

COMMUNICATION ET PARTICIPATION DES ACTEURS NON ÉTATIQUES AUX ASSISES NATIONALES AU BURKINA FASO

Siman Inès Josiane KAOUANE

Université Joseph Ki-Zerbo

kaouanesiman@yahoo.fr

Résumé

Le Burkina Faso a entrepris cinq réformes dans son système éducation depuis 1962. En plus de ces réformes, des rencontres comme les états généraux et des assises ont été organisées par le ministère en charge de l'éducation dans le but d'améliorer la performance de l'éducation. Les dernières assises nationales ont eu lieu en novembre 2021. Mais la participation de tous les acteurs n'était pas effective. L'hypothèse est que la faible participation des acteurs non étatiques dans les assises nationales de novembre 2021 est due à un déficit de communication du ministère en charge de l'éducation dans l'organisation de l'activité. Des entretiens semi-directs avec les syndicats, les associations de parents d'élèves et les partenaires techniques et financiers ont révélé un déficit de communication entre l'Etat et ses partenaires, entraînant leur refus de participation à certain moment du processus.

Mots-clés : *communication, participation, éducation, acteurs, Etat*

Abstract

Burkina Faso has undertaken five reforms to its education system since 1962. In addition to these reforms, meetings such as the Estates General and Assizes were organized by the Ministry of Education with the aim of improving the performance of education. The last national meetings took place in November 2021. But the participation of all stakeholders was not effective. The hypothesis is that the low participation of non-state actors in the national conferences of November 2021 is due to a communication deficit of the Ministry of National Education. Semi-direct interviews with trade unions, parents' associations and technical and financial partners revealed a lack of communication between the State and its partners, leading to their refusal to participate at some point in the process.

Keywords : *communication, participation, education, actors, state*

Introduction

De nombreuses politiques et réformes éducatives ont marqué les dernières décennies dans les pays du Nord comme ceux du Sud (Lessard et al. 2009). D'une manière générale, on peut affirmer que le champ éducatif burkinabè, à l'instar des systèmes des pays africains, subit de nouvelles politiques éducatives. Le Burkina Faso après les

indépendances, a entrepris des réformes telles que la réforme des programmes de 1962, la réforme culturelle de 1979/1984, l'école révolutionnaire de 1984, les innovations pédagogiques de 1990, la réforme en cours depuis 2007. En plus des réformes, de grandes rencontres comme les états généraux en 1994, des assises nationales ont été organisées en 2002. Le constat est que malgré les rencontres entreprises et mises en œuvre, la crise s'amplifiait et est devenu une crise structurelle (Ministre de l'Education nationale, de l'Alphabétisation et de la Promotion des Langues nationales., 2021). Le pays va de ce fait entreprendre encore une fois des assises nationales en novembre 2021. Ces assises n'ont pas connu la participation et l'adhésion de tous les acteurs, particulièrement les acteurs non étatiques. La participation et l'interaction de tous les acteurs est pourtant une condition fondamentale pour la réussite des changements. L'appropriation de ces rencontres par les acteurs, les facteurs de réussite comme ceux pouvant constituer des obstacles sont à voir de près. Les acteurs « tirent des leçons de leurs expériences sur ce qui est faisable ou non, apprennent, tentent de corriger ou de masquer leurs erreurs, etc. » (Fisette et Raffino (dir), 2010, p. 17).

Le rôle de la communication est tout à la fois déterminant pour les processus de production, la construction du sens du vivre ensemble, et des dynamiques participatives (Giroux, 1993). Dès lors nous nous sommes demandé comment la communication a été gérée lors des dernières assises de 2021 pour permettre la participation de tous les acteurs ? Une réponse en guise d'hypothèse nous laisse affirmer que la communication n'a pas été présente à toutes les étapes du processus d'organisation des assises nationales de l'éducation de 2021. La présente recherche se construit dans une telle perspective, celle de cerner l'apport de la communication dans la conduite de l'organisation des assises nationales de l'éducation de 2021 afin de permettre la participation de tous les acteurs et la mise en œuvre des réformes qui y ont été planifiées. Après avoir présenté la méthodologie, nous présenterons et discuterons les résultats

