



PHASE 1 DU PROJET PAPEF

EXPERIENCE CONTROLEE DE CAPACITATION DES ELU-E-S ET AGENTS TERRITORIAUX DU DEPARTEMENT DE PODOR

Une évaluation fondée sur la théorie

Mame Penda BA (dir.)

Mame Mor Anta SYLL

Rachid ID YASSINE

AVRIL 2019



En partenariat avec la Fondation MÓN-3 et avec la collaboration de l'ACCD
En associació amb la fundació MÓN-3 i amb la col·laboració de l'ACCD



UNIVERSITE GASTON BERGER

LABORATOIRE D'ANALYSE DES SOCIETES ET POUVOIRS – AFRIQUE / DIASPORAS

Route de Rosso - BP 234
Saint-Louis du Sénégal

contact@laspad.org

www.laspad.org

© UGB LASPAD, avril 2019

En partenariat avec la Fondation MÒN-3 et avec la collaboration de l'ACCD
En associació amb la fundació MÒN-3 i amb la collaboració de l'ACCD

La reproduction intégrale ou partielle demeure autorisée, sous réserve du respect des conditions cumulatives suivantes : gratuité de la diffusion, respect de l'intégrité et de la finalité des documents reproduits (ni modifications, ni altérations), citation claire et lisible de la source avec mention du nom de UGB LASPAD. Toutefois l'utilisation commerciale de ce document est interdite sans l'autorisation du LASPAD.

Le contenu de ce document relève de la seule responsabilité du LASPAD et ne peut aucunement être considéré comme reflétant le point de vue de MÒN-3 ou de l'ACCD

SOMMAIRE

TABLE DES ILLUSTRATIONS.....	4
a. Liste des tableaux	4
b. Liste des cartes	5
c. Liste des figures	5
REMERCIEMENTS.....	7
DE QUELQUES SIGLES ET ABREVIATIONS	8
INTRODUCTION	10
1. La genèse du projet : deux législations réformatrices à l'épreuve du champ local	11
2. L'évolution de la problématique	13
3. Notre théorie du changement	15
4. Les objectifs et cibles de la recherche	16
5. Le terrain et la méthodologie	17
a. Présentation du contexte	17
b. Design de l'étude.....	21
c. Détermination des résultats de la formation.....	23
6. La conduite de la recherche	24
d. Podor 1 : visite préalable et exploration des communes.....	24
e. Podor 2 : atelier méthodologique et reformulation du design.....	25
f. Podor 3 : la baseline study	27
PARTIE 1. TABLEAU GENERAL DU FONCTIONNEMENT DES COMMUNES DE PODOR	30
1. Gouvernance démocratique	31
a. Structure organisationnelle et fonctionnement des communes.....	33
b. Les faibles capacités des communes à exécuter leurs missions générales.....	50
c. Une démocratie locale en marche mais... à petits pas.....	53

- 2. Un développement local entravé.....57**
 - a. Un état des lieux de la mise en œuvre des compétences transférées 57
 - b. L’absence de reflexe planificateur..... 66
 - c. La difficile domestication de la coopération décentralisée et de l’intercommunalité 66
- 3. Les communes face à la parité68**
 - a. L’amont de la parité 69
 - b. Les pratiques de la parité dans les communes 74

PARTIE 2. IDENTIFICATION DES BESOINS DE FORMATION ET OFFRE DE CAPACITATION.....88

- 1. Identification des besoins de formation.....90**
- 2. Modèle de formation93**

PARTIE 3. CLASSEMENT ET CHOIX DES COMMUNES TRAITEMENTS ET CONTROLES96

- 1. Eléments introductifs97**
- 2. Méthodologie de calcul des indicateurs99**
 - a. Le niveau de développement local de la commune..... 99
 - b. La participation politique des femmes 102
 - c. La capacité de gouvernance 103
- 3. Résultats de l’analyse103**
 - a. Indicateurs de niveau de développement local 103
 - b. Indicateurs de niveau de participation politique des femmes..... 111
 - c. Indicateur de capacité de gouvernance 112
- 4. Classement et choix des communes participantes.....113**
 - a. Classement des communes 114
 - b. Choix des communes participantes..... 116
 - c. Nombre de cibles à former..... 119

BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE120

TABLE DES ILLUSTRATIONS

a. Liste des tableaux

Tableau 1. La population du département par commune	19
Tableau 2. Répartition des secteurs suivant leurs contributions à l'emploi et à la valeur ajoutée.	20
Tableau 3. Liste des experts de la recherche	26
Tableau 4. Rapport de performance des communes de la région de Saint-Louis, ARD, 2017.....	32
Tableau 5. Répartition par sexe des élu-e-s des communes de Podor	35
Tableau 6. Répartition selon l'âge des élu-e-s des communes de Podor	36
Tableau 7. Répartition selon le niveau d'instruction des élu-e-s par commune	38
Tableau 8. Répartition selon le nombre de mandat des élu-e-s par commune	39
Tableau 9. Liste des neuf compétences transférées.....	40
Tableau 10. Nombre d'élus locaux et de commissions par commune	42
Tableau 11. Liste des maires des communes de Podor	45
Tableau 12. État du personnel administratif des communes de Podor	49
Tableau 13. Budgets des communes.....	51
Tableau 14. Taux d'appréciation des services municipaux	53
Tableau 15. Établissements scolaires par commune	59
Tableau 16. Infrastructures scolaires de Guédé Chantier en octobre 2018	60
Tableau 17. Indicateurs d'évaluation de la situation scolaire des communes de Podor.....	61
Tableau 18. Recensement du nombre d'infrastructures et de personnels de santé.....	63
Tableau 19. Indicateurs de santé	64
Tableau 20. Nombre de villages ou quartiers, de forages et d'électrifications	65
Tableau 21. Répartition du niveau d'instruction des conseillers municipaux selon le sexe	72
Tableau 22. Répartition du niveau d'instruction des conseillers municipaux selon le sexe	73
Tableau 23. Taux de représentation des femmes dans les instances délibératives et exécutives	74
Tableau 24. Répartition des présidences des types de commissions municipales par sexe.....	76
Tableau 25. Répartition des présidences de commissions municipales par commune, selon le sexe .	77
Tableau 26. Perception citoyenne de la performance des élues sur la situation générale	80
Tableau 27. Perception citoyenne de la performance des élues sur la situation des femmes.....	81
Tableau 28. Confiance citoyenne aux élu-e-s hommes ou femmes.....	81
Tableau 29. Différence entre élu-e-s hommes ou femmes.....	82
Tableau 30. Préférence en cas de différence entre élu-e-s hommes ou femmes	83
Tableau 31. Androphilie politique et électorale.....	83
Tableau 32. Gynophilie politique et électorale	84
Tableau 33. Perception de l'égalité des chances politique	85

Tableau 34. Perception de l'égalité de genre en politique	85
Tableau 35. Nombre de formation par catégorie	93
Tableau 36. Modèle de formation.....	94
Tableau 37. Présentation des 22 communes du département de Podor	98
Tableau 38. Classement des communes en termes de développement local	114
Tableau 39. Classement des communes en termes de participation politique des femmes	115
Tableau 40: Classement des communes en termes de capacité de gouvernance.....	116
Tableau 41. Classement des communes selon les trois dimensions de l'étude	117
Tableau 42. Les pôles de traitement et le pôle de comparaison	118
Tableau 1. Répartition et nombre d'élue-e-s à former	119

b. Liste des cartes

Carte 1. Structure des communes (2019)	18
Carte 2. LASPAD –Démographie (2018)	18
Carte 3. Localités disposant d'un plan de développement communal	66
Carte 3. Groupes de traitement et de comparaison	119

c. Liste des figures

Figure 1. Contribution des sous-secteurs à la valeur ajoutée du secteur primaire.	20
Figure 2. Nombre de bourses de sécurité familiale et taux de pauvreté par commune.	21
Figure 3. Design pour mesurer l'effet de la formation selon le genre sur la performance	22
Figure 4. Schéma de la baseline study	27
Figure 5. Organigramme général d'une commune	33
Figure 6. Répartition par niveau d'instruction de l'ensemble des élu-e-s	37
Figure 7. Répartition par nombre d'élus et de commissions	42
Figure 8. Perception citoyenne de la performance des élues sur la situation générale, selon le sexe	80
Figure 9. Perception citoyenne de la performance des élus sur la situation générale, selon le sexe	81
Figure 10. Confiance citoyenne aux élu-e-s hommes ou femmes, selon le sexe	82
Figure 11. Différence entre élu-e-s hommes ou femmes, selon le sexe	82
Figure 12. Préférence en cas de différence entre élu-e-s hommes ou femmes, selon le sexe.....	83
Figure 13. Androphilie politique et électorale, selon le sexe	84
Figure 14. Gynophilie politique et électorale, selon le sexe	84
Figure 15. Perception de l'égalité des chances politique, selon le sexe	85

Figure 16. Perception de l'égalité de genre en politique, selon le sexe.....	86
Figure 17. Organigramme des attributions	92
Figure 18. Organigramme des besoins de formation.....	92
Figure 19. Organigramme des capacités	92
Figure 20. Répartition selon la distance entre l'hôtel de ville des communes de Podor et la RN2	97
Figure 21. Indicateurs relatifs à la situation sanitaire des communes de la ville de Podor	104
Figure 22. Indicateur de la disponibilité de soins de santé de qualifié	105
Figure 23. Disponibilité des établissements scolaires.....	106
Figure 24. Appréciation de la faiblesse de la qualité des infrastructures scolaires	106
Figure 25. Niveau de disponibilité d'établissements scolaires de qualité	107
Figure 26: Disponibilité de branchement d'eau.....	107
Figure 27: Disponibilité de l'électricité.....	108
Figure 28: Disponibilité de l'eau potable et de l'électricité au niveau village/quartier.....	108
Figure 29: Nombre de place de marché et nombre de jour de marché hebdomadaires	109
Figure 30: Nombres de boutiques, magasin de vente et cantines présentes dans la commune	110
Figure 31: Taux de pauvreté.....	110
Figure 32: Indicateur de la capacité d'influence des femmes.....	111
Figure 33: Indicateur de leadership des conseillers femmes	111
Figure 34: Indicateur de participation politique des femmes	112
Figure 35: Indicateur de capacité de la commune à gérer les missions générales	112
Figure 36: Indicateur de capacité de la commune à gérer les missions spécifiques.....	113

REMERCIEMENTS

L'équipe du LASPAD tient à remercier très vivement l'ensemble des personnes et institutions qui l'ont accompagnée dans cette recherche, notamment :

- La Fondation MÒN-3 et son équipe et particulièrement Mme Imma Pélaez.
- L'Agence Catalane de Coopération au Développement (ACCD)
- L'ARD de Saint-Louis et son équipe
- Le Rectorat de l'Université Gaston Berger et l'UFR des Sciences juridiques et politiques
- Dr. Mame Fatou Diagne
- Les experts permanents du projet
- Les points focaux des 21 communes du département de Podor
- Les 132 personnes interviewées (élu-e-s et personnes ressources)
- Les 261 citoyen-ne-s interrogé-e-s
- Les enquêteur-trice-s et toute l'équipe du LASPAD.

DE QUELQUES SIGLES ET ABRÉVIATIONS

ADM	Agence de Développement Municipal
AMS	Association des Maires du Sénégal
ARD	Agence Régionale de Développement
CAEL	Cellule d'Appui aux Elus locaux
CGCL	Code Général des Collectivités Locales
FDD	Fonds de Dotation de la Décentralisation
FECL	Fonds d'Équipement des Collectivités locales
GIE	Groupement d'intérêts économiques
GPF	Groupement de promotion féminine
MGTDAT	Ministère de la Gouvernance Territoriale, du Développement et de l'Aménagement du Territoire
PNDL	Programme National de Développement Local

INTRODUCTION

« Art. 12. - Les élus des collectivités locales ont droit à une formation adaptée à leur fonction »

Code Général des Collectivités Locales

« Le manque de compétence des élus, hommes comme femmes, est le drame des communes sénégalaises, de toutes les communes »

Un conseiller de la commune de Méri

1. LA GENÈSE DU PROJET : DEUX LÉGISLATIONS RÉFORMATRICES À L'ÉPREUVE DU CHAMP LOCAL

Entre 2010 et 2013, le paysage institutionnel et politique du Sénégal a été profondément marqué par l'adoption de deux politiques publiques d'importance majeure : la politique de représentation paritaire et la nouvelle politique de décentralisation. Celles-ci ont été formalisées et vulgarisées sous les noms de loi sur la parité¹ et Acte 3 de la décentralisation².

On peut dire de ces deux politiques publiques qu'elles sont réformatrices et entretiennent un rapport fonctionnel. Réformatrices car elles visent toutes les deux l'autonomie – et le renforcement de pouvoirs qui lui est subséquent – des femmes au sein des institutions politique (parité) et des communes dans la gestion de leurs territoires (Acte 3). Fonctionnellement liées ensuite, car si la loi sur la parité fait de la présence des femmes dans les espaces délibératifs une exigence, c'est l'Acte 3 qui donne à cette présence un contenu substantiel par le truchement des compétences transférées, des objectifs de gouvernance et de développement assignés aux institutions locales.

Avec la loi sur la parité, le Gouvernement a en effet entendu prendre des mesures spécifiques pour assurer aux femmes l'égalité d'accès aux espaces de la représentation ainsi que la pleine participation à la prise de décision dans ces espaces, qu'ils soient nationaux ou locaux³ : Assemblée nationale, Haut conseil des collectivités territoriales, Conseil économique, social et environnemental, Conseils départementaux et municipaux. Ces derniers en particulier, connaîtront une augmentation considérable car l'Acte 3 consacre la communalisation intégrale, faisant ainsi passer à 599 le nombre d'Assemblées locales⁴. De ce point de vue, la parité a été encore plus significative dans les territoires qu'au niveau national : elle a permis un triplement du nombre de femmes élues locales qui passe de 15% en 2009 à 47% en 2014⁵. Les femmes se sont ainsi retrouvées dans des institutions municipales, refaçonnées par la parité, dotées de prérogatives nouvelles et de moyens formellement plus importants par l'Acte 3.

La nouvelle politique de la décentralisation met effectivement en place de nouveaux arrangements institutionnels, politiques et économiques au niveau des collectivités territoriales. Avec pour objectif général « d'organiser le Sénégal en territoires viables, compétitifs et porteurs de développement local », l'Acte 3 cherche à réformer la gouvernance institutionnelle, à susciter une démocratie locale plus vigoureuse et à accroître l'efficacité de

¹ Loi n°2010-11 du 28 mai 2010 instituant la parité absolue Homme-Femme. Voir Annexe 1.

² Loi n°2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code Général des Collectivités locales. Voir Annexe 2.

³ On peut bien de ce point de vue parler d'un "féminisme d'État" au Sénégal. Par ailleurs, l'élaboration de politiques nationales en faveur de l'égalité et l'équité entre les sexes et la volonté de faire du genre un axe transversal des politiques publiques se retrouvent dans plusieurs documents stratégiques de développement prennent en compte la dimension genre à l'image de la *Stratégie nationale de protection sociale* (SNPS), la *Stratégie nationale d'équité de genre* (SNEEG), du *Document de politique économique et sociale* (DPES), la loi sur la parité (2010), etc.

⁴ Selon l'article 305 du Code général des collectivités locales, le Sénégal compte deux niveaux de Collectivités que sont le Département et la Commune ainsi répartis : 599 collectivités locales dont 42 départements, 552 communes (167 urbaines, 385 rurales) et 5 communes-villes. Toutes les communautés rurales et les communes d'arrondissement sont depuis 2013 érigées en communes, premier ordre de collectivité territoriale au Sénégal.

⁵ Au niveau national, on est passé de 24% des femmes députées en 2007 à 42% en 2012, un quasi doublement du nombre des sièges.

l'action publique locale. À partir d'une démarche participative, équitable et soucieuse de rendre compte, les collectivités devraient – avec l'accompagnement soutenu de l'État et des partenaires et à travers des mécanismes nouveaux – élaborer et piloter des programmes coproduits et à impact fort dans l'amélioration des conditions de vie (développement durable) des populations.

La loi sur la parité et le CGCL révèlent ainsi trois domaines critiques dans lesquels les efforts des communes devaient converger pour une véritable transformation des territoires :

- **La gouvernance démocratique** : gestion efficiente, transparente et participative des affaires locales ;
- **Le développement local** : la conception, la mise en œuvre et l'évaluation de politiques publiques de développement durable ;
- **Le renforcement du pouvoir des femmes dans les espaces de la décision** à travers non seulement leur présence (légale et contraignante) mais aussi leur capacité de faire entendre leurs intérêts et préférences (*voice*) ainsi que leurs volonté et capacité d'agir stratégiquement (*agency*).

Avec les élections locales de 2014 et l'entrée en vigueur de l'Acte 3 la même année, le local a été le cadre d'expérimentation privilégié de ces deux législations. Pour la première fois et de manière simultanée, les espaces de la décision politique locale s'ouvraient largement aux femmes et ce, au moment même où le cadre juridique qui organise le fonctionnement des communes se transformait.

Au sein du LASPAD qui réunit des chercheur-e-s de diverses disciplines, attachés à comprendre les processus qui mènent à l'émancipation sociale, et engagés à accompagner ces processus, un groupe de travail s'est mis en place. Cette expérience historique y soulevait de nombreuses questions : au-delà des chiffres de la représentation par sexe, l'application de la loi de la parité avait-elle significativement modifié les caractéristiques des élus et les perceptions qu'en ont le personnel politique et la population ? Les préférences politiques des femmes élues différaient-elles systématiquement de celles des hommes élus ? Ces différences (si elles sont établies) se traduisent-elles en pratique dans le processus politique de manière à générer des résultats différents et de nature à avoir des impacts sur le bien-être de la population ?

Les premières études qui tentaient de répondre à ces questions, dessinaient une tendance qui semblait pour l'essentiel, en grossissant les traits, consacrer un *statu quo* dans l'exclusion des femmes du pouvoir décisionnel effectif, et donc, dans la conception et la mise en œuvre des politiques publiques locales. Deux rapports, celui de l'Observatoire national de la parité⁶ (ONP, 2015) et celui du Groupe d'études et de recherches genre et société (GESTES, 2016)⁷, concordent ainsi pour souligner que « leur participation demeure insignifiante, aux niveaux local et national. Cette quasi absence des femmes dans les sphères de prise de décisions locales et nationales ne favorise pas la prise en compte de leurs contraintes spécifiques et de leurs propres aspirations dans les politiques et programmes de

⁶ L'Observatoire national de la parité (ONP) est créé en 2011 et rattaché à la Présidence de la République.

⁷ Le Groupe d'Etudes et de Recherches Genre et Société (GESTES) est un laboratoire de recherche rattaché à l'UFR Lettres et sciences humaines de l'Université Gaston Berger (UGB). Le rapport cité s'intitule « La situation des droits des femmes dans la Vallée du Fleuve Sénégal. Cas des communes de Mery, de Madina Ndiathbé, (département de Podor-Sénégal), d'Aéré M'Bar et de Bababé (région du Brakna-Mauritanie) ».

développement » (GESTES, 2016). Même trois fois plus nombreuses, même lorsqu'elles bénéficiaient de marges d'action élargies, les élues locales demeuraient cantonnées dans des positions subalternes et constituaient un groupe apathique.

Pour comprendre les raisons pour lesquelles ces asymétries de pouvoir se perpétuaient, il était impératif de restituer les pratiques des femmes dans leur configuration spécifique, celle du champ municipal et local. Les élues locales agissaient en effet dans un espace de contraintes et d'opportunités qu'il fallait participer à rendre visible et lisible. Trois éléments paraissent ici significatifs.

D'abord, et en amont du processus paritaire, le mode de recrutement des partis politiques a davantage sélectionné des "Grandes Électrices" disposant d'une clientèle électorale, que des femmes plus éduquées et professionnellement expérimentées. Si les premières jouissent d'un capital social fort et de capacités spécifiques⁸, elles manquent en revanche souvent des compétences nécessaires à l'exercice de la fonction d'élues, dans un contexte de complexification croissante du cadre institutionnel et financier due à la démultiplication des acteurs et des instruments d'action publique.

