1	Primaire	Matrone	CDP	Réo
3	Bassolé B. Ibour Evariste	M	2	Primaire	Chef d'entreprise	CDP	Ouagadougou
4	Kanzié Marie Florence	F	2	Aucun	Commerçante	CDP	Réo
5	Bationo Badou	M	3	Aucun	Commerçant	RDF	Réo
6	Bationo Gabriel	M	3	Primaire		CDP	Réo
7	Bayala/Kanzémo Linwoé Augustine	F	4	Primaire	Cultivatrice	CDP	Réo
8	Baguira B. Robert	M	4	Primaire	Soudeur	CDP	Réo
9	Bationo Désiré	M	5	Secondaire	Enseignant	CDP	Fada N'Gourma
10	Bado Baya	M	5	Secondaire	Travailleur social	RDF	Réo
11	Bationo Z. Claude	M	6	Secondaire	Enseignant	CDP	Réo
2	Bassolé Bayon	M	6	Primaire	Cultivateur	RDF	Réo
13	Bayala Simon	M	7	Primaire	Cultivateur	CFD	Réo
14	Bayala Justin	M	7	Primaire	Entrepreneur	PAREN	Réo
15	Babine Lazare	M	8	Primaire	Cultivateur	RDF	Réo
16	Kama Clémentine	F	8	Primaire	Ménagère	CDP	Réo
17	Bako Désiré	M	8	Aucun	Cultivateur	CDP	Réo
18	Bakyono B. Paulin	M	9	Secondaire	Enseignant à la retraite	CDP	Réo
19	Bado Bernadin	M	9	Primaire	Maraîcher	CDP	Réo
20	Bationo B. Laurent	M	9	Primaire	Entrepreneur	ADF/RDA	Réo
21	Bama Bazona	M	Zoula	Aucun	Cultivateur	RDF	Zoula
22	Baziémo J. Marie	M	Zoula	Supérieur	Enseignant	CDP	Gaoua
23	Baziémo Dominique	M	Zoula	Primaire	Machiniste à la retraite	PAREN	Zoula
24	Bamouni Amédée	M	Goundi	Secondaire	Travailleur social	RDF	Ouagadougou
25	Bazié Babou	M	Goundi	Aucun	Cultivateur	PAREN	Goundi
26	Bazongo Norbert	M	Goundi	Primaire	Cultivateur	RDF	Goundi
27	Baguira Bazona	M	Seboun	Secondaire	Cultivateur	CDP	Seboun
28	Kantiono E. Ezona	F	Seboun	Aucun	Ménagère	CDP	Seboun
29	Kaboré Kouango	M	Semapoun	Aucun	Cultivateur	RDF	Semapoun
30	Kamba Tindegma	M	Semapoun	Aucun	Cultivateur	RDF	Semapoun

31	Kantiébo Assétou	F	Vour	Aucun	Ménagère	CDP	Vour
32	Bakoala B. Jean-Baptiste	M	Vour	Primaire	Cultivateur	CDP	Vour
33	Bagoro Babou	M	Bepoidyr	Aucun	Cultivateur	CDP	Bepoidyr
34	Kandiel E. Chantal	F	Bepoidyr	Aucun	Ménagère	CDP	Bepoidyr
35	Kangoro Eyala	F	Perkouan	Aucun	Cultivateur	CDP	Perkouan
36	Moda Adama Jean-Baptiste (1er adjoint)	M	Perkouan	Secondaire	Enseignant à la retraite	CDP	Perkouan
37	Bagoro E. Marc	M	Sandié	Primaire	Cultivateur	CFD	Sandié
38	Bado Balili	M	Sandié	Aucun	Cultivateur	CDP	Sandié
39	Bayala/Kansolé Léonie	F	Bonyolo	Primaire	Ménagère	CDP	Bonyolo
40	Bayala Philippe	M	Bonyolo	Aucun	Cultivateur	CDP	Bonyolo
41	Baki Bali Fulgence	M	Kilsio	Aucun	Cultivateur	CDP	Kilsio
42	Bassolé B. Ernest	M	Kilsio	Primaire	Cultivateur	CFD	Kilsio
43	Kantiono Euphrasie	F	Guido	Primaire	Ménagère	CDP	Guido
44	Bazié Anicet	M	Guido	Secondaire	Comptable	CDP	Ouagadougou
45	Baki Baguima	M	Ekoukoala	Aucun	Cultivateur	CDP	Ekoukoala
46	Bado Joseph	M	Ekoukoala	Aucun	Cultivateur	RDF	Ekoukoala

Source : enquêtes.

Cette large victoire du CDP est une première. Aux premières élections municipales de 1995, c'est le PDR qui était venu en tête avec 28 conseillers, contre 26 pour l'ODP/MT⁴. Aux élections de 2000, le CDP a une majorité relative de 11 conseillers sur 27, contre 7 au PAREN qui vient en seconde position. Malgré sa victoire et le soutien de l'ULD (4 conseillers), le CDP sera privé de la mairie car une coalition composée des 7 conseillers du PAREN, des Verts (5 conseillers) et de 4 conseillers dissidents du CDP se formera contre son candidat.

Avec les élections de 2006, nous assistons à un large renouvellement du personnel politique local. Il n'y a que 3 conseillers du conseil municipal de 2000 à figurer dans le nouveau conseil⁵ et la liste comprend un nombre plus élevé de femmes et de jeunes. La quasi-totalité des conseillers sont d'origine *hyela*.

Le rajeunissement vient du fait du nombre important des conseillers des villages⁶ et de l'arrivée du RDF. Tout semble indiquer que ce parti a été constitué par scission de quelques jeunes du CDP mécontents de ne pas trouver de place sur la liste de cette formation politique⁷. Ce rajeunissement est accompagné d'un relèvement du niveau d'instruction général des conseillers, limité cependant par le nombre élevé de conseillers venus des villages, généralement moins éduqués.

⁴ Devenu CDP en 1996 (voir plus bas).

⁵ Parmi ces trois conseillers, un seul était dans le premier conseil municipal.

⁶ Ce phénomène a déjà été observé dans le Ganzourgou où les populations ont préféré choisir des jeunes pour les représenter en raison de la manière dont le CDP leur avait présenté la complexité et l'ampleur des tâches qui attendaient les conseillers (voir sur le sujet M. Diawara, 2007).

⁷ Dans les luttes d'influence constantes au sein du CDP, l'émergence du RDF pourrait bien être également une stratégie d'une des tendances pour s'assurer la victoire au moment du choix du maire. Nous y reviendrons plus loin.

C'est à Réo que ce relèvement du niveau d'instruction est manifeste. Sur les 20 conseillers issus des secteurs, 19 sont instruits, certains ayant atteint le niveau des études universitaires. On constate aussi que le nombre des élus cultivateurs va diminuant en ville. Quant aux conseillers non-résidents de la commune, ils sont au nombre de 6, dont le maire.

Ce Conseil issu des élections d'avril 2006 est composé de 10 femmes contre une seule en 2000 et 5 en 1995. Ce nombre plus élevé en 2006 est le résultat de la règle des quotas adoptée par le CDP lors de ce scrutin, qui faisait obligation à ses militants de présenter dans chaque circonscription électorale une liste composée d'un homme et d'une femme. Mais cette règle, qui ne s'appliquait qu'à ce seul parti - les autres ne l'ont pas suivi dans cette politique - a été contrariée partout où ses candidats ont été confrontés à des adversaires capables. Les femmes étant rarement têtes de liste, elles ont échoué là où un seul des candidats CDP a été élu (Secteurs 5, 6, 8, 9 de Réo, Zoula, Sandié, Kilsio, Ekoukoala), ou évidemment lorsque l'ensemble de la liste a été rejetée (Secteur 7 de Réo, Goundy, Semapoun)⁸.

Parmi les 10 femmes conseillères, 4 sont de Réo. Une seule n'est pas allée à l'école, les 3 autres ont un niveau d'instruction primaire. Pour ce qui est des 6 femmes élues dans les villages (Seboun, Vour, Bépoidyr, Perkouan, Bonyolo, Guido), deux ont le niveau primaire.

■ Le bureau du conseil municipal

Le CDP, qui est largement majoritaire dans cette élection, n'a pas besoin de voix supplémentaires pour briguer la mairie. Il va cependant bénéficier du soutien du RDF, qui en sera récompensé par l'élection de deux de ses conseillers comme présidents de commissions.

Tableau 2. Les membres du bureau du conseil municipal et de la présidence des commissions de travail

Nom/ Prénoms	Fonction	Parti
Bayala B. Mathieu	Maire	CDP
Moda Adama Jean-Baptiste	1 ^{er} adjoint	CDP
Bassolé/ Kanzémo Eyoma Rose	2 ^e adjointe	CDP
Bado Baya	Président commission «Affaires économiques et financières»	RDF
Bayala/ Kansolé Léonie	Présidente commission «Environnement et développement local»	CDP
Bamouni Amédée	Président commission «Affaires générales, sociales et culturelles»	RDF

Source : enquêtes

La composition des commissions de travail fait ressortir un certain nombre de caractéristiques qui peuvent constituer des handicaps à leur fonctionnement optimal. Il s'agit notamment du niveau d'instruction et du lieu de résidence de leurs membres.

La commission «Affaires économiques et financières» est celle qui compte le plus grand nombre de membres ayant au moins le niveau du secondaire (4 en tout, dont le maire qui a un niveau universitaire). C'est la commission qui, relativement, a les meilleurs atouts pour jouer efficacement son rôle. Même si elle compte un nombre relativement élevé de membres sans instruction (ils sont au nombre de 6), le président, qui lui-même réside à Réo, a le niveau du secondaire. Le maire est le seul membre de cette commission à résider hors de la commune. Il est aussi celui qui a le niveau le plus élevé.

La commission «Affaires générales, sociales et culturelles» comprend, quant à elle, 3 membres ayant le niveau d'instruction du secondaire, dont le président de la commission, et 7 qui sont sans

⁸ Voir également sur ce sujet J.-P. Jacob (2006).

instruction. Outre le président, l'un des 3 membres, qui a un niveau d'instruction secondaire, réside à Ouagadougou.

La commission «Environnement et développement local» est celle qui compte le plus d'instruits. Sur les 15 membres de la commission, 3 ont un niveau d'instruction du secondaire, 9 ont le niveau du primaire et seulement 3 sont sans instruction. Mais par contre, la présidente de la commission n'a que le niveau du primaire et 2 de ceux qui ont le niveau secondaire résident hors de la commune.

Le conseil municipal ne semble pas avoir accordé un grand intérêt à la composition des commissions de travail. C'est visiblement la récompense des alliés et des soutiens politiques bien plus que la compétence et la disponibilité qui a été privilégiée.

La mairie: un personnel réduit, à l'étroit, avec des moyens de travail précaires

La mairie compte actuellement 5 services et douze employés :

- le secrétariat (1 agent) ;
- l'état civil (3 permanents + 1 intermittent) ;
- la régie des recettes (1 agent) ;
- la comptabilité (2 agents) ;
- le service domanial (1 agent).

En plus de ce personnel de bureau, il faut compter un agent de Santé et deux gardiens. L'ensemble des services est sous la responsabilité d'un secrétaire général qui joue en même temps le rôle de chef de personnel. Ce personnel est manifestement insuffisant à tous les niveaux et principalement à l'état civil qui est le service le plus sollicité. Depuis la prise de fonction du nouveau maire, des efforts sont faits pour recruter des agents notamment pour le service de la comptabilité, qui a en charge 3 mairies (Réo, Kyon et Dassa), et pour l'état civil. Ce service, qui comptait auparavant un seul permanent et un intermittent, compte maintenant 3 permanents et un intermittent.

En attendant de nouveaux recrutements, dans tous les services on assiste à un cumul de fonctions. La secrétaire assure à la fois le secrétariat du secrétaire général et du maire ; l'état civil est en même temps le bureau militaire chargé du contingentement et de l'enregistrement sur le carnet de famille ; la régie des recettes est chargée de la collecte des taxes municipales, de la vente des timbres communaux et participe au recouvrement des impôts et taxes avec la Perception et le service des impôts ; le service domanial, en plus de la gestion du foncier loti, s'occupe des travaux d'infrastructure de la commune, de la gestion du domaine public communal, etc.

Ce personnel se retrouve partout à l'étroit dans des bureaux très exigus. L'ensemble du personnel de l'état civil est dans un bureau divisé en deux par une cloison en bois qui sépare le chef de service des deux autres agents ; le service de comptabilité et le service domanial partagent un bureau si petit qu'un visiteur a de la peine à y tenir. Pour trouver de la place à l'aide comptable, il a fallu débarrasser le magasin de la mairie...

De même, les moyens de travail restent, selon les agents, insuffisants pour le volume du travail et le nombre des utilisateurs. Ceux-ci se réduisent, pour chaque service, à l'exception du secrétariat général qui n'en possède pas, à un ordinateur (qui ne marche pas toujours), quelques tables de travail et armoires de rangement.

LES DYNAMIQUES POLITIQUES LOCALES : PROCESSUS ÉLECTORAUX ET RECOMPOSITIONS POLITIQUES

Réo se caractérise par une vie politique très mouvementée, avec un parti dominant, le CDP, qui se situe au cœur des stratégies. Ce parti, qui est également au pouvoir au niveau national, attire un nombre considérable d'acteurs cherchant à profiter de sa puissance pour se construire une carrière politique personnelle. Lorsqu'ils sont déçus dans leurs aspirations, parce qu'on leur a préféré des militants plus anciens, ils viennent grossir le rang de partis concurrents, qui peuvent d'ailleurs faire ensuite alliance avec lui, au gré des conjonctures. Ces partis concurrents peuvent également être utilisés pour régler les luttes des tendances au sein du CDP (voir ci-dessous), provoquant des candidatures qui peuvent faire échec à l'élection de tel ou tel militant de la faction opposée du même parti. Les retournements, les défections conduisant à la rupture ou aboutissant à des recompositions sans cesse changeantes sont ici monnaie courante.

A Réo, les élections locales ont toujours été l'occasion d'intenses négociations, voire de marchandages politiques et financiers. Elles donnent lieu à des « coups », au sens de Michel Dobry :

« Le « coup » correspond [dans la perspective de la mobilisation des ressources dans un contexte conflictuel] aux actes et comportements qui ont pour propriété d'affecter soit les attentes des protagonistes du conflit concernant les comportements des autres acteurs, soit leur « situation existentielle » (l'expression est de Goffman), c'est-à-dire, en gros, les rapports qui s'établissent entre ces acteurs et leur environnement, soit encore, bien entendu, les deux simultanément, ce qui est le cas le plus fréquent » (1983 : 398).

Ces coups visent soit une prise de pouvoir ou sa conservation, soit à renforcer une position, soit encore à empêcher des adversaires potentiels de se faire élire. Elles débouchent toujours sur une recomposition provisoire des rapports politiques, un équilibre précaire. Si on peut dire que ceci est courant et qu'au Burkina ce sont des pratiques banales, ce qui est singulier à Réo, c'est leur fréquence et surtout le fait que ces pratiques sont perçues comme le mode « normal » d'action politique, accepté de l'ensemble des acteurs concernés⁹.

Il est peu d'élus de premier ou même de second plan à Réo qui n'aient pas changé au moins une fois de parti. Loin d'être des instruments d'accès collectif au pouvoir et de mise en œuvre de programmes d'intérêt général, les partis sont d'abord un moyen au service des intérêts individuels. Ils servent non seulement à prendre le pouvoir mais aussi, comme on le dit de façon triviale, à montrer ce dont on est capable, à prendre sa revanche...

Les élections municipales de 1995 : défaite de l'ODP/MT et victoire du CDP

Les défections, les ruptures et les retournements sont des phénomènes observables à chaque élection à Réo, même si en 1995 et durant tout le mandat du conseil municipal ils se présentent de façon moins aiguë. A l'issue de ces premières élections municipales qui ont vu la victoire du PDR devant l'ODP/MT, 3 partis étaient représentés à la mairie : le PDR (26 conseillers), l'ODP/MT (25 conseillers) et l'ADF (3 conseillers)¹⁰. Aucun parti n'ayant obtenu la majorité absolue, l'élection du

⁹ Ce qui peut expliquer la facilité avec laquelle les adversaires d'hier se retrouvent pour se liguer contre ceux-là avec qui ils étaient alliés, il y a peu.

¹⁰ Le PDR a été créé par Justin Bayili, transfuge du PAI. Si au plan local le PDR a pu battre l'ODP/MT, le parti majoritaire de l'époque au Burkina, il faut savoir qu'au plan national le PDR ne représente pas grand-chose. S'il a pu réaliser un tel score dans la commune de Réo, c'est sans doute parce que son président est ressortissant de la commune, mais aussi grâce à l'action du maire élu, responsable local du parti.

maire a donné lieu à des négociations avec l'ADF, qui était en position de départager le PDR et l'ODP/MT. Mais les conseillers de ce dernier parti n'ayant pu adopter une position commune, chacun a choisi son camp. C'est ainsi qu'après un tour qui a vu les candidats du PDR et de l'ODP/MT à égalité des voix, le maire sera élu au deuxième tour du scrutin avec une différence de deux points (28 pour le candidat du PDR contre 26 pour l'ODP/MT). Lors de ces élections, la stratégie de l'ODP/MT était d'arriver à un score *ex aequo* au 2^e tour pour que s'applique la loi selon laquelle si les deux candidats n'arrivent pas à se départager, le doyen d'âge est retenu comme maire. Cependant, le PDR a réussi avant cela à mettre de son côté un 2^e conseiller ADF pour avoir la majorité. Ce parti en sera récompensé et un conseiller ADF deviendra 1^{er} adjoint du maire. Si le maire de l'époque, Laurent Bassana Bationo, a pu terminer son mandat sans encombre, c'est sans doute parce que quelques mois après son installation, il a bénéficié du soutien de la quasi-totalité des conseillers avec la création du CDP. En effet, en 1996, le CDP est créé par la fusion d'un certain nombre de partis, dont le PDR et l'ODP/MT. Un an après son élection sous la bannière du PDR, Laurent B. Bationo devient maire CDP. Mais cette fusion ne le renforce pas. Il doit faire face à des adversaires dans son propre parti qui, au plan national, peuvent bénéficier de soutiens plus puissants qu'il ne peut en attendre de son parrain (J. Bayili). Celui-ci n'est pas un acteur important dans le jeu politique national, raison pour laquelle L. B. Bationo va échouer à se faire réélire en 2000.