1. Des états généraux de 1994 aux assises nationales de 2021

Pour Kyelem, les réformes sont des situations vécues par tous les

systèmes éducatifs. Ce qui en fait, un fait normal à un moment donné de l'évolution du système. Cependant, l'atteinte des objectifs d'une éducation tournée vers le développement exige de repenser le système éducatif tout entier. De ce fait, Sanou (1987) et Ki-Zerbo (1992, 1978...), les acteurs et les spécialistes en éducation du Burkina Faso n'ont pas cessé d'appeler à cette réflexion et à des choix éclairés à travers leurs écrits. Cela conduira aux votes de plusieurs lois dont la première loi d'orientation dès 1996, une autre en 2007. Mais comment ces réformes seront mises en œuvre. Certaines conditions doivent être remplies (Kyelem, 2009). Le caractère congru entre la « réforme » de la société et la réforme de l'éducation est nécessaire. Il est important que la réforme soit compatible avec la société dans laquelle elle se met en œuvre. Elle doit répondre aux aspirations de la société sinon elle « s'en détachera et se sclérosera » (M. Kyelem, 2009). Pour trouver ce consensus entre système éducatif et société, l'état organise de grandes rencontres telles que des états généraux, des assises. Ainsi, des états généraux de l'éducation (EGE) ont été organisés du 05 au 10 septembre 1994 à Ouagadougou sur le thème « Un consensus national pour une éducation efficiente », suivi des assises en avril 2002 et celle de novembre 2021.

Le constat est que malgré les réformes entreprises, les plans et programmes initiés et mis en œuvre, la crise est allée en s'amplifiant et est devenue une crise structurelle (MENAPLN, 2021). Les caractéristiques les plus frappantes de ces crises sont entre autres le faible rendement interne, l'inadéquation entre les offres de formation et les besoins du monde de l'emploi, une offre d'éducation toujours insuffisante par rapport à la demande, la difficulté pour l'Etat de mobiliser des ressources conséquentes pour investir dans l'éducation et surtout la difficulté concilié les réalités de notre pays et les engagements internationaux en matière d'éducation, la difficulté à satisfaire les revendications sociales des travailleurs de l'éducation, les difficultés de mise en œuvre de transfert des compétences et des ressources de l'Etat aux communes, la survenue de la pandémie à coronavirus freinant la mise en œuvre des politiques de développement et partant de l'éducation... C'est au regard de la crise globale et multiforme que traverse le secteur de l'éducation, que l'État a jugé nécessaire de la tenue des Assises nationales afin de trouver des solutions concertées de relance du système éducatif (MENAPLN, 2021).

2. Approche méthodologique

La méthode qualitative est celle retenue pour cette recherche. Dix (10) interviews ont été réalisées avec les partenaires techniques et financiers, les partenaires sociaux que sont les syndicats des enseignants, des élèves et les associations des parents d'élèves et les syndicats des personnels. Les entretiens ont porté sur leur participation et leur implication aux différentes étapes de l'organisation des assises nationales de 2021. Ces acteurs ont été choisis car pendant les préparatifs certains de ces acteurs ont exprimé leur mécontentement dans la presse. En effet, les responsables syndicaux ont jugé qu'ils n'étaient pas assez associés au processus d'organisation de la rencontre qui selon eux est une affaire de tous.

Une première phase d'enquête s'est déroulée de juin à septembre 2021 pendant l'organisation des assises et une seconde phase d'août à septembre 2022 après la tenue des assises pour avoir un bilan de leur participation. L'entretien semi-direct a permis d'analyser la communication du ministère de l'éducation avec les syndicats, les partenaires techniques et financiers et les parents d'élèves.