Ensuite, les femmes exerçaient ce premier mandat dans des structures organisationnelles – les communes – marquées par de très faibles capacités administrative, technique et financière. Malgré l'institution du nouveau cadre, les collectivités n'ont pas su, n'ont pas pu sortir des routines de la mal-administration et de la sous-administration, ni pour l'essentiel d'entre-elles, formuler des politiques et projets structurants. Tout comme les femmes en un sens, elles sont aussi restées bloquées dans un *statut quo*, une trappe d'inefficience provoquée et renforcée par la rareté des ressources et la faible qualité des ressources humaines.

L'inexpérience, la "culture d'entreprise" des assemblées locales marquées par un ethos, des habitus et des intérêts patriarcaux, ainsi que les contraintes domestiques et communautaires que les femmes cumulent, ont enfin renforcé ces fragilités.

2. L'ÉVOLUTION DE LA PROBLÉMATIQUE

L'apathie des femmes se révélait finalement une porte d'entrée privilégiée pour comprendre le fonctionnement concret du système municipal puisqu'il en situait les goulots d'étranglement. Les possibilités d'agir stratégique (*agency*) des femmes étaient entravées par leur manque de compétence certes, mais aussi par l'institution elle-même qui contribuait par ses faiblesses cumulatives à mettre en échec les politiques de réforme.

Le problème se déplaçait donc sensiblement et nous incitait à prendre en charge deux niveaux d'analyse : le niveau individuel ou micro (celui des élu-e-s) d'abord ; le niveau institutionnel ou macro (celui des communes) ensuite. Pour chacun de ces niveaux, trois insuffisances apparaissaient clairement :

- la faible maîtrise du cadre institutionnel et politique ;

⁸ Liées pour l'essentiel à la gestion de GIE et de GPF, aux activités agricoles et commerciales.

- le déficit de maîtrise de l'expertise et des compétences particulières que requiert la gestion quotidienne d'une collectivité locale dans un contexte de rareté des ressources ;
- une connaissance approximative de son(s) environnement(s) en général.

Les deux politiques réformatrices devaient – pour être pleinement fonctionnelles – résorber sensiblement les trois carences identifiées ci-dessus. Ces trois gaps sont par ailleurs de même nature, ils sont d'ordre cognitif. Élu-e-s et communes ne connaissent pas suffisamment les textes qui les encadrent et les lient ; ils ne disposent pas suffisamment de ressources humaines expertes et techniciennes ; ils ne savent pas tirer profit des opportunités ni réduire les contraintes de leurs territoires⁹.

Le problème apparaissant sous cet angle clairement comme un problème de connaissances. Dès lors notre hypothèse principale pose qu'un certain type de formation pourrait modifier substantiellement ces faiblesses et influencer directement la réussite des réformes. En langage pragmatique, cela revenait à enfoncer une porte ouverte, c'est-à-dire à souligner qu'il n'y a pas de réformes réussies et pérennisées et donc productrices de changement positif sans connaissance des buts poursuivis. Et conséquemment, si on ne dote pas les acteurs d'un certain nombre de ressources liées à la maîtrise de leur fonction, environnement et opportunités, élu-e-s et collectivités évolueraient de manière très faiblement incrémentale au mieux et se maintiendraient dans le *statu quo* pour l'essentiel.

Soulignons d'emblée que l'importance de cette dimension cognitive n'a pas échappé aux décideurs en charge des collectivités territoriales, qui, conscients de la fragilité des communes en matière de capital humain, ont élaboré la *Stratégie nationale de formation 2016-2020* (SNF), qui se veut le cadre de référence et d'orientation de tous les programmes de formation des acteurs de la décentralisation et de la gouvernance locale¹⁰. On y trouve cette certitude que « le succès de la Politique de décentralisation passe invariablement par la réussite du pari de la formation qui permet de disposer de ressources humaines de qualité impliquées dans tout le processus [...]. La formation aide, en général, ces différentes ressources humaines, à s'acquitter convenablement de leurs rôles et responsabilités dans la mise en œuvre de la politique de décentralisation, et, en particulier, les élus locaux, à disposer de compétences (savoirs, savoir-faire et savoir être) pour décider et agir avec responsabilité ».

La SNF insiste par ailleurs sur un autre point décisif, la nécessité d'inclure les agents administratifs dans la formation : « Au-delà des élus locaux, les agents des administrations locales doivent aussi faire face à de nouvelles et nombreuses responsabilités auxquelles ils ne sont pas toujours suffisamment préparés ».

Ce constat ne s'est malheureusement pas accompagné de réalisations concrètes et fortes et aujourd'hui, même si la formation est un droit reconnu aux élu-e-s¹¹, elle demeure le parent pauvre de la réforme.

⁹ « Pour assurer leurs nouvelles charges et responsabilités, les compensations et les aides dérisoires de l'État ne suffiront pas. Les anciennes communautés rurales devront disposer de personnels et de compétences techniques (notamment pour la gestion du cadastre), lever des taxes foncières, exiger des patentes sur les activités artisanales et attirer les promoteurs (tourisme, industrie agro et sylvo-pastorale...) » (Sané, 2016).

¹⁰ Le Ministère de la Gouvernance territoriale dispose d'un service de la formation, rattaché au Cabinet du Ministre.

¹¹ Art. 12 du Code général des collectivités locales.

Dans ce contexte où il y a consensus autour de la nécessité du renforcement des capacités des élu-e-s et agents administratifs, un certain nombre de questions secondaires plus complexes, se posent en revanche avec acuité :

- Quel **type** de formation et quel **contenu** de formation favorisent un changement substantiel et non pas incrémental, c'est-à-dire qui permet aux élu-e-s et aux communes de développer leurs capacités d'expertise et d'initiative aux fins de remplir leurs missions ?
- Comment **isoler l'impact direct** de la formation alors que celle-ci est un facteur parmi d'autres qui contribuent aux capacités des élu-e-s dans la réussite de leur mission ?¹²
- Dans un contexte de ressources limitées, quel est le meilleur rapport coût / bénéfices : c'est-à-dire auprès de **quelle(s) famille(s) d'acteurs** la capacitation est-elle le plus à même de donner les résultats escomptés par les réformes ?

Les réponses provisoires que nous donnons à ces interrogations constituent les grandes lignes de notre théorie du changement.

3. NOTRE THÉORIE DU CHANGEMENT

Nous reconnaissons ici d'emblée notre dette à l'égard d'études antérieures notamment celle stimulante de Freya Johnson Ross, qui analyse l'importance de la connaissance dans la mise en œuvre de la *Equality Act* de 2010 en Angleterre (Ross, 2018, p. 1-8)¹³. Dans cette même perspective, nous pensons que la connaissance du cadre institutionnel, de l'environnement, la maîtrise d'une expertise critique et l'élaboration d'une vision stratégique, offrent des ressources (habilitations) qui mettent les élu-e-s et les institutions en capacité de réaliser les missions et compétences qui leur sont assignées.

La formation offre en effet pour les élu-e-s :

- **un avantage cognitif** : comprendre et maîtriser les enjeux ainsi que les cadres juridique, institutionnel, les hiérarchiser, identifier les acteurs pertinents du système local (autorités déconcentrées, partenaires techniques et financiers, experts, voire diasporas etc. ;

¹² Parmi les autres facteurs qui influencent directement ou indirectement les capacités (et l'efficacité) des élu-e-s, on peut citer le niveau d'éducation au départ, les fonctions précédentes, les compétences et l'expérience en politique (négociation, mobilisation, construction des alliances ; charisme, etc.), le pouvoir relatif de son parti politique au plan local et national, le niveau de revenu généré localement, le niveau des allocations budgétaires du gouvernement, la réputation et statut social, la présence des ONGs ou associations, l'étendue de sa collectivité et l'accès aux moyens de transport, le degré de cohésion au sein du conseil local etc. Je remercie par ailleurs Ian Hopwood pour nos échanges stimulants autour de ce projet.

¹³ Ross souligne la distance qui existe entre l'entrée en vigueur d'une législation sur l'égalité de genre et la correction effective des inégalités de genre. Elle soutient que ce type de législation (telle la loi sur la parité) ne représente jamais la fin d'un processus, mais qu'en réalité, l'importance que prendra la législation dépend de sa mise en œuvre. Ross montre ainsi, dans le cas britannique, l'importance de la connaissance et la compréhension de la législation sur l'égalité de genre ainsi que la maîtrise de compétences techniques connexes chez ceux qui, au niveau local, étaient chargés de la mise en œuvre de la *Equality Act*. L'auteure démontre que tout au long du processus, le rôle de la connaissance – à la fois de la législation et de l'égalité des sexes – a été critique (Ross, 2018).

- **un avantage discursif** : la capacité de débattre sur des sujets fondamentaux, d'argumenter pour présenter et défendre sa vision, sa cause et ses idées ;
- **un avantage politique** : l'usage stratégiques de ces ressources cognitives et discursives aux fins d'acquérir un capital politique, gagner en légitimité et impacter les politiques locales.

Pour les communes, la formation doit permettre d'acquérir :

- **la capacité de planification stratégique** : proposer une vision et des ambitions pour la commune, élaborer un plan de développement communal accompagnée de stratégies de génération de ressources et de mobilisation de l'expertise nécessaire ;
- **la capacité de management territorial** : les communes doivent tendre à un pilotage optimal dans la gestion financière et administrative, la délivrance de services publics de qualité, la collaboration avec les services techniques régionaux et les autorités déconcentrées ;
- **la capacité politique** : il s'agit ici de positionner la commune dans des réseaux locaux, nationaux et internationaux capables d'accélérer son développement : susciter des alliances intercommunales, contractualiser avec l'État, rechercher de partenariats pour la valorisation du territoire.

L'ensemble de ces avantages et capacités doit permettre de doter les collectivités en ressources humaines aptes à réaliser les missions qui leur sont attribuées notamment « la conception, la programmation et la mise en oeuvre des actions de développement économique, social et environnemental d'intérêt local »¹⁴.

4. LES OBJECTIFS ET CIBLES DE LA RECHERCHE

Notre recherche vise à tester la solidité de l'hypothèse de la nécessité d'adjoindre des actions complémentaires de capacitation pour rendre opérants la parité et l'Acte 3.

De manière spécifique, nous cherchons à :

1. évaluer et expliquer les changements individuels – ou pas – (pratiques, attitudes, comportements, connaissances) intervenus chez **les élu-e-s**, durant et suite à un programme de renforcement de capacités visant à acquérir / développer les compétences cognitives, discursives et politiques.
2. Evaluer et expliquer les performances (ou pas) différentielles (ou pas) **des communes** avant et après la capacitation des acteurs ayant pour mission le pilotage du développement territorial et des agents en charge des services publics dans les trois domaines ciblés par les lois réformatrices :
 - La gouvernance démocratique ;
 - Le développement local ;
 - Le renforcement du pouvoir des femmes (*empowerment*).

¹⁴ Art. 3 du Code général des collectivités locales.

5. LE TERRAIN ET LA MÉTHODOLOGIE

Pour la réalisation d'une telle recherche-action, le LASPAD a bénéficié de l'accompagnement de la Fondation Món-3 ainsi que du soutien financier de l'Agence Catalane de Coopération au Développement (ACCD)¹⁵. Le financement obtenu a permis de tester empiriquement, dans une phase pilote, notre hypothèse centrale auprès des 22 communes du département de Podor.

a. Présentation du contexte

Le département de Podor se trouve dans la région de Saint-Louis, au Nord du Sénégal, dans la zone frontalière avec la République Islamique de Mauritanie. Depuis l'adoption de la loi n°2002-002 du 15 février 2002 et de la signature du décret N°2002-166 du 21 février 2002, Podor est devenu le dernier département de la région de Saint-Louis en partant de l'océan atlantique. Le département est limité au Nord par le fleuve Sénégal, à l'Ouest par le département de Dagana, au Sud par les départements de Louga et Linguère et enfin à l'Est par le département de Matam. Podor s'étend sur une superficie de 12 947 km², soit 7% du territoire national et 68% de la région.

C'est donc le département le plus grand de la région de Saint-Louis (suivi de Dagana). Par rapport au fleuve Sénégal, la région est répartie en trois zones : i) le Walo qui se caractérise par des terres humides propices à la culture irriguée et à la pisciculture. Bordant le fleuve Sénégal, il dispose des sols favorables à la riziculture et aux cultures de décrue ; ii) le Diéri, éloigné du fleuve, avec des terres favorables à l'élevage¹⁶. Entre les deux, il existe une partie intermédiaire dénommée le Jégéngol.

Organisation administrative

L'année 2008 a correspondu à l'érection de plusieurs localités de la région en communes et communautés rurales. La réforme de 2013 a à son tour érigé les anciennes communautés rurales en communes. Le département de Podor a ainsi enregistré le plus grand nombre de communes nouvellement créées, soit 73% du total régional¹⁷.

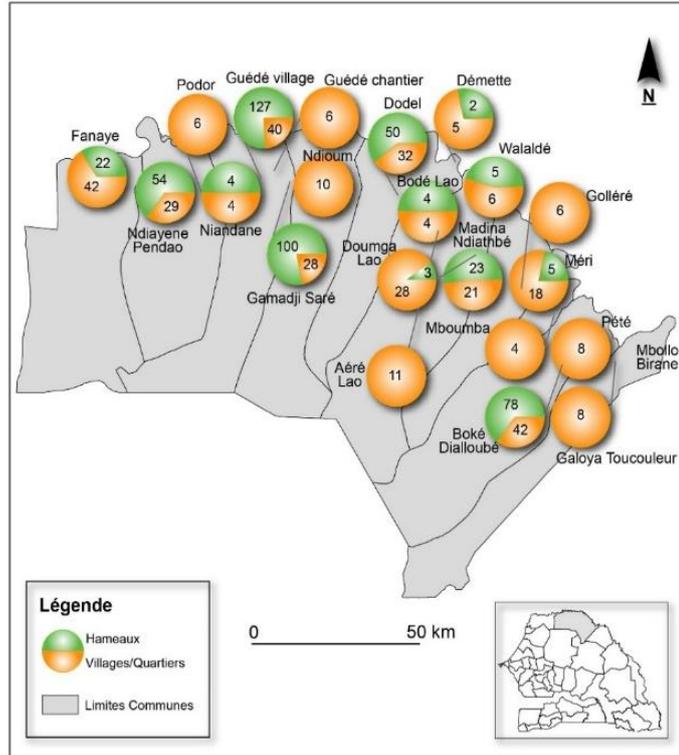
Le département est actuellement constitué de 4 arrondissements abritant 23 collectivités locales dont le Conseil départemental et les 22 communes, pour partie d'anciennes communautés rurales. Douze sont des communes "urbaines" et dix des communes "rurales". La localisation de la population du département révèle que le département de Podor est le moins urbanisé de la région de Saint-Louis avec un taux d'urbanisation de 20,8% (loin derrière Dagana (44,6% et surtout Saint-Louis 73%). Les 21 communes de l'enquête¹⁸ totalisent 359 villages et quartiers et 475 hameaux.

¹⁵ Nous leur renouvelons ici toute notre gratitude.

¹⁶ ANDS, Rapport définitif Saint-Louis, 2017.

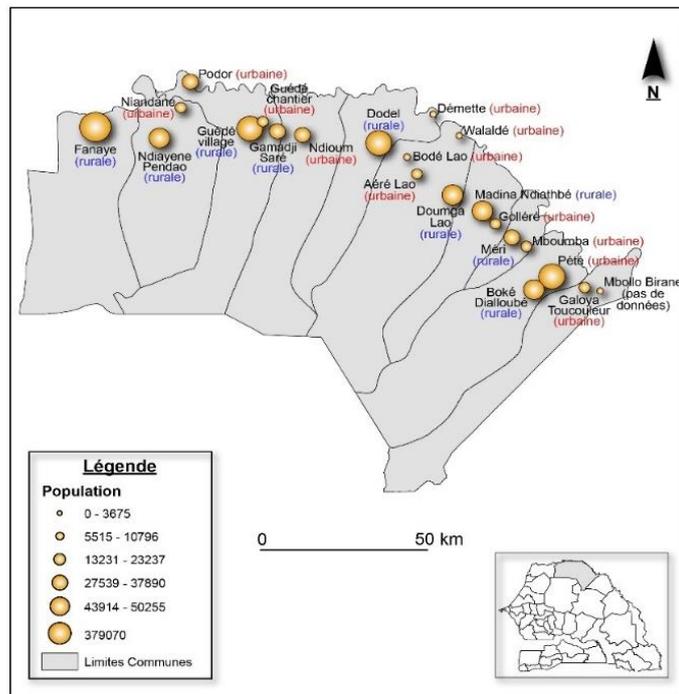
¹⁷ ANDS, Rapport définitif Saint-Louis, 2017.

¹⁸ Voir infra, p. 23.



Carte 1. Structure des communes (2019)

Situation démographique



Carte 2. LASPAD –Démographie (2018)

La population des ces communes est estimée par l’ANDS à 394 409 personnes en 2018. Toutefois, dans plusieurs localités, ces données ont été revues à la hausse par les points focaux. Les communes les plus peuplées sont : Guédé Village, Dodel, Fanaye, Madina Ndiathbé, Ndiayène Pendao, Doumga Lao, Boké Dialloubé, Gamadji Saré et Méri qui avoisine les 20 000 habitants. Celles de Bodé Lao, Demette, Waladé et Pété sont les moins peuplées avec moins de 5 000 habitants.

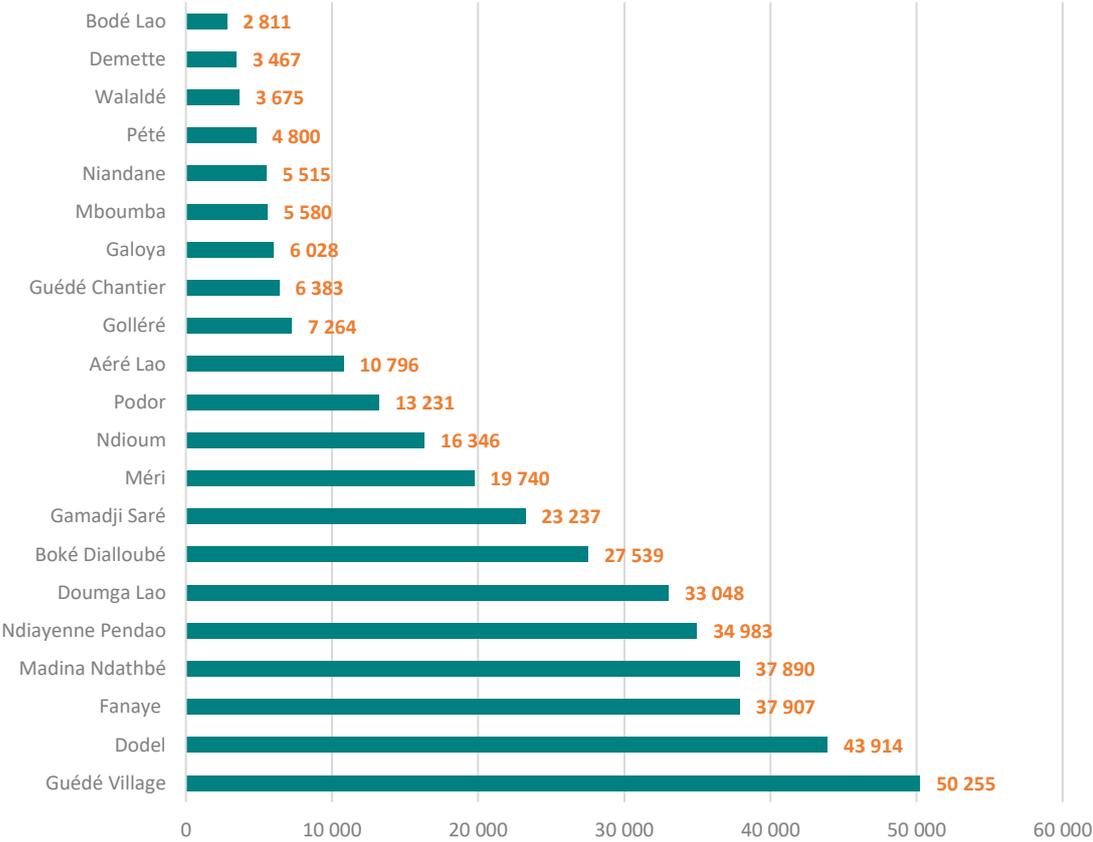


Tableau 2. La population du département par commune
Source : ANDS, 2018.