Les élections municipales de 2000 : une coalition hétéroclite et le difficile partage du pouvoir

L'échec du premier maire à se faire reconduire à son poste a commencé dès la composition des listes électorales CDP. Le maire était peu sûr du soutien d'un certain nombre de candidats de cette formation. Au moment de l'élection communale, sans doute parce qu'il ne pouvait pas empêcher ces derniers de se présenter, il a suscité contre eux des candidatures sur des listes ULD, un parti de la mouvance présidentielle. Mais l'ULD n'aura que 4 conseillers à l'issue des élections de septembre 2000 et le maire sortant ne pourra pas empêcher l'élection de conseillers qui lui sont hostiles. Cela va se retourner contre lui au moment des votes pour le poste de maire. Alors qu'il aurait pu être élu avec les 11 conseillers élus du CDP, plus les 4 de l'ULD, contre 7 au PAREN et 5 aux Verts, Laurent Bassana Bationo sera battu par une coalition formée du PAREN, des Verts et de 4 conseillers CDP¹¹. Par dépit ou par défi, il soutiendra l'ADF/RDA lors des élections législatives de 2002. Ce qui va lui valoir, ainsi qu'à tous ceux qui l'ont suivi dans ce soutien, des sanctions. L. B. Bationo, responsable au niveau local du CDP, va se voir reléguer au rang de simple militant. Il rejoint donc pour de bon l'ADF/RDA. Il se fera élire encore et pour une 3^e fois comme conseiller aux élections de 2006. Mais il sera le seul conseiller élu de l'ADF/RDA.

Le candidat PAREN élu lors des élections de 2000 contre L.B. Bationo n'est autre que Francis Bazié, celui-là même qu'il avait battu d'un cheveu aux élections de 1995. Francis Bazié était alors le candidat de l'ODP/MT avant qu'ils ne se retrouvent tous les deux au CDP quelques mois plus tard.

Ancien CDR, Francis Bazié a un profil typique de militant CDP. Il a connu et traversé toutes les péripéties de la vie politique nationale et les différentes mutations du groupe au pouvoir depuis la Révolution en 1983. Les raisons de son départ du CDP en 2000 ne sont pas tout à fait établies. A-t-il été séduit par les idées de Laurent Bado¹², fondateur du PAREN, ou est-il parti sur un coup de tête ?

¹¹ Ces quatre conseillers ne sont autres que ceux-là contre qui il avait suscité les candidatures de l'ULD.

¹² Laurent Bado est professeur de droit constitutionnel et sciences politiques à l'Université de Ouagadougou, Président du Parti pour la Renaissance Nationale (PAREN), député à l'Assemblée nationale burkinabè. Le programme du PAREN promeut le « *tercerisme* », c'est-à-dire un capitalisme populaire, à mi-chemin entre capitalismes d'Etat et privé.

Comme il l'a dit lui-même, nombre de défections de militants d'un parti pour un autre interviennent suite à des frustrations, en général au moment du choix des candidats sur les listes électorales. Ou alors, en fin tacticien, il a peut être très vite compris qu'entre le maire sortant et certains acteurs non moins importants du CDP, il avait peu de chance d'être le candidat de ce parti au poste de maire.

Élu grâce à une coalition assez hétéroclite et surtout avec des alliés qui n'entendaient pas lui laisser les mains libres, Francis Bazié aura connu très tôt bien des difficultés pour diriger. Se sentant trop à l'étroit entre le chef de son parti qui voulait faire de la seule commune gagnée par le PAREN le laboratoire de ses idées et des partenaires qui voulaient avoir leur mot à dire sur tout ce qui se déciderait, Francis Bazié n'a pas pu conduire son mandat à terme. Le conseil municipal de Réo sera dissout par le ministère de l'Administration territoriale en 2003, soit moins de 3 ans après son installation.

Les élections municipales de 2006 : le RDF ou comment prendre le pouvoir de l'intérieur

Aux dernières élections municipales d'avril 2006, treize partis ou coalitions de partis ont pris part aux compétitions dans la commune de Réo. Pour une fois, le CDP vient largement en tête. Le maire élu, Mathieu Bayala, est issu du CDP. Même s'il a été à la création de l'ODP/MT alors qu'il était directeur général de la Société sucrière de la Comoé (SOSUCO) à Bobo-Dioulasso, il n'a jamais été un militant en vue. C'est un grand commis de l'État qui a occupé de hautes fonctions, et qui ne s'embarrasse guère de fioritures politiques. Bien que natif de Réo, il y a peu séjourné et réside à Ouagadougou. Il est en conséquence peu connu des jeunes Réolais. Il est arrivé à Réo comme acteur politique avec les dernières élections municipales, et ce avec l'appui d'une nouvelle tendance en train de s'imposer dans le CDP de Réo.

Avec ces élections, la commune prend comme un nouveau départ, avec 12 villages qui sont venus s'ajouter aux secteurs. Le nombre des conseillers a presque doublé par rapport à 2000. L'inconnue pour les partis avec cette nouvelle donne était de savoir comment faire pour obtenir les suffrages des populations dans les villages. Car la victoire à la mairie passe maintenant par la capacité de chaque parti à avoir avec soi les conseillers ruraux. D'une part parce que le nombre des conseillers venus des villages est un peu plus élevé que celui de ceux de la ville (26 contre 20) et d'autre part parce que, contrairement aux chefs-lieux, dans les villages, la discipline électorale est plus forte et l'électeur plus facilement captif d'un parti. Selon toute vraisemblance, c'est le candidat CDP qui a le plus de chances de l'emporter avec cet électorat, aidé sans doute en cela par la présence dans chaque village et hameau du pays d'anciens CDR, délégués, ou responsables administratifs villageois. C'est en faisant de ces anciens militants de la Révolution et responsables dans les villages ses candidats aux élections municipales que le CDP a gagné un peu partout dans le pays¹³.

Si les élections de 2006 ont consacré une large victoire du CDP et marquent un renouvellement du personnel politique, elles traduisent surtout la montée en puissance d'une nouvelle tendance locale au sein de ce parti et consacre sa victoire sur les autres. Le RDF aura beaucoup contribué à cette ascension, d'abord en permettant aux exclus des listes CDP de se faire élire, pour venir ensuite former une coalition avec ce dernier parti au moment de l'élection du maire. Mais le RDF servira également d'instrument dans la lutte entre tendances au sein du CDP. On remarque en effet que les élus du RDF l'ont été dans les secteurs et villages de Réo où on retrouve certains membres de l'ancienne tendance CDP (celle qui s'oppose au maire), qui sont pour la plupart des enseignants. Reste à savoir qu'est-ce qui a présidé à l'arrivée du RDF à Réo : le refus des responsables CDP de leur circonscription de les mettre sur les listes du parti aux élections municipales comme l'affirment

¹³ Voir également sur le sujet Diawara (2007).

les candidats du RDF eux-mêmes ou la stratégie d'une tendance pour s'imposer dans le parti, comme le disent d'aucuns ?

Selon certaines informations, c'est cette stratégie de prise du pouvoir par l'intérieur qui avait été tentée sans succès en 2000 par l'ancien maire sortant : susciter, contre ses propres camarades de parti, des candidatures dans les secteurs dans lesquels des tendances jugées hostiles dominant afin de les affaiblir, voire même d'empêcher leur élection. Cette stratégie a fait long feu. Dans les faits, les 10 élus RDF, en revenant au CDP, sont venus renforcer les rangs de la tendance émergente à laquelle se sont ralliés d'autres anciens et de nouveaux élus venus des villages.

Les élections de 2006 vont-elles enfin marquer le dénouement (provisoire) d'une longue lutte pour le leadership local ? Le CDP, on l'a vu, est un parti pléthorique, non homogène, traversé de luttes de tendances. Sa discipline ne tient qu'autant que les hommes qui le constituent choisissent de la respecter. Il suffit qu'un leader, local ou national, décide de faire défection, parce qu'il n'a plus d'intérêt à demeurer dans le parti ou que sa stratégie du moment le conduise ailleurs, pour que la domination de la formation s'effrite ou soit remise en cause. Les difficultés auxquelles le conseil municipal actuel est confronté le montrent à suffisance et rappellent surtout que la partie n'est pas encore tout à fait gagnée.

Scrutins locaux, acteurs nationaux ou la politique par substitution

Ce qu'on peut retenir de l'analyse de cette dynamique, c'est que le *champ politique local* au sens de Bourdieu (1981), c'est-à-dire cet espace autonome, organisé selon une logique propre déterminée par la spécificité des enjeux et des atouts que l'on peut y faire valoir et où les interactions se structurent en fonction du capital économique, culturel, social ou symbolique que chacun des agents mobilise, s'est très rapidement transformé, au fil des élections et des changements institutionnels, en simple *espace politique local*, reflet ponctuel d'une réalité déterminée par des décisions prises à un niveau plus élevé. Cela est lié à la nature même du système politique burkinabè, notamment à son code électoral qui oblige à la politique partisane.

Les élections de 1995, mais plus encore celles de 2000 et de 2006, ont marqué l'influence croissante des politiciens ressortissants basés à Ouagadougou dans le jeu communal. Des relations de patronage, par définition inégales du fait du différentiel de moyens, ont été établies entre candidats locaux et acteurs nationaux, chacun avec ses ressources politiques propres, ses stratégies et ses objectifs. Sans être tout à fait subordonnée ou déterminée par les enjeux et les stratégies du « haut », la marge de manœuvre des acteurs locaux s'en est trouvée réduite. Les stratégies des uns et des autres ainsi que leurs objectifs ne coïncidant pas toujours, cela a débouché inexorablement sur des situations de crises ou de tension.

Le déplacement des enjeux vers le national prend plusieurs formes. Lors du premier mandat municipal, le maire se retrouve brusquement, après avoir gagné les élections avec le PDR, dans un très grand parti (le CDP) dans lequel il est en position de faiblesse, simplement parce que son chef de file a rejoint cette formation avec pour récompense un poste de ministre. Cela va les perdre tous les deux car ils vont avoir affaire à des hommes politiques plus forts qu'eux et qui briguent leur place. C'est sans doute pour cette raison que le maire lance, en 2000, l'PULD pour contrer les initiatives hostiles de candidats CDP, malheureusement sans succès.

Ce sont les relations de patronage qui expliquent les événements survenus en 2003 avec la dissolution du conseil communal. La stratégie électorale du maire de l'époque était de se faire élire et d'arriver à la mairie grâce au Paren, après avoir quitté le CDP. Une fois au pouvoir, il a essayé de se rapprocher de ses anciens camarades et de mener sa propre politique, ce qui n'a été ni du goût de ses

alliés du moment, ni de celui de son président. C'est ce qui a entraîné une paralysie complète des activités du conseil municipal et la sanction du ministère de l'Administration territoriale.

La source des tensions actuelles ne se situe pas dans la difficile relation entre un leader local et son patron à Ouagadougou. Elle trouve plutôt son origine dans les luttes de tendances qui existent aujourd'hui entre les grandes figures du CDP au niveau national, ces luttes se répercutant jusqu'au niveau local où chacun dispose d'hommes sous son influence. Selon un conseiller, le jour de l'élection du maire, le conseil municipal se réunissait à Réo mais les décisions se prenaient à la capitale grâce au téléphone portable. Le débat local était totalement escamoté, chaque camp étant constamment en communication avec Ouagadougou pour savoir quelle décision prendre¹⁴. Il est cependant difficile de réduire ces luttes de tendances à une lutte entre « vrais » CDP, dont le noyau dur serait constitué des militants de la première heure de l'ODP/MT, et « faux » CDP, militants de la « dernière » heure (le RDF mais aussi tous ces gens arrivés sur le tard). Chaque camp a ses « vrais » et ses « faux » CDP. Il n'est pas possible non plus de dire qu'il s'agit d'une opposition entre générations, entre les vieux et les jeunes pressés d'arriver aux affaires. Ces luttes traduisent plutôt la montée en puissance de certains acteurs qui, servis par des situations nationales particulières, ont décidé de sortir de l'ombre pour jouer un rôle de premier plan dans l'arène politique locale. Il est probable que ces stratégies, qui passent par l'exploitation des opportunités offertes par la décentralisation, seront de plus en plus fréquentes à l'avenir.

LA « SURPOLITISATION » DE L'ESPACE PUBLIC DE RÉO

La sociologie politique définit la *politisation* comme la compétence à se forger une opinion sur les affaires de la cité pour participer au débat public de façon constructive, en connaissance de ses droits et de ses obligations (Gaxie, 2000 ; Joignant, 2004). Elle renvoie aux modalités de gouvernement et à la régulation des compétitions d'accès au pouvoir. A Réo on peut diagnostiquer une situation de surpolitisation, dominée par l'usage systématique par les politiciens des institutions, des ressources matérielles et symboliques locales pour alimenter leurs stratégies d'accession et de maintien au pouvoir. On en a vu les raisons plus haut : la lutte factionnelle au sein du parti au pouvoir qui voit émerger les ressortissants dans la conquête des espaces politiques communaux. Dans cette compétition, la construction du débat public visant à réguler les affaires d'intérêt général est affaiblie car toute forme de controverse est interprétée à l'aune des stratégies d'accès au pouvoir des concurrents et aussitôt contrecarrée. Les institutions elles-mêmes atteignent rarement un degré raisonnable de fonctionnalité car leurs gestionnaires sont choisis en fonction de critères d'allégeance et non pas sur leurs capacités techniques, lorsqu'elles ne sont pas tout simplement dupliquées (comme dans le cas de la Maison de la Femme que nous verrons ci-dessous) pour laisser s'exprimer des tendances irréductibles et qui, chacune, considère qu'elle représente à elle seule la volonté des populations. Les élites, responsables de la situation de surpolitisation actuelle, ont besoin d'une population incompétente politiquement pour poursuivre leurs intérêts personnels ou de groupe. Leurs discours (inspirés du misérabilisme) sont clairs sur le sujet : les populations se laisseraient constamment manipuler, elles ne seraient pas à la hauteur des hauts desseins qu'on entretient pour elles, elles seraient incapables de se forger une opinion libre. Ci-dessous, nous allons examiner quelques effets locaux de la surpolitisation.

¹⁴ Sur le rôle du téléphone portable dans le contrôle des flux électoraux, voir également Jacob et Kassem (à paraître).

« Les Maisons » de la Femme à Réo

Pour sa représentation dans chacune des provinces du pays, le ministère de la Promotion de la Femme a mis en place dans chaque chef-lieu une « Maison de la Femme ».

Depuis 2000, chaque maison relève de la coordination provinciale des femmes, avec à sa tête une femme influente, ressortissante de la province, une « ambassadrice ». La Maison de la Femme du Sanguié a été construite à Réo et inaugurée en janvier 2006. C'est Véronique Kando, une ancienne députée, qui en est la coordinatrice. Or, il existait déjà une maison consacrée aux activités féminines, érigée en 2004 par Rosalie Bassolé, épouse de l'ancien ministre des Affaires étrangères du premier gouvernement de Tertius Zongo, et de la même tendance politique que l'actuel maire. Elle a nommé ce lieu « la Maison de l'Union des femmes ». Elle est le siège de l'association de l'Union des femmes du Sanguié, née de la scission avec la coordination provinciale des femmes.

Officiellement, les femmes appartenant ou non à un des groupements sont libres de participer aux activités de l'une ou l'autre des maisons de la Femme. Mais dans les faits, on s'aperçoit que ces deux maisons rivales reproduisent chez les femmes la division factionnelle au sein du CDP entre les deux leaders dont nous venons de parler : Rosalie Bassolé et Véronique Kando. Habituellement, l'organisation locale de la fête de la Femme, le 8-Mars, est placée sous la responsabilité des maisons de la Femme du ministère. En 2008, ce sont les mairies qui ont été invitées à l'organiser. A Réo, par le jeu des luttes de tendances, cette directive a conduit à deux manifestations distinctes. La fête de la maison de l'Union des femmes avec la mairie et des organisations féminines d'un côté, et la fête de la Maison de la Femme du ministère avec d'autres organisations féminines de l'autre.

Quelques mois plus tard, en juillet 2008, le bureau de la coordination des femmes du Sanguié a été renouvelé et les membres de l'Union des femmes du Sanguié l'ont investi en masse. Ce changement de main au sein de la coordination a entraîné le départ de toutes les femmes partisans de la tendance du premier bureau.

L'absence de fonctionnalité des institutions locales

L'intrusion de la politique dans la gestion des institutions s'observe généralement lors des élections des responsables, comme nous venons de le voir ci-dessus. Les élections des organes dirigeants font l'objet de campagnes et de tractations entre tendances. Ces tractations ont pour objectif d'évincer les adversaires politiques en mobilisant suffisamment de voix pour placer dans les postes de responsabilité des hommes et des femmes sûrs. Cette stratégie d'accaparement des postes conduit souvent à l'élection de personnes incompétentes, ce qui paralyse le fonctionnement et même la gestion de l'organisation. Les échecs actuels de la mutuelle de santé et du Comité de gestion (Coges) du Centre médical du district sanitaire de Réo en sont des exemples indéniables (voir également R. Médah, 2008 et ci-dessous).