Pour ce qui est des théories, la théorie de l'acteur stratégique (Crozier et Friedberg, 1977) démontre la nécessité d'implication des acteurs dans la gestion des réformes et des projets dans les organisations. Elle repose sur quatre (4) idées centrales. Premièrement, pour comprendre les dynamiques, le plus déterminant n'est pas le système formel (organigramme, circuits officiels de communication), mais les acteurs (groupes d'acteurs) qui ont chacun ses enjeux, ses objectifs qu'il vise. Deuxièmement, les acteurs sont intelligents. Cela signifie que les dysfonctionnements ne sont pas le fruit de l'irrationalité des acteurs mais au contraire, de leur rationalité. Un dysfonctionnement n'est donc pas le fruit de l'irrationalité des acteurs mais la réponse à un enjeu non-dévoilé d'un des acteurs. Troisièmement, pour atteindre leurs enjeux, les acteurs mobilisent des ressources et tentent de contourner les contraintes qui se posent à eux. Quatrièmement, en fonction de ces ressources et contraintes, les acteurs fixent leur stratégie. Ces stratégies d'acteurs sont ancrées dans « l'ici et maintenant » (en fonction des enjeux, objectifs, ressources et contraintes du moment). Cette théorie présente une

nouvelle vision sur l'individu en organisation, en considérant celui-ci comme un acteur autonome pouvant prendre des initiatives tout en respectant son environnement. L'application de cette théorie à notre recherche, nous permettra de saisir la place de l'individu dans l'organisation des assises de 2021, mais aussi d'analyser et de comprendre leurs motivations, leurs actions en tant que partie prenante.

L'approche théorique changer en communiquant montre la nécessité de la permanence de la communication tout au long du processus de changement. La communication au jour le jour dans les interactions modifie la vision du monde et suscite l'action. Pour l'approche de « changer en communiquant », le changement est un accomplissement à réaliser collectivement (Grosjean et Bonneville, 2019). L'approche de « changer en communiquant » conçoit l'organisation comme une entité tangible et comme « un processus organisant » qui serait essentiellement la communication (Weick, 1969). Dans l'approche changer en communiquant, le processus est un modèle « accordé », dans lequel le résultat est le produit de l'action conjointe et accordé des participants à l'organisation. Cependant tous les acteurs n'ont pas la même puissance communicationnelle. Ils poursuivent également différents objectifs. Le but de cette approche est d'aller vers le changement dans un mouvement collectif des acteurs en prenant en compte les intérêts et les positions qui sont souvent divergents. L'observation des interactions, les manifestations d'intérêts, des désirs et d'attentes, les circonstances, le contexte dans lequel évoluent les acteurs, leur rôle, leur contrainte au travail constituent alors la démarche. Cette approche nous permettra d'analyser l'importance de la permanence pendant l'organisation de grandes activités telles que les assises. Avant d'aboutir aux assises de 2021 plusieurs réformes et grandes rencontres se sont tenues.

3. Résultats et discussion

Le constat est que c'est une communication marginalisée pendant le processus d'organisation envers certains acteurs non étatiques. La participation et l'implication aux différentes activités du système éducatif nécessite une communication et une interaction pendant tout le processus d'élaboration.

3.1. Communication et processus d'organisation des assises

La gestion du milieu scolaire nécessite la participation et le partenariat d'un certain nombre d'acteurs. Pour ce faire, des protocoles vont lier l'Etat à ces acteurs. Ce sont les syndicats d'enseignants, les associations de parents d'élèves et les autres acteurs de la société civile, ainsi que la mise en place de comités de gestion, de conseils et projets d'établissement, regroupant différents acteurs pour une gestion concertée (Ministre de l'Education nationale, de l'Alphabétisation et de la Promotion des Langues nationales, 2021). Il est important que l'information et la consultation soit présente pour permettre l'adhésion de tous les acteurs aux politiques nationales (Confemen, 2006).

La participation n'est pas limitée aux assises uniquement. Elle implique l'association des acteurs au processus de mise en place des assises et à l'élaboration des thèmes à débattre pendant ces rencontres. Conformément aux recommandations du Conseil des Ministres, le ministre chargé de l'éducation nationale a entrepris des rencontres d'information et d'échanges avec différentes composantes de la communauté nationale (Ministre de l'Education nationale, de l'Alphabétisation et de la Promotion des Langues nationales, 2021).