L’ethnie majoritaire est celle des Peulhs qui représentent plus 90% de la population, elle est suivie de loin par les Wolofs (5%), les Bambaras, les Maures, les Sarakolé et les Sérères¹⁹. L’organisation sociale qui prend ses sources dans la tradition du terroir montre une division de la population en classes socioprofessionnelles : les éleveurs (*fulbe*), suivi des agriculteurs (*toorobe* et *sebbe*), des pêcheurs (*subalbe*) et artisans (*neenbe*).

¹⁹ Plan de Développement Départemental de Podor 2017-2021.

Économie

Sur le plan économique, le département de Podor fait partie des plus pauvres du Sénégal. Son produit territorial brut (PTB)²⁰ est estimé en 2015 à 108,7 milliards de Fcfa, soit 1,3% du PIB national. Cet indicateur rapporté à la taille de la population donne un PTB/tête de 280,3 mille Fcfa par an, contre une moyenne nationale de 567,2 mille Fcfa par an. Par rapport à la proportion de sa superficie sur celle du pays, le PTB de Podor laisse entrevoir une économie départementale très peu dynamique et qui manque d'infrastructures économiques (PME et PMI) pour contribuer au développement économique local.

En termes de répartition sectorielle, il faut noter que l'essentiel des emplois se trouve dans le secteur primaire, dont la valeur ajoutée représente plus de 47% du PTB. Dans ce secteur, l'agriculture et l'élevage sont les sous-secteurs les plus dynamiques.

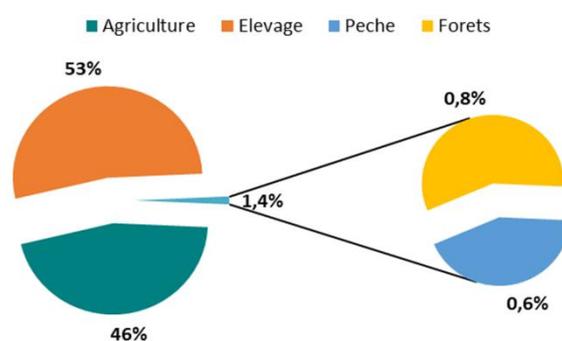


Figure 1. Contribution des sous-secteurs à la valeur ajoutée du secteur primaire.
Source : PDD, Conseil départemental de Podor (2017).

Il y a par la suite, l'économie informelle et les services publics qui polarisent un nombre important d'emplois, soit respectivement 24 873 et 4 436.

Secteurs	Emplois	Productions		Consommation intermédiaire		Valeurs Ajoutée	
		Mds Fcfa	%	Mds Fcfa	%	Mds Fcfa	%
Primaire	24 873	619	44	10,8	30	51,1	47
Informel	19 215	47,8	35	18,4	50	29,4	27
Services publics	4 436	9,9	7	0,7	2	9,2	9
Intermédiaire	485	10,6	8	4,9	13	5,7	5
Mines	313	4,3	3	1,7	5	2,6	2

Tableau 3. Répartition des secteurs suivant leurs contributions à l'emploi et à la valeur ajoutée.

²⁰ Le PTB est aussi dans ce contexte ce qu'on peut désigner comme étant le PIB départemental qui mesure la richesse créée dans le département ou sa production au cours d'une période donnée.

Les communes du département de Podor montrent un niveau de pauvreté très marqué, niveau qui se trouve souvent au-dessus de la moyenne nationale qui est de 45%. Huit communes, soit le tiers du département ont un taux de pauvreté qui oscille entre 64 et 46%.

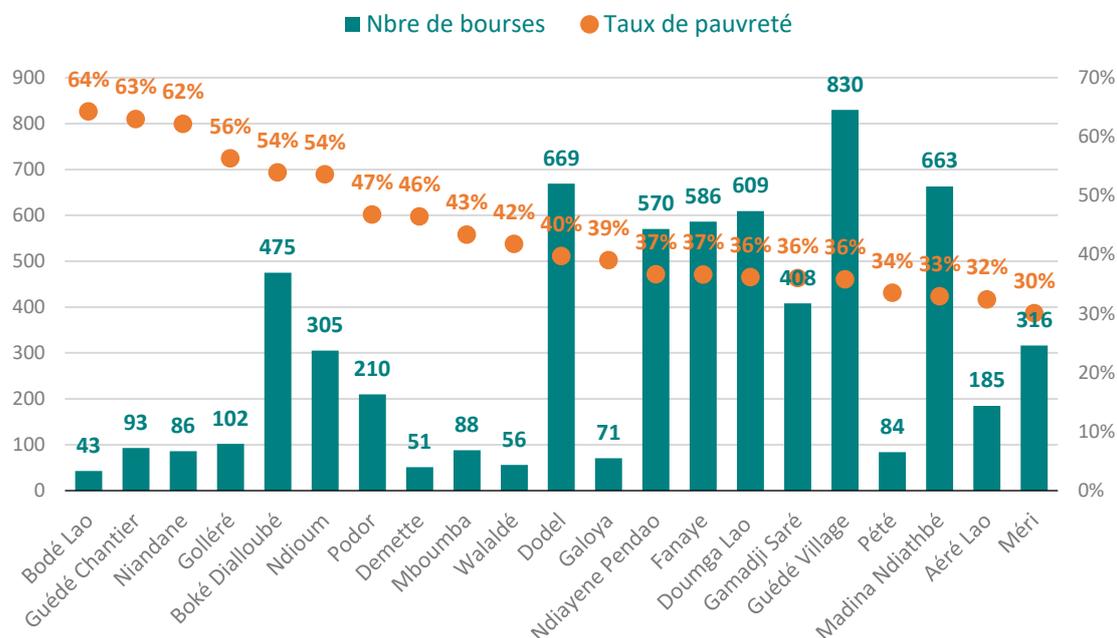


Figure 2. Nombre de bourses de sécurité familiale et taux de pauvreté par commune.
Source : RNU, 2019 et ANSD, 2013.

Le terrain sur lequel nous allons mesurer l’effet de la formation au niveau individuel et institutionnel est donc marqué par une grande étendue géographique, plutôt défavorable dans le diéri²¹, ainsi qu’une grande pauvreté et une fragilité niveau socio-économiques, la nouveauté de l’institution communale, le bas niveau d’alphabétisation, une population massivement rurale.

b. Design de l’étude

La question centrale à laquelle essaye de répondre cette étude est la suivante : quel est l’effet du renforcement des capacités sur les avantages cognitifs, discursifs et politiques des élu-e-s d’une part, ainsi que sur la gouvernance, le développement local et l’empowerment des femmes au niveau des communes d’autre part ?

Pour répondre à cette question et afin de reconstituer au plus près l’enchaînement causal du changement auprès des élu-e-s et des communes (s’il aura lieu), nous avons opté pour une expérience contrôlée, c’est-à-dire un mode spécifique d’évaluation des effets et des impacts. Le mode d’échantillonnage suivant est proposé.

²¹ La zone continentale connaît des températures élevées presque toute l’année, allant parfois au-delà de 40°C dans le département de Podor.

Les moyens financiers de l'étude permettent d'inclure au maximum douze communes dans la recherche (bénéficiaires et non bénéficiaires de la formation inclus). Pour sélectionner les communes participantes, nous allons effectuer un choix raisonné basé sur des critères de **développement socio-économique**, de la **présence des élus dans les bureaux et à la tête des commissions**, de l'**accessibilité** et de la **taille** des communes. Ces douze communes seront, dans le cadre de ce premier mode expérimental, divisées en quatre groupes de trois communes, organisés comme suit :

- Un groupe traitement 1 dans lequel **uniquement des femmes élues** issues de trois communes participeront à la formation.
- Un groupe traitement 2 dans lequel **uniquement des hommes** élus issus de trois communes participeront à la formation.
- Un groupe de traitement 3 dans lequel **à la fois des hommes et des femmes** élu-e-s issus des trois communes participeront à la formation.
- Un groupe contrôle dans lequel **aucun élu** des trois communes restantes ne participera à la formation.

Dans chaque commune traitée, des élu-e-s et des agents territoriaux²² seront formés. La figure ci-dessous met en évidence les caractéristiques du design.

12 communes éligibles pour recevoir les formations

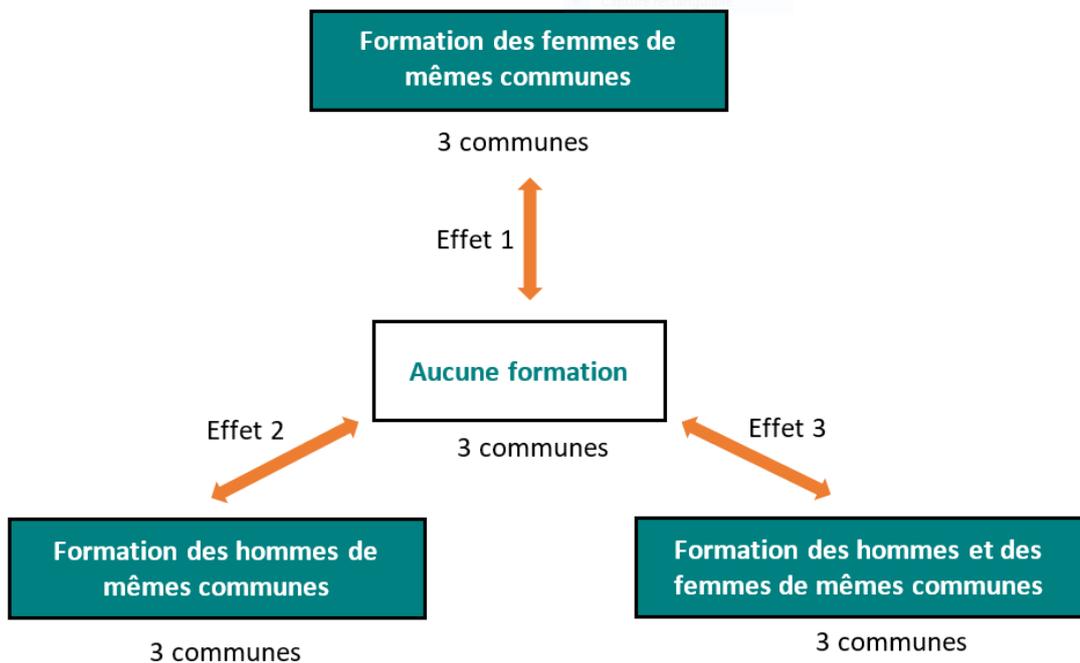


Figure 3. Design pour mesurer l'effet de la formation selon le genre sur la performance des communes

²² Nous incluons systématiquement tous les membres des bureaux et tous les agents territoriaux.

Les résultats de l'intervention (la formation) seront appréhendés au niveau des deux cibles.

- Indicateurs au niveau des communes :

Au niveau des communes, des indicateurs de performance comparant les communes où les élu-e-s en charge du pilotage territorial et les agents administratifs ont été formés, aux communes dans lesquelles il n'y aura pas eu de formation, permettront de mesurer les résultats et effet de l'intervention. Il s'agira d'indicateurs de gouvernance démocratique, de développement local, et d'empowerment des femmes. Autrement dit, pour chaque thématique de formation, un ou différents indicateurs seront construits, selon les données (informations) disponibles au niveau des communes.

- Indicateurs au niveau des élu-e-s :

Au niveau des élu-e-s aussi, des indicateurs comparant les pratiques et connaissances des élus hommes et des élues femmes permettront de mettre en exergue les résultats de la formation. Il s'agira d'indicateurs de mesure des avantages cognitifs, discursifs et politiques fondamentaux.

Distinction entre communes-traitement et communes-contrôle

Pour choisir parmi les douze communes, puis les trois communes qui ne vont pas recevoir le traitement et les neuf qui le recevront, nous allons procéder par affectation aléatoire. En effet, si toutes les douze communes éligibles sont relativement similaires en termes de besoin de formation de leurs élu-e-s et de renforcement de capacités, il faudra choisir de manière équitable les communes bénéficiaires et non bénéficiaires ainsi que parmi les bénéficiaires, les trois communes où seules les femmes seront formées, de même que pour les communes où seuls les hommes seront formés. La randomisation ou affectation aléatoire des communes entre les trois groupes permettra de s'assurer que parmi les douze communes, toutes auront la même chance de voir leurs élu-e-s femmes et hommes bénéficier de la formation.

c. Détermination des résultats de la formation

Les effets 1, 2 et 3 présentés dans la figure 3 donnent les réponses attendues à l'issue de la comparaison de chacun des trois groupes de traitement avec le groupe contrôle. Chaque effet peut être appréhendé à la fois au niveau individuel et au niveau communal.

Au niveau communal

- Effet 1 : effet de la formation des membres du bureau et des agents territoriaux sur la performance des communes en termes de gouvernance, développement et autonomisation des femmes.
- Effet 2 : effet de la formation des femmes sur la performance des communes en termes de gouvernance développement et autonomisation des femmes.
- Effet 3 : effet de la formation des hommes sur la performance des communes en termes de gouvernance développement et autonomisation des femmes.
- Effet 4 : effet de la formation des hommes et des femmes sur la performance des communes.

Au niveau individuel

- Effet 1 : effet de la formation des femmes sur les capacités cognitives, discursives et politiques de l'ensemble des élus.
- Effet 2 : effet de la formation des hommes sur les capacités cognitives, discursives et politiques de l'ensemble des élus.
- Effet 3 : effet de la formation des hommes et des femmes sur les capacités cognitives, discursives et politiques des élus.

6. LA CONDUITE DE LA RECHERCHE

La recherche a été structurée en trois phases :

- une phase 1 d'élaboration de la situation de référence de laquelle dépendent les phases 2 et 3 ;
- une phase 2 de préparation et administration des formations ;
- une phase 3 d'évaluation des résultats et des effets de la formation.

La phase 1, que reprend le présent rapport, s'est déployé à travers cinq activités principales :

- Podor 1 : la visite exploratoire des 22 communes (juillet 2018)
- Podor 2 : la tenue de l'atelier méthodologique (septembre 2018)
- Podor 3 : l'enquête baseline (novembre-décembre 2018)
- Podor 4 : l'élaboration du rapport (février-mars 2019)
- Podor 5 : la tenue des ateliers de restitution du programme de formation (avril 2019)

d. Podor 1 : visite préalable et exploration des communes

Du mercredi 04 au dimanche 08 juillet 2018, l'équipe du LASPAD a effectué une mission de visite et d'exploration du terrain dans les 22 communes du département de Podor²³. La mission avait pour objectif de rencontrer des responsables au niveau des 22 communes en vue de :

- présenter le projet de recherche, ses objectifs, sa méthodologie, son chronogramme ;
- identifier un point focal par localité ;
- prendre connaissance de la réalité du terrain pour préparer l'enquête baseline à venir.

La mission a été effectuée par Pr. Mame-Penda BA, responsable scientifique du projet, Dr. Abdoulaye GUISSÉ, analyste juridique, Dr. Adoum WEIBIGUE, chargé de l'évaluation d'impact accompagnés de M. Mamadou DIOP, chargé de la gouvernance locale et du renforcement de capacités à l'ARD, point focal ARD pour le LASPAD.

²³ Voir en annexe 3 le rapport exhaustif de la mission.

Dans toutes les communes, une lettre d'introduction détaillant le projet, accompagnée du chronogramme de la première phase et d'une liste de documents à fournir par les communes a été remise. La présentation du projet PAPEF (acteurs, objectifs, méthodologie) a été faite aux élu-e-s présents et l'équipe a particulièrement insisté sur la nécessité d'une collaboration active des communes. La mission a exprimé dans chaque commune son souhait de travailler de préférence avec les secrétaires municipaux comme points focaux du fait de leur connaissance globale de tous les dossiers et de leur responsabilité dans l'archivage des documents administratifs.

Les échanges avec les personnes rencontrées ont été très stimulants. La mission a été bien accueillie et la pertinence du projet saluée par les élu-e-s qui regrettent qu'il n'ait pas été déroulé en tout début de mandat. Partout l'absence ou l'insuffisance de la formation a été décriée comme un facteur handicapant l'efficacité de l'action locale.

La mission a en outre permis de faire quelques constats préliminaires :

- la gestion courante des communes par les adjoints au maire ou les secrétaires municipaux du fait de l'absence des maires qui résident tous (sauf celui de Fanaye) à Dakar ou à Saint-Louis ;
- l'absence de secrétaires municipaux dans certaines communes (comme à Bodé Lao ou à Aéré lao) ;
- la pauvreté des équipements municipaux qui pose la question de la transmission des éléments de preuve (scanner, connexion internet, photocopieuse) ;
- l'enclavement de certaines zones (routes en construction à partir de Ndioum) qui pose de très grandes difficultés d'accès notamment en saison des pluies.

e. Podor 2 : atelier méthodologique et reformulation du design

Après cette visite qui a permis aux chercheurs d'avoir un premier contact avec le terrain et les acteurs, le travail préparatoire de l'atelier méthodologique a été mis en route. Les trois ingénieurs de recherche, chargés chacun d'un axe spécifique (développement socio-économique, analyse juridique et politique, analyse genre) en plus de l'évaluateur ont élaboré, sous les indications de la cheffe de projet les documents martyrs qui ont servi de base aux discussions.

L'atelier de présentation, consolidation et validation du design d'évaluation s'est tenu le mardi 04 septembre 2018 à l'Antenne de l'UGB à Dakar (après report dû à l'indisponibilité de nombreux participants) et a mobilisé une vingtaine de participants dont dix identifiés comme experts permanents de la recherche. Ceux-ci mobilisent des compétences et expériences particulièrement riches et complémentaires et ont été associés au projet pour une évaluation critique de tous les résultats qui seront produits.

Prénoms et noms	Structure	Fonction
Ian Hopwood	SenEval	Ancien représentant résidant de l'UNICEF au Sénégal Evaluateur Expert et Consultant
Dieynaba Dia	SenEval	Coordonnatrice du Groupe Thématique Evaluation & Genre dans l'Association Sénégalaise d'Evaluation (SenEval)
Abdoul Aziz Kane	SenEval	Secrétaire Général
Ibrahima Ndiaye	Université de Thiès	Economiste, spécialiste d'évaluation d'impact
Abdoulaye CISSE	Enda Ecopop	Responsable des Programmes de Formation, du Développement Institutionnel et du Renforcement Organisationnel des élus locaux
Eli Moussa Ndong	ONP	Economiste de l'Observatoire national de la Parité
Marie Seynabou Ndao Ndiaye	MGTDAT	Service de la formation
Fatou Binetou Camara	MGTDAT	Directrice générale des collectivités territoriales
Abou Ba	ANSD	Directeur du service régional de l'Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie
Ousseynou Touré	PNDL	Responsable de la formation

Tableau 4. Liste des experts de la recherche

L'objectif général de l'atelier était de présenter le design de la recherche (justification, objectifs, résultats attendus, méthodologie) et le plan d'évaluation à la discussion critique. L'atelier a été organisé sous formes de cinq présentations faites par les membres de l'équipe de recherche selon leur domaine d'intervention²⁴, suivies de discussions ouvertes aux experts et participants. Les contributions et critiques de ces derniers ont été d'un apport considérable. Plusieurs points ont été soulevés et les demandes de clarification ont permis à l'équipe de peaufiner notamment :

- les objectifs de l'étude ;
- les concepts utilisés ;
- les questions de recherche ;
- la méthode d'évaluation.