A Réo, les Coges des centres de Santé (CM et CSPS) sont toujours en quête de structuration. Ils sont sujets à de nombreuses difficultés de gestion. Les trois bureaux successifs du Coges n'ont pas été capables de fournir des comptes-rendus de leurs activités lors d'assemblées générales pour cause de détournement de fonds. Cela a entraîné la dissolution du dernier bureau. Géré depuis lors par l'Infirmier chef de poste (ICP), c'est un adjoint des cadres hospitaliers qui a récemment repris la responsabilité de cette gestion. Dans la ville de Réo, la majorité de la population ne sait pas ce qu'est un Coges. Quatre-vingt-dix pour cent de nos enquêtés n'ont pas su le définir ni même le reconnaître après explications.

En outre, malgré l'intention affirmée, il n'a pas été possible pour l'instant de mettre en place une mutuelle de santé. Toutes les tentatives se sont soldées par des échecs dus à des conflits, colorés politiquement, pour la mise en place du bureau. Les stratégies politiques l'ont systématiquement

emporté sur la recherche de compétence. Parmi les membres de la mutuelle de santé qu'on a tenté d'installer à Réo, la trésorière ne peut pas tenir de comptes, car, selon un usager, c'est « *une dolotière qui ne sait ni lire ni écrire et qui se fait battre par la pluie avec les factures* », tandis que le président est systématiquement injoignable pour des raisons professionnelles. Ces dysfonctionnements ont amené le secrétaire de la mutuelle, qui est infirmier, à donner sa démission.

On peut également citer à titre d'exemple le comité de jumelage de la commune. Le bureau de ce comité a pour objectif de suivre et de contrôler les activités des associations de parrainage. Son renouvellement au moment de l'arrivée de la nouvelle équipe municipale en 2006 a suscité des protestations car les membres de ce bureau sont exclusivement de la tendance du CDP à laquelle appartient le maire. La responsable du comité cumule les postes : elle est également présidente de la section féminine de cette tendance et présidente de l'Union des femmes du Sanguié.

« Le bureau du comité de jumelage est quelque chose de faux que les conseillers ont accepté. Il est composé uniquement des gens du même bord que les autorités communales et des ressortissants influents vivant à Ouagadougou. C'est parce qu'il y a de l'argent à gérer. Aucun des 12 villages n'est représenté dans le comité. Les conseillers votent selon l'appartenance politique et non selon le bien-fondé du projet » (un élu local, 10/10/08).

Les associations comme tremplin politique local

Beaucoup de dirigeants d'associations utilisent leur statut pour accéder à l'arène politique locale. La figure de l'entrepreneur politique (Lavigne Delville 2000), pour lequel le statut acquis auprès d'une ou plusieurs associations de développement local confère la possibilité de s'investir dans une carrière politique, est très présente à Réo. Cette figure de l'ascension sociale par le courtage en développement complète celle du ressortissant parachuté pour veiller à renforcer l'influence d'une tendance que nous avons vue plus haut.

Par exemple, le président de la Coopérative des maraîchers du Sanguié (Comar) dirige l'association depuis une dizaine d'années. Il n'était pas maraîcher quand il en prenait la tête mais était très actif avec des partenaires comme le Service provincial de l'organisation et de la formation professionnelle des producteurs (Spoff) et l'AFD. Grâce à son dynamisme, la Comar a obtenu des marchés importants pour écouler ses produits. Son président a de ce fait acquis légitimité et renommée auprès des maraîchers. Son statut l'a amené à intégrer progressivement d'autres instances associatives d'envergure provinciale et régionale et d'être élu conseiller municipal CDP en 2006.

Les associations locales connaissent également les problèmes récurrents repérés ailleurs comme le non-respect des dispositions réglementaires, notamment l'absence de renouvellement périodique des instances dirigeantes des organisations. Les membres des bureaux restent à la tête des associations de longues années et sont protégés soit par des politiciens, soit par leur propre statut politique. Le président de la Comar l'est depuis 1995 et celui de la Croix-Rouge, depuis 1997. Dans ces deux associations, il n'y a plus d'assemblée générale, ou s'il y en a, elles se tiennent entre amis et parents susceptibles de reconduire le même président :

« Depuis plus de huit ans, nous ne sommes plus informés de la tenue des assemblées générales de la Croix-Rouge. Pourtant nous sommes les premiers secouristes formateurs dans la zone. Le président convie les personnes acquises à sa cause. Les populations attendaient fermement l'assemblée générale passée parce qu'elles voulaient un changement, mais elle s'est faite à l'insu de tous et le président a été reconduit » (un ancien secouriste, 9/10/08).

Les plaintes des populations et leur traitement

Dans la production du service public et la construction de la gouvernance locale, la prise en compte des critiques des populations en tant qu'utilisateurs devrait contribuer à les constituer en citoyens s'exprimant sur leurs droits à un service public adapté, accessible et stable.

A Réo, le conseil communal fonctionne, comme tous les conseils communaux burkinabè, selon le principe de la délégation d'autorité propre à la démocratie représentative. Ce qui signifie qu'il n'existe aucun dispositif formel de consultation préalable, de participation ou d'information des populations sur la gestion des affaires publiques. Celles-ci ne disposent d'aucun moyen de contrôle de l'action publique locale et n'ont pas de recours contre les décisions du conseil municipal. Ce dernier prend des mesures qu'il cherche, parce qu'elles dérangent souvent les habitudes locales et deviennent rapidement impopulaires¹⁵, à imposer de force jusqu'à ce que les résistances (plus ou moins actives) et les rumeurs hostiles l'obligent à négocier. Ce mode de « redevabilité forcée » est-il favorable à une gouvernance démocratique ? Jusque-là les pressions ont produit un effet contraire car les autorités en place semblent très fébriles par rapport à tout ce qui pourrait démocratiser leur action. D'une part, elles ont visiblement peur d'être débordées par des demandes qu'elles ne sont pas en mesure de satisfaire au regard de leurs moyens très limités. D'autre part, elles cherchent à éviter de prêter le flanc à une opposition politique dont elles estiment qu'elle utilise tous les moyens à sa portée pour les contester. Chaque décision, pour peu qu'elle soit supposée aller contre certains intérêts établis, étant considérée comme fournissant des outils d'opposition à l'équipe communale en place, il devient même difficile pour elle de pouvoir agir.

De façon générale, on peut remarquer que les agents du service public sont réticents aux critiques des usagers et que l'administration tend à rejeter leurs plaintes. On peut en citer un exemple. En 2008, le village de Vour (situé dans la commune de Réo) adresse une lettre à la CEB de Réo pour se plaindre de l'absentéisme et du dilettantisme des enseignants :

« La population de Vour à l'honneur de vous informer qu'elle veut un changement au niveau de l'école de Vour. L'école a débuté depuis 1995. Jusqu'à présent l'école n'a pas de bénéfice¹⁶[...] Cela est dû à l'irrégularité des maîtres à l'école. Ils viennent comme ils veulent. Depuis le début de la rentrée il n'y a jamais eu cours le samedi (Pourtant à Seboun ce n'est pas le cas). Le 21/17 de Réo les maîtres ne viennent pas sauf la maîtresse. Le lundi de 21 de Bonyolo ils ne viennent pas sauf la maîtresse. Dans la semaine c'est-à-dire du lundi au samedi ils viennent 2 ou 3 fois sauf la maîtresse qui prend toutes les dispositions pour parcourir toutes les six classes. Les autres, nous ne savons pas où ils vont le reste des cours. Les élèves viennent, il n'y a pas d'enseignants. De fois le directeur [...] vient, mais c'est pour aller s'asseoir dans les cours des personnes [...]. Ils viennent toujours en retard sauf la maîtresse qui vient à l'heure. C'est pourquoi la population de Vour prend la décision à partir d'aujourd'hui de vous demander de faire un changement au niveau de [...] et de [...] sinon l'école risque de fermer » (Extraits de la lettre du village de Vour, 12/05/08).

Leur demande est rejetée, au nom de leur incompetence à évaluer le travail des enseignants et du précédent préjudiciable pour l'ensemble du corps que créerait une négociation avec les Parents d'élèves, si jamais l'administration entrait en matière:

« Dans le traitement des situations de ce genre-là, il faut éviter d'aller vite en besogne. Et c'est ce que j'ai fait comprendre au préfet, c'est ce que j'ai fait comprendre à mon directeur provincial, puisque chacun a été ampliatraire de la note. C'est ce que j'entends dire à la mairie, avant qu'ensemble nous puissions

¹⁵ Comme la tentative récente de réglementer la consommation de la bière de mil sur la voie publique.

¹⁶ Depuis l'ouverture de l'école aucun enfant n'a eu le certificat. Ce qui est interprété par les Parents comme une école sans plus-value, incapable de donner une chance de réussite à leurs enfants.

¹⁷ Les 21 sont les jours de marché qui coïncident avec un dimanche (c'est-à-dire une fois tous les 21 jours).

mettre en route une véritable stratégie d'approche. Parce que, voyez-vous, moi j'ai toujours horreur des précédents, parce que si vous mettez dans la tête des Parents, qu'ils ont cette facilité, simplement par un écrit, de contester tout un groupe d'enseignant, et que ça marche, si vous ne faite pas attention, comme par effet de contagion, ça risque de gagner toutes les écoles. Et dès lors que cet esprit va effectivement être exporté dans les écoles, vous pouvez être sûr que tous les autres problèmes seront difficiles à résoudre.» (M. B.M., CEB Réo 2, Réo, 6/06/08).

On ajoutera que ce genre de plaintes est très rare et qu'elle émane ici d'un conseiller communal qui est également président de l'APE.

Une analyse fine révèle que si les autorités consultent peu les populations et rejettent leurs plaintes, lorsque les dispositifs d'expression de celles-ci existent, les populations ne les utilisent pas, se méfient ou réservent leurs critiques à leurs réseaux privés. Le conseil municipal précédent avait mis en place une boîte à idées qui a principalement recueilli le désintéret de la population et la méfiance. De la même façon, les animateurs la radio locale « La voix du Sanguié » peinent à développer des sujets relatifs à l'action publique dans la mesure où soit les personnes refusent de s'exprimer par crainte d'être identifiées, soit s'expriment sur le mode de l'accusation personnelle et de l'invective qui rendent les interviews inexploitable. Lorsque le bureau du Mouvement burkinabè des droits de l'homme et de la paix, présent à Réo, reçoit des plaintes, ce sont des plaintes orales, les plaignants refusant de les formuler à l'écrit et d'engager des procédures judiciaires. Une tournée récente de la délégation spéciale du Médiateur du Faso¹⁸, un organe indépendant qui intercède entre l'administration publique et les administrés (toute personne physique ou morale), confirme ces attitudes. La délégation spéciale du Centre-Ouest a séjourné à Réo du 2 au 3 juillet 2008 pour recevoir les éventuelles plaintes des usagers des services publics. Mais comparativement aux autres localités où il y a eu de l'affluence, elle n'a reçu que 11 plaintes à Réo.

« Je n'ai pas compris la raison pour laquelle les gens ne sont pas venus. Pourtant nous avons fait passer des communiqués à la radio pendant plusieurs jours. C'est la première fois que nous partons dans une localité et que la population ne vient pas vers nous » (un membre de la délégation du médiateur du Faso dans le Centre-Ouest, 3/7/08).

Il ressort des entretiens que les gens étaient informés de la présence de cette délégation, mais qu'ils ne se sont pas saisis de cette opportunité parce qu'elle était accueillie au Haut-Commissariat:

« J'étais au courant que la Médiature du Faso était au Haut-Commissariat. Je ne suis pas allé parce que quand les gens me verront entrer et sortir de là-bas, qu'est-ce que je vais leur dire ? » (Un habitant du secteur 3, 2/07/08).

Dans les faits, il subsiste dans la population une grande crainte vis-à-vis de l'Etat central et de ses « démembrements », crainte qui a été nourrie par des événements du passé récent dans lesquels l'Etat central a surtout prouvé qu'il était incapable de protéger le citoyen de base dans sa liberté d'expression. L'assassinat du journaliste Norbert Zongo (originaire de la ville voisine de Koudougou) en 1998 est dans toutes les consciences ainsi que des faits-divers dramatiques plus localisés comme la bavure policière de 1998 et la répression féroce qui a suivi les protestations populaires, ainsi que cette affaire qui date du tout début du pouvoir actuel de Blaise Compaoré :

« [en 1988] des gens ayant parlé publiquement de la mort de Thomas Sankara, quelque temps après les événements (le coup d'Etat de Blaise Compaoré), ont été arrêtés et amenés au conseil à Ouaga. Ils y ont passé des mois. Cela a créé la panique dans la ville. Quand ils sont revenus, ils étaient tous défaits, on

¹⁸ Il est régi par la loi organique n°22/94/ADP du 17 mai 1994 et représenté dans la région du Centre-Ouest par une délégation spéciale basée à Sapouy.

pleurait à leur vue et ils ont mis du temps à se remettre sur pied. Depuis lors, seules quelques personnes ont le courage de parler ou de critiquer publiquement » (habitant de Réo, 3/07/08).

ACTION PUBLIQUE ET IDENTITÉS SOCIALES : L'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE ET LES VILLAGES

Howard Becker (1985) définit l'identité sociale comme « *le résultat de la construction d'une image de soi, d'un sentiment d'exclusion ou de participation à des groupes sociaux plus ou moins organisés et d'une acceptation ou d'un rejet des valeurs et significations* ». Nos recherches actuelles soulignent que la notion de service public prise dans un sens large (**l'action publique** telle que nous l'avons définie) est comprise collectivement, notamment en milieu rural, comme un facteur essentiel de validation des identités sociales. Les infrastructures telles que les écoles et les centres de Santé constituent des biens recherchés par les communautés locales, parce qu'au-delà de leur fonctionnalité elles participent à la constitution de l'identité du village qui en bénéficie, et notamment de sa grandeur. Les flux de services publics et les centres d'où ils partent sont utilisés de manière performative, tant par les populations que par l'État, pour créer ou pour disqualifier des entités sociales et des rapports politiques.

Dans le cas des services d'éducation primaire en milieu rural, les villageois attendent de l'école, outre la préparation de leurs enfants à une bonne insertion dans le monde d'aujourd'hui, une reconnaissance de leur communauté. De ce fait, ils considèrent que les instituteurs doivent participer à la vie du village et qu'ils ne se comportent pas comme des étrangers de passage. Les Parents ont souvent dû lutter pour obtenir des bâtiments scolaires (y compris des logements pour les maîtres), ils ont souvent aidé à leur construction et à leur financement. Ils ont des attentes en matière de comportements, de valeurs et, nous allons le voir, de résidence des instituteurs qui enseignent chez eux. Pour reprendre le modèle de Becker, les villageois construisent une certaine « *identité pour autrui* » de l'instituteur - et, derrière lui, de l'École et de l'État. Il apparaît simplement que cette définition entre de plus en plus en conflit avec le processus de construction de l'« *identité pour soi* » dans lequel les instituteurs sont investis. Ce processus repose actuellement sur l'établissement d'une frontière nette entre vie publique et vie privée et par un repli sur les centres urbains qui est parfois préjudiciable au service (voir plus bas).

Le statut de l'enseignant

Selon les autorités, l'école étant, dans beaucoup de villages, la seule présence de l'Etat, l'enseignant doit être un fonctionnaire modèle, un agent missionnaire de la cause publique, comme il l'était à l'époque coloniale. Le Haut-Commissaire du Sanguié insiste sur cette vision et explique que dans un pays en voie de développement comme le Burkina Faso, les fonctionnaires doivent « *surinvestir* ». Cette idée de l'enseignant comme missionnaire du bien public est cependant à nuancer. L'évolution du statut des enseignants mériterait certes une étude à part entière, mais on peut avancer avec certitude que rien dans les conditions qui sont faites depuis un certain nombre d'années aux maîtres ne concourt à la réalisation de cet idéal.

Les différentes réformes qui ont façonné le système éducatif au Burkina Faso depuis son introduction à l'époque coloniale ont toutes eu une influence sur le statut de l'enseignant. Dès 1984, sa situation se dégrade avec le « *Projet éducation 3* » de la Banque mondiale qui préconise une diminution de la formation et des salaires. Les luttes syndicales de résistance à ces propositions, bien que multiples et organisées, n'obtinrent pas gain de cause. C'est à partir de cette période que

l'enseignement devint une « épreuve sans grandeur » (voir sur le sujet I. Héma, 2007) et que les enseignants commencèrent à vouloir sortir de leur métier pour d'autres, mieux dotés en indemnités ou en possibilités de compléments de salaire (F. Sanou, 1996 : 1736, voir également T. Bierschenk, 2007). K. Sylla insiste sur la « *démotivation des enseignants* » liée à leurs mauvaises conditions de vie, à leurs faibles salaires, à la dégradation de leurs conditions de travail, à l'absence de perspectives de carrière et au « *sentiment d'une dépréciation de l'image sociale de l'enseignant.* » (2004 : 155). Cela fait longtemps que l'enseignant n'investit plus sa tâche avec toute la fierté qu'aurait un missionnaire de l'État¹⁹.

Le problème

Le statut de fonctionnaire est aujourd'hui de plus en plus associé au mode de vie urbain. Les enseignants, pourtant en théorie voués à résider à proximité de leur école dans leur village de travail, refusent de plus en plus d'occuper leurs logements de fonction pour venir résider en ville, notamment à Réo pour ceux qui exercent dans les villages du département, et à Koudougou pour ceux qui enseignent à Réo. Ils utilisent pour cela leurs indemnités de logement. L'État, pendant la période Sankara, avait doté chaque école de logements²⁰ ou, en cas d'indisponibilité, l'allocation d'une indemnité compensatoire aux enseignants lésés (André, 2007). L'indemnité de logement est attribuée uniquement aux enseignants des écoles qui ne disposent pas de logements ou dont les logements ne sont pas habitables²¹. C'est l'inspecteur qui détermine l'état des logements et soumet son appréciation au préfet²². En dernière instance c'est ce dernier qui attribue le certificat de non-logement aux enseignants qui leur permettra de prétendre à l'indemnité. A l'époque où a été mise en vigueur cette réglementation, il était plus intéressant financièrement d'être logé que de percevoir l'indemnité²³. A l'heure actuelle, par contre, les indemnités sont plus élevées qu'un loyer²⁴, elles permettent donc de faire des économies et constituent ainsi un complément de salaire non négligeable compte tenu de la faiblesse des moyens de cette catégorie de fonctionnaires.