À l'issue des enquêtes, les syndicats des enseignants ont affirmé ne pas avoir été associés au processus d'organisation des assises en amont. Ils ont été au courant de la tenue des assises lorsqu'elles étaient au stade de projet, par la rumeur.

Officiellement nous avons été saisis le 02 août 2021. C'est la coordination nationale des syndicats de l'Education qui a été saisi. Il nous a invité à désigner six (06) représentants pour prendre part à un atelier de validation d'un document de base sur les assises. Et cet atelier avait lieu les 04 et 06 août. Nous avons écrit à la CNSE pour dire qu'on ne pouvait pas prendre part à cet atelier là en partant du principe que les assises c'est une affaire de tout le monde, il n'y a donc pas de raison de demander à la CNSE de choisir six (06) représentants. Elle-même elle a déjà quinze (15) syndicats. On a dit que dans un premier temps si on doit faire des assises elle doit concerner l'ensemble des organisations syndicales du ministère qui n'ont pas la même vision sur les questions de l'éducation. Deuxièmement c'est le délai puisque le 02 août, et l'atelier

commençait le 04. Le troisième aspect qui est le plus important, on a dit que c'est un atelier de validation d'un document de base et le document comportait près de 170 pages. On envoie le 02 pour venir faire valider le quatre (04). Donc on n'attendait pas des structures qu'elles fassent un travail en leur sein pour s'approprier le document, l'analyser, et formuler des propositions. Nous avons donc dit à la CNSE que nous n'allons pas prendre part. Cela a contraint l'ensemble des syndicats à ne pas prendre part à cet atelier de départ ». (Entretien avec un responsable d'un syndicat de l'éducation, 20 août 2022).

Un responsable du syndicat du personnel d'administration et de gestion de l'éducation a soutient,

Les documents de base ont été élaborés par l'administration elle-même. Le ministère a mis en place une commission mais les syndicats ne faisaient pas partie de cette commission. C'est quand les membres de cette commission ont fait leur ébauche, qu'ils nous ont envoyé maintenant pour analyser. Le document faisait cent soixante-dix-huit pages (178 pages). Il nous a été soumis et nous avons essayé de prendre connaissance pour essayer de participer aux assises. Les documents de base ont été validés les 4 et 6 août 2021. (...). Les syndicats ont été appelés à valider un document. Nous leur reprochons ça. Quand il s'agit de valider on nous associe. C'est pour que nous venions maintenant valider. Sinon on devait nous associer dès le départ à l'élaboration du document de base.

Les syndicats n'ont donc pas pris part à cette séance de validation et ont appelé leurs représentants régionaux à en faire autant. Les acteurs n'ayant pas été impliqués à la première phase, cela aboutit à des crises c'est-à-dire le refus de participer à valider un document dont ils ne sont pas imprégnés du contenu. Quant à l'association des parents d'élèves les syndicats des élèves ont également affirmé ne pas avoir été impliqués en amont du processus.

Pour les partenaires techniques et financiers représentés par le cadre de concertation des organisations non gouvernementales et associations actives en éducation de base (CCEB),

On a reçu des correspondances par rapport à l'organisation. En tant que CCEB ils ne nous ont pas conviés comme ça mais le collègue, le secrétaire exécutif a été convié comme personne de ressource dans le comité de rédaction. Donc il a participé au processus de rédaction du 30 mai et à la suite de cela le CCEB même a été convié. On avait droit à cinq (05) ou six (06) places. (Entretien du 22 août 2022).

Les partenaires techniques et financiers ont donc été associés dès le début. Ils ont donc participé à la phase de validation du document de base.

Tous les acteurs enquêtés ont dit avoir pris part aux assises qui se sont déroulées du 18 au 20 novembre 2021. Le problème qui se pose actuellement est la mise en œuvre de ces conclusions. Les partenaires techniques et financiers affirment avoir reçu le rapport mais les représentants syndicaux n'ont pas reçu officiellement les rapports des assises.