Le débat a essentiellement tourné autour de la méthodologie de l'évaluation, qui, de l'avis de tous, doit être guidée par l'objectif de l'étude et non l'inverse. Par ailleurs, des préoccupations ont été soulevées relatives à l'extrême soin à apporter à la question de l'inférence causale, car dans la zone, de nombreux autres projets interviendront simultanément. Eu égard aux nombreuses interventions déjà réalisées ou en cours d'élaboration, l'évaluation devra porter une attention soutenue aux différentes interventions

²⁴ Le design de la recherche, le plan d'évaluation, l'étude socio-économique, le cadre juridique et le genre de la représentation locale. Les présentations sont disponibles sur l'intranet du projet (www.laspad.org).

menées par des agences nationales, des organisations internationales, bilatérales ou des ONG et visant divers objectifs de promotion de l'égalité de genre à travers le renforcement des capacités des élu-e-s.

Quant aux contraintes et défis, ils sont relatifs à plusieurs facteurs :

- un financement limité à 12 communes sur les 22 du département, dont 9 effectivement traitées et 3 en tant que groupe de contrôle, ce qui donne des chiffres statistiquement faibles.
- un calendrier des élections remanié : les nouvelles élections locales auront lieu en décembre 2019, ce qui risque d'avoir pour conséquence de perdre une partie des élu-e-s formé-e-s lors de l'évaluation.
- le temps court de la recherche qui permet de faire une évaluation des résultats et des effets mais pas des impacts au bout de six mois.

f. Podor 3 : la baseline study

La richesse des discussions de l'atelier a donc été mise à profit pour retravailler les composantes les plus sensibles de la recherche tel le design d'évaluation. Un nouvel évaluateur, M. Mame Mor SYLL, a été recruté dans la mesure où il était plus familier avec le design d'évaluation d'impact retenu. Il a aussi été mis en place les méthodes de collecte et d'analyse des données quantitatives et qualitatives pour établir une situation de référence aux plans socio-économique, de la gouvernance démocratique et de la participation des femmes (données qui seront confrontées à la situation de l'après formation). Ces données issues de la baseline sont critiques et essentielles pour le déroulement du projet dans son ensemble ; elles doivent donc permettre de décrire au plus près la réalité du fonctionnement des communes, du champ politique local, de la participation politique des femmes. Trois enquêtes conjointes ont ainsi été déroulées dont la triangulation nous a permis d'avoir à la fois un point de vue panoramique et une perspective nuancée.

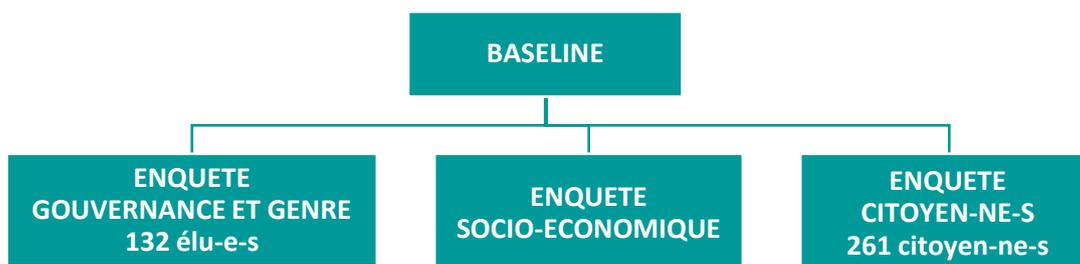


Figure 4. Schéma de la baseline study

Enquête « Gouvernance démocratique, genre et participation politique »

L'enquête qualitative (entretiens semi-directifs enregistrés) était destinée à /aux :

- Maire et/ou adjoints au maire
- Secrétaire municipal
- Président de la commission Finances
- Président de la commission domaniale
- Présidente de la commission coopération
- Président de la commission genre
- Deux conseillères
- Faiseurs de liste représentant les 3 partis dominants du Conseil

Les domaines explorés étaient relatifs à/au :

- la connaissance du cadre institutionnel,
- la qualité des services publics municipaux,
- le budget et la mobilisation des ressources locales,
- les caractéristiques des élu-e-s et des agents territoriaux,
- le travail des élu-e-s,
- le fonctionnement des commissions techniques,
- les relations municipalité - citoyen-ne-s
- les politiques publiques locales
- les pratiques de la parité
- les partis politiques et le recrutement des candidats
- le fonctionnement du champ politique local
- les préférences des femmes élu-e-s.

Cette première enquête a été déroulée auprès de 132 élu-e-s et agents administratifs.

Enquête socio-économique

Il s'agit de l'enquête communes menée auprès des 21²⁵ points focaux via un questionnaire²⁶ prenant en charge les variables utiles pour la distribution des communes dans les quatre groupes auprès des points focaux. Pour toutes les communes, les données fournies par le point focal ont été toujours complétées par les directeurs d'école (pour les questions relatives à l'éducation), les infirmiers (pour les infrastructures sanitaires) et les responsables des mutuelles de santé (pour les données sur la CMU et les bourses de solidarité). De plus, lors du traitement des données, un second travail de vérification a été de nouveau opéré auprès de chaque point focal. Quelques données aberrantes ont ainsi été corrigées et toutes les données validées une seconde fois.

²⁵ La commune de Mbolo Birane a été finalement écartée de l'enquête du fait de l'indisponibilité récurrente du point focal de la commune.

²⁶ Voir infra Partie 3.

Enquête « Citoyenneté locale »

Cette enquête auprès des citoyen-ne-s des localités du département de Podor constitue le troisième volet de l'évaluation initiale. Il s'est agi ici de recueillir les perceptions des habitants quant à leur rapport avec les élu-e-s de leur localité. Sur l'ensemble des 265 personnes interrogées, 261 réponses ont pu être consolidées et validées pour exploitation. C'est donc à l'échelle du département que la restitution des données est effectuée ici. Du reste, les objectifs de cette étude étaient limités à un portrait d'ensemble des perceptions de la population, afin d'offrir des indications complémentaires aux entretiens auprès des élu-e-s et du personnel municipal des localités ainsi qu'à l'étude socio-économique. Précisons que certaines questions du questionnaire citoyen ont été reprises de l'enquête Afrobaromètre 2016 à des fins de comparaison ultérieures avec le niveau national.

Ce sont donc ces nombreuses et riches données recueillies lors de cette phase d'enquêtes qui fondent les résultats du présent rapport²⁷. Nous restituons dans un premier temps les résultats de la baseline se rapportant 1) à la gouvernance démocratique, 2) au développement local, 3) à la mise en œuvre de la parité. Dans une deuxième partie, nous partons de cette identification des besoins des cibles pour proposer une offre de capacitation adaptée à chaque famille d'acteurs et nous terminons par procéder au classement et à la justification du choix des douze communes retenues pour l'expérience contrôlée.

²⁷ Ces données auxquelles il faut rajouter celles les dont disposent l'ARD, l'ANSD, le MGTAT notamment, sont en cours de traitement dans le cadre de l'**Observatoire des territoires et de l'action publique (OTAP)** qui est déjà une des plus-values de ce projet. Puisant sur ses ressources propres, le LASPAD a en effet recruté un géographe-cartographe dont la mission est de mettre à la disposition de toutes les parties prenantes, l'ensemble des données cartographiées relatives aux communes. Le projet PAPEF nous offre l'opportunité de commencer par la partie Nord du pays mais à terme, cette base de données devrait concerner toutes les collectivités locales du Sénégal. Chaque commune disposera des informations minimales géolocalisées suivantes :

- quartiers ou villages et hameaux
- données démographiques actualisées
- données et infrastructures économiques
- données et infrastructures sociales (écoles, daaras, postes et case de santé, nombre de bourses de SF, nombre de cartes d'égalité des chances....)
- données politiques : composition du Conseil, du bureau, des partis représentés au sein du Conseil,
- ressources humaines de la commune
- données financières : budgets et comptes administratifs
- projets et programmes en cours dans la commune
- acteurs intervenant dans la commune
- PDC ou PDD
- etc...

Ces données probantes serviront non seulement aux élu-e-s à mieux connaître les contraintes et opportunités de leur territoires, mais ce seront aussi un outil d'aide dans la rationalisation de leurs choix budgétaires (quelles zones privilégier dans un souci d'aménagement équitable et efficace du territoire ?) mais sera aussi un outil d'aide pour les départements ministériels et les partenaires techniques et financiers.

PARTIE 1.
TABLEAU GENERAL DU FONCTIONNEMENT
DES COMMUNES DE PODOR

1. GOUVERNANCE DÉMOCRATIQUE

La municipalité est pour le citoyen, l'un des premiers espaces de familiarisation et d'interaction avec le politique, notamment dans les zones périphériques et relativement délaissées par le pouvoir central comme la zone Nord. Outre les autorités déconcentrées (préfets et surtout sous-préfets), c'est l'institution municipale, institution de proximité qui symbolise le pouvoir politique et c'est son action qui marquera (ou pas) et transformera (ou pas) le territoire et les conditions de vie des populations. Les collectivités doivent en effet non seulement réaliser leurs missions fondamentales (cadre de vie, sécurité, actes de l'état civil, etc.) mais avec l'élargissement des compétences transférées, elles sont aussi appelées à élaborer et mettre en œuvre des politiques afin de satisfaire les besoins des populations et lutter contre la pauvreté (éducation, santé, culture, environnement etc...). La gouvernance démocratique locale est ce mode de gestion des affaires et ressources publiques, qui s'adossant sur des processus décisionnels inclusifs et participatifs, cherche à atteindre la pertinence, l'efficacité et l'efficience dans tous les secteurs relevant des compétences de la commune. Elle nécessite donc fondamentalement que puissent être mobilisées accumuler et maîtriser diverses expertises et capacités dont la capacité politique.

Selon Martin Painter et Jon Pierre cités par le Bart (2011) : « la capacité politique est la faculté de mobiliser les ressources nécessaires pour effectuer des choix collectifs pertinents et de fixer des orientations stratégiques pour l'allocation de ressources rares à des fins publiques ». Le concept est généralement appliqué aux États mais il se révèle tout à fait opérationnel pour les collectivités territoriales. On peut analyser la capacité politique à partir de trois variables : l'élaboration des politiques publiques, leur mise en œuvre et la capacité d'expertise des communes au regard des conditions économiques et sociales sur le territoire considéré.

La réalité de la gestion communale à Podor montre toutefois un écart abyssal entre cette norme de la gouvernance territoriale optimale et le fonctionnement concret des institutions. Dans toutes les communes de Podor, même celles qui semblent les mieux loties, l'efficacité de l'administration et de l'action publique locale sont globalement faibles, quels que soient les indicateurs mobilisés. La loi de structure tient ici tout entière dans ce constat : toutes les communes sont fragiles et dysfonctionnelles par rapport à l'optimum de l'Acte 3 qui est celle de gagner en performance dans la délivrance des services publics et en autonomie dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques. Le rapport de performance des communes de la région de Saint-Louis, réalisé en 2017²⁸, illustre bien cette situation puisque 14 communes sur 22 enregistrent des performances moyennes et des contre-performances. Ce classement est établi sur la base de trois domaines :

- la capacité de la Collectivité territoriale à satisfaire les besoins prioritaires des populations
- la capacité de pilotage institutionnel, technique et financier de la Collectivité territoriale
- la participation citoyenne dans la gestion des affaires locales²⁹.

²⁸ Par le Comité technique régional sous la coordination de l'Agence régionale de développement (ARD) de Saint-Louis.

²⁹ Les collectivités ont été classées dans les groupes de performance suivant la note obtenue : très bonne performance (entre 85 et 100 points) ; bonne (70 à 84) ; assez-bonne (60 à 69) ; moyenne (50,5 à 59) ; faible (0 à 50).

1	Aéré Lao	Très bonne
2	Madina Ndiathbé	Assez bonne
3	Ndiayène Pendao	Assez bonne
4	Gamadji Saré	Assez bonne
5	Podor	Assez bonne
6	Galoya	Assez bonne
7	Bodé Lao	Assez bonne
8	Démette	Assez bonne
9	Méri	Moyenne
10	Fanaye	Moyenne
11	Guédé Village	Moyenne
12	Doumga Lao	Moyenne
13	Mboumba	Moyenne
14	Boké Dialloubé	Moyenne
15	Niandane	Moyenne
16	Dodel	Moyenne
17	Pété	Faible
18	Mbolo Birane	Faible
19	Guédé Chantier	Faible
20	Ndioum	Faible
21	Golléré	Faible
22	Walaldé	Faible

Tableau 5. Rapport de performance des communes de la région de Saint-Louis, ARD, 2017.

Les résultats de notre recherche, qui allient des indicateurs quantitatifs et qualitatifs, vont dans le sens de durcir ces résultats car nous montrons que les communes sont, à quelques nuances près, dysfonctionnelles sur tous les plans, autant dans la gouvernance des missions générales que des compétences qui leur ont été transférées. Par ailleurs, le sentiment global des ressortissants du département tel qu'il ressort de l'enquête citoyenne quant à l'appréciation de la situation de leur commune, est celui d'un territoire marqué par des conditions de vie difficiles. Avec plus de la majorité absolue qui ont dû faire face au cours de l'année écoulée à une insuffisance alimentaire (55%), un manque d'eau potable (55,1%), de médicaments ou de soins (65,9%), de combustible domestique (70,4%) et d'argent (91,8%).

Nous commencerons par mettre la focale sur le fonctionnement concret des communes et leurs pratiques réelles pour mieux situer les origines de leurs faiblesses cumulatives.

a. Structure organisationnelle et fonctionnement des communes

Une commune est une institution de proximité, il lui appartient la délivrance d'actes d'État civil³⁰ et l'exercice de la police municipale³¹. Par ailleurs, au terme de la loi, un certain nombre de compétences ont fait l'objet de transferts en sa faveur. L'administration des services publics et l'action publique locale sont organisées en principe, de sorte à permettre une gestion rationnelle et coordonnée à même de permettre la réalisation de ces missions. Les différents organes de la commune sont le Conseil municipal, organe délibérant ; le Maire, organe exécutif ; le Bureau ; les services techniques municipaux ou services propres.

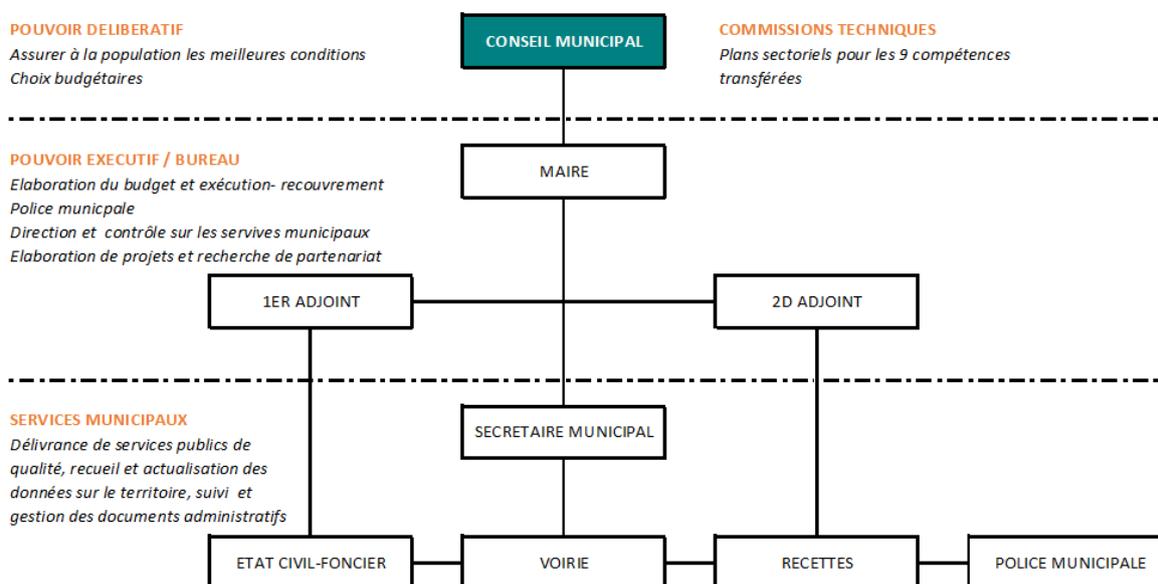


Figure 5. Organigramme général d'une commune

³⁰ Actes concernant les naissances et décès, la célébration ou la constatation des mariages, la rédaction des actes, la conservation des registres et la délivrance toutes copies, extraits et bulletins d'actes d'état civil quelle que soit la nature des faits d'état civil.

³¹ Art. 119 du CGCL. La police municipale a, pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la tranquillité, la sécurité et la salubrité publics.

Toutefois, les communes opèrent en réalité dans un contexte de pluralisme institutionnel. Dans l'exercice de leurs missions, les collectivités collaborent avec les autorités déconcentrées (Préfets et Sous-Préfets) et utilisent les services déconcentrés de l'État³². Les municipalités bénéficient en effet de l'appui de certaines structures notamment des Agences régionales de développement (ARD) présentes dans les 14 régions. Par ailleurs, différents programmes tels le Programme national de développement local (PNDL), le Programme de renforcement et d'équipement des collectivités locales (PRECOL), le Programme d'appui aux communes (PAC), le Programme d'urgence de développement communautaire (PUDC) etc... appuient les collectivités. Cette distribution multiniveau des acteurs et de leurs fonctions doit en principe, permettre la prise en charge correcte de leurs missions générales ainsi que des neuf compétences transférées.

Le Conseil municipal

Le Conseil municipal est l'organe délibérant de la commune ; il est composé de l'ensemble des conseillères et conseillers municipaux élus pour cinq ans au suffrage universel direct. Le Conseil élit le Maire et ses adjoints lors de sa première session.

L'article 81 du CGCL dispose que le Conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune. Il doit assurer à l'ensemble de la population, sans discrimination, les meilleures conditions de vie. Il délibère sur les budgets et comptes administratifs qui sont annuellement présentés par le Maire, examine les comptes de gestion et les comptes de gestion-matière (art. 87). Dans ses missions générales, il exerce de nombreuses compétences notamment :

- l'affectation et la désaffectation des terres du domaine national ;
- la création, la modification ou la suppression des foires et marchés ;
- les projets locaux et la participation de la commune à leur financement ;
- les projets d'investissement humain ;
- les acquisitions immobilières et mobilières ou de tous autres investissements.

Outre ses compétences générales, le Conseil municipal délibère dans tous les domaines de compétences transférées aux communes par la loi (art. 86).

³² Il s'agit notamment du Service régional de la statistique et de la démographie ; du Service régional d'appui au développement local ; du Service régional de la planification ; du Service régional de l'aménagement du territoire ; de l'Inspection d'Académie ; du Service régional de l'assainissement.

La répartition selon le sexe

L'application de la loi de la parité a significativement modifié les caractéristiques sociologiques dominantes des élu-e-s, dans une proportion supérieure à celle des députés. De ce point de vue, les conseils locaux sont de plus en plus représentatifs socialement, grâce à la parité. Pour la première fois, neuf conseils du département sont entièrement paritaires. Dans l'ensemble, on note une très légère supériorité des hommes qui représentent 51,8% des élus. L'explication tient pour l'essentiel au scrutin proportionnel. À ce facteur, on peut rajouter le fait que les femmes sont rarement placées en tête de liste.

Communes	Nbre de femmes	Taux de femmes	Nbre d'hommes	Taux d'hommes	Total
ENSEMBLE	451	48,3%	483	51,7%	934
Aéré Lao	20	50,0%	20	50,0%	40
Bodé Lao	18	50,0%	18	50,0%	36
Boké Dialloubé	22	47,8%	24	52,2%	46
Demette	18	50,0%	18	50,0%	36
Dodel	28	50,0%	28	50,0%	56
Doumga Lao	21	45,7%	25	54,3%	46
Fanaye	27	48,2%	29	51,8%	56
Galoya	19	47,5%	21	52,5%	40
Gamadji Saré	22	47,8%	24	52,2%	46
Golléré	21	52,5%	19	47,5%	40
Guédé Chantier	18	45,0%	22	55,0%	40
Guédé Village	26	46,4%	30	53,6%	56
Madina Ndiathbé	28	50,0%	28	50,0%	56
Mboumba	19	47,5%	21	52,5%	40
Méri	20	43,5%	26	56,5%	46
Ndiayène Pendao	23	50,0%	23	50,0%	46
Ndioum	23	50,0%	23	50,0%	46
Niandane	18	45,0%	22	55,0%	40
Pété	20	50,0%	20	50,0%	40
Podor	23	50,0%	23	50,0%	46
Walaldé	17	47,2%	19	52,8%	36

Tableau 6. Répartition par sexe des élu-e-s des communes de Podor

La répartition selon l'âge

On notera aussi l'homogénéité du recrutement social des conseillers – des hommes et des femmes- d'âge mur. La moyenne d'âge des élu-e-s du département est d'environ 46 ans et demi. A titre indicatif, l'âge moyen de la population du département est de 22 ans³³. Les 21 communes ne comptent aucun élu de moins de 20 ans. Les 20-29 ans représentent 5,2% des conseils et ceux du troisième âge plus du double des 20-29 ans. Les communes les plus jeunes sont celles de Mboumba et de Démette (43 ans) et les plus âgées celles de Walaldé, Gamadji Saré et Podor (50 ans). Les différences entre communes urbaines et rurales du point de vue de l'âge sont insignifiantes ainsi qu'entre hommes et femmes. Les 30-59 ans représentent 81,6%, c'est-à-dire l'écrasante majorité des conseils municipaux. Les conseils de Podor sont donc fortement sous représentés en jeunes.