Les inspecteurs reconnaissent que le phénomène de repli sur les centres urbains est un choix délibéré des enseignants. Ils analysent ce phénomène comme une évolution irréversible du métier, voire même une reconstruction de la fonction d'enseignant :

« Nous assistons là à une évolution à tous les niveaux, c'est une réalité et il faudrait que l'enseignant ne soit pas toujours perçu comme celui qu'on voyait il y a 30 ans ! » (IEPD, 22/05/08, Réo).

Jusqu'ici, la division vie privée/vie professionnelle existait dans les faits mais n'était pas perçue comme un problème institutionnel. La nouvelle réforme de l'Education, en cours d'application,

¹⁹ Les *per diem* de formation qui leur sont systématiquement refusés sous le prétexte que les instituteurs sont trop nombreux sont à l'origine de nombreux accrochages avec l'État ou les responsables d'ONG. Voir à ce sujet *Le Pays*, 2007, et Ilboudo (2003) qui relatent le *sit-in* organisé par des enseignants du bilingue pour réclamer des *per diem* impayés.

²⁰ C'est le Plan Fides (Fonds d'investissement pour le développement économique et social) qui, en 1946, avait commencé à officialiser la construction de logements de maîtres (Sanou, 1996 : 1705).

²¹ La vétusté des logements est due, entre autres, au fait qu'en 1984 le « Projet Éducation 3 » de la Banque mondiale avait préconisé la construction de logements en banco pour diminuer les frais de construction. Ce type de matériaux n'est pas pérenne (Sanou, 1996 : 1736).

²² Le préfet de Réo reconnaît que des abus sont constatés. Les IEPD auraient tendance à déclarer abusivement des logements non habitables pour que leurs enseignants puissent percevoir les indemnités de logement. C'est pourquoi une commission spéciale de recensement du patrimoine du Meba a été mise en place au niveau du ministère.

²³ L'indemnité était alors de 6 000 F CFA.

²⁴ Les loyers peuvent varier entre 5 000 à 7 000 F CFA pour un « entrer-coucher » (une pièce) choisi par les jeunes enseignants célibataires et 8 000 à 15 000 F CFA pour une villa de 2 ou 3 chambres et salon (F3 ou F4) choisie par les enseignants ayant une famille en charge. Les indemnités de logement varient quant à elles entre 8 500 F CFA (catégorie C) et 27 500 F CFA par mois (catégorie A).

semble prendre en compte cette aspiration des enseignants tout en mettant en place un nouveau système de contrôle. La notation²⁵ des enseignants par les inspecteurs devrait en effet prendre plus largement en compte les phénomènes d'absentéisme et de retards, qui constituent une des critiques majeures à l'encontre des enseignants ne vivant pas près de leur école (voir plus haut, le cas de la plainte du village de Vour). Ayant eux aussi été enseignants, les Inspecteurs de l'enseignement du premier degré²⁶ (IEPD) comprennent la situation dans laquelle sont les maîtres et ont un discours assez peu normatif sur le sujet. Entre autorités et agents du ministère, la question divise.

D'un point de vue global, il existe un décret (n° 2005-045/PRES/PM/MATD du 3 février 2005) obligeant les responsables des services (haut-commissaire, préfet, maire-adjoint, directeurs provinciaux de tous les ministères représentés, médecin-chef de district) à résider sur leur lieu de travail. Pour les directeurs d'école aucun texte officiel ne stipule qu'ils sont tenus à résidence, bien qu'ils soient ainsi pour les autorités locales, persuadés du contraire. Par contre, cette obligation existe pour les jeunes enseignants contraints de respecter les engagements de servir 6 ans en milieu rural à la sortie de l'ENEP. Selon le préfet de Réo : «... *le bon sens a instauré une certaine habitude qui fait que dès qu'il y a une école, le directeur devrait être obligé d'être à côté* ».

Pour le Dpeba, obliger un enseignant à occuper un logement de fonction est impossible et inutile, la seule sanction utilisable étant la suppression de l'indemnité, dont l'attribution semble être la raison première de l'abandon des logements de fonction. Pour autant il ne souhaite pas voir cette mesure appliquée, bien qu'il reconnaisse que la tendance des enseignants à s'éloigner de leurs écoles affecte la qualité de l'éducation. Certains enseignants, encouragés par leurs encadreurs pédagogiques, optent pour des solutions alternatives (ils logent en ville mais passent une ou plusieurs nuits par semaine dans un logement de fonction qu'ils partagent), mais le risque est que leur indemnité de logement leur soit retirée. Un de nos enquêtés nous confiait que certaines autorités commençaient à comprendre et accepter le refus des enseignants de loger près de leurs écoles. Elles préféreraient fermer les yeux sur une attribution injustifiée de l'indemnité de logement parce qu'elles étaient conscientes des conséquences positives de la présence à l'école des instituteurs pendant une partie de la semaine au moins sur la qualité du service rendu. Les intéressés évoquent, quant à eux, plusieurs types de justifications pour expliquer l'éloignement de leur lieu de vie de leur lieu de travail.

Les attitudes des enseignants

■ L'avenir de leurs enfants

L'argument familial est fréquemment avancé par les enseignants mariés dans le critère du choix de résidence en milieu urbain. En effet, un enseignant ayant des enfants peut avoir des difficultés à les scolariser convenablement s'il doit s'installer près de ses élèves dans un village reculé (rareté des maternelles, collèges et lycées). S'installer auprès de l'école dans ces conditions revient à sacrifier l'avenir de ses propres enfants au profit de ceux du village, ce que très peu d'instituteurs sont prêts à faire.

²⁵ La grille salariale établit des catégories (A, B et C) et pour chacune il existe des échelonnements de salaire qui valorisent l'ancienneté. Ce sont les notes attribuées aux enseignants qui permettent de passer d'un échelon à l'autre plus ou moins vite (de 2 à 5 ans).

²⁶ Les écoles publiques de la commune de Réo sont réparties en 2 CEB (Circonscription d'éducation de base) dirigées chacune par un inspecteur.

■ Les contraintes professionnelles du conjoint

Le choix de résidence dépend également des stratégies de couple et du sexe du conjoint qui travaille au village. Lorsque c'est la femme qui travaille en ville (à Koudougou par exemple), la famille choisit cette ville comme lieu de résidence. Si l'homme est instituteur en brousse et que la distance est trop importante pour qu'il rentre chaque soir, il passe la semaine sur le lieu de l'école, avec évidemment des inconvénients évidents pour sa vie de famille. Par contre, quand c'est la femme qui est affectée en zone rurale, elle est souvent amenée à venir s'y installer avec ses enfants, surtout s'ils sont petits, pour pouvoir allaiter et les éduquer. Son mari restera en ville, car les hommes refusent en général d'être logés par leur femme (voir sur le sujet, I. Héma, 2008).

■ Le coût de la vie

Beaucoup d'enquêtés soulignent le fait qu'à Réo la vie est plus chère qu'à Koudougou, pour ce qui concerne les loyers et les produits importés. L'exploitation de la mine de zinc de Perkouan est tenue en partie pour responsable de cette situation, avec l'arrivée subite d'une main-d'œuvre étrangère prête à payer le prix fort.

■ La recherche de confort

Si beaucoup d'enseignants choisissent d'habiter Koudougou c'est aussi parce que Réo, bien que ville et chef-lieu de la province du Sanguié, est considéré comme un village :

« ... pour moi c'est semi-ville, semi-village... A Réo vous voyez ça se passe comme au village et ils trouvent qu'en ville c'est meilleur ! En tout cas la ville a un attrait plus qu'à Réo ! » (Entretien enseignant 4, 23/05/08, Réo).

Cependant, beaucoup d'instituteurs prétendent qu'une amélioration de leurs logements de fonction (espace, accès à l'électricité et à l'eau) les amènerait à revenir près de leurs écoles :

« S'il y avait un logement à l'école de type F3, j'allais rester à l'école avec toute ma famille, mais comme il n'y en a pas on est obligé de loger ailleurs » (Entretien enseignant 7, 23/05/08 Réo).

On peut noter quand même que dans les villages où des logements décents et électrifiés sont disponibles, peu d'enseignants sont présents²⁷, et l'argument d'exiguïté des logements évoqué est contradictoire avec le fait que la plupart des enseignants louent des logements en ville qui sont bien plus petits que ceux qu'offre l'école.

■ L'épanouissement personnel

Outre l'accès aux commodités que sont l'électricité et l'eau courante, c'est l'épanouissement personnel qui est recherché par les enseignants qui choisissent de loger en ville. L'épanouissement d'un enseignant et de sa famille à l'heure actuelle passe, entre autres, par l'accès à la télévision qu'ils considèrent comme un facteur de développement culturel et d'ouverture sur le monde au même titre que l'Internet et l'accès à la téléphonie mobile. Beaucoup expriment aussi la difficulté d'établir des relations sociales au village et disent préférer la ville où ils peuvent plus facilement rencontrer des personnes partageant les mêmes centres d'intérêt :

« En ville vous avez des relations qui sont beaucoup plus étendues ! Non seulement tu es avec l'infirmier, le docteur, le forestier... au village c'est difficile de trouver quelqu'un avec qui échanger » (enseignant 2, 9/07/08, Zoula).

²⁷ Quatre écoles de la commune de Réo (Bognolo A, Goundi B, Sandié et Zoula A) sont alimentées en électricité solaire et un seul logement est occupé.

■ La séparation vie publique-vie privée

Les enseignants cherchent à s'éloigner des villages pour établir une séparation entre leur vie privée et leur vie professionnelle. Les jeunes enseignants notamment ne trouvent pas normal qu'un Parent ou un élève les interpelle chez eux pour des problèmes extrascolaires.

« Je vous dis que lorsque vous logez à l'école vous n'avez pas d'intimité, vous n'avez pas de vie privée parce que tout le monde cherche à savoir comment vous vivez (...). Nous voulons vivre un peu plus cachés... » (Enseignant, 9/07/08, École de Zonla).

« S'ils ont des sollicitations, pendant la récréation je suis là à la sortie des cours, ils viennent m'attraper, m'exposer leurs problèmes. Mais à la maison... non ! Et uniquement les problèmes de l'école parce que les autres problèmes extérieurs à l'école, leurs Parents sont là pour gérer ça, c'est leur travail » (professeur 4, 9/10/08, Lycée provincial de Réo).

L'attitude des enseignants participe de la volonté d'être considéré comme tout autre fonctionnaire, sans être obligé d'investir en dehors des heures de service comme le faisaient leurs prédécesseurs. Les enseignants ne semblent plus disposés à assurer d'autres rôles que celui de dispenser des cours.

La volonté de ne pas s'investir plus que nécessaire au village en y résidant est souvent expliquée par la perte de vocation pour le métier. Les jeunes enseignants ne sont pas prêts à faire le sacrifice de leur bien-être (personnel et familial) pour « se donner » au village dans lequel ils enseignent :

« ...c'est la triste réalité... Disons que la majorité de nos enseignants ne le sont plus par vocation, parce qu'ils auraient aimé être ailleurs, parce que justement ailleurs il n'y a pas autant de contraintes que dans l'enseignement... ils auraient aimé être au niveau de la Santé parce qu'ils savent qu'au-delà des contraintes qu'il y a, il y a quand même en retour une valorisation de l'être qui est en présence. Alors que dans l'enseignement ils estiment qu'il n'y a pas cela, l'enseignant n'est pas valorisé. Même son maigre salaire qu'il a il le réinvestit presque dans l'enseignement ! » (IEPD, 22/05/08, Réo).

Cette perte de vocation a plusieurs explications. Les enseignants et les professeurs se sentent déconsidérés par leurs pairs et mal traités par l'Etat, et cet abandon affecte profondément leur engagement :

« Il y a la vocation, mais les conditions de vie changent, les conditions de vie sont difficiles ; il faut être dans les conditions pour pouvoir mieux donner... Du coup ça dévie un peu les intentions... J'aime la matière, j'ai admiré mes enseignants mais c'est comme une désillusion, je suis déçu... » (professeur, 9/10/08, Lycée provincial de Réo).

Etant donné les faibles salaires et la déprofessionnalisation (recrutement d'enseignants peu à pas qualifiés), beaucoup de jeunes deviennent enseignants non par vocation mais par dépit, « pour ne pas rester sans rien faire », « en attendant mieux ». Avec une motivation principale de survie économique, il est difficile pour l'enseignant d'aujourd'hui d'incarner ce qu'attendent de lui les Parents d'élèves en termes d'investissement dans la vie sociale locale.

Les attentes des parents d'élèves

On l'a vu, les enseignants sont impliqués dans un processus de reconstruction de leur identité, qui se manifeste par un repli sur les centres urbains et le refus d'habiter dans les logements de fonction. Cette situation implique qu'ils fassent le trajet quotidiennement de leur lieu de résidence à leur lieu de travail. Les enseignants admettent que ces trajets quotidiens ont des inconvénients dans la mesure où ils sont soumis aux conditions climatiques et aux aléas de la circulation routière. Leur absentéisme est parfois lié au fait que pour les enseignants qui ont fait des concours professionnels, les procédures de reclassement ne sont pas automatiques et qu'il leur faut faire de nombreux

déplacements à Ouagadougou pour s'assurer que leur dossier « avance » normalement. Ces risques et imprévus peuvent causer des retards et des absences qui sont mal perçus par les Parents d'élèves. Selon eux, un élève qui sait que son instituteur arrive chaque jour à l'heure arrivera lui aussi à l'heure par signe de respect et pour éviter toute remontrance, alors qu'un élève habitué aux fréquents retards de son maître n'attachera pas d'importance à sa propre assiduité ni même à la qualité de son travail. Cette appréciation des Parents est à mettre en relation avec le fait que le seul moyen de contrôle du travail fourni par l'enseignant dont disposent des Parents majoritairement illettrés est le temps passé en classe (Tréfault, 1999 ; Chéron, 2008 : 30). Pour eux l'assiduité est un critère de choix pour évaluer la rigueur d'un enseignant. Les inévitables retards sont pour les Parents le signe d'un travail de mauvaise qualité.

Parallèlement, dans les villages le maître est souvent un des rares lettrés, et en tant que tel un de ceux qui peuvent mobiliser leurs compétences pour permettre aux villageois de faire face à leurs difficultés d'expression et de communication dans le monde actuel :

« S'ils dormaient à l'école, il y a des enseignants qui sont très intelligents et ils ont des conseils même à donner dans le village. En tant que professeurs ils savent, ils peuvent donner des conseils sur les problèmes du village. Mais s'ils ne sont pas là... On souhaite vraiment vivre ensemble, faire tout ensemble » (Entretien APE de l'école de Zoula, 9 juillet 2008).

L'enseignant est fréquemment sollicité par les Parents pour lire, écrire ou corriger des correspondances, conseiller... Ces relations hors cadre scolaire s'estompent bien évidemment avec l'éloignement des enseignants. Pour que les Parents puissent leur demander ces services, ils doivent venir à l'école les jours ouvrables pendant les temps de pause, ce qui limite considérablement les possibilités.

Si l'enseignant souhaite changer sa relation au milieu, les Parents d'élèves, eux, ne comprennent pas toujours cette nouvelle tendance et l'interprètent négativement. Une telle situation n'est pas sans conséquence sur la coproduction de l'éducation puisqu'elle génère des malentendus et installe de la défiance. On sait en effet que plus les enseignants sont intégrés au village, plus les Parents s'impliquent dans la vie de l'école et s'intéressent à la scolarité de leurs enfants, ce qui entraîne en retour une meilleure réussite des élèves (Gérard, 1997 ; Tréfault, 1999 ; Chéron, 2008).

Or, pour que les Parents s'investissent auprès des enseignants, il faut nécessairement qu'ils leur fassent confiance. Dans la conception paysanne des relations sociales, on peut difficilement faire confiance à un étranger de passage, qui vit hors du village :

« [Les paysans] fuient ceux qui les fuient et ils s'approchent plus de ceux qui vivent avec eux ! » (Enseignant école de Goundi B, 5 juin 2008).

La distance sociologique - conséquence de la distance géographique - que les enseignants mettent entre eux et les Parents d'élèves se traduit par un moindre intérêt de ces derniers pour le travail et le cursus de leurs enfants :

« ... quand ils vous font confiance, lors des recrutements vous verrez qu'il y a plein d'enfants qui viennent et il y a même des manques de place au CP1 parce que les Parents ont confiance » (Enseignant 7, 23/05/08, Réo).

DES SERVICES EN DÉCLIN CONTINUS: LES CAS DE L'AGRICULTURE ET DE L'ÉLEVAGE

Le secteur de l'agriculture et de l'élevage dans la commune de Réo offre un cas intéressant de déclin constant du service public correspondant à une perte d'initiative nationale dans des domaines pourtant extrêmement cruciaux. En étudiant son histoire, on voit très nettement de quelle façon ce secteur passe en quelques dizaines d'années de domaine de pointe bénéficiant de beaucoup de moyens au statut de « parent pauvre », soumis aux programmes des bailleurs et articulés à des microprojets locaux, avec une prolifération et un empilement des actions sur des thèmes à forte visibilité mais qui changent constamment (voir sur le sujet, au niveau théorique, T. Bierschenk et J.-P. Olivier de Sardan, eds, 1998).