Nous n'avons pas vu un rapport final des assises. On ne nous a pas transmis un rapport final. Nous ne savons donc pas ce qui a été arrêté définitivement. Les conclusions on n'en sait rien. Pour la mise en œuvre on n'en sait rien. On avait prévu une rencontre avec le chef d'état. Ce qui n'a pas encore été fait. A la date d'aujourd'hui nous-mêmes on s'interroge. Est-ce que les assises ont servi à quelque chose. Si oui quoi et ou est-ce que c'est mis en œuvre. (Entretien avec un responsable syndical de l'éducation, 27 septembre 2022).

3.2 La résistance aux changements comme conséquence des problèmes communicationnels en temps de changement

Les responsables syndicaux n'ayant pas été associés en amont au processus ont manifesté leur mécontentement en refusant de participer à la validation du document de base. Les responsables syndicaux n'ayant pas été associés en amont au processus ont manifesté leur mécontentement en refusant de participer à la validation du document de base.

Normalement s'ils voulaient notre implication effective cela suppose que dès le départ ils peuvent nous associer dans la commission. Là nous aussi nous allons faire passer nos idées que nous avons. Mais ils préparent leurs choses et ils viennent

nous les soumettent. On ne pouvait pas modifier totalement le document mais il n'était pas en phase avec nos réalités parce que nous n'avons pas été à l'origine de l'élaboration de ce document de travail. (Entretien avec un responsable du syndicat du personnel d'administration et de gestion de l'éducation, 20 septembre 2022).

Dès lors les autorités ont mis en place une communication de crise. Les résistances aux changements dans les organisations sont dues au manque d'information ou d'explication du changement, au coût humain et à la peur de l'inconnue. Les résistances illustrent plus l'intelligence des acteurs au sein de l'organisation que leur manque de compréhension des enjeux du changement (Charpentier, 2011). Dans les normes, dès l'entame d'un projet, la communication de crise doit être prévue pour remédier aux résistances qui pourront survenir. Les syndicats ayant refusé de participer à la rencontre de validation, les autorités ont envoyé dans des délais raisonnables les documents des assises.

La réforme éducative doit être encouragée à partir d'un large consensus social car l'éducation affecte l'ensemble de la société et ne devrait jamais dépendre d'une idéologie ou d'un gouvernement. Lorsque la réforme de l'éducation satisfait uniquement l'intérêt de l'autorité du moment, il s'agit normalement d'un engagement politique pour diffuser une vision biaisée de la réalité et pour former les nouvelles générations selon le message dominant. Au-delà de la composante politique, la réforme éducative peut être effectuée pour mettre à jour les méthodes d'enseignement et pour adapter les sujets/matières à l'actualité. Le système éducatif burkinabè a de ce fait connu cinq (05) grandes réformes qui ont eu des résultats plus ou moins mitigés dans la recherche d'adéquation de son système éducatif avec la société burkinabè (Assemblée nationale, 2017, p.78).

Lorsque les acteurs ne comprennent pas le sens ou le bien-fondé de la nouvelle vision des dirigeants, ils s'opposent. C'est l'une des raisons de l'absence des acteurs sociaux à la validation du document des assises de l'éducation. De plus, la peur de l'inconnu amène souvent les travailleurs à protester contre les réformes. Comme ce que nous avons vu dans ce cas où les responsables syndicaux ont refusé de participer à la rencontre de validation. Les résistances des acteurs ne doivent pas être perçues comme des mouvements d'humeur sans fondement. « Les résistances illustrent plus l'intelligence des acteurs au sein de l'organisation que leur

manque de compréhension des enjeux du changement » (Charpentier, 2011, p. 372).