Communes	20-29 ans		30-39 ans		40-49 ans		50-59 ans		60 ans et +		Total	Moy.
ENSEMBLE	37	5,2%	151	21,3%	240	33,8%	188	26,5%	94	13,2%	710	46,71
Aéré Lao	0	0,0%	13	39,4%	8	24,2%	5	15,2%	7	21,2%	33	46,67
Bodé Lao	3	9,7%	9	29,0%	9	29,0%	7	22,6%	3	9,7%	31	44,50
Boké Dialloubé	1	3,0%	7	21,2%	12	36,4%	9	27,3%	4	12,1%	33	46,53
Demette	7	21,2%	7	21,2%	8	24,2%	7	21,2%	4	12,1%	33	43,23
Dodel	3	8,1%	6	16,2%	13	35,1%	11	29,7%	4	10,8%	37	46,57
Doumga Lao	2	5,3%	5	13,2%	16	42,1%	6	15,8%	9	23,7%	38	47,53
Fanaye	1	1,9%	10	19,2%	21	40,4%	19	36,5%	1	1,9%	52	46,84
Galoya	4	10,5%	6	15,8%	13	34,2%	8	21,1%	7	18,4%	38	47,05
Gamadji Saré	0	0,0%	7	17,1%	9	22,0%	18	43,9%	7	17,1%	41	50,02
Golléré	0	0,0%	14	36,8%	7	18,4%	12	31,6%	5	13,2%	38	46,20
Guédé Chantier	3	8,3%	10	27,8%	13	36,1%	5	13,9%	5	13,9%	36	44,65
Guédé Village	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Madina Ndiathbé	0	0,0%	11	23,4%	22	46,8%	6	12,8%	8	17,0%	47	46,43
Mboumba	5	14,3%	10	28,6%	10	28,6%	9	25,7%	1	2,9%	35	43,18
Méri	2	6,1%	5	15,2%	12	36,4%	9	27,3%	5	15,2%	33	47,39
Ndiayène Pendao	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Ndioum	0	0,0%	3	7,0%	24	55,8%	13	30,2%	3	7,0%	43	47,39
Niandane	3	8,3%	6	16,7%	13	36,1%	10	27,8%	4	11,1%	36	46,82
Pété	2	5,3%	10	26,3%	14	36,8%	8	21,1%	4	10,5%	38	44,63
Podor	1	3,2%	6	19,4%	6	19,4%	12	38,7%	6	19,4%	31	50,34
Walaldé	0	0,0%	5	13,9%	10	27,8%	14	38,9%	7	19,4%	36	51,78

Tableau 7. Répartition selon l'âge des élu-e-s des communes de Podor

³³ ANDS, Rapport définitif Saint-Louis, 2017 : 23.

La répartition selon le niveau d’instruction

La question du niveau d’instruction des élu-e-s se révèle fondamentale. Les chiffres sont puissamment révélateurs en ce domaine. Le poids des élu-e-s non ou peu scolarisés est prépondérant dans la composition des assemblées locales quand celui des cadres supérieurs diplômés (master et +) y représente moins de 1%. En effet, près du tiers des élu-e-s (32,7%) n’a reçu aucune forme d’instruction "moderne"³⁴. Lorsqu’on y rajoute ceux qui sont alphabétisés dans les langues nationales et ceux qui se sont arrêtés au niveau de l’élémentaire, il apparait effectivement que près de 66% des élu-e-s, soient les deux tiers des conseillers ont un niveau d’instruction relativement bas eu égard à la grande technicité de certaines de leurs missions et à la complexité des problèmes de développement de leur territoire.

Le tiers restant est composé pour plus de la moitié, d’élus qui ont un niveau compris entre le moyen et le secondaire (18%). Ceux et celles qui ont le Baccalauréat et qui n’ont terminé leur Licence (1 ou 2) représentent 14%. Dans les 934 élu-e-s du département, seules treize personnes sont titulaires d’un diplôme universitaire, d’une Licence (8) d’un Master (03) ou d’un Doctorat (02).

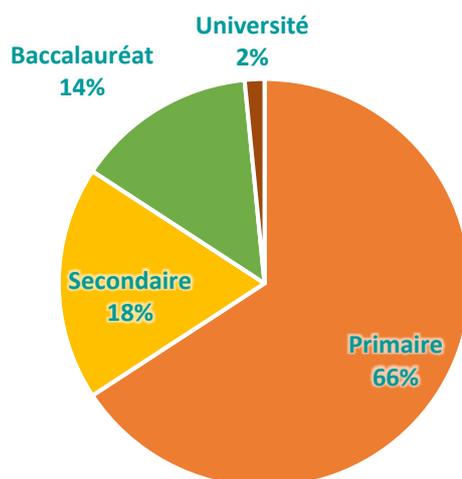


Figure 6. Répartition par niveau d’instruction de l’ensemble des élu-e-s du département de Podor

Cette faiblesse globale du niveau des élu-e-s est très fréquemment évoquée par les personnes interviewées. Un Président de commission Education signale : « le niveau de formation des élus, vous sentez très nettement que cela ne suit pas surtout en élaboration et vote du budget. Les interventions sont très limitées ». De même, un Secrétaire municipal affirme que « le niveau des élus est très bas, eux-mêmes le reconnaissent et demandent régulièrement au Maire des formations ». Les élu-e-s se révèlent être bien souvent de véritables profanes qui participent à un exercice de délibération sur des matières souvent techniques et arides dont ils connaissent peu les procédures et mesurent mal les enjeux. Ces faiblesses facilitent voire favorisent la mise à distance du conseil par l’exécutif du fait précisément de la complexité et de la complexification des enjeux.

³⁴ Les mêmes ont cependant pour l’essentiel fait l’école coranique.

Communes	Aucun	Alphabétisé-e	Primaire	Secondaire	Universitaire	Licence	Master	Doctorat
ENSEMBLE	32,7%	9,9%	23,2%	18,5%	14,2%	1,0%	0,4%	0,2%
Aéré Lao	57,5%	0,0%	7,5%	7,5%	25,0%	2,5%	0,0%	0,0%
Bodé Lao	50,0%	16,7%	13,9%	8,3%	11,1%	0,0%	0,0%	0,0%
Boké Dialloubé	0,0%	17,6%	41,2%	29,4%	5,9%	5,9%	0,0%	0,0%
Demette	16,7%	5,6%	22,2%	19,4%	11,1%	16,7%	5,6%	2,8%
Dodel	46,4%	0,0%	39,3%	1,8%	12,5%	0,0%	0,0%	0,0%
Doumga Lao	80,0%	0,0%	6,7%	2,2%	11,1%	0,0%	0,0%	0,0%
Fanaye	0,0%	0,0%	33,3%	0,0%	66,7%	0,0%	0,0%	0,0%
Galoya	6,3%	9,4%	56,3%	28,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Gamadji Saré	28,3%	32,6%	23,9%	4,3%	10,9%	0,0%	0,0%	0,0%
Golléré	47,5%	0,0%	12,5%	30,0%	10,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Guédé Chantier	0,0%	7,5%	45,0%	25,0%	22,5%	0,0%	0,0%	0,0%
Guédé Village	28,6%	28,6%	8,9%	25,0%	7,1%	0,0%	0,0%	1,8%
Madina Ndiathbé	64,3%	0,0%	14,3%	7,1%	14,3%	0,0%	0,0%	0,0%
Mboumba	17,5%	2,5%	12,5%	50,0%	17,5%	0,0%	0,0%	0,0%
Méri	45,7%	0,0%	28,3%	15,2%	10,9%	0,0%	0,0%	0,0%
Ndiayène Pendao	52,3%	2,3%	29,5%	11,4%	4,5%	0,0%	0,0%	0,0%
Ndioum	0,0%	17,4%	30,4%	37,0%	15,2%	0,0%	0,0%	0,0%
Niandane	0,0%	48,7%	25,6%	7,7%	17,9%	0,0%	0,0%	0,0%
Pété	35,0%	12,5%	17,5%	7,5%	25,0%	0,0%	2,5%	0,0%
Podor	0,0%	0,0%	24,1%	62,1%	13,8%	0,0%	0,0%	0,0%
Walaldé	38,9%	2,8%	16,7%	30,6%	11,1%	0,0%	0,0%	0,0%

Tableau 8. Répartition selon le niveau d'instruction des élu-e-s par commune

La répartition selon le nombre de mandat

Les conseillers municipaux sont aussi relativement peu expérimentés. 72,1% des 859 conseillers pour lesquels cette donnée est disponible en sont à leur premier mandat. Il est vrai que pour un certain nombre d'entre elles, les communes sont des entités nouvellement créées. La parité a joué à par ailleurs un rôle décisif dans ce taux de renouvellement important des conseils. Seuls 28% ont eu un deuxième (199 recensés) ou un troisième mandat (41 recensés).

Communes	1 mandat	2 mandats	3 mandats
ENSEMBLE	72,1%	23,2%	4,8%
Aéré Lao	94,7%	5,3%	0,0%
Bodé Lao	55,6%	41,7%	2,8%
Boké Dialloubé	83,7%	14,0%	2,3%
Demette	61,1%	38,9%	0,0%
Dodel	76,8%	14,3%	8,9%
Doumga Lao	80,0%	15,6%	4,4%
Fanaye	81,8%	16,4%	1,8%
Galoya	63,2%	36,8%	0,0%
Gamadji Saré	72,1%	20,9%	7,0%
Golléré	62,5%	17,5%	20,0%
Guédé Chantier	62,5%	32,5%	5,0%
Guédé Village	83,6%	12,7%	3,6%
Madina Ndiathbé	nd	nd	nd
Mboumba	62,5%	37,5%	0,0%
Méri	82,2%	11,1%	6,7%
Ndiayène Pendao	73,3%	20,0%	6,7%
Ndioum	71,1%	20,0%	8,9%
Niandane	61,5%	25,6%	12,8%
Pété	70,0%	30,0%	0,0%
Podor	60,0%	37,8%	2,2%
Walaldé	68,6%	31,4%	0,0%

Tableau 9. Répartition selon le nombre de mandat des élu-e-s par commune

Travail des élu-e-s et commissions techniques

En quoi consiste le travail des élu-e-s ? À cette question, les réponses apportées sont sans doute un peu désabusées et tiennent toutes dans cette lapalissade : le travail des conseillers consiste à venir assister aux réunions lorsqu'on les convoque. Pour D. B, conseillère municipale à Ndioum, qui en est à son premier mandat : « ce travail n'a aucune forme d'utilité. Ce dont on parle cette année, c'est exactement la même chose débattue l'année précédente. Ce sont les mêmes problèmes qu'on évoque qui ne sont jamais résolus ». À Fanaye, un conseiller, après silence et réflexion, affirme : « si vous me demandez de faire un bilan de nos activités d'élus, franchement je ne peux pas... Sincèrement je ne peux pas ». Pour le premier adjoint au Maire de Ndioum : « pour dire les choses comme elles sont, le travail de l' élu se résume à la participation aux conseils ».

Les élu-e-s se retrouvent pourtant dans des groupes de travail, appelées commissions techniques, distribués en général par secteur, pour formellement y déployer l'action publique territoriale relative aux neuf compétences transférées.

CT1	Gestion et utilisation du domaine privé de l'Etat, du domaine public et du domaine national
CT2	De l'environnement et de la gestion des ressources naturelles
CT3	De la santé, de la population et de l'action sociale
CT4	De la jeunesse, des sports et des loisirs
CT5	De la culture
CT6	De l'éducation, de l'alphabétisation, de la promotion des langues nationales
CT7	De la planification
CT8	De l'aménagement du territoire
CT9	De l'urbanisme et de l'habitat

Tableau 10. Liste des neuf compétences transférées

Ces commissions techniques sont prévues par l'article 156 du CGCL qui précise que : « Le conseil municipal ne peut déléguer ses attributions. Cependant, il peut former, au cours de la première session annuelle, des commissions pour l'étude des questions entrant dans ses attributions ». La création des commissions n'est donc pas une obligation comme pour le Conseil départemental ou l'Assemblée nationale. C'est pourtant la chose la plus commune car les 21 communes totalisent à elles seules 297 commissions³⁵, soit une moyenne de 14

³⁵ Pour rationaliser cette dispersion en termes d'intitulés de commissions, nous avons synthétisé ces 297 commissions en 11. Dans la phase de formation, cette répartition leur sera proposée à des fins de coopération intercommunale :

1. Administration, gouvernance et planification
2. Finance, budget et investissement
3. Domaine, foncier, cimetières, voirie et équipement
4. Urbanisme, aménagement et habitat
5. Environnement, ressources naturelles, eaux et énergies

commissions par conseil. En moyenne, les commissions comptent 3 membres. Seuls Golléré, Dodel et Mboumba semblent avoir un usage mesuré des commissions avec respectivement 5 et 4, 5 membres par commission. Walaldé compte le plus grand nombre de commissions relativement au nombre de ses élu-e-s, soit en moyenne 2 élus par commission. Pété, Niandane, Aéré Lao, Ndiayène Pendao et Guédé Chantier sont dans des configurations similaires avec moins de 3 élu-e-s par commission. Certains élu-e-s, il est vrai se retrouvent membres de plusieurs autres commissions, mais cette présence n'est bien souvent qu'un remplissage formel. A une exception près, il n'y a pas de personnes ressources cooptées dans les commissions.

Commune	Nbre d'élu-e-s	Nbre de commissions	Rapport élu-e-s / commissions
ENSEMBLE	934	297	3,28
Aéré Lao	40	18	2,22
Bodé Lao	36	11	3,27
Boké Dialloubé	46	14	3,29
Demette	36	11	3,27
Dodel	56	13	4,31
Doumga Lao	46	15	3,07
Fanaye	56	14	4,00
Galoya	40	12	3,33
Gamadji saré	46	12	3,83
Golléré	40	8	5,00
Guédé Chantier	40	14	2,86
Guédé Village	56	19	2,95
Madina Ndiathbé	56	14	4,00
Mboumba	40	9	4,44
Méri	46	15	3,07
Ndiayène Pendao	46	19	2,42
Ndioum	46	15	3,07
Niandane	40	17	2,35
Pété	40	18	2,22
Podor	46	12	3,83
Walaldé	36	17	2,12

6. Economie, commerce et entrepreneuriat / Agriculture, élevage et pêche
7. Education, alphabétisation et langues nationales
8. Jeunesse, sports et loisirs
9. Santé, population et action sociale
10. Projets locaux, action culturelle et coopération
11. Femmes

Tableau 11. Nombre d'élus locaux et de commissions par commune

Le schéma ci-dessous permet d'établir des différences entre communes de même taille : il y a 6 commissions de moins entre Dodel (13) et Guédé Village (19) qui comptent le même nombre d'élus ; 8 entre Podor (12) et Ndiayène Pendao (19) ; 10 entre Aéré Lao et Pété (18) comparativement à Golléré (8) ; et 6 entre Walaldé (17) et sa voisine Démette (11).

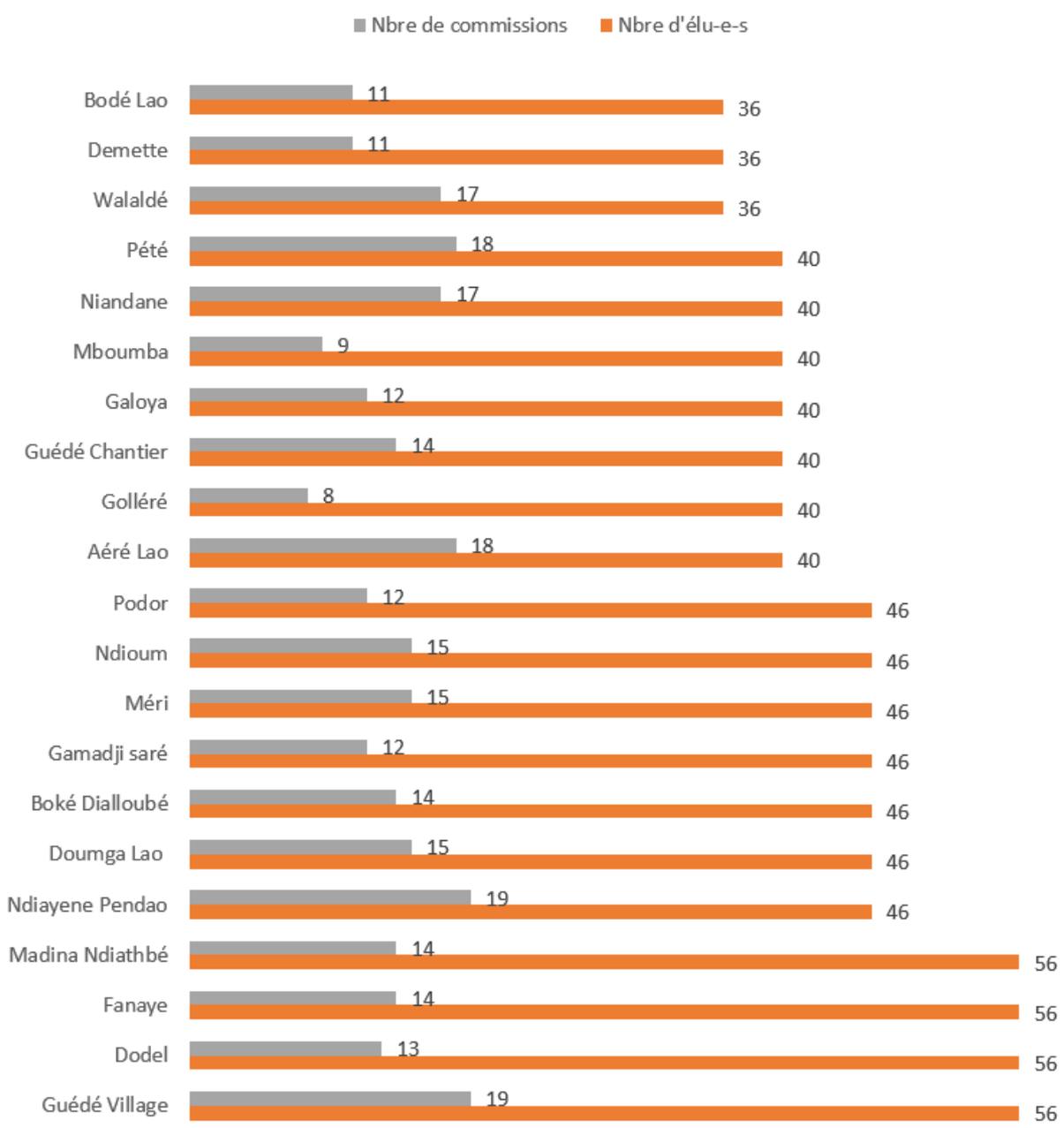


Figure 7. Répartition par nombre d'élus et de commissions

Si cette question nous semble importante, c'est parce qu'elle est liée au problème d'efficacité du travail des élu-e-s. Un consensus général semble partagé par toutes les personnes interviewées : les commissions sont très fortement dysfonctionnelles. Sauf extraordinaire, elles n'ont pas de feuille de route³⁶, elles ne sont pas toujours présidées et composées des élu-e-s qui mobilisent l'expertise nécessaire, elles n'ont pas de budget, ne bénéficient pas de personnes-ressources et il n'existe aucune incitation positive ou négative à leur action. De là, une léthargie généralisée. Léthargie qui n'est levée qu'à des moments spécifiques pour des actions de routine : la commissions éducation distribue les fournitures scolaires lors de la rentrée ; la commission sociale appuie les indigents lors du ramadan et des fêtes religieuses ; la commission féminine s'active lors de la journée de la femme, la commission finances lors de la préparation du budget...