La réforme permanente des secteurs de l'agriculture et de l'élevage

Au Burkina Faso, après les indépendances, ce sont les Organismes régionaux de développement (ORD), au nombre de onze, couvrant l'ensemble du territoire, qui sont chargés du développement rural. En 1981 les Centres régionaux de promotion de l'agriculture (CRPA) viennent remplacer les ORD. Financés par la Banque mondiale, les CRPA disposent de budgets très importants et d'un matériel suffisant (équipement technique, matériel roulant, carburant) pour permettre aux agents de l'agriculture d'intervenir fréquemment sur le terrain en fournissant du matériel agricole, des intrants (engrais et semences améliorées), des formations, de l'appui-conseil, et du suivi aux agriculteurs. L'objectif principal des CRPA est la formation des petits producteurs aux nouvelles techniques agricoles et leur responsabilisation pour atteindre l'autosuffisance alimentaire nationale. Durant cette première période plusieurs plans et programmes sont mis en place. De 1986 à 1990, le Plan quinquennal de développement populaire (PQPD) basé sur la planification participative a pour objectif la sensibilisation, la formation accélérée et l'encadrement du monde rural. En 1991 débute le Programme national de gestion des terroirs (PNGT), aujourd'hui dans sa phase II, dont l'objectif est l'amélioration des conditions de vie des populations rurales par la mise en place de nombreux projets visant l'augmentation de la productivité du secteur agricole, la diversification de la production, la gestion des ressources naturelles et la sécurité alimentaire.

En 1995, les CRPA sont l'objet d'un réaménagement structurel déterminé par la séparation des secteurs de l'agriculture, de l'élevage et de l'environnement en 3 ministères distincts : le ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources halieutiques, le ministère des Ressources animales et le ministère de l'Environnement et du Cadre de vie. En 1996 a lieu la relecture de la loi de Réorganisation agraire et foncière (RAF). En 1998, les Documents d'orientation stratégique (DOS) complètent le Programme d'ajustement structurel agricole (PASA) de 1993 et prévoient un certain nombre de réformes pour les secteurs de l'agriculture et de l'élevage : assouplissement du système de fixation des prix des produits agricoles, libéralisation du commerce intérieur et extérieur, sécurisation foncière, promotion et soutien de l'investissement privé et création d'emplois agricoles. Ce réaménagement vise très clairement la privatisation et la libéralisation du secteur agricole. Cela conduit à de nombreuses difficultés sur le terrain. La faiblesse du budget public alloué au secteur de l'agriculture entraîne une inertie des directions provinciales qui ne peuvent plus, faute de moyens, intervenir auprès des producteurs. La Direction provinciale des ressources animales (DPRA), par exemple, ne conduit plus aucune activité d'encadrement et d'appui. Elle se limite à l'inspection des viandes et au contrôle de la fraude. Les autres services rendus (vaccinations, soins vétérinaires) sont de moins en moins demandés parce qu'ils sont devenus payants. A ce coût s'ajoute la contribution aux frais de déplacement que demandent les agents aux producteurs quand ils doivent se déplacer pour intervenir. Dans certaines régions la volonté de soutenir et promouvoir le secteur privé est visible avec l'installation de vétérinaires mandatés qui, ayant les mêmes domaines de compétences, remplacent les vétérinaires des DPRA.

A partir du milieu des années quatre-vingt-dix, différents plans et programmes sectoriels sont élaborés. Il ne s'agit plus d'un développement global du secteur agricole mais de l'appui à des composantes diverses, soutenues par des programmes spécifiques. En 2000 le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) se donne pour mission l'accélération de la croissance et du pouvoir d'achat et un meilleur accès des pauvres aux services sociaux de base propices à l'emploi et aux activités génératrices de revenus. Le CSLP réoriente les stratégies sectorielles de chaque ministère et met en place un cadre de partenariat pour le secteur privé et l'aide avec la création du Cadre national de sécurité alimentaire (CNSA). En 2002 le Plan d'action-système d'information sur la sécurité alimentaire (PA-Sisa) entraîne la réorganisation du ministère de l'Agriculture. De 2002 à 2005 est appliqué le Programme spécial sécurité alimentaire (PSSA) financé par la FAO. Il permet la mise en place de différents projets visant à appuyer individuellement des éleveurs et des producteurs. En 2006 débute la deuxième phase du PNGT (PNGT 2) qui, à la différence de son prédécesseur, n'intervient que dans les communes rurales. Les producteurs doivent établir des Programmes de développement villageois (PDV) qui sont soumis à appréciation et financés.

Les projets du secteur agricole dans la province du Sanguié

La prolifération et l'empilement des réformes au niveau national a bien entendu des effets au niveau local au travers de la multiplicité des projets qui s'inscrivent dans les réformes proposées ou se développent en parallèle de celles-ci, certaines coopérations n'ayant que des interventions localisées. De ce point de vue, l'inventaire chronologique des projets qu'ont connu les producteurs de la région de Réo en matière d'agriculture et d'élevage depuis ces dernières années est édifiant :

- 2000-2004 : Programme de développement de l'aviculture villageoise (PDAV) initié en 2000 dans le cadre du Plan d'actions et programmes d'investissement du secteur de l'élevage (PAPISE) qui lui-même s'inscrit dans les recommandations des Documents d'orientation stratégique (DOS) qui prévoient une amélioration des services de l'élevage et de l'agriculture à l'horizon 2010, entre autres par le renforcement de l'aviculture ;
- 2000-2005 : Plan d'action pour la filière riz (PAFR) financé par la France. Aménagement pérenne de bas-fonds pour la production rizicole et création d'organisations de producteurs de riz (OPR) pour la gestion de la production ;
- 2001-2006 : Programme de développement de la petite irrigation villageoise (PDPIV) qui fait partie du programme Pays pauvres très endettés (PPTE). Ce projet consiste à produire du maïs en saison sèche dans les bas-fonds aménagés ;
- 2002-2006 : Projet de production du riz pluvial (PPRP) financé par la Coopération Taïwanaise ;
- 2002-2006 : Programme de développement local, Sanguié-Boulkiemdé (PDL-Sab), vaste cadre d'inscription de projets comme le Projet de renforcement de l'aviculture villageoise (PRAV).
- 2003-2009 : Projet « petits barrages » financé par la Banque africaine de développement (BAD). Il ne concerne pour le moment qu'un seul village du Sanguié mais prévoit de s'étendre à d'autres dans les années à venir. Le projet prévoit la mise en valeur et la gestion durable des barrages. La valorisation des retenues d'eau permettra de promouvoir les activités agro-pastorales.
- 2004 à 2006 : Programme de renforcement de l'aviculture villageoise (PRAV). Le PRAV s'inscrit dans le cadre du PDL-Sab (Programme de Développement Local-Sanguié, Boulkiemdé) et poursuit les acquis du PDAV initié en 2000.
- 2006-2010 : Projet d'appui aux filières agro-sylvo-pastorales (PAFASP) financé par la Banque mondiale et concernant 9 régions. L'objectif est d'améliorer la compétitivité de filières ciblées sur les marchés nationaux, régionaux et internationaux. Ce projet est réservé à des producteurs individuels déjà installés qui sont lancés dans une dynamique commerciale. Les

conditions pour y souscrire suppose déjà un certain nombre de compétences et des capacités financières car il faut faire monter le projet par un cabinet, être en mesure de financer 35% du montant demandé, disposer déjà d'infrastructures et de résultats en termes de production.

- 2007 : Activités de renforcement des organisations professionnelles des éleveurs (Ariope) financé par la France. Ce projet consiste à mettre en place des Fédérations des éleveurs du Burkina (FEB) et à les appuyer financièrement pour la construction d'infrastructures (poulaillers, étables, porcheries...) et la sensibilisation à l'utilisation d'aliments améliorés pour promouvoir l'élevage intensif.

Analyse

Sur le plan quantitatif, l'offre de projet va crescendo de 2000 à 2004. On passe de 1 à 6 projets avec une stabilisation entre 2004 et 2006. Puis l'offre décroît en 2007-2008 avec trois projets. D'un point de vue thématique, on constate que de 2000 à 2006 les spéculations nécessitant des systèmes d'irrigation (riz, maïs) sont à la mode. 2006 est une année charnière où la tendance s'inverse puisque les projets d'appui à l'irrigation sont arrêtés tandis que commencent les projets d'appui aux filières. Jusqu'en 2006 on a affaire à des projets dans la logique de l'aménagement du terroir (bas-fonds, barrage, organisations paysannes, développement local), alors qu'à partir de cette date les projets soutiennent les logiques d'agrobusiness (PAFASP, Ariope).

On observe des cycles de multiplication et de dispersion qui évoluent selon les thèmes à la mode du moment : l'agriculture, l'élevage, tantôt abordé sous l'angle du développement local, tantôt de l'agrobusiness ou de la gestion foncière... Les agents de l'Agriculture et de l'Élevage sont parfois au centre du processus. Certaines catégories socioprofessionnelles sont tantôt fortement appuyées, tantôt oubliées. L'agriculture familiale est soutenue puis laissée à l'abandon ou même dénigrée. Les acteurs locaux sont dans une situation permanente de réforme abandonnée et reprise, soumis à des dispositifs qui varient d'une période à l'autre. La crise alimentaire actuelle fait prendre toute la mesure de l'absence de cohérence et de réflexion dans la durée des politiques agricoles. Le directeur provincial de l'agriculture nous a relaté notamment le cas du Papem, qui visait à mettre à la disposition des producteurs des semences améliorées produites directement au sein des directions régionales et qui a été suspendu par le PASA de la Banque mondiale en 1998. Aujourd'hui le Programme de développement du secteur semencier (PDSS) revient sur la vulgarisation des semences améliorées dont la suppression s'est révélée problématique pour les producteurs et contradictoire avec les orientations actuelles d'accroissement de la production :

*« En ce qui concerne la production semencière, on avait notre Papem, et la Banque mondiale qui vient et qui dit non, il faut laisser ça aux mains des producteurs ! Et voilà qu'aujourd'hui nous sommes à moins de 6% de taux d'utilisation de semences améliorées dans ce pays ! Donc les Papem vont revenir ! »
(Entretien avec le DP de l'agriculture, 04/06/08).*

Cette accélération du rythme temporel dans un domaine dans lequel il n'existe aucune ligne directrice qui survive aux intérêts et aux engouements du moment entraîne chez les agents des services et les producteurs une logique opportuniste de « coups ». Les agents ne sont disponibles et prêts à remplir leurs tâches d'appui-conseil aux producteurs que quand des moyens sont mis à leur disposition. Les directions provinciales sont quasiment inexistantes lorsqu'elles ne sont pas alimentées par des ressources externes. Les producteurs expriment également leur désarroi quant à l'absence de continuité des projets sur le terrain. Le constat est que beaucoup de projets sont mis en place et non achevés, que d'autres encore sont implantés mais abandonnés parce que les bailleurs ne fournissent pas les moyens nécessaires à leur pérennité et que des promesses sans suite leur sont faites. Beaucoup disent ne pas être entendus ni écoutés, ne pas avoir le choix que de ce qui leur est proposé, ne pas participer activement aux décisions qui les concernent. Cependant, malgré ces

difficultés, les producteurs ne refusent généralement pas l'implantation d'un projet et adoptent une attitude de « sélection » ou de « détournement » (Olivier de Sardan, 1995 : 133) de celui-ci selon leur logique propre. Comme le dit un éleveur rencontré à Réo : « *Toute aide est toujours bonne à prendre* » (Eleveur 2, 10/07/08, Réo).

LE SYSTÈME DE SANTÉ À RÉO : UNE COMPARAISON AVEC BOROMO

L'analyse du système de Santé dans la commune de Réo a été proposée dans un rapport précédent (voir R. Médah, 2008). Dans le présent chapitre, nous aimerions élargir la focale d'observation en intégrant une seconde commune dans laquelle nous avons déjà effectué des observations sur le même sujet, en l'occurrence la commune de Boromo (voir R. Médah, 2007). L'idée est de monter en généralité en proposant une approche comparative, nous permettant d'avancer dans la saisie des facteurs structurels déterminant l'offre et la demande de soins de Santé. L'exercice comparatif nous a permis d'en retenir trois :

- les décisions administratives en matière sanitaire, elles-mêmes dépendantes des caractéristiques propres des régions considérées ;
- l'histoire locale, notamment les éléments (colonisation, rôle des missions) qui ont pu créer chez les populations des dispositions pratiques et cognitives à se saisir ou non d'un certain type d'offre en matière de soins de Santé, entraînant des réactions d'ajustement de la part des professionnels ;
- les dynamiques politiques qui peuvent, selon les cas, accélérer ou au contraire ralentir le désenclavement des institutions à caractère participatif chargées de prendre en charge une partie de l'offre sanitaire.

Caractéristiques géographiques et types d'offre formelle

Bien que le district sanitaire de Réo ait une population presque deux fois supérieure en nombre

(60 075 habitants) à celle de Boromo (34 000 habitants), l'offre sanitaire est meilleure dans ce dernier district. On note que le personnel de Santé y est mieux réparti (voir Tableau n°3). Les agents de Santé de Réo sont principalement concentrés dans le chef-lieu, selon un ratio de 577 usagers pour 1 agent de Santé au CM, tandis que l'on atteint par exemple des ratios de 3 088 et 4 203 usagers pour 1 agent de Santé dans les CSPS de Bonyolo et Zoula. Dans le district sanitaire de Réo les ratios usager/agents sont en moyenne 4 fois plus élevés dans les villages que dans le chef-lieu, alors que le type de structure, un CM résiduel, ne justifie pas cette différence. Dans le district de Boromo les ratios sont seulement 1,36 fois plus élevés dans les villages que dans le chef-lieu. La répartition entre ville et campagne est plus équilibrée à Boromo qu'à Réo.

En outre, Boromo bénéficie de caractéristiques géographiques favorables. C'est une ville carrefour située sur la Nationale n° 1, à mi-distance de Ouagadougou et de Bobo-Dioulasso. Cet emplacement stratégique fait que la ville bénéficie d'un Centre médical avec antenne chirurgicale (CMA) pour faire face à la prise en charge des accidentés de la route. En revanche, Réo est une cité enclavée dans l'ombre d'une grande ville, Koudougou, un centre de référence excentré pour plusieurs CSPS faisant partie de son district sanitaire. Zoula et Goundy sont beaucoup plus proches du CHR de Koudougou qui, dans la hiérarchie sanitaire, couvre le district de Réo. Laba est situé à 100 km de la ville de Réo et à 33 km seulement du CMA de Boromo. Les références du CSPS de ce village se font donc plus aisément vers cette ville. Cette situation empêche la mise en place d'un CMA qui pourrait

recevoir de façon optimale les malades référencés par les CSP du district. Réo reste pourvu pour le moment d'un CM résiduel.

Tableau 3. Répartition du personnel dans les formations sanitaires et populations couvertes à Boromo et à Réo (2008)

Formations sanitaires (FS)	Population	Personnel de soins	Nbre d'habitants/agent
Réo			
CM Réo	15 585	27 ²⁸	577
CSPS sect.9 Réo	11 388	07	1 655
CSPS Bonyolo	15 443	05	3 088
CSPS Goundi	5 967	06	994
CSPS Zoula	8 407	02	4 203
Boromo			
CSPS Boromo	19 096	18	1 060
CSPS Nanou	2 578	02	1 289
CSPS Ouahabou	11 199	05	2 239
CSPS Ouroubono	1 640	02	820

Source : données disponibles dans les districts sanitaires de Boromo et de Réo

Histoire locale et structuration de la demande de Santé

A Réo, on constate une forte propension des populations à se tourner vers l'offre formelle de Santé. C'est beaucoup moins le cas à Boromo. Cela pourrait s'expliquer en partie par l'histoire locale. A Réo, nous avons vu que les missions catholiques ont été très actives dès le début de l'époque coloniale. Le succès de leur œuvre de conversion a entraîné un engouement populaire pour les services publics (surtout l'Education et la Santé) qu'elles avaient amenés dans leur sillage. Dans le district, aller dans un centre de Santé signifie soigner son corps mais surtout montrer (à soi-même et aux autres) son identité de chrétien. Mise en place par les missions d'évangélisation catholique, la médecine moderne est en relation forte avec l'identité sociale.

A Boromo, l'histoire locale est totalement différente. Ici, il n'y a pas eu d'intervention des missions catholiques, probablement parce que la ville, musulmane dans sa majorité, était perçue comme réfractaire à leur implantation. Les soins de Santé formels ont été imposés de force par l'administration, dans un contexte culturel peu favorable à leur introduction, les populations étant partagées entre les croyances animistes (pour les autochtones) et musulmanes (pour les populations venues au XIX^e siècle, dans le contexte du *jihad* de M. Karantao). Selon R. Médah (2007), pour pallier les carences de la demande dans cette ville et dans les villages alentour, des délégués étaient désignés pour faire des tournées dans les familles afin de chercher les malades et les amener aux soins. Les femmes enceintes étaient également conduites de force au dispensaire pour l'accouchement. La population rejetait l'isolement des patients souffrant d'une maladie contagieuse qui impliquait l'interdiction faite aux proches de rendre visite aux malades.

La « surpolitisation » dans le domaine de la Santé

L'usage politique des instances participatives chargées de fournir une partie de l'offre sanitaire est beaucoup plus fréquent à Réo qu'à Boromo. On l'a dit, à Réo, les organisations de type Coges ou la

²⁸ Ce nombre correspond réellement au personnel soignant au dispensaire et à la maternité du CM. Nous n'avons pas tenu compte des médecins, des laborantins, des pharmaciens et du personnel administratif.

mutuelle de santé sont victimes d'une surpolitisation qui favorise la cooptation et empêche l'émergence de personnalités compétentes pour les diriger. C'est beaucoup moins le cas à Boromo. Les Comités de gestion (Coges) y sont très actifs et relativement efficaces. Les gens ont déjà participé à ses assemblées générales et référence y est souvent faite lors des entretiens. A Boromo, la population connaît le Coges. A Réo, cette structure est quasiment ignorée. A Boromo, il existe une mutuelle de santé (mise en place à l'initiative du médecin-chef de district) tandis qu'à Réo, malgré une intention affirmée, il n'a jamais été possible de la mettre en place. La mutuelle de Boromo fonctionne avec des difficultés, mais elle a l'avantage d'avoir suscité une certaine adhésion de la population. Elle est relativement fonctionnelle.