Cette vision démontre la capacité des acteurs à comprendre le sens des changements. Donc les résistances de certains acteurs doivent être considérées et pris en compte. Cela a été expliqué par la théorie de l'acteur de Crozier et Friedberg (1977). Selon cette théorie, les acteurs sont intelligents. Cela signifie que les dysfonctionnements ne sont pas le fruit de l'irrationalité des acteurs mais au contraire, de leur rationalité. Un dysfonctionnement n'est donc pas le fruit de l'irrationalité des acteurs mais la réponse à un enjeu non dévoilé d'un des acteurs. Ainsi les acteurs pour atteindre leurs enjeux, ils mobilisent des ressources et tentent de contourner les contraintes qui se posent à eux. Les responsables syndicaux ont donc refusé de participer à la validation du document de base par manque de compréhension, d'implication et d'adhésion. Pour cela l'approche changer en communiquant propose que la communication soit permanente à toutes les étapes du changement.

Conclusion

La communication est un élément incontournable pour la gestion dans les systèmes éducatifs. Tous les acteurs n'ont pas été associés de la même façon au processus de préparation des assises de 2021 au Burkina Faso. Si les PTF ont affirmé avoir été impliqués dans toutes les étapes du processus, les syndicats en jugent qu'ils n'ont pas été suffisamment associés au processus en amont. Les syndicats n'ont pas été suffisamment associés au processus en amont. Les techniciens qui étaient sur l'organisation de la rencontre ont fait le travail, ce n'est que pendant la phase de validation du document de base qu'ils ont fait appel à certains acteurs sociaux comme les syndicats des enseignants, les syndicats des élèves. La communication pour eux se résume à une action d'information sans tenir compte de la nécessité d'un plan de communication adapté dans la mise en place de nouveaux projets. Les responsables syndicaux, ont donc relevé le fait que c'est à la phase de validation qu'ils sont conviés à une première rencontre. Notre hypothèse à savoir que la communication n'a pas été présente à toutes les étapes du processus d'organisation des assises nationales de l'éducation de 2021 est validée.

Cet article ne présente pas seulement l'importance de la communication mais aussi sa gestion entre les acteurs impliqués dans les assises nationales de 2021 au Burkina Faso. Au démarrage de tout projet de cette ampleur, le ministère aurait intérêt à accroître la fréquence de la communication entre les différents acteurs en mobilisant des moyens de communication tels qu'impliquer les acteurs dans les réunions de début des projets. Si cette première condition à savoir impliquer, informer et associer les différents acteurs dès le début du projet n'est pas respectée, la phase de mise en œuvre sera bouleversée, faisant intervenir des crises qui auraient pu être évitées par une communication dialogique.

Bibliographie

Assemblée nationale (2017), *Commission d'enquête parlementaire sur le système d'enseignement au Burkina Faso*, Rapport de synthèse. Dakar, IPE Pôle de Dakar.

Charpentier Pascal (2011), *Management et gestion des organisations*. Paris, Armand Colin.

Confemen (2006), *La communication pour une bonne gouvernance des systèmes éducatifs*. Dakar, Confemen

Crozier Michel et Friedberg Erhard (1977), *L'acteur et le système : Les contraintes de de l'action collective*. Paris, Edition du Seuil.

Fisette Jacques et Raffinot Marc (dir.) (2010), *Gouvernance et appropriation locale du développement. Au-delà des modèles importés*, Ottawa, Les Presses de l'Université d'Ottawa.

Giroux Nicole (1993), « Communication et changement dans les organisations », *Communication et organisation*, Vol. 3, p. 1-5.

Grosjean Sylvie et Bonneville Luc (2019), *La communication organisationnelle, Approches, processus et enjeux*, Québec, Chenelière Education.

Lessard Claude, Kamanzi Pierre Canisius, Larochelle Mylène (2009), « De quelques facteurs facilitant l'intensification de la collaboration au travail parmi les enseignants : le cas des enseignants canadiens », *Éducation et sociétés*, 23, p. 59-77. Consulté le 03 mai 2022 sur DOI : 10.3917/es.023.0059. URL : <https://www.cairn.info/revue-education-et-societes-2009-1-page-59.htm>

Ministre de l'Education nationale, de l'Alphabétisation et de la Promotion des Langues nationales (2021), Statistiques de l'éducation de base, Ouagadougou, Cité com.

Weick E. Karl, 1969, *La psychologie sociale de l'organisation*, McGraw Hill.