Si elles remplissent une fonction, ce n'est vraisemblablement pas celle d'amélioration de la gestion et d'impulsion du développement local. En revanche, il est apparu clairement que les présidences de commission sont des titres prestigieux que le Maire peut utiliser pour rétribuer symboliquement certains élu-e-s et inversement sanctionner d'autres³⁷. Le mode de désignation en effet semble corroborer une telle piste car en général, c'est le Maire qui identifie discrétionnairement une liste de commissions et de présidents qu'il soumet au Conseil. Ce dernier, en général la valide (avec de rares ou) sans amendements.

Un autre élément important à prendre en compte dans la gouvernance des communes du département est liée au niveau de cohésion au sein des conseils. La cohésion peut avoir en effet important, sinon décisif sur l'efficacité de l'action municipale ; l'exemple de Madina Ndiathbé, rendue littéralement ingouvernable pendant des années du fait de l'extrême violence des clivages politiques, est certes exceptionnel mais révélateur³⁸. En 2014, la mairie a été brulée après les élections, une grande partie de l'Etat civil et des archives ont été perdues. Des personnes ont été emprisonnées, entraînant une crise sans précédent. Aujourd'hui encore, cinq années après la crise post-électorale sévère, le niveau de défiance entre élu-es est particulièrement critique³⁹ : en 2019, cinq conseillers de l'opposition ont encore boycotté et ont quitté la salle en plein vote du budget. L'absence de cohésion n'est pas aussi élevée partout et des accommodements raisonnables sont généralement trouvés entre partis même si la violence des rivalités politiques entre ténors l'APR, créent ici ou là des dissensions fortes.

³⁶ A Ndioum : « on avait donné un délai d'un mois pour que chaque commission nous fasse des propositions afin d'avoir un plan d'actions. C'est une ou deux qui nous a présenté quelque chose comme un programme sur les 15. Cela reflète le niveau du conseil. Mais les commissions n'ont jamais fonctionné ».

³⁷ Un Conseiller municipal de Bodé Lao : « Au début lorsque les 7 conseillers de l'APR étaient là, on s'est senti lésé même dans le choix des commissions on ne s'est pas basé sur les compétences. Moi je ne préside aucune commission, j'étais de l'APR, il y avait des tensions. Moi je suis le principal du collège mais on a confié la commission éducation à quelqu'un qui ne sait ni lire ni écrire parce que c'est la politique. Aujourd'hui les choses se sont calmées ».

³⁸ Commune en crise : <http://www.senepius.com/article/samedi-noir-dans-la-commune-de-medina-ndiathbe>

³⁹ Madina Ndiathbé, une conseillère indique : "sunu conseil bi dal bakoul, dokhin bi bakhoul. Il y a des factions ici, nous on nous laisse de côté". Signe important de ce malaise frappant lors de l'entretien collectif, c'est la seule commune dans laquelle des élu-e-s ont refusé d'être enregistrés.

D'autres communes posent quant à elles d'autres obstacles à une gouvernance sereine qu'il importe de signaler. Il s'agit de la stratification sociale au Fouta qui prend la forme d'une hiérarchie des Hommes et des pouvoirs⁴⁰. Si cela est vrai partout, Mboumba et Walaldé en subissent directement les conséquences politiques dans la mesure où il s'agit des deux communes de Podor dans lesquelles les maccudo sont démographiquement largement majoritaires. En revendiquant leur légitimité égale à diriger et en contestant donc la monopolisation dynastique du pouvoir par les torobé, les premiers ont provoqué une révolution passive. Au-delà de la violence (discursive, symbolique et physique) du processus électoral, les conseils sont aussi restés longtemps non fonctionnels du fait de la défiance et de l'animosité. La vie politique est aujourd'hui encore polarisée autour de cette frontière sociale et mentale et l'institution communale a été et demeure encore une arène d'affrontement (in)direct entre ces deux groupes et leurs alliés.

Du côté des administré-e-s, la perception du travail des élu-e-s est assez négative. Les conseillers municipaux ne jouissent pas d'une bonne opinion. Sur l'ensemble des personnes interrogées, l'appréciation de l'action municipale est plutôt négative. En effet, 54% des enquêtés se disent être en désaccord avec la façon dont leur conseiller municipale ou communal a effectué son mandat au cours des douze derniers mois. Pour certains, ils sont décrits comme non préoccupés par les intérêts du peuple (44,8%), plus soucieux de leur carrière politique (60,2%), disposant d'une partie, de peu ou d'aucune confiance (65,1%).

Le Maire

Le place des premiers magistrats dans l'administration des services municipaux et l'action publique territoriale est décisive et elle se révèle à travers les attributions et pouvoirs que lui confère la loi. Les articles 93, 106 et suivants du CGCL disposent ainsi que le Maire représente l'organe exécutif de la commune. Il a une double casquette de représentant du pouvoir exécutif auprès de la population de sa circonscription mais il est aussi le représentant de la collectivité locale. Aux termes de l'article 108, le Maire est Officier de l'état civil et est chargé de la Police municipale. Il est aussi responsable de la mise en œuvre dans sa commune de la politique de développement économique et sociale définie par le gouvernement. *Last but not least*, il s'assure que les compétences transférées soient effectivement exercées.

Il ne saurait donc y avoir d'action publique de proximité, de transformation des collectivités sans une implication réelle du Maire. Cette position centrale du Maire dans l'espace public local lui donne une forte visibilité à l'échelle communale⁴¹ voire nationale. De ce point de vue, le département de Podor semble particulièrement bien doté en personnalités dont la notoriété dépasse l'espace local.

⁴⁰ Le fouta est stratifié en plusieurs castes, les ceddo (peulhs éleveurs) ; les maccudo (les gens soumis) parmi lesquels, il y a deux sous groupes, les galouké (les affranchis) et les non affranchis (agriculteurs en général) ; les torobé (érudits, notables religieux et chefs traditionnels) ; les nieno (laobé, tisserands, potiers, forgerons) : même les nienio ont leurs maccudo, leurs propres serviteurs ; les tioubalo (pêcheurs).

⁴¹ 96,6% des personnes interviewées dans le cadre de notre enquête auprès des citoyen-ne-s, disent connaître l'identité de leur maire.

Commune	Prénom et nom du Maire	Fonction/mandat exercé en plus du mandat local
Aéré Lao	Mountaga Sy	DG APIX
Bodé Lao	Alioune Diop	Chargé de mission sous Wade
Boké Dialloubé	Abdoulaye Daouda. Diallo	Ministre de l'énergie
Demette	Aboubacry Abdoulaye Dia	Homme d'affaires
Dodel	Mamadou Sall	Homme d'affaires
Doumga Lao	Keysi Bousso	Directeur du Grand Théâtre
Fanaye	Aliou FAYE	Fonctionnaire de l'éducation
Galoya	Abdoulaye Racine Kane	Homme d'affaires
Gamadji Saré	Thierno Kalidou Ndiaye	
Golléré	Mamadou Deme	PCA de la BNDE
Guédé Chantier	Mamadou Amadou Sow	
Guédé Village	Mahmadou Bocar Sall	Directeur général du Fonds de garantie automobile
Madina Ndathbé	Demba Ba	Homme d'affaires
Mboumba	Sadel Ndiaye	Avocat
Méri	Aboubacry Sow	DGA de la SAED
Ndiayène Penda	Yetta Sow	Députée
Ndioum	Cheikh Oumar Hanne	Directeur du CROUS, Ministre de l'Enseignement supérieur
Niandane	Elhadji Malick GAYE	Directeur AGETIP
Pété	Djiby Mbaye	Ancien chef du Service des mines
Podor	Aissata Tall Sall	Avocate
Walaldé	Moussa Sow	Coordonnateur du PUMA

Tableau 12. Liste des maires des communes de Podor

Aucun maire de la commune de Podor ne réside en permanence dans sa commune. Dix-neuf des vingt-deux maires vivent à Dakar, deux à Saint-Louis et un à Dagana. A l'exception de ces trois derniers qui sont "semi-résidents", c'est-à-dire qu'ils sont au moins mensuellement dans leur circonscription, la gestion quotidienne de la commune est entre les mains du Bureau et du secrétaire municipal. Les maires ne se rendent dans leur commune que lors des réunions

du Conseil⁴² ou au gré de circonstances politiques et sociales. Lorsqu'il s'est agi de comprendre cette pratique, M. Sadel Ndiaye, le Maire de Mboumba a rappelé que : « Dans notre société traditionnelle, c'est le chef qui règle les problèmes des gens », il doit être une sorte de *big man* qui s'occupe au quotidien des nombreuses « sollicitations des populations : je ne peux pas vous dire les listes de mariage, de décès, de baptêmes, d'ordonnances, le nombre d'appels, de commissions, les textos que l'on reçoit... ! Quand je suis à Mboumba, je me couche à 02h00 du matin... ».

La fonction de maire, élu de proximité, parfois parent ou ami, responsable politique local, notable toujours connu de tous et toutes, exige la possession de ressources financières et d'un capital social qui exige ou un cumul de mandats (député-maire), ou de fonctions (Ministre, Directeur national, cadre supérieur du public ou du privé, homme d'affaires). Ce cumul permet ainsi de tempérer la faiblesse de leurs ressources institutionnelles – ayant peu de moyens budgétaires – en jouant de leur influence sur les décideurs étatiques.

Le travail municipal se trouve *de facto* impacté par l'absence physique du Maire : le cumul contrarie en effet fortement la possibilité pour le Maire de se constituer en "véritable manager territorial", concentré à formuler un projet pour la collectivité, à trouver les moyens et les partenaires nécessaires à sa réalisation. Bien loin de ce modèle, nous avons davantage affaire au modèle du dirigeant, réglant les affaires communes et fidélisant sa clientèle politique, celui du "technoteable" qui n'arrive pas à se muer en "city manager". À Ndioum par exemple, « pour cette année 2018, mis à part le vote du budget, on est resté presque 6 mois sans convoquer de réunion parce que le Maire est allé à La Mecque, ensuite deux fois en France, sans même laisser à son adjoint le pouvoir de convoquer le Conseil » nous explique une personne interviewée. Un maire d'une autre commune est resté trois années consécutives sans retourner dans sa circonscription, l'administrant depuis Dakar.

En général, cette absence est partiellement corrigée par un niveau de délégation de pouvoir modéré (délégation de signature sur les affaires courantes et l'état civil), comme à Ndiayène Pendo où les membres du bureau peuvent diriger des réunions du Conseil, prendre des décisions et en rendre compte *ex post* au Maire. À Boké Dialloubé où le Maire est aussi Ministre, les deux adjoints ont les délégations de signature. C'est aussi le cas de Podor, Ndioum, Bodé Lao, Méri, etc. Cette délégation peut être plus importante et intégrer les questions à incidence financière comme à Dodel mais cela reste rare. Globalement donc, des arrangements internes sont trouvés face à cette contrainte et les délégataires de signature mobilisent de plus en plus les TIC pour diligenter les dossiers.

Cependant cette règle connaît de malheureuses exceptions et peut parfois provoquer des effets négatifs dans le fonctionnement et au niveau de la cohésion de la commune, quand *en sus* de l'absence du Maire, on assiste à une personnalisation de l'institution municipale. Il y a alors le risque d'inhiber les capacités décisionnelles des conseillers et du personnel administratif et, par conséquent, leur niveau d'engagement dans la commune. C'est par exemple le cas à dans certaines communes où l'on est obligé de se rendre quasi hebdomadairement à Dakar pour les signatures : « le Maire est la seule constante dans la municipalité, nous ne pouvons même pas tenir une réunion d'information sans son aval ». Un faiseur de liste nous explique que là : « le Maire gère la mairie comme un chef de famille, sa

⁴² Les seuls maires qu'il nous a été donné de rencontrer durant les trois missions est Sadel Ndiaye de Mboumba et Aboubackry Sow de Méri.

maison, tout est entre ses mains, il est au courant de tout. Rien ne se fait et ne se décide sans son approbation préalable. En son absence, il ne se tient aucune réunion sauf s'il l'autorise et l'organise de Dakar. Il n'y a pas de liberté du tout ici. Les élu-e-s sont dans une extrême dépendance à son égard ».

La centralité de leur position ne suffit pas pour autant à faire des maires des décideurs souverains pour résoudre tous les problèmes du territoire. Le décalage est grand en effet entre les pouvoirs décisionnels effectifs dont ils disposent et l'acuité des problèmes locaux qu'ils doivent traiter. Il arrive ainsi fréquemment qu'un problème surgisse à l'échelle communale mais dépasse en réalité largement celle-ci (ainsi les questions d'électrification, d'accès à l'eau potable, la construction de collèges et lycées – comme à Doumga Lao –, d'infrastructures hydro-agricoles, etc.).

Le Bureau

Le Maire est secondé dans ses tâches par un, deux ou trois adjoints élus selon la taille de la commune. Ensemble, ils composent le Bureau du conseil municipal. Ceux-ci, comme le Maire, doivent savoir lire et écrire dans la langue officielle.

Aux termes de l'article 111, le Bureau est notamment chargé :

- de l'établissement de l'ordre du jour des séances du conseil ;
- de l'assistance aux services administratifs et techniques dans la conception et la mise en œuvre des actions de développement ;
- de surveiller la rentrée des impôts, taxes et droits municipaux, de prendre ou de proposer les mesures propres à améliorer le recouvrement.

Il s'agit en quelque sorte du "gouvernement" municipal. Ce sont les adjoints qui sont dans le langage courant "les maires résidents", ceux qui au quotidien s'occupent des missions d'administration (état civil, police municipale, représentation sociale), suivent les projets et programmes en cours dans la commune etc...

Le Secrétaire municipal

Le Secrétaire municipal ne représente pas un organe des collectivités mais c'est un acteur particulièrement déterminant dans la vie de la commune car il assiste non seulement le Maire et le Bureau mais il est aussi la mémoire de la commune ; c'est lui en effet qui assure le secrétariat des réunions et l'archivage des documents. Il assiste aux réunions du bureau, avec voix consultative. Le Secrétaire municipal est *de facto* l'assistant du Maire, le coordonnateur des services municipaux, la personne-ressource des commissions, la porte d'entrée de la mairie et le chargé du suivi des projets. C'est le bras technique du Maire et le chef de l'administration qui le recrute parmi les agents et fonctionnaires de la hiérarchie A ou B de la fonction publique, ou de niveau équivalent. Il s'agit là d'un choix judicieux au regard du niveau d'instruction très faible des conseillers. L'État a tenu à s'assurer de disposer à travers lui de doter toutes les communes d'une ressource humaine de qualité.

Pourtant toutes les communes n'ont pas de secrétaire municipal, et parmi celles qui en ont, beaucoup peinent à les rémunérer régulièrement et à les faire travailler dans des conditions acceptables. Certains secrétaires municipaux peuvent rester plus de cinq mois sans percevoir leurs salaires. Ceci pose la question de la viabilité économique de communes incapables de recouvrer un minimum de recettes. De là, une source de démotivation légitime

et assez régulièrement de démissions qui laissent les mairies entièrement démunies. Les conditions de travail restent marquées par ailleurs par la pauvreté/vétusté des équipements et accélèrent l'indifférence et la démobilisation des agents.

Les pratiques de ces derniers sont en retour tout aussi alarmantes : l'absence quasi systématique de l'archivage combiné à un système de recueil et d'actualisation des données défaillant donne un sentiment général de laisser-aller.

Les services municipaux

Ils forment avec le secrétaire municipal, le niveau opérationnel et d'exécution des tâches. D'une manière générale, le personnel administratif⁴³ est très réduit en nombre comme l'indique le tableau ci-dessous. Seules Fanaye, Podor, Ndioum et Galoya disposent de comptables ou de personnel assimilé. Dans les autres communes, le secrétaire municipal est comptable de fait, prépare et exécute le budget sous l'approbation du Maire.

De ce point de vue, la commune de Podor se démarque nettement avec un organigramme qui mime celui d'un département ministériel avec un cabinet du Maire, un Secrétariat général, une division des affaires administratives et du personnel, une division des affaires financières et comptables sans oublier différentes cellules ainsi que des chargés de mission.

.../...

⁴³ Nous excluons dans ce travail le personnel de service : techniciens de surfaces, chauffeurs, gardiens, collecteurs contractuels, etc...

COMMUNE	NBRE PERSONNEL	COMPOSITION	OBSERVATIONS
Aéré Lao	3	1 agent d'état civil 1 billeteur 1 régisseur	Le SM est à la retraite, il n'est pas permanent
Bodé Lao	0		Pas de SM, un conseiller assure ces fonctions avec l'appui du SM de Doumga Lao
Boké Dialloubé	4	1 SM 3 agents d'état civil	
Demette	2	1 SM 1 agent d'état civil	
Dodel	4	1 SM 3 agents d'état civil	
Doumga Lao	3	1 SM 2 agents d'état civil	
Fanaye	3	1 SM 1 comptable 1 agent d'état civil	
Galoya	4	1 SM 2 agents d'état civil 1 financier	
Gamadji saré	3	1 SM 2 agents d'état civil	
Golléré	1	1 agent d'état civil	Pas de SM, l'Adjoint au maire fait office de SM
Guédé Chantier	1	1 agent d'état civil	Pas de SM, c'est un CM qui assure ces fonctions
Guédé Village	5	1 SM 04 agents d'état civil	
Madina Ndiathbé	8	1 SM 6 agents d'état civil 1 agent foncier	
Mboumba	2	1 SM 1 agent d'état civil	
Méri	4	1 SM 2 agents d'état civil 1 agent foncier	
Ndiayène Pendao	3	1 SM 1 agent d'état civil 1 agent foncier	
Ndioum	6	1 SM 3 agents d'état civil 2 agents finances	Le SM est à la retraite, il n'est pas permanent
Niandane	5	1 SM 1 agent d'état civil	
Pété	2	1 SM 1 agent d'état civil	Le SM a pris fonction en janvier 2018. La commune est restée 3 ans sans SM
Podor	6	1 SM 02 agents finances 04 agents d'état civil	
Walaldé	2	1 SM 1 agent municipal	
Total	71		

Tableau 13. État du personnel administratif des communes de Podor

b. Les faibles capacités des communes à exécuter leurs missions générales

Pour illustrer une faiblesse décisive des communes relative à leur missions générales (Etat civil, police municipale, budget et d'une manière générale les compétences d'attribution), nous prendrons l'exemple du budget. Une fonction essentielle des institutions locales consiste en effet à préparer et à voter annuellement le budget que le Maire se chargera d'exécuter. Il s'agit d'un acte majeur pour les décideurs locaux, dans la mesure où c'est largement dans la substance financière que résident les moyens de bâtir les politiques publiques. C'est pourquoi la réforme économique et la mobilisation de ressources financières accrues demeurent les conditions de possibilité de réalisation des objectifs de l'Acte 3. Comme le rappelle fort justement Youssouh Sané, pour permettre aux Collectivités territoriales d'atteindre leurs objectifs, il est prévu des modes de financement variés composés des ressources propres et des ressources externes. Ces dernières consistent essentiellement en transferts financiers de l'État sous forme de fonds de concours ou d'équipement (Sané, 2016). Selon les articles 4 et 282 du Code général des collectivités territoriales en effet, le transfert de compétences doit être accompagné du transfert concomitant par l'État des ressources et moyens nécessaires à l'exercice normal des dites compétences. Le Sénégal a ainsi institué un Fonds de dotation de la décentralisation (FDD) pour compenser les charges induites par le transfert de compétences. Le Fonds d'équipement des collectivités locales (FECL) est quant à lui, destiné à assurer les investissements. Cependant, il faut relever que la réalité de l'exercice des compétences transférées est tributaire des moyens dont disposent les communes. Ces derniers, faut-il le rappeler, font énormément défaut. Il faut rajouter à cela, une tendance à la baisse de la dotation de compensation au profit de la dotation de fonctionnement, d'où une diminution graduelle de la couverture des compétences transférées⁴⁴.