Analyse

Les demandes de soins de Santé sont structurées de façon différente à Boromo et à Réo. Face à l'offre formelle, la demande boromolaise est faible tandis que la demande réolaise est potentiellement forte, sauf sur certains aspects spécifiques comme l'accouchement, la plupart des parturientes préférant accoucher au domicile d'une ex-accoucheuse villageoise très appréciée (voir sur le sujet, R. Médah, 2008). De manière complémentaire à Boromo, la demande de soins informels est forte, qu'elle s'adresse aux « pharmacies par terre » (très présentes dans la ville) ou aux tradipraticiens, ceux qui sont réunis en association (dont 80% sont de tradition musulmane) et ceux qui ne le sont pas (les différents soignants et guérisseurs plus ou moins spécialisés liés à la tradition animiste). A Réo, cette offre informelle est par contre assez peu présente.

Tableau 4. Quelques caractéristiques du système de Santé à Boromo et à Réo

Éléments composant l'offre	Boromo	Réo
Population	34 000 hbts	60 075 hbts
Formations sanitaires	1 CMA et 4 CSPS	1 CM et 4 CSPS
Population à plus de 10 km d'une formation sanitaire	11,72%	8,4%
Accès à un médecin	1/100 508 habitants	1/141 405 habitants
Nbre de contacts/hbt/an (2004)	0,32	0,23
Coges	Efficace (suscite l'intérêt de la population)	Non efficace (peu connu par la population)
Mutuelle de santé	Existe	N'existe pas
État de l'offre formelle	Meilleure couverture sanitaire, meilleur accueil, usage de la coercition	Couverture sanitaire moins bonne, accueil médiocre, pas d'usage de la coercition
État de l'offre informelle	Médicaments de rue et médecine traditionnelle développés	Médecine traditionnelle moins développée sauf dans le domaine de l'accouchement
Etat de la demande	Faible disposition à aller vers l'offre	Forte disposition à aller vers l'offre

Sources : Ministère de la Santé (Plans de développement sanitaire de Boromo et de Réo, 2005) données d'enquête 2007, 2008.

Par ailleurs, nous avons constaté que l'offre formelle de soins de Santé de Boromo est mieux structurée que celle de Réo et que les instances para-sanitaires avec participation des populations y sont moins politisées.

On examinera ici le rapport entre demande et offre de soins *ceteris paribus*, tel qu'il peut être défini à partir de l'étude des deux contextes, en excluant la variable explicative, mais qui s'applique dans tous les contextes, d'un accès à la Santé fondamentalement déterminé par son prix, la politique sanitaire étant axée depuis l'Initiative de Bamako sur le recouvrement des coûts, qui a transformé l'offre de Santé en un droit disponible seulement pour celui qui a les moyens de se l'offrir (voir conclusion)²⁹.

Notre hypothèse est la suivante : **il y a un ajustement de l'offre aux caractéristiques de la demande en soins de Santé.** Nous partons de l'idée que face à des recours massifs et prioritaires aux soins de Santé informels, les agents de l'offre formelle tendent à être proactifs et à s'investir pour capturer la demande, de manière à la faire augmenter, aussi faiblement soit-il, car c'est dans cette demande que leur institution de travail trouve en partie sa justification. On retrouvera donc cette attitude plutôt à Boromo qu'à Réo. Ce qui ne veut pas dire que les agents de Santé de Boromo n'ont pas de comportements relevant des dysfonctionnements bien connus des services de Santé dans les pays en développement (voir sur le sujet Gobatto, 1999 et Médah, 2007). Cependant, dans ce type de contexte, les structures locales chercheront à développer une offre « forte » et d'une qualité relativement acceptable. En revanche, dans un contexte comme celui de Réo, où la demande est un véritable plébiscite pour les soins de Santé formels, les agents ne sont pas forcément incités à adopter une démarche proactive. Ils n'ont pas à attirer des usagers qui, quoi qu'il arrive, ont des dispositions potentielles à fréquenter leurs services.

Pour développer la demande, les agents de Boromo ont à disposition plusieurs outils (voir Tableau n° 4), certains sur lesquels ils peuvent peser et certains qui font partie de leur contexte de travail :

- une répartition plus favorable de l'offre sanitaire (voir Tableau n° 3) ;
- les recours à la coercition. Dans un rapport précédent (voir Médah, 2007) nous avons évoqué quelques-unes des méthodes par lesquelles les agents de Santé mettent en place des stratégies manifestes de capture des usagers, notamment en ce qui concerne les parturientes : mise en place de « gains exclusifs » (la mairie exige une attestation d'accouchement - qui n'est obtenue que si la mère a accouché à la maternité - avant de délivrer un acte de naissance aux parents) ou de sanctions (système d'amendes lorsque les femmes n'accouchent pas au CMA mais viennent aux consultations postnatales),
- le développement d'un accueil correct. Nous n'avons pas enregistré dans nos enquêtes de plaintes massives de la part des usagers à l'égard des services de Santé quant à l'accueil, mais plutôt, çà et là, des critiques ayant trait à la personnalité de tel ou tel autre agent ;
- la mise en place d'institutions fonctionnelles (Coges, Mutuelle de santé).

Par contre, à Réo, nous n'avons pas perçu de stratégies claires de capture des usagers. On le voit d'ailleurs bien en matière d'accouchement puisque le recours à Salimata Kamouni, l'ex-accoucheuse villageoise dont nous parlions plus haut, est massif. En revanche, nous avons enregistré des plaintes récurrentes sur la mauvaise qualité de l'accueil, la négligence, voire la brutalité dont font preuve les agents, et sur la compétence même de certains agents à soigner leurs patients, dont on peut donner quelques aperçus, extraits de Médah (2008) :

« A Réo, le manque d'accueil est mis en rapport avec l'importance accordée à la télévision pendant la garde et avec la maltraitance dont font preuve certains agents de Santé. Le fait que l'attention des agents de Santé est distraite par la télévision pendant la garde est relevé par beaucoup de personnes interrogées. Regarder la télévision entraîne un mauvais accueil de l'utilisateur : le personnel ignore l'arrivée du patient et traîne avant de le recevoir surtout lorsque le patient ne parle pas français, la langue véhiculaire au sein

²⁹ Les politiques actuelles de mise en place de soins gratuits pour certaines affections et certaines catégories d'usagers ne semblent pas pour l'instant pouvoir contrebalancer cette situation de fait (voir sur le sujet, Ridde, 2007, Ridde et Bicaba, 2009, S. Sangaré, 2009).

du service. L'accueil est encore moins bon si le patient est pauvre et ne peut honorer l'ordonnance prescrite. De la violence psychologique (négligence et injures), la maltraitance peut aller jusqu'à la violence physique. Ce sont les praticiennes (notamment les sages-femmes) qui sont les plus stigmatisées. La critique est également très importante à l'égard des stagiaires à qui les professionnels confient le suivi de leurs patients. Ils suscitent beaucoup de méfiance chez les usagers. »

L'offre et la demande de soins de Santé et leurs relations ne sont donc pas partout les mêmes. Le type d'infrastructures présentes à l'échelle locale et décidées au niveau national selon une analyse des caractéristiques géographiques des chefs-lieux qui reçoivent les formations sanitaires de référence (CMA, CHR, etc.) joue un rôle. A ces différences spatiales s'ajoute le fait que l'orientation de la demande de soins de Santé vers l'offre formelle ou l'offre informelle dépend en grande partie de l'occasion que les populations ont eu à un moment de leur histoire d'associer les soins du corps à leur identité, tel que l'Islam et les missions catholiques l'ont proposé au milieu du XIX^e siècle et au début du XX^e siècle. C'est ainsi que les Réolais ont adopté la biomédecine par le truchement de leur conversion religieuse. Dans ce contexte social, les services de Santé développent une logique d'ajustement inversé : quand la demande est faible leur offre est « forte » et vice versa. L'emphase mise sur l'offre peut faire la différence puisqu'à Boromo, en 2004, le nombre de contacts par habitant et par an est de 0,32 alors qu'il est seulement de 0,23 à Réo (voir Tableau n° 4).

CONCLUSION : QUELQUES PISTES DE TRAVAIL

L'action publique est influencée traditionnellement par le modèle d'un Etat autoritaire dans lequel l'utilisateur n'est pas un usager mais un assujéti (voir sur le sujet J. Chevallier, 1992). Sujet passif, tenu à l'obéissance, il est pris en charge par l'administration, est la cible de son action, quadrillé par son appareil. C'est l'idée de puissance publique qui domine. Les changements récents en matière d'action administrative ont introduit l'idée de développement d'une administration de service, se préoccupant du bien-être des populations, orientée autour de leur satisfaction, les prestations offertes renvoyant à la jouissance de droits, notamment en matière civile et politique (droits de première génération) et en matière économique et sociale (droits de seconde génération). Le matériel présenté dans les pages précédentes permet de faire un premier état des contraintes qui pèsent sur la mise en place d'un contexte dans lequel les usagers pourraient bénéficier de ces droits. Nous avons divisé l'analyse entre la présentation des contraintes institutionnelles dans le domaine proprement politique (correspondant aux chapitres « Les dynamiques politiques locales » et « La surpolitisation de l'espace public ») et dans celui du service public (correspondant aux autres chapitres, voire aux autres travaux proposés sur Réo, cf. Bibliographie), en prenant trois exemples illustrant la diversité des cas de figure rencontrés.

Les contraintes institutionnelles dans le domaine politique

Michael Walzer dit que « dans toute société diversifiée, la justice ne produira l'harmonie que si elle produit la séparation. Les bonnes barrières font les bonnes sociétés » (1997 : 441). Il ajoute :

« Nous ne savons jamais exactement où poser les barrières ; elles n'ont pas de place naturelle. Les biens qu'elles distinguent sont des artefacts ; tout comme on les a faites, on peut les refaire. Les frontières sont donc vulnérables à des changements des significations sociales, et nous n'avons pas d'autre possibilité que de vivre avec les continus coups de sonde et incursions que produisent ces changements » (1997 : 442).

Les descriptions que nous avons produites dans la première partie de ce rapport soulignent la difficulté à établir ces barrières. Elles sont de différents ordres :

- spatial : on l'a dit, à Réo le champ politique local se réduit à un simple espace politique local, caisse de résonance d'enjeux qui se situent à une échelle plus élevée. Les ressources matérielles et d'autorité présentes dans le contexte communal échappent en grande partie aux compétitions et aux controverses locales et sont l'objet et le moyen d'expression privilégié des luttes de factions entre politiciens basés à la capitale ;
- dans la possession des biens sociaux nécessaires pour faire de la politique : la collusion du pouvoir économique et du pouvoir politique est un des traits marquants du système burkinabè depuis le retour à la démocratie. Depuis 1995, la décentralisation a été un des moyens privilégiés de la conversion d'un type de capital dans un autre et la commune de Réo n'échappe pas à cet état de fait général ;
- dans les rapports entre représentants et représentés : la décentralisation a accompli sa promesse principale, celle de rapprocher l'administration des administrés. Les populations avouent avoir en général moins peur de se rendre à la mairie qu'à la préfecture. Cependant, ce rapprochement ne s'est pas accompagné d'une distinction très claire des besoins et de l'opinion des populations par rapport à ceux des élites. Le modèle politique de référence mobilisé par les élites reste l'unanimité, avec l'image d'un groupe rassemblé derrière un leader ou un parti (voir sur le sujet, Jacob, 2006³⁰). Les techniques de gouvernement offertes par la démocratie représentative, dans lesquelles se cantonnent très strictement les collectivités territoriales burkinabè - par opposition aux communes maliennes par exemple qui laissent une certaine ouverture à la démocratie participative -, qui reposent très strictement sur la délégation d'autorité assortie de la promesse de renouvellement périodique du personnel politique (voir sur le sujet B. Manin, 1995), ne font que renforcer cet état de fait. L'ensemble des problèmes rencontrés par la mairie de Réo nous paraît relever de cet unanimisme de base, qui n'est évidemment pas un élément propre à la gouvernance communale réolaise: pas de circulation de l'information, pas de négociation *ex ante* de la décision, interprétation systématique de l'opinion critique comme manœuvre de l'adversaire politique, usage des populations comme « bétail » électoral... ;
- dans les possibilités légales : la loi autorise des pratiques qui tendent à abolir les barrières entre les biens sociaux et leur sphère d'influence, par exemple en autorisant la présentation de candidatures de personnes qui ne sont pas résidentes de leur circonscription électorale (ce qui laisse la porte ouverte à l'absentéisme et à l'extraversion du débat local - voir plus haut - ³¹) ou la présentation de candidats qui sont par ailleurs employés communaux (ce qui peut poser problème dans les cas où le parti de l'agent n'est pas celui du maire ou celui de l'usager)... ;
- dans l'absence de protection des droits des citoyens vis-à-vis de l'Etat : on l'a vu dans le chapitre sur les plaintes, la grande réticence des populations vis-à-vis de l'expression publique de la critique sur les affaires locales et la manière dont elles sont gérées s'explique d'abord par la crainte de la répression, enracinée dans une série d'exemples extrêmement précis, dans

³⁰ Pour G. Sartori, en Europe également : *"Jusqu'au XVIIIème siècle, la diversité était généralement considérée comme un facteur de discordance et de désordre provoquant la ruine des Etats, et l'unanimité était perçue comme le fondement de tout gouvernement. Par la suite, l'attitude contraire l'emporta peu à peu et c'est l'unanimité □ et non plus les différences d'opinion et la diversité □ qui finit par être regardée avec suspicion"* (1973 : 264).

³¹ Il est probable que cette mesure cherche à régler une contradiction entre le déficit de cadres résidant dans les collectivités territoriales de moyenne et petite envergure et l'exigence des bailleurs d'instaurer à tout prix la décentralisation en Afrique de l'Ouest (voir sur le sujet, Jacob, 2006).

lesquels chacun a pu se rendre compte *de visu* de la manière dont les corps des opposants pouvaient être traités dans le cadre d'un régime tyrannique³².

Les contraintes institutionnelles dans le domaine du service public

De manière générale, nos études ont insisté jusqu'à présent sur l'orientation essentiellement quantitative de la délivrance de services publics, sur son découpage sectoriel, sur les ruptures qui se manifestent dans leur chaîne de production, sur les difficultés des institutions à traiter des cas particuliers ou qui demandent une coordination entre les services (comme l'état civil ou l'approche de l'indigence), sur les difficultés à traiter les plaintes. En outre, nous avons découvert que la fonction publique tend à protéger ses membres en défendant leur emploi, en limitant leur responsabilité et l'utilisation possible des sanctions (voir également sur le sujet, D. Darbon, 2001). On en a vu deux exemples dans le texte, avec les instituteurs (cas de l'école de Vour et cas plus général du problème posé par leur repli sur le milieu urbain). On pourrait en citer d'autres avec la vente de médicaments prohibés par le personnel de Santé, contre lesquels les recours de la hiérarchie restent faibles et peu efficaces (voir sur le sujet R. Médah, 2008).

Elles insistent également sur l'absence d'autonomie de la fourniture de service vis-à-vis des usagers (coproduction) et des agents d'interface (*sur-personnalisation* de la délivrance du service). De ce point de vue, nos travaux vérifient la pertinence de l'hypothèse de M. Lipsky sur le fait que les politiques s'accomplissent pour l'essentiel dans les rapports de service entre agents prestataires et administrés (1980). Cette sur-personnalisation du service public est d'abord liée aux carences institutionnelles et aux déficits matériels évoqués à plusieurs reprises. L'agent de base doit surinvestir s'il veut délivrer une prestation correcte car c'est sur lui qu'en fin de compte revient la tâche d'absorber les écarts entre les effets d'annonce des autorités nationales et les réalités de terrain ou les contradictions éventuelles des politiques... Cependant, ce poids important réservé à l'agent d'interface dans la délivrance du service lui confère également une très grande autonomie décisionnelle dans ses rapports aux usagers. On ne rencontre pas dans les contextes où nous travaillons d'agents qui délivrent leurs prestations de manière « indifférente ». Ils travaillent en fonction de l'idée qu'ils se forgent de ce qui est bon pour les administrés ou modulent leurs prestations en fonction du statut de ceux qui sont en face d'eux. Leurs pratiques varient selon qu'ils ont affaire à des « évolués » ou au contraire à des gens pauvres, à des illettrés ou encore des prostituées, des mères célibataires, des drogués, des voleurs ou des enfants des rues... Cette liberté de l'agent peut également être utilisée pour augmenter les occasions de rémunération personnelles là où c'est possible (corruption, ventes de médicaments prohibés...). Elle est rarement limitée par les supérieurs hiérarchiques, qui ont également leurs propres « arrangements ».

Par ailleurs, les pratiques des agents sont inspirées par des modèles de régulation des rapports avec les usagers qui tiennent à l'histoire propre du service auquel ils appartiennent, à son importance pour les bailleurs de fonds, pour l'Etat, mais aussi pour les populations. Le modèle commun à tous les services est le modèle communautaire, qu'on retrouve dès les premières interventions de développement : il est assumé partout en Afrique de l'Ouest que l'utilisateur du service, quelle qu'en soit la nature, est également en partie son producteur, participant aux coûts de sa réalisation³³. Nous avons parlé à ce propos de coproduction. Par ailleurs, ce sont des modèles spécifiques ou une combinaison de modèles (étatique et communautaire, communautaire et marchand...) qui informent

³² La question de savoir si ce régime tyrannique a disparu après l'affaire Zongo reste matière à débat. Serait-on passé depuis à un régime qui serait seulement « *semi-autoritaire* » (voir sur le sujet Hilgers et Mazzochetti, eds, 2006) ? Les populations sont toujours beaucoup plus prudentes que les élites à ce propos, et les différences cérémonies expiatoires organisées par le régime actuel n'effacent pas forcément toutes les ardoises.