Quant aux ressources propres, elles recouvrent la fiscalité locale et la fiscalité partagée avec l'État. « La fiscalité locale est l'une des rares ressources à la laquelle les communes peuvent accéder directement. Elle concerne (...) la fiscalité propre des collectivités qui comprend les impôts sur la consommation, les patentes sur l'occupation de l'espace public, le stationnement, la taxe sur les marchés, les souks et échoppes, la taxe sur la publicité, la taxe sur l'enlèvement des ordures ménagères, etc. » (Sané 2016). La fiscalité partagée avec l'État concerne les taxes sur les automobiles et sur les plus-values foncières et immobilières. Malgré les progrès réalisés, le recouvrement des recettes propres pose partout problème, et en la matière beaucoup d'efforts restent à faire, d'autant que les autorités peinent à convaincre de la pertinence des prélèvements. La situation des communes du département est de ce point de vue particulièrement révélatrice de leur incapacité à extraire des ressources de leur environnement, avec pour conséquence une grande fragilité économique et un questionnement sur leur existence même. En la matière, la situation peut même sembler ubuesque : L'agriculture qui est partout la première activité économique, n'est pas une compétence transférée et ne contribue donc pas au budget des communes. Quant à l'élevage et au petit commerce, ils participent très faiblement au budget des communes. D'autres

⁴⁴ A Ndioum, on nous précise que « l'acte 3 n'a pas réglé la question des moyens. Les fonds de dotation et de concours sont insuffisants. Pour une commune comme Ndioum qui compte une dizaine d'établissements scolaires, qui est la ville la plus importante du département qui ne reçoit en compensation que 22 millions, et 18 millions de fonds de concours... On devait augmenter les ressources des communes. On a fait du surplace. Il y a du retard ».

difficultés peuvent aussi être relevées, notamment l’absence d’entreprises installées dans le département en dépit de son potentiel agricole, piscicole, pastoral et commercial.

Au demeurant, les budgets dont les montants sont déjà relativement faibles, se révèlent de plus en plus sincères car les possibilités de recouvrement des taxes locales sont réduites comme le reconnaissent les agents et conseillers.

Commune	Année	Budget	Fonds de dotation	Fonds de concours	Ressources propres prévues
Aéré Lao	2017	106 098 324	19 000 000	16 000 000	12 440 861
Bodé Lao	2016	64 644 569	Données manquantes	Données manquantes	13 606 285
Boké Dialloubé	<i>Données manquantes</i>				
Demette	2018	118 648 453	17 000 000	18 000 000	33 637 263
Dodel	2017	179 400 000	18 000 000	13 000 000	31 400 000
Doumga Lao	<i>Données manquantes</i>				
Fanaye	<i>Données manquantes</i>				
Galoya	<i>Données manquantes</i>				
Gamadji Saré	2018	138 000 000			15 200 000
Golléré	2017	98 598 844	17 000 000	13 000 000	82 995 798
Guédé Chantier	2018	31 466 974			27 705 061
Guédé Village	CA 2014	45 366 281	15 000 000	5 000 000	12 645 230
Madina Ndiathbé	CA 2017	266 546 762	18 000 000		42 273 145
Mboumba	2017	106 238 159	18 500 000	14 000 000	38 147 967
Méri	CA 2017	186 931 405	18 000 000		27 348 068
Ndiayène Pendao	2018	187 808 690			65 108 690
Ndioum	CA 2017	186 931 405	22 000 000	12 000 000	73 124 421
Niandane	2018	133 502 940	22 500 000	18 000 000	60 234 564
Pété	CA 2017	175 169 264	21 000 000	15 000 000	23 360 000
Podor	CA 2017	186 931 406	62 000 000	107 973 565	45 973 565
Walaldé	2018	33 689 295			1 647 655

Tableau 14. Budgets des communes. Source : LASPAD, 2019

Dans la seconde colonne, apparaissent les totaux généraux des recettes prévues en fonctionnement et en investissement, c’est à dire le montant total du budget de chaque commune. Les montants projetés, quoique modestes, montrent une grande ambition des collectivités dans l’élaboration des budgets. Cependant, ces recettes prévues surtout en termes de fonctionnement (ressources propres) ne sont pas toujours mobilisables compte tenu soit de la faiblesse du niveau des infrastructures ou de la réticence à l’impôt des populations.

La lecture des fonds de dotation et fonds de concours nous permet d'avoir une idée sur les dotations allouées par l'État aux collectivités aussi bien en fonctionnement (fonds de dotation) qu'en investissement (fonds de concours). Ces dotations sont souvent inscrites par certaines collectivités dans les budgets primitifs même si d'autres les votent en autorisations spéciales. Leur apport est très important dans le fonctionnement des collectivités et certaines communes en sont fortement dépendantes. À Gamadji Saré, le Président de la commission finances reconnaît ainsi que « Gamadji est une commune qui n'a pas de sources de revenus. Nous n'avons pas de marchés. On a que la taxe rurale et le foncier. Mais la taxe rurale est liée au climat, s'il ne pleut pas, les gens ne paient pas. C'est compliqué. Nous survivons grâce aux dotations de l'État et au partenariat. Les 122 millions de recettes d'investissements nous viennent de AIDEP. Nous budgétisons 6 millions pour la taxe rurale mais nous ne recouvrons que 3 millions environ, les gens ne paient pas. Cette commune n'a pas de ressources ».

La pauvreté des communes saute effectivement aux yeux et se confirme avec l'étude de leurs états du patrimoine et comptabilité matière. Elles ont très peu d'infrastructures et elles se réduisent pour l'essentiel à des équipements de proximité (marché, centre social, stade ou terrain municipal...). Dans bien des communes, même le minimum n'est pas acquis et Podor et Ndioum feraient presque figure d'eldorado car elles disposent de biens immobiliers essentiels conséquents (hôtels de ville, stade, foyer de jeunes et de femmes, bibliothèque municipale, etc.) ainsi que d'un parc automobile (une dizaine de véhicules allant de tracteurs à des camions-benne en état de fonctionnement).

C'est ici qu'apparaissent d'autres acteurs importants des collectivités, à savoir les chefs de village⁴⁵ et les chefs de quartiers⁴⁶, dont les fonctions résident en grande partie dans le recouvrement de l'impôt (la taxe rurale, le minimum fiscal – le MF4 – et les impôts sur le bétail). Chaque délégué a la liste des habitants de son village ou quartier. Il en informe les contribuables en général, une fois que l'ordre émane du Sous-Préfet ou du Maire. À l'occasion de la prière du vendredi, de fréquents rappels sont faits. Les taux de recouvrement ne dépassent jamais les 50-60% tant la réticence à l'impôt est encore forte dans la région.

Il ne serait pas infondé de généraliser le cas du budget aux autres prérogatives fondamentales des communes comme la gestion de l'état civil et la Police municipale, l'éclairage et l'assainissement, c'est-à-dire essentiellement les tâches d'administration locale, tant il est vrai que ces services ne sont pas délivrés de manière satisfaisante sur toute l'étendue du territoire communal. Les inégalités territoriales sont manifestes entre le Walo et le Dieri. Sur la gestion de l'état civil, le Préfet de Podor soulignait l'acuité du problème. Les 10 communes rurales continuent de faire face à de sérieuses difficultés surtout pour les villages et hameaux situés dans la zone du Dieri. En dépit des efforts du Ministère de la Justice (audiences foraines) et du Ministère de l'Intérieur, on dénombre encore beaucoup de déclarations tardives et les carnets de village peuvent rester des années sans être déposés au centre d'état civil.

Autre problème récurrent, celui de l'insalubrité des communes urbaines. À Podor, Ndioum, Aéré Lao, Pété, Guédé, Niandane..., les mairies ne disposent pas de suffisamment de camions de ramassage des ordures ou de centre de traitement. Les contribuables sont obligés de recourir aux services de charretiers privés qui déversent à proximité de la ville les déchets,

⁴⁵ Nommés par le Président de la République.

⁴⁶ Nommés par Arrêté du Maire et payés par la commune.

créant un autre problème de salubrité publique. Le Conseil départemental de Podor en partenariat avec la commune des Yvelines est en train de mettre en place un système de collecte et transformation des ordures. L'ensemble des communes visitées y a adhéré à l'exception de Ndioum.

Le manque d'efficacité dans la gestion des affaires publiques pose la légitimité des institutions locales aux yeux des populations. En l'occurrence, 45,2% des personnes interrogées se disent satisfaites de l'efficacité du traitement de leur demande. À propos des services publics municipaux, les points pour lesquels les enquêté-e-s se disent totalement insatisfaits portent principalement sur la rapidité de traitement de leur demande (33%). Le principal service public municipal pour lequel les enquêté-e-s disent être peu satisfaits et attendre une nette amélioration, porte logiquement sur la rapidité de traitement de leurs demandes (41%).

À l'égard commune	Accueil du personnel	Efficacité de traitement	Rapidité de traitement	Affectation équitable des terres	Aucun	Ne répond pas
Satisfaction	56,7%	45,2%	37,5%	1,1%	22,2%	12,3%
Insatisfaction	13,4%	27,6%	33,0%	2,7%	43,7%	17,2%
Amélioration	18,8%	34,5%	41,0%	5,0%	31,8%	17,6%

Tableau 15. Taux d'appréciation des services municipaux

c. Une démocratie locale en marche mais... à petits pas

La participation des citoyens est constitutionnalisée par la loi de 2016 en son article 102 qui dispose que « les collectivités territoriales constituent le cadre institutionnel de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques ». Elle est reprise dans le Titre 1 du CGCL. Cette participation, le législateur l'a souhaité continue et multiforme et non pas épisodique et limitée au seul moment électoral. Pour ce faire, un certain nombre de mécanismes ont été mobilisés qui oscillent entre démocratie participative (encourager l'implication des citoyens) et démocratie délibérative (promouvoir un débat public contradictoire et éclairé) ; il s'agit là de tentatives d'institutionnalisation de la démocratie au niveau local.

Ainsi, au moins un mois avant l'examen du budget, un débat a lieu sur les orientations budgétaires. Les citoyens sont invités à prendre part à ces fameux débats d'orientation

budgétaire (DOB). Les modalités sont spécifiques aux communes qui parfois suscitent ce débat dans les quartiers ou villages sous la coordination du Chef de village ou de quartier. C'est le cas par exemple à Bodé Lao où chaque délégué réunit les notables et les conseillers locaux de son quartier : « Ils échangent et définissent leurs priorités. Après on se réunit à la mairie pour faire la priorisation. Le Maire se base sur cela pour élaborer le budget ». À Dodel, ce sont les présidents des commissions qui démarrent le processus des DOB. Ensuite la discussion est ouverte aux conseillers et Chefs de village, aux services techniques et personnes ressources (représentants de jeunes, de femmes, de GPF...)". Le schéma à Ndioum est le suivant : « vers le mois d'octobre, on se réunit chez le délégué de quartier. Il convoque les ASC, les représentants des femmes, toutes les personnes ressources. Les doléances les plus fréquentes sont liées à l'accès à l'eau et à l'électricité ».

Ailleurs, c'est dans l'enceinte même de la Mairie que les participants sont invités. À Aéré Lao mais aussi à Boké Dialloubé, les DOB se tiennent dans la salle du Conseil. Sont présents les conseillers, mais aussi les Chefs de village, les présidents d'ASC, les présidentes de groupements féminins, les présidents de GIE (éleveurs, agriculteurs, pêcheurs etc.) et des personnes ressources. Le pulaar est la langue de travail. Les Chefs de village et de quartier participent au DOB en faisant remonter les besoins de leur micro-communauté. À Pété, le Secrétaire municipal explique : « on convoque toutes les parties prenantes surtout les OCB, les représentants des huit groupements de femmes, les huit ASC et les délégués de quartiers, les acteurs culturels, les agriculteurs et toute la population ».

Après la participation au DOB, les citoyens ont le droit d'assister aux délibérations du Conseil qui sont publiques (article 148) même s'ils n'ont pas droit à la parole. Là aussi, les personnes interviewées concordent pour dire que les populations s'intéressent à la vie municipale et les salles sont remplies. À Bodé Lao, « tout le monde peut venir assister. Parfois il y a du monde, parfois pas... Certains vont même prendre la place des conseillers ». On a des crieurs publics que la mairie utilise en cas de besoin. Kane de Boké Dialloubé affirme que depuis "2004, année où nous avons eu une radio communautaire que nous partageons avec Pété (Pété FM), avant même que les convocations écrites n'arrivent aux conseillers municipaux dispersés dans les 40 villages, la radio donne l'information. Tout le monde est au courant et les citoyens ordinaires peuvent donc venir assister ».

La décentralisation a aussi essayé de rapprocher les citoyens des décisions les concernant (principe de publicité et d'accessibilité des actes administratifs). Toutefois, la faible culture de l'écrit et le niveau limité de scolarisation sont de puissants freins aux courriers de citoyens, à la consultation des affiches ou à la demande de copies de procès-verbaux de délibérations du Conseil⁴⁷. Mais cela ne veut pas dire qu'il y ait un manque d'intérêt, car celui-ci s'exprime par des canaux différents à travers les propositions et les critiques orales que toutes les communes disent recevoir de la part de leurs administrés et par leur participation aux conseils, aux comités de quartiers / village et aux débats d'orientation budgétaire.

⁴⁷ « Art. 6. Toute personne physique ou morale peut faire, au président du conseil départemental et au maire, toutes propositions relatives à l'impulsion du développement économique et social de la collectivité locale concernée et à l'amélioration du fonctionnement des institutions. Tout habitant ou contribuable a le droit de demander, à ses frais, communication, de prendre copie totale ou partielle des procès-verbaux du conseil départemental ou du conseil municipal, des budgets et des comptes, ainsi que des arrêtés pris par l'autorité locale » (CGCL).

Autre mécanisme, l'article 7 autorise le Maire à instituer un **cadre de concertation citoyenne** sur les domaines suivants : les plans et les projets de développement local ; les conventions de coopération et les contrats plans ; toute autre matière d'intérêt local. Enfin, les citoyens ou des représentants d'associations d'un quartier ou d'un village peuvent se constituer en un **conseil consultatif**. Ces conseils sont consultés par le Maire et peuvent faire des propositions sur tout dossier intéressant le quartier ou le village.

Entre ces dispositifs et leur effectivité, il y a des écarts importants qui expliquent la faiblesse de la participation et le manque de vitalité démocratique. Une première limite à ce schéma est liée à la disparition presque partout des conseils de quartier et de village.

Le secrétaire municipal de Dodel s'en plaint : « nous n'avons plus de Conseil de village, on avait des CVD (comité villageois de développement) et des CIVD (comités intervillageois de développement). On avait aussi une maison des citoyens, mais plus rien ne fonctionne vraiment. C'est une maison où les OCB (on en a 245) pouvaient se rencontrer, c'est eux qui faisaient les DOB avec tous les villages et ils présentaient cela au Maire avant le budget. C'était vraiment bien. Dans la maison, il n'y a pas d' élu ; il y a encore le Bureau et les organes mais cela ne fonctionne plus. C'est l'ONG SAFEFOD qui avait mis cela en place mais malheureusement les projets tombent avec leurs initiateurs ».

Deuxièmement, de nombreux auteurs mettent en exergue la prédominance d'une distorsion, voire d'une instrumentalisation des dispositifs participatifs par les élites locales (Lefebvre, 2011)]. Cette sociologie critique oppose à la participation *faible* (instrumentalisée), proche de la communication ou de l'évitement du conflit, une participation *forte*, engageant la prise de décision. Un conseiller municipal explique ainsi que « les délégués de quartiers peuvent aussi être instrumentalisés par le Maire qui les nomme et les paie. À partir de ce moment, ce sont davantage des hommes du Maire que des représentants de la population. Je suis un élu de l'opposition et bien, je ne suis plus convoqué aux réunions qu'organise mon délégué de quartier. Je démentis tout ce qui n'est pas vrai dans ce que le Maire lui demande de dire aux populations. Il a considéré que j'étais un empêcheur de tourner en rond et on m'a écarté des réunions ».

Enfin, nulle part nous n'avons rencontré de cadre de concertation citoyenne ou de conseil consultatif, de là l'illusion de procédures participatives et *a fortiori* délibératives. Finalement le rôle des citoyens se limite toujours à départager les élites locales à travers l'élection. Un espace public organisant des discussions argumentées autour du « bien commun » local peine ainsi à émerger. Les PDD et les PDC, l'élaboration de budgets participatifs sont en ce sens des occasions essentielles de réactivation de la démocratie locale pour neutraliser au moins partiellement la concentration et la personnalisation des pouvoirs, la faiblesse du parlementarisme local et de l'opposition.

C'est pour documenter cet indicateur important qu'est la participation citoyenne que nous avons mis en œuvre l'enquête citoyenne. Nous voulions recueillir les perceptions des habitants quant à leur interactions avec les élu-e-s de leur localité. Voici quelques résultats. En général, l'engagement social des personnes interrogées semble être motivé par un intérêt pour "les affaires publiques". En effet, 75,9% des personnes interrogées se disent intéressées (et même 47,5% très intéressées) par "les affaires publiques". Pourtant, une majorité de 52,1% des enquêté-e-s déclare que les autorités locales ne les consultent jamais sur les questions d'intérêt national.

81,2% et 77,4% des personnes interrogées déclarent n'avoir jamais contacté respectivement leur maire ou un conseiller municipal, au sujet d'un problème important ou pour lui donner un point de vue sur des questions, au cours de l'année écoulée. Le chef coutumier est manifestement le plus sollicité par les enquêté-e-s avec 28,7% d'entre eux qui déclarent l'avoir contacté au moins une fois au cours des douze derniers mois, contre 17,7% pour le Maire, 21,5% pour le conseiller municipale et 22,2% pour le leader religieux.

La problématique démocratique sur le plan local met aussi en jeu, dans un contexte de complexification de l'action publique, les questions de l'imputabilité des décisions, de la lisibilité des institutions et de la redevabilité des élus.

La reddition de compte par la commune est insatisfaisante pour la majorité des enquêté-e-s (72,8%). En effet, outre le fait que 36,4% déclarent que leur commune ne rend jamais de comptes en matière de gestion publique, ce sont aussi 36,4% d'entre eux pour qui cela ne se fait qu'occasionnellement ou rarement. Pour les personnes déclarant que leur commune rend des comptes, elles sont 41,9% à affirmer qu'elle le fait de manière partielle, sélective ou arbitraire.

À votre avis, lequel des énoncés suivants serait le meilleur moyen d'améliorer l'efficacité des collectivités locales ?	Nbre	Taux
Donner aux collectivités locales une plus grande autonomie financière	61	23,4%
Exiger des collectivités locales une transparence plus accrue	135	51,7%
Aucune de ces réponses	23	8,8%
Ne sais pas	30	11,5%
Ne répond pas	12	4,6%
Total	261	100%

Une franche majorité des personnes interrogées **68,9%** considère que le meilleur moyen d'améliorer l'efficacité des collectivités locales serait d'"exiger d'elles une transparence plus accrue". Cette option semble plus efficace que celle de "donner aux collectivités locales une plus grande autonomie financière", retenue par 23,4% des personnes interrogées. Le défaut de transparence semble en conséquence être un facteur d'inefficacité des collectivités locales plus important que le défaut d'autonomie.