³³ Nos analyses sont inspirées de J. Godbout, 1992.

les pratiques des agents des différents services. Nous prendrons trois exemples pour illustrer cette hypothèse : celui de l'infirmier, de l'instituteur et de l'agent de l'Action sociale³⁴.

L'infirmier

La pratique de l'infirmier est informée à la fois par le modèle communautaire et par le modèle marchand, avec une prédominance du second sur le premier. Depuis la mise en place de l'Initiative de Bamako (en 1993 pour le Burkina Faso) et d'un dispositif axé essentiellement autour du recouvrement des coûts, on a fait du processus de délivrance des soins de Santé de base un processus en apparence entièrement sous le contrôle des communautés, en mettant en avant le thème de leur participation financière et de leur responsabilité dans la gestion des fonds provenant des tickets modérateurs et de la vente des médicaments. On a créé pour ce faire les Coges, formés de représentants de la communauté de base, sous la supervision d'un délégué du personnel de Santé (qui conseille et valide les bilans d'activités). La responsabilisation des Coges a bien souvent signifié concrètement le contrôle de la décision de l'ensemble du système par les professionnels de Santé, notamment par l'infirmier, du fait des carences d'organisation et de compétences des membres des Coges, de simples paysans le plus souvent. Les centres de Santé ont été transformés, comme le disent beaucoup de professionnels, en « *centres commerciaux* ». L'infirmier est devenu le principal acteur d'un système de délivrance de soins dont la particularité est de ne proposer que des *droits négatifs* aux usagers : n'en sont bénéficiaires que ceux qui ont les moyens de payer pour cela. L'usager potentiel de Réo qui ne peut pas aller dans les formations sanitaires parce qu'il n'a pas les moyens de le faire subit donc une double perte : pour sa santé et pour son statut social, puisqu'on a dit que les habitants s'étaient fortement identifiés au système de soins apportés par les missions et que ce système était devenu un besoin socialement reconnu (voir sur le sujet, au niveau théorique, M. Walzer, 1997 : 135). Cette analyse ne peut pas être forcément reproduite à l'identique dans le cas à Boromo.

Dans le domaine de la Santé, la préoccupation pour l'équité, pourtant contenue dans l'IB, a été oubliée et l'attention des acteurs s'est concentrée sur l'efficacité de l'organisation mise en place (viabilité financière - les recettes propres générées -, résultats - nombre de consultations nouvelles, nombre de consultations dans la population des femmes en âge de procréer, nombre d'enfants vaccinés -). L'infirmier a un intérêt personnel à ce que ce système fonctionne (il reçoit des « ristournes » en cas de bonne gestion) et c'est sa position de gestionnaire de fait qui informe en fin de compte l'ensemble de ses rapports aux usagers (certains infirmiers classent les patients en « bons » et en « mauvais », selon qu'ils s'approvisionnent dans les dépôts pharmaceutiques gérés par les Coges ou dans les pharmacies privées) ou aux politiques (voir les résistances actuelles des infirmiers quant aux recommandations concernant la gratuité)³⁵. Il n'est pas impossible d'admettre que la liberté d'initiative et le fort pouvoir que lui a conféré l'IB (la sur-personnalisation qui est aussi une forme de sur-responsabilisation) encourageant l'infirmier à « inventer » d'autres solutions pour augmenter ses revenus personnels (voir plus haut et R. Médah, 2008).

L'instituteur

La pratique de l'instituteur est, quant à elle, fondamentalement informée par deux variables clés. D'une part, en une vingtaine d'années, la profession a été victime d'une forte dévalorisation du fait des pressions pour une baisse des coûts de l'enseignement et pour une augmentation des taux de fréquentation des enfants en âge d'être scolarisés. Les luttes syndicales menées pendant la même

³⁴ L'exemple de l'agent de l'Action sociale est traité à partir des travaux de S. Kassem, 2008 et H. Malo 2008. On aurait pu prendre également le cas de l'Agriculture, dans laquelle agents et usagers sont contraints à une logique de « *comps* » au gré de l'urgence de projets (voir ci-dessus).

³⁵ Sur ces sujets, voir V. Ridde (2007), S. Sangaré (2009), V. Ridde et A. Bicaba (2009).

période pour résister à la pression des normes internationales en maintenant des conditions de travail décentes se sont constamment soldées par des échecs. Ces contraintes ont entraîné une redéfinition du métier chez les instituteurs eux-mêmes, répondant à l'ensemble médiocre de conditions qui leur sont faites (classes surchargées, rémunérations faibles, absence de prestige) par le désinvestissement : fuite devant une profession qui n'est acceptée « *qu'à défaut d'autre chose* », rejet du modèle de l'agent « missionnaire d'Etat », qui avait cours aux premières années de l'indépendance, mise en place d'une coupure croissante entre le milieu de vie et de résidence et le milieu de travail. Nous sommes, du point de vue de l'implication de l'agent dans son système professionnel, aux antipodes de la situation qui est faite à l'infirmier.

D'autre part, c'est le modèle communautaire qui paraît informer de manière décisive la question des recrutements scolaires et l'attitude des Parents vis-à-vis de l'école. Le très fort engouement des populations pour l'enseignement formel tient à ce que celui-ci a été repris dans les enjeux propres aux groupes (sauf pour le groupe peulh). Nous y avons insisté à plusieurs reprises (voir Héma, 2007 et 2008, Chéron, 2007), la scolarisation des enfants joue actuellement à peu près le même rôle dans le contexte villageois que le transfert d'un patrimoine foncier dans l'ancien système rural : elle est perçue comme la meilleure manière de préparer l'avenir de sa progéniture et de ceux qui l'ont supporté dans un monde de plus en plus incertain. Nous avons parlé à ce propos de justice intergénérationnelle. En outre, nous y avons insisté dans ce texte (voir chapitre sur l'école et les identités), l'enseignement, pris en tant qu'action publique, est constitutive de l'identité sociale locale et du respect de soi, dans la mesure où elle est perçue par la communauté d'accueil comme une façon d'exprimer son intégration dans l'ensemble national.

Cette demande risque de ne pas trouver toute sa réponse dans les attitudes nouvelles de repli sur leur vie privée des instituteurs. On en a vu quelques conséquences dans le texte : absentéisme, retards, moindre investissement des Parents d'élèves dans la gestion du système scolaire et les recrutements. Comme le dit un de nos informateurs : « *Les paysans fuient ceux qui les fuient.* »

C'est donc au moment où les Parents acceptent massivement l'école formelle³⁶, pourtant en rupture avec les valeurs transmises au travers de l'éducation familiale, que les enseignants font en quelque sorte défection et vont vivre en ville. Ils ont, bien entendu, de bonnes raisons pour le faire : ils ne sont pas suffisamment protégés des pressions extérieures (notamment des pressions des organismes internationaux et de leurs indicateurs) pour faire leur travail de manière sereine. Ils subissent de plein fouet les effectifs pléthoriques, le manque de moyens, les faibles salaires, l'absence de possibilités de rémunérations annexes, l'incertitude des reclassements, les injonctions paradoxales des politiques, l'obligation de surinvestir... Ils ne se sont pas désengagés pour autant de l'ensemble du champ de l'enseignement et ils continuent de lutter pour maintenir sa cohérence, par exemple en « réadaptant » en sourdine la consigne de passage automatique en classe supérieure de 90% d'une cohorte donnée (voir sur le sujet, Héma, 2008). Cependant, on note chez ces agents un retrait physique vis-à-vis de l'école marqué par leurs choix de résidence qui est assez mal vécu par les communautés d'accueil, dans la mesure où elle remet en question le sentiment d'appartenance de l'école au village et du village à la nation.

L'agent de l'Action sociale

Les missions de l'agent de l'Action sociale ont été fondamentalement transformées ces dernières années par l'avènement de la décentralisation qui a conféré aux communes et aux associations l'essentiel de l'assistance matérielle et alimentaire aux populations, autrefois dévolue au service. Le travail des agents a été fortement réorienté autour des questions de droits civils et de citoyenneté. Ils sont chargés notamment de l'application du Code des personnes et de la famille (CPF), en vigueur

³⁶ On rappellera que cet engouement est relativement nouveau.

depuis 1990, qui constitue un instrument essentiel de mise en conformité du droit civil burkinabè avec le droit international et sur le plan national, de tentative de fabrication d'un citoyen « *recherché* » par l'Etat. Le CPF consacre en effet une unicité de juridiction dans le domaine des personnes et de la famille (état civil) qui vise à obliger les populations à rompre avec leurs ordres de juridiction et de légitimité traditionnels. Désormais, seul l'ordre juridique étatique est habilité à conférer des droits subjectifs (droits individuels) et à sanctionner les manquements. L'article 1066 du CPF précise que « *les coutumes cessent d'avoir force de loi dans les matières régies par le présent Code* ».

Dans l'exercice de leurs missions, les agents de l'Action sociale sont confrontés à deux types de problèmes. D'une part, ils doivent faire face au manque de moyens: les services sont faiblement dotés aussi bien en matériel qu'en ressources financières ou même parfois en personnel. En raison de ce manque de moyens, le fonctionnement des services est en partie tributaire de la bonne volonté des agents. C'est une situation - le surinvestissement - qu'on a déjà relevée dans le cours de nos études à propos d'autres services, notamment la Santé et l'Education. D'autre part, ils doivent « *négoçier* » l'application de la législation, voire même l'oublier pour passer à des solutions *ad hoc*, s'ils veulent pouvoir conserver leur position de régulateurs sans se faire éjecter des arènes où ils cherchent à intervenir (le domaine des conflits dans les relations inter et intra-familiales).

Dans les faits, les agents des services sociaux peuvent agir facilement là où le sens commun érige déjà les comportements en infractions : la recherche en paternité, la condamnation à payer une pension alimentaire ne pose pas de problème particulier, parce que sur ces points les agents rencontrent l'assentiment populaire. Les populations sont généralement d'avis qu'un homme doit assumer les enfants qu'il a contribué à mettre au monde. Cependant, il existe bien d'autres situations dans lesquelles les agents sociaux ne peuvent pas faire recours à la loi et doivent tenter un travail de médiation, dont le résultat est une sorte de compromis sans véritable possibilité de sanction des parties supposées coupables. Ici, l'option des agents sociaux paraît plutôt être celle de « *mettre les pratiques sociales du côté de l'Etat* », en modulant la décision et le recours à la sanction de manière à rester au centre de la régulation.

Prenons l'exemple du mariage arrangé, interdit par la loi. Dans la mesure où il n'y a pas en fait dans ces cas de mariage au sens juridique du terme - puisqu'il s'agit de mariages coutumiers -, les possibilités d'action en justice restent limitées. En outre, la plupart du temps les femmes victimes de ce type d'arrangement veulent simplement retrouver leur liberté et pas forcément faire sanctionner leurs parents. Il est dans l'intérêt de la personne lésée que l'affaire se règle en douceur, par l'abandon du projet qui a été fait à son égard mais sans suite du point de vue des coupables. Les parents qui avaient arrangé un mariage pour leur fille ont pu le faire en parfaite bonne foi (parce qu'ils pensaient que confier leur fille à une famille connue, c'était le meilleur moyen de garantir sa sécurité et son bien-être), ou pour respecter la parole d'un ascendant...

Par ailleurs, une femme qui n'hésiterait pas à faire comparaître ses parents en justice aurait de très graves problèmes à trouver un mari dans le futur, les candidats potentiels gardant en mémoire cet épisode pour refuser de s'engager. Elle est soupçonnée de pouvoir agir de même pour n'importe quelle personne de son entourage. C'est donc un compromis entre le modèle d'intégration étatique et le modèle communautaire qui guide une bonne partie des pratiques des agents des services sociaux dans le domaine de la médiation.

Au Burkina Faso, les relations de parenté ont une envergure très large puisqu'elles ont des implications politiques, économiques et légales. Elles déterminent notamment les possibilités d'existence - de mariage, de déplacements, d'investissement, de travail - des membres de la famille. Les interventions de l'Action sociale ne modifient pas énormément ce paysage très intégré. Si elles peuvent permettre de faire de place à la possibilité pour certaines femmes de choisir leurs attachements affectifs et de ne pas se faire imposer ceux qu'ont choisis pour elles leurs parents, elles

n'offrent aucun soutien matériel à ces démarches (à l'Action sociale, il n'existe pas de possibilité d'accueil pour les femmes ayant refusé un mariage arrangé et ayant été chassées de ce fait de leur famille d'origine) ni même de soutien symbolique. Les droits de la personne ne peuvent trouver leur affirmation que dans le cadre restreint d'un « arrangement » privé qui maintient l'honneur de tous, pas dans une cour de justice où le caractère opposable de ces droits pourrait être rendu public. On reste dans le cadre de ce que James Scott appelle les « *processus informels* » :

« *L'ordre formel est toujours parasite des processus informels, qu'il ne reconnaît pas, sans lequel il ne peut pas exister mais qu'il ne peut ni créer ni maintenir* » (1998 : 310).

Il en sera ainsi tant que la loi n'aura pas le moyen de ses ambitions et que l'Etat ne sera pas capable d'offrir un soutien matériel et moral aux personnes entrées (pour de bonnes raisons !) en dissidence avec leur milieu familial.

BIBLIOGRAPHIE

Articles et ouvrages

André G., 2007, École, langues, cultures et développement. Une analyse des politiques éducatives, linguistiques et culturelles postcoloniales au Burkina Faso, *Cahier d'Etudes Africaines*, n° 186, pp. 221-248

Becker H., 1985, *Outsiders. Étude de la sociologie de la déviance*, Paris, Métailié.

Bierschenk, T., 2007, « L'éducation de base en Afrique de l'Ouest francophone. Bien privé, bien public, bien global », in G. Blundo et al., *Une anthropologie entre rigueur et engagement. Essai autour de l'œuvre de J-P Olivier de Sardan*, Paris, Karthala, pp. 251-276

Bierschenk T. et Olivier de Sardan J.-P. (sous la dir.), 1998, *Les pouvoirs au village*, Paris, Karthala.

Bourdieu, P., 1981, « La représentation politique : éléments pour une théorie du champ politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, N° 36-37, pp. 3-24

Chevallier, J., 1992, « Regards sur l'administré » in M. Chauvière and J. T. Godbout, *Les usagers entre marché et citoyenneté*, Paris, L'Harmattan, pp. 25-40

Darbon, Dominique, 2001, « De l'introuvable à l'innommable : fonctionnaires et professionnels de l'action publique dans les Afriques », *Autrepart*, n° 20, pp. 27-42

Dobry Michel, 1983, « Mobilisations multisectorielles et dynamiques des crises politiques : un point de vue heuristique », *Revue Française de Sociologie*, XXIV, pp. 395-419

Gaxie D., 2000, *Le cens caché, Inégalités culturelles et ségrégation politique*, Paris, Éditions du Seuil, 269 p.

Gérard E., 1997, *La tentation du savoir en Afrique. Politiques, mythes et stratégies d'éducation au Mali*, Karthala-Orstom, Paris, 283 p.

Gobatto, I., 1999, *Être médecin au Burkina Faso. Dissection sociologique d'une transplantation professionnelle*, Paris, L'Harmattan.

Godbout, J., 1992, « Coproduction et représentation de l'utilisateur », in M. Chauvière et J. Godbout, *Les usagers entre marché et citoyenneté*, Paris, L'Harmattan, pp. 291-305

Hilgers, M., Mazzochetti, J. (eds), 2006, « L'Après-Zongo : entre ouverture politique et fermeture des possibles », *Politique Africaine*, n° 101, mars-avril.

- Jacob, J.-P., Kassem, S., 2009, « La société civile en actes : l'exemple de la Commission Electorale Nationale Indépendante burkinabè », *Lettre du Forum de Delphes*, n° 279, mars/avril, 5 p. www.forumdedelphes.com/spip/lalettre
- Joignant A., 2004, « Pour une sociologie cognitive de la compétence politique », *Politix*, Volume 17, n° 65, pp. 149 - 173
- Lavigne Delville, P., 2000, « Courtiers en développement ou entrepreneurs politiques ? les responsables d'associations villageoises de développement dans une région d'émigration internationale (Mali, Sénégal) », in T. Bierschenk et al., *Courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets*, Paris, Karthala, pp. 164-187.
- Lipsky, M., 1980, *Street Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russell Sage Foundation.
- Manin, Bernard, 1995, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann-Levy, 319 p.
- Meyer-Bisch, P., 2000, « La corruption des ordres et des acteurs du politique : la lutte contre le gris », *Nouveaux Cahiers de l'IUED*, n° 9, pp. 65-88
- Olivier de Sardan J.-P., 1995, *Anthropologie et développement. Essai en socio-anthropologie du changement social*, APAD-Karthala, Paris, 221 p.
- Ridde, V., 2007, *Equité et mise en œuvre des politiques de santé au Burkina Faso*, Paris, L'Harmattan.
- Sanou F., 2003, « Politiques éducatives du primaire du Burkina Faso de 1900 à 1990 », in Madiéga Y. G. et Nao O. (sous la dir.), *Burkina Faso. Cent ans d'histoire, 1895-1995*, Tome 2, Karthala, Paris, pp. 1691-1745.
- Sartori, G., 1973. *Democratic Theory*, Westport, Greenwood Press.
- Scott, James, 1998, *Seeing like a State. How certain schemes to improve human condition have failed*, New Haven, Yale University Press
- Sylla K., 2004, *L'éducation en Afrique. Le défi de l'excellence*, L'Harmattan, Paris, 272 p.
- Tréfault T., 1999, *L'école malienne à l'heure du bilinguisme. Deux écoles rurales de la région de Ségon*, AIF, Paris, Collection Langues et développement, Didier Erudition.
- Walzer, Michael, 1997, *Sphères de justice. Une défense du pluralisme et de l'égalité*, Paris, Le Seuil, 475 p.

Rapports et mémoires

- Banque mondiale, 2001, Améliorer la prestation de service : la réforme de la gestion publique et ses défis, Banque mondiale, service Réforme du secteur public et renforcement des capacités-Région Afrique, Burkina Faso.
- Bazié, J.A., 2001, L'action missionnaire en pays lyéla : les œuvres socio-caritatives et éducatives de la mission catholique (1912-1967), mémoire de maîtrise, UFR/Département d'histoire et d'archéologie, Université de Ouagadougou, 152 p.
- Burkina Faso, MASSN, MEBA, MESSRS, 2006, Réforme du système éducatif du Burkina Faso (projet), Mai, 33 p. + annexes.
- Burkina Faso, MATD, commune de Réo, 2004. Plan communal de développement (PCD) de Réo 2004-2009, Rapport provisoire, AAPUI-AGENCE AXIALE, juillet, 108 p. + annexes
- Burkina Faso, MED, INSD, 2007, Les résultats provisoires du Recensement Général de la

- Population et de l'Habitat de 2007, INSD, Avril, 51 p.
- CEB de Réo 2, s.d, Rapport de rentrée 2006/2007, 9 p.
- Chéron H., 2008, Le projet « école bilingue » de l'OSEO à Koudougou et Réo. La fabrication d'un succès, Programme État local, Ouagadougou, Laboratoire Citoyennetés, 44 p.
- Diawara, M., 2007, La communalisation intégrale au Burkina Faso. Elections municipales et reconfiguration des arènes locales dans le Ganzourgou, Etude Récit n° 19, Ouagadougou, Laboratoire Citoyennetés, 18 p.
- Direction des études et de la planification du MAHRH, mars 2005, Répertoire des projets et programmes du MAHRH 2005, MAHRH, Ouagadougou, 91 p.
- Direction générale de l'économie et du développement du Centre-Ouest/Koudougou, 2003, Monographie de la province du Sanguié, Octobre (Version provisoire)
- Héma, I., 2007, « L'offre d'éducation primaire à Boromo » in Jacob, J.-P. et al. , Les services publics à l'échelle locale. Éducation primaire, action sociale, santé, et approvisionnement en eau dans la commune urbaine de Boromo (Province des Balé, Burkina Faso), Étude Récit n°17, Laboratoire Citoyennetés, pp. 31-48
- Héma I., 2008, L'offre d'éducation dans la commune de Réo (Province du Sanguié, Burkina Faso), Étude Récit n° 25, Ouagadougou, Laboratoire Citoyennetés, 26 p.
- Jacob, J.-P., 2006, Un unanimité politique presque parfait. Les élections municipales du 23 avril 2006 dans trois communes de la province des Balé (Centre-Ouest, Burkina Faso), Etude Récit n° 14, Ouagadougou, Laboratoire Citoyennetés, 38 p.
- Jacob, J.-P. et al. 2007, Les services publics à l'échelle locale. Éducation primaire, action sociale, santé, et approvisionnement en eau dans la commune urbaine de Boromo (Province des Balé, Burkina Faso), Étude Récit n°17, Laboratoire Citoyennetés, 133 p.
- Kassem S., 2008, La production des services sociaux au niveau local. Le cas de la commune de Koudougou, Étude Récit n° 23, Ouagadougou, Laboratoire Citoyennetés, 48 p.
- Konseiga, R., 2008, L'approvisionnement en eau dans la commune de Réo, Etude Récit n° 24, Ouagadougou, Laboratoire Citoyennetés, 27 p.
- Malo H., 2008, Problèmes sociaux et assistance publique à Réo (pays lyèlè, Burkina Faso), Etude Récit n° 22, Ouagadougou, Laboratoire Citoyennetés, 32 p.
- Malo H., Médah, R., 2007, Citoyenneté locale et citoyenneté formelle. La délivrance des pièces d'état civil à Boromo (Province des Balé) et à Réo (Province du Sanguié), Étude Récit n°15, Ouagadougou, Laboratoire Citoyennetés.
- Médah, R., 2006, Approche sociologique de l'offre et de la demande de soins de santé. L'exemple des injections dans la ville de Ouagadougou (Burkina Faso), Étude Récit n° 11, Ouagadougou, Laboratoire Citoyennetés, 23 p.
- Médah, R., 2007, « L'offre formelle de santé dans la commune de Boromo » in Jacob, J.-P. et al. , Les services publics à l'échelle locale. Éducation primaire, action sociale, santé, et approvisionnement en eau dans la commune urbaine de Boromo (Province des Balé, Burkina Faso), Étude Récit n°17, Laboratoire Citoyennetés, pp. 67-89
- Médah R., 2008, Analyse du système de santé dans la commune de Réo (province du Sanguié, Burkina Faso), Etude Récit n° 21, Ouagadougou, Laboratoire Citoyennetés, Ouagadougou, 35p.
- Ridde, V., Bicaba, A., 2009, Revue des politiques d'exemption/subvention du paiement au Burkina

Faso, UNICEF/Institut Tropical d'Anvers, 54 p.

Ministère de la Santé, 2005, Plan de développement sanitaire du district de Boromo (2006-2010), Ouagadougou, 132 p.

Ministère de la Santé, 2005, Plan de développement sanitaire du district de Réo (2006-2010), Ouagadougou, 132 p.

Sangaré, S., 2009, L'approche de la gratuité et l'accès aux services de soins de santé des plus pauvres : l'exemple du district de Bogodogo (Burkina Faso), Mémoire de master en études du développement, Genève, IHEID, 84 p.

Textes de loi

RdBF, 1987, Zatu n°AN IV-137/CNR/PRES du 21 mai 1987 portant érection de localités en communes de moyen exercice.

RdBF, 1993, Loi n°004/ADP du 12 mai 1993 portant érection de communes de plein exercice.

RdBF, 1994, Loi organique n°22/94/ADP du 17 mai 1994 portant création du Médiateur du Faso

RdBF, 1996, Loi n°013/96/ADP du 09 mai 1996 portant loi d'orientation de l'éducation.

RdBF, 1998, Loi n°13/98/AN du 28 avril 1998 portant régime juridique applicable aux emplois et aux agents de la Fonction Publique,

RdBF, 1998, Loi n°20/98/AN du 5 mai 1998 portant normes de création, d'organisation et de gestion des structures de l'administration de l'État.

RdBF, 1998, Loi n°10/98/AN du 21 mai 1998 portant modalités d'intervention de l'État et répartition des compétences entre l'État et les autres acteurs du développement ;

RdBF, 2003, Arrêté n°2003-00143/MEBA/SG du 5 juin 2003 portant Organisation et fonctionnement des directions provinciales de l'enseignement de base et de l'alphabétisation et des circonscriptions d'éducation de base.

RdBF, 2004, Loi n°055-2004/AN du 14 avril 2004 portant Code général des collectivités territoriales au Burkina Faso et textes d'application.

RdBF, 2006, Décret n°2006-209 du 1^{er} avril 2006 portant Transfert des compétences et des ressources aux communes urbaines, dans les domaines du préscolaire, de l'enseignement primaire, de la santé, de la culture, de la jeunesse, des sports et des loisirs.

RdBF, 2006, décret 2006-216/PRES/PM portant attribution des membres du gouvernement

RdBF, 2007, Décret 2007-540/PRES promulguant la loi n°013-2007/AN du 30 juillet 2007 portant Loi d'orientation de l'éducation.

RdBF, 2007, Loi N° 013-2007/AN 5 septembre 2007 portant Loi d'orientation de l'éducation.

RdBF, 2005, Loi n°019-2005/AN du 18 mai portant modification de la loi 13/98/AN

Articles de presse

Ilboudo P.T., 2003, Le sit-in de Nomgana. Une manifestation tendancieuse ?, in « Enseignement bilingue au Burkina Faso », rubrique Gros Plan, *L'Hebdomadaire* n°229 du 15 au 21 mai, 10p.

Jacob, J.-P., 2008, « Les institutions de gestion des terres et leur légitimité », *L'Événement*, n° 132 du



25 janvier, p. 13

Le Pays, 5 juin 2007, Conférences pédagogiques annuelles. Ces perdiems qui opposent enseignants et administration, n° 3883, pp. 12.

Le Pays, 14 mai 2008, District sanitaire de Mangodara. Sidéradougou opposé à son rattachement, n° 4110, pp. 20.

ANNEXE : CLASSEMENT ÉMIQUE DES SERVICES PUBLICS DE RÉO

L'équipe de travail présente à Réo a recueilli l'avis de quelques usagers sur l'importance des services publics délivrés dans leur commune et sur leur fonctionnalité. Pour ce faire, elle a réalisé des entretiens par focus-groupes réunissant deux groupes de quatorze personnes, majoritairement des hommes instruits, usagers, élèves, enseignants et acteurs dans le secteur du développement (responsables d'association, conseillers, etc.) vivant en ville, en leur demandant de donner la liste des services publics qu'ils considéraient comme importants et ceux qu'ils considéraient comme moins importants. Ensuite, l'équipe a conduit des entretiens non directifs collectifs sur les raisons de ces choix et les problèmes propres à chaque structure. En conclusion, on peut avancer que les services sont classés, par les usagers, en quatre catégories :

- les services indispensables mais qui connaissent de nombreux dysfonctionnements ;
- les services sans problèmes et assez satisfaisants ;
- les services demandés mais peu fonctionnels ou détournés de leurs objectifs ;
- les services demandés mais entraînant une déception qui débouche sur un désintérêt.

Tableau 5. Classement émique des services publics de la commune de Réo selon leur importance

Rang	Services	Importants	Peu importants
1.	Santé	28	0
2.	Éducation	26	1
3.	Associations	22	6
4.	Onea	21	7
5.	Orphelinat	21	7
6.	Gendarmerie	21	7
7.	Agriculture	20	8
8.	Élevage	20	8
9.	Sonabel	20	8
10.	Police	20	8
11.	MBDHP	19	9
12.	Onatel	19	9
13.	Environnement	19	9
14.	Action sociale	19	9
15.	Caisse populaire	17	11
16.	Sonapost	16	12
17.	Mairie	15	13
18.	Impôts	14	14
19.	Mine	14	14
20.	Haut-Commissariat	14	14

21.	Préfecture	12	16
22.	Chefferie traditionnelle	11	17
23.	Perception	11	17
24.	Maison de la Femme	10	18
25.	Faarf	10	18

Source : enquêtes

■ Les services les plus importants

Les services les plus importants ont vingt points et plus. Ils sont au nombre de dix, classés par ordre d'importance : la Santé, l'Education, les associations, l'Onea, les Orphelinats, la Gendarmerie, l'Agriculture, la Sonabel, la Police et l'Elevage. Parmi eux, deux (la Santé et l'Education) font l'unanimité ou presque. C'est également dans ce groupe qu'on trouve la majorité des services choisis pour le débat : sept services (la Santé, l'Education, l'Onea, l'Agriculture, la Sonabel, l'Elevage, la Police) pour deux (l'Environnement et la Mairie) dans ceux qui sont moins bien classés. Les trois premiers et la Mairie ont été choisis par les deux groupes enquêtés.

Ces services se caractérisent par le fait qu'ils assurent des besoins vitaux de base ou de sécurité. Il semble y avoir une corrélation entre l'importance accordée aux services et les critiques émises à leur endroit. Plus le service est considéré comme important, plus les attentes sont élevées et plus il est critiqué. Sur les 10 services perçus comme très importants, sept méritent débat selon les interviewés. Seuls deux d'entre eux (les associations et les orphelinats) semblent répondre aux attentes.

■ Les services importants et moyennement importants

Les services importants et moyennement importants ont entre 19 et 14 points. Dix services sont concernés. On peut les répartir en deux sous-groupes.

■ Les services importants

Ces services sont le MBDHP, l'Onatel, l'Environnement, l'Action sociale, la Caisse populaire et la Sonapost. Leur score est net : l'écart avec la catégorie suivante (les services moyennement importants) varie de 4 à 10 points. Ce sont des services qui donnent généralement satisfaction à part l'Environnement. Ce dernier service peut être qualifié de « *service important détourné de ses objectifs* ». Il est perçu comme exploitant les paysans. Les agents attendraient que ceux-ci soient en tort ou utiliseraient le prétexte de l'infraction pour subtiliser leur gibier ou leurs charges de bois.

■ Les services moyennement importants

Ce sont la Mairie, les Impôts, la Mine (Perkouan) et le Haut-Commissariat. Les Impôts, la Mine, le Haut-Commissariat ont 14 points dans chaque catégorie. La Mairie a beaucoup d'avis favorables (15 points) mais également beaucoup d'avis défavorables (13 points). Ces services divisent les enquêtés.

Leur finalité n'est pas réellement clairement perçue. Les Impôts par exemple sont exigés d'une population qui estime que cet argent ne sera pas utilisé à bon escient. Le Haut-Commissariat n'est pas un service avec lequel la population est en contact direct. Il y est donc peu fait recours et les interrogés le perçoivent comme peu utile.

Il s'agit aussi de services considérés *a priori* comme utiles mais qui ne jouent pas assez leur rôle. La Mairie suscite tant de polémiques, d'insatisfactions ou de frustrations que certains préfèrent nier son utilité. La plupart des plaintes concernent l'absence de communication entre les élus locaux et la

population, qui entraîne des décisions municipales que la communauté n'approuve pas (voir plus haut).

■ Les services peu importants

Les services peu importants ont moins de 14 points d'opinions favorables (contre 16 à 18 points d'opinions défavorables) et sont au nombre de cinq : la Préfecture, la Chefferie traditionnelle, la Perception, la Maison de la Femme et le Faarf.

Ils sont caractérisés par une certaine désuétude. La Chefferie traditionnelle semble disqualifiée par les institutions modernes et les valeurs qui s'y rattachent ne semblent plus respectées. La Préfecture, service destiné à la zone rurale, est peu fréquentée par les urbanisés. De plus, avec la décentralisation intégrale, elle est en phase de désuétude du fait du transfert de la quasi-totalité de ses compétences à la Mairie. La Perception est un service de prélèvement qui est très peu en contact avec les usagers. Ce sont les gestionnaires des services de l'État, de la commune et les entrepreneurs créanciers de l'État central ou de l'État local qui y ont recours. La Maison de la Femme et le Faarf sont destinés aux femmes qui étaient peu représentées dans les *focus-groups*.

Études Recit

Avril 2009

- Étude n° 1 L'organisation des chances de vie dans la décentralisation burkinabè. Programme de recherche RECIT, 2004, 16 p.
- Étude n° 2 Les investissements des ruraux en milieu urbain. L'exemple des lotissements à Boromo et Siby (Province des Balé, Centre-Ouest du Burkina Faso), Delphine Langlade, J.-P. Jacob, 2004, 43 p.
- Étude n° 3 La mobilisation physique et financière dans le cadre du développement local : Exemples pris dans les provinces du Bazéga, du Boulgou et du Zoundwéogo (Centre-Sud du Burkina Faso) Maurice Yaogo, 2004, 51 p.
- Étude n° 4 La mobilisation financière dans la commune de Boromo (Province des Balé, Centre-Ouest du Burkina Faso), Tonguin Sawadogo, 2004, 42 p.
- Étude n° 5 Les prélèvements locaux dans la commune de Boromo : Une analyse des perceptions et des pratiques d'acteurs, Mahamadou Diawara, 2004, 19 p.
- Étude n° 6 Sécurité foncière, bien commun, citoyenneté. Quelques réflexions à partir du cas burkinabè, Jean-Pierre Jacob, 2005, 27 p.
- Étude n° 7 Les prélèvements en milieu rural. Les contreparties pour l'accès à la terre dans les zones de vieille colonisation et de nouveaux fronts pionniers (ouest et extrême ouest Burkina Faso), Mahamadou Zongo, 2005, 28 p.
- Étude n° 8 « L'État n'est le père de personne ! ». Étude longitudinale de la mise en œuvre d'un lotissement dans la commune de Boromo (Province des Balé, Centre-Ouest du Burkina Faso). 1^{ère} partie (2002-2005), J.-P. Jacob, J. Kieffer, L. Rouamba, I. Hema, 2005, 57 p.
- Étude n° 9 La grandeur de la cité. Migrations et reproduction politique dans trois villages moose de la vallée du Mouhoun (Burkina Faso), Luigi Arnaldi di Balme, 2006, 46 p.
- Étude n° 10 Partenaires ou citoyens ? La parafiscalité à Dédougou (Province du Mouhoun, Burkina Faso), Mahamadou Diawara, 2006, 23 p.
- Étude n° 11 Approche sociologique de l'offre et de la demande de soins de santé. L'exemple des injections dans la ville de Ouagadougou (Burkina Faso), Rachel Médah, 2006, 23 p.
- Étude n° 12 La question de l'équité dans l'accès aux soins de santé au Burkina Faso. Le point de vue de quelques infirmiers et membres des comités de santé, Valery Ridde, 2006, 36p.
- Étude n° 13 « Si tu as les feuilles, tu fais la loi ! » Représentations et pratiques des jeunes Ouagalais pendant la campagne présidentielle de 2005 (Burkina Faso), Julien Kieffer, 2006, 20 p.
- Étude n° 14 Un unanimité 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 lyèle, 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. En préparation.
- Étude n°28 Etude approfondie du système de santé dans la commune de Boromo (province des Balé), Rachel Médah, 2009, 29p. En préparation.
- 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. En préparation.
- Étude n°30 Le service public au Burkina Faso. Le cas de la santé, de l'action sociale et de l'éducation primaire. Jacob et al., 2009, 50 p. En préparation.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

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



Connecting People's Capacities

Organisation

Néerlandaise

de Développement