2. UN DEVELOPPEMENT LOCAL ENTRAVÉ

"Je ne parle pas des communes du département de Podor, je parle des communes du Sénégal qui ont toutes des problèmes de ressources. On n'a pas de moyens"
(Conseiller à Bodé Lao)

Alors que la loi dispose que « *ne peuvent être constituées en communes que les localités ayant un développement suffisant pour pouvoir disposer de ressources propres nécessaires à l'équilibre de leur budget* » (art. 73 CGCL), nous venons de voir que la plupart des collectivités de Podor n'a aucune capacité d'extraction de ressources et *a fortiori* d'investissement. Leur dépendance à l'égard des dotations de l'État et des PTF est totale. Incapables d'accomplir de manière optimale leurs missions générales, les communes font tout aussi difficilement face à la réalisation des compétences transférées. Pourtant, ces compétences sont précisément celles qui sont censées stimuler le développement local, généraliser le réflexe de la planification économique, susciter la recherche de partenaires et investisseurs domestiques ou étrangers. Dans ces domaines, presque tous les feux sont au rouge. La rhétorique du discours officiel, depuis 2013 autour de « territorialisation de l'action publique » c'est-à-dire la mise en œuvre des politiques de développement, non plus au niveau national, mais local, est restée ici un simple vœu.

La création du département en remplacement de la région était censée faire de ces nouvelles entités des "catalyseurs du développement économique et social à la base" (Sané, 2016). En effet, "par opposition aux politiques d'aménagement descendantes, imposées et décidées au niveau central, les politiques de développement local sont initiées, dans une logique ascendante, par les collectivités territoriales (...). Dans leur processus d'élaboration, elles laissent généralement une grande place aux acteurs de la société civile locale" (Ségas, 2011).

a. Un état des lieux de la mise en œuvre des compétences transférées

Dans l'exercice des compétences transférées, les communes en collaboration avec d'autres acteurs publics et privés, doivent disposer d'une capacité politique significative pour gérer le territoire et en transformer les conditions économiques et sociales. Les politiques de développement local se caractérisent en effet par leur transversalité : elles mêlent approche économique, sociale et culturelle à l'échelle des territoires.

Attardons-nous sur la manière dont quelques-unes de ces compétences ont été mises en œuvre.

De l'éducation, de l'alphabétisation, de la promotion des langues nationales

Les compétences de la commune en la matière sont énumérées à l'article 313 du CGCL. Elle a en charge :

- a. la construction et équipement des écoles élémentaires, préscolaires, écoles communautaires de base et écoles franco-arabe ;
- b. Participation à la gestion et à l'administration des écoles élémentaires, préscolaires, daaras, écoles communautaires de base et écoles franco arabes ;

- c. Recrutement de personnels d'éducation et de formation pour les classes préscolaires communautaires et des centres d'éducation de base des jeunes et des adultes analphabètes ;
- d. l'appui aux Daaras ;
- e. les soutiens scolaires ;
- f. L'allocation et la répartition de bourses et d'aides scolaires ;
- g. le recrutement et prise en charge des personnels d'appoint des écoles élémentaires, préscolaires, des écoles franco arabes et écoles communautaires de base ;
- h. la promotion des langues nationales et de la tradition orale ;
- i. Le recrutement d'alphabétiseurs ;
- j. La formation des formateurs et alphabétiseurs ;
- k. le soutien à la formation professionnelle ;
- l. la participation à l'acquisition de manuels et de fournitures scolaire pour les écoles élémentaires, préscolaires, écoles communautaires de base et écoles franco-arabe.
- m. élaboration et mise en œuvre du plan communal de lutte contre l'analphabétisme.

Dans les faits, seules les tâches a, b, d, f et l) sont partiellement mis en œuvre.

En termes de présence d'infrastructures scolaires, l'enquête socio-économique que nous avons menée montre que les 21 communes comptent en 2019, 423 établissements ainsi répartis⁴⁸ :

- 38 écoles préscolaires ;
- 308 écoles élémentaires,
- 52 collèges
- 25 lycées.

Les écoles préscolaires sont rares, quoiqu'en augmentation d'année en année. Demette, Doumga Lao, Dodel, Galoya et Bodé Lao n'en comptent aucune jusqu'à présent.

Il ne s'agit vraisemblablement pas d'une priorité pour les communes qui doivent faire encore face à des défis importants en termes de présence d'abris provisoires, de classes non équipées, d'écoles non clôturées, de classes à double flux et de déficit de personnel enseignant. Du primaire au lycée, 225 classes se présentent en effet sous forme d'abris provisoires et au moins 120 établissements sont non clôturés.

⁴⁸ Selon PDD 2015, les 22 communes comptent : 341 élémentaires, 28 pré-scolaires, 53 collèges, 21 lycées. La non prise en compte de la commune de Mbolo Birane explique le nombre inférieur d'écoles primaires et de collèges.

Commune	Population					
		Écoles préscolaires et primaires	Collèges	Écoles secondaires	Classes avec abris provisoire	Écoles non clôturées
Aéré Lao	10 796	7	1	1	1	0
Bodé Lao	2 811	3	1	1		2
Boké Dialloubé	27 539	32	3	2	17	
Demette	3 467	2	1	1	0	
Dodel	43 914	46	8	3	25	30
Doumga Lao	33 048	28	2	0	20	25
Fanaye	37 907	35	4	1	19	23
Galoya	6 028	2	1	1	0	1
Gamadji Saré	23 237	35	3	1		
Golléré	7 264	3	1	1	1	
Guédé Chantier	6 383	4	1	1	4	
Guédé Village	50 255	45	7	1	54	6
Madina Ndiathbé	37 890	30	4	2	67	22
Mboumba	5 580	3	1	1	4	1
Méri	19 740	20	3	2	5	8
Ndiayène Pendaou	34 983	20	3	1		
Ndioum	16 346	9	2	1		
Niandane	5 515	4	2	1	3	1
Pété	4 800	3	1	1	2	1
Podor	13 231	5	2	1	2	
Walaldé	3 675	3	1	1	1	0

Tableau 16. Établissements scolaires par commune
Source : LASPAD, 2019

Du Plan de développement départemental (2017-2021), il apparait qu'un nombre encore important d'établissements ne disposait pas d'eau courante, d'électricité, de latrines, de bloc administratif et pédagogique et de salle informatique. Le rapport indiquait que les manuels pour élèves et le matériel pédagogique des enseignants étaient très insuffisants, le ratio manuel élève était de 0,2 dans l'Inspection de l'Éducation et de la Formation (IEF) de Pété et de 0,3 dans celui de Podor alors que la norme est de 5 manuels par élève. Les tables bancs sont partout en manque et dans certains établissements les élèves s'asseyaient à quatre. Les redoublements et les abandons sont très importants et s'élevaient en 2015 pour la seule IEF de Pété à 1837 et 95 abandons.

Les personnes interviewées rendent compte de cette situation difficile. A Bodé Lao, il nous a été ainsi confié qu'« il y a des élèves inscrits qui n'ont pas d'instituteurs. Là où j'habite, il y a une école, seules deux classes sont fonctionnelles. Une classe est multigrade (CI-CP) et l'autre normale. L'autre classe est radiée par manque d'enseignants. Ce que deviennent les élèves ? Ils retournent chez eux pour aller jouer. Les parents ne disent rien. [...]. On ne pense même pas à recruter quelqu'un car le Ministère de l'Éducation en profiterait pour ne plus nous envoyer d'instituteurs ! ». À Boké Dialloubé, un conseiller, membre de la commission éducation confirme qu'« on a des classes de 6 cours mais on a 3 enseignants ; on fait donc des classes multigrades ».

Le tableau ci-dessous décrit la situation de Guédé Chantier. Si elle n'est pas exemplaire de la situation générale, elle est quand même révélatrice de tendances qui y sont lourdes.

Institution	Année de création	Effectif total	Nb classes pédag.	Nbre enseignants	Nbre salles de classe	Observations
Guédé Chantier 1 (Élémentaire)	1961	430	12	14	12	Salles de classes vieilles et demandent une réhabilitation et des sanitaires.
Guédé Diéri (Élémentaire)	2001	210	6	6	8	L'école dispose de deux salles inoccupées par faute d'enseignant.
Guédé Chantier 2 (Élémentaire)	2002	432	12	13	12	3 salles de classe à réhabiliter et bloc sanitaire
Collège (Moyen)	2005	536	10	15	11	Absence de bloc administratif, logement du gardien, matériel de reprographie, bibliothèque, salle informatique équipement mobilier bureau et salle de classe
Maternelle (Pré-scolaire)	2008	92	3	3	2	Terrain non clôturé
Lycée (Secondaire)	2013	370	9	14	0	Abris provisoires locaux SAED + salles collège et écoles élémentaires. Absence de bloc administratif, logement du gardien, matériel de reprographie, bibliothèque, salle informatique équipement mobilier bureau et salle de classe
Guédé Chantier 3 (Élémentaire)	2014	210	6	5	3	3 abris provisoires sans mur de clôture sans magasin.
TOTAUX		2280	58	70	48	

Tableau 17. Infrastructures scolaires de Guédé Chantier en octobre 2018

Commune	Nbre total d'établissements scolaires	Indicateur de disponibilité des établissements scolaires de qualité	Indicateur de faiblesse de la qualité des infrastructures scolaires	Accès à l'enseignement primaire	Accès à l'enseignement moyen	Accès à l'enseignement secondaire	Indicateur de disponibilité des établissements scolaires	Qualité des infrastructures scolaires
Aéré Lao	9	856,83	0,11	1 542,29	10 796,00	10 796,00	7 711,43	1
Bodé Lao	5	874,53	0,40	937,00	2 811,00	2 811,00	2 186,33	2
Boké Dialloubé	37	3 646,54	0,46	860,59	9 179,67	13 769,50	7 936,59	17
Demette	4	0,00	0,00	1 733,50	3 467,00	3 467,00	10 548,86	0
Dodel	57	6 780,73	0,96	954,65	5 489,25	14 638,00	7 027,30	55
Doumga Lao	30	13 278,21	1,50	1 180,29	16 524,00	nd	8 852,14	45
Fanaye	40	16 963,38	1,05	1 083,06	9 476,75	37 907,00	16 155,60	42
Galoya	4	2 511,67	0,50	3 014,00	6 028,00	6 028,00	5 023,33	2
Gamadji Saré	39	0,00	0,00	663,91	7 745,67	23 237,00	10 548,86	0
Golléré	5	1 129,96	0,20	2 421,33	7 264,00	7 264,00	5 649,78	1
Guédé Chantier	6	3 191,50	0,67	1 595,75	6 383,00	6 383,00	4 787,25	4
Guédé Village	53	22 094,74	1,13	1 116,78	7 179,29	50 255,00	19 517,02	60
Madina Ndiathbé	36	26 382,67	2,67	1 263,00	9 472,50	18 945,00	9 893,50	96
Mboumba	5	4 340,00	1,00	1 860,00	5 580,00	5 580,00	4 340,00	5
Méri	25	3 022,41	0,52	987,00	6 580,00	9 870,00	5 812,33	13
Ndiayène Pendao	24	0,00	0,00	1 749,15	11 661,00	34 983,00	10 548,86	0
Ndioum	12	731,53	0,08	1 816,22	8 173,00	16 346,00	8 778,41	1
Niandane	7	1 838,33	0,57	1 378,75	2 757,50	5 515,00	3 217,08	4
Pété	5	3 733,33	1,00	1 600,00	4 800,00	4 800,00	3 733,33	5
Podor	8	1 874,39	0,25	2 646,20	6 615,50	13 231,00	7 497,57	2
Walaldé	5	1 715,00	0,60	1 225,00	3 675,00	3 675,00	2 858,33	3

Tableau 18. Indicateurs d'évaluation de la situation scolaire des communes de Podor

Les communes de Demette, Gamadji Saré et Ndiayène Pendaou ont un indicateur de disponibilité des établissements scolaires de qualité⁴⁹ (principale information du tableau ci-dessous) affiche un score nul car aucun établissement souffrant d'un abri provisoire, d'une salle non-équipée ou de l'absence de clôture n'a été recensé. Il faut toutefois relever que l'ensemble de ces données n'ont pas pu être entièrement récoltés pour toutes les communes. Cela dit, nous pouvons relever que les trois localités dont la situation scolaire est la moins enviable sont d'abord Madina Ndiathbé, Guédé Village et Fanaye.

Hormis Podor, aucune commune ne possède de bibliothèque communale, il n'y a nulle part de plan de lutte contre l'analphabétisme. Il est en revanche important de souligner les succès de la Scofi dans le département. Partout, il nous a été signifié que les petites filles – surtout dans le Walo – allaient et restaient de plus en plus longtemps dans les écoles.

Santé

Le CGCL dispose en son article 307 que « la commune reçoit les compétences suivantes :

- a. la construction, la gestion, l'équipement et l'entretien des postes de santé, maternités et cases de santé ;
- b. l'organisation et la gestion des secours au profit des nécessiteux ;
- c. la gestion, l'équipement et l'entretien des centres de santé ;
- d. la mise en œuvre des mesures de prévention et d'hygiène ;
- e. le recrutement et mise à disposition de personnel d'appui ;
- f. la participation à la couverture maladie universelle ».

Ici seules les trois premières attributions sont effectivement exercées.

Le département est structuré autour de deux districts sanitaires (DS), celui de Podor et de Pété. Les 21 communes étudiées comptent deux hôpitaux situés à Ndioum et à Podor, 56 postes de santé, 100 cases de santé et 38 ambulances fonctionnelles. Les infirmiers et sages-femmes permanents disponibles dans ces postes et cases de santé sont au nombre de 113. Les établissements sanitaires s'appuient par ailleurs sur des matrones et de nombreux relais communautaires. Ces derniers jouent un rôle important en termes de prévention et d'information. En général, ils n'émargent pas au budget de la commune.

⁴⁹ À partir des données récoltées sur le terrain, il a été possible d'évaluer la qualité de la situation scolaire par commune. Le tableau suivant recense les différents établis et nous permettant de croiser différentes informations factuelles sur le nombre et l'état des infrastructures scolaires. La qualité de celles-ci a été quantifié en additionnant le nombre d'abris scolaires provisoires, d'écoles disposant de classes non-équipées et celles ne disposant pas de clôture. Plus leur nombre est important (dernière colonne du tableau ci-dessous) plus la qualité de l'infrastructure scolaire de la commune est faible. L'évaluation de l'accès aux différents types d'établissement scolaire est établie par le rapport de la population au nombre de ces établissements. Leur moyenne forme ainsi l'indicateur de disponibilité des établissements scolaires de la commune. En multipliant celui-ci par l'indicateur de faiblesse de la qualité des infrastructures scolaires de la commune qui constitue le rapport entre la qualité de ces infrastructures et le nombre d'établissements scolaires, on obtient l'indicateur de disponibilité des établissements scolaires de qualité. C'est donc ce dernier indicateur qui permet d'apprécier la situation scolaire d'une commune : plus cet indicateur est élevé, plus la situation scolaire de la commune est mauvaise.

Commune	Population	Postes	Cases	Total	Personnel permanent	Ambulance fonctionnelle
Aéré Lao	10 796	1	0	1	3	1
Bodé Lao	2 811	1	0	1	3	0
Boké Dialloubé	27 539	6	11	17		3
Demette	3 467	1	0	1	6	1
Dodel	43 914	7	11	18	10	2
Doumga Lao	33 048	3	7	10	3	2
Fanaye	37 907	6	8	14	8	2
Galoya	6 028	1	1	2	7	4
Gamadji Saré	23 237	2	20	22	4	1
Golléré	7 264	1	0	1	2	2
Guédé Chantier	6 383	1	0	1	2	1
Guédé Village	50 255	9	11	20	16	6
Madina Ndiathbé	37 890	4	12	16	10	3
Mboumba	5 580	1	0	1	9	1
Méri	19 740	3	8	11	6	3
Ndiayène Pendao	34 983	4	8	12	8	1
Ndioum	16 346	1	2	3	3	PD
Niandane	5 515	1	0	1	2	2
Pété	4 800	1	1	2	1	
Podor	13 231	1	0	1	9	2
Walaldé	3 675	1	0	1	1	1
Totaux	394 409	56	100	156	113	38

Tableau 19. Recensement du nombre d'infrastructures et de personnels de santé
Source : LASPAD, 2019

Pour ce qui est du personnel de santé, le département se trouve en déficit par rapport aux normes de l'OMS. Le PDD soulignait que « par rapport au nombre de médecins, nous avons un ratio pour le département d'un médecin pour 27 700 habitants contre un médecin pour 10 000, selon les normes de l'OMS. Le déficit est moins accentué pour ce qui est des sages-femmes et des infirmiers pour lesquels nous avons un ratio d'une sage-femme pour 2 016 femmes en âge de procréation (contre 1 / 1 750 femmes selon l'OMS) et d'un infirmier pour 5 700 habitants (contre 1 / 500, selon l'OMS) ». La situation réelle est sans doute encore plus alarmante car toute la commune de Doumga Lao forte de 33 000 habitants ne compte aucune sage-femme. Il y a trois matrones au niveau des postes de santé. Les femmes doivent se rendre à Aéré Lao ou dans d'autres communes pour se faire consulter. À Dodel qui compte trois sages-femmes pour une population de plus de 45 000 personnes, les échographies ne se font que les dimanches ! À Bodé Lao, il y a certes un appareil d'échographie mais inutilisé car

la commune ne dispose ni de gynécologue ni de personnel formé à son usage. Les femmes enceintes se rendent à Pété pour le suivi de leur grossesse. Que cela soit en termes de médecins ou de sages-femmes, le département est crédité de faibles taux de couverture.

Les ambulances sont rares et très souvent non fonctionnelles. À Bodé Lao, commune de plus de 5 000 personnes, la seule ambulance qui avait été offerte dans le cadre de la coopération avec les Yvelines est actuellement en panne. Boké Dialloubé qui compte 40 villages dispose de 3 ambulances fonctionnelles. Quant au manque de médicaments ou de soins médicaux, il concerne 65,9% des enquêté-e-s.

Nous avons donc pu établir une évaluation des infrastructures de santé tenant compte de plusieurs indicateurs et donc les résultats par commune sont indiqués dans le tableau suivant. Leur analyse est disponible plus bas⁵⁰.

Commune	Disponibilité des infrastructures de santé	Accès à un personnel de santé qualifié	Mobilité sanitaire	Indicateur de disponibilités de soins de santé qualifiés
Aéré Lao	10 796,00	3 598,67	10 796,00	8 396,89
Bodé Lao	2 811,00	937,00	nd	nd
Boké Dialloubé	1 619,94	6 884,75	9 179,67	5 894,79
Demette	3 467,00	577,83	3 467,00	2 503,94
Dodel	2 439,67	4 391,40	21 957,00	9 596,02
Doumga Lao	3 304,80	11 016,00	16 524,00	10 281,60
Fanaye	2 707,64	4 738,38	18 953,50	8 799,84
Galoya	3 014,00	861,14	1 507,00	1 794,05
Gamadji Saré	1 056,23	5 809,25	23 237,00	10 034,16
Golléré	7 264,00	3 632,00	3 632,00	4 842,67
Guédé Chantier	6 383,00	3 191,50	6 383,00	5 319,17
Guédé Village	2 512,75	3 140,94	8 375,83	4 676,51
Madina Ndiathbé	2 368,13	3 789,00	12 630,00	6 262,38
Mboumba	5 580,00	620,00	5 580,00	3 926,67
Méri	1 794,55	3 290,00	6 580,00	3 888,18
Ndiayène Pendao	2 915,25	4 372,88	34 983,00	14 090,38
Ndioum	5 448,67	5 448,67	nd	nd
Niandane	5 515,00	2 757,50	2 757,50	3 676,67
Pété	2 400,00	4 800,00	nd	nd
Podor	13 231,00	1 470,11	6 615,50	7 105,54
Walaldé	3 675,00	3 675,00	3 675,00	3 675,00

Tableau 20. Indicateurs de santé

⁵⁰ Voir la partie dédiée à ces résultats, p. 87.

Accès à l'eau et l'électricité

Il s'agit là de besoins élémentaires. L'enquête socio-économique a permis de recenser dans les 21 communes, 134 forages. Sur les 358 quartiers ou villages, 172 bénéficient de branchements à l'eau potable, parmi eux, 147 ont des branchements sociaux qui arrivent jusqu'à l'intérieur des maisons. 133 villages ou quartiers utilisent encore de l'eau de puits.

152 villages ou quartiers sont électrifiés sur les 358 localités. Parmi ces villages ou quartiers, 54 bénéficient d'un éclairage public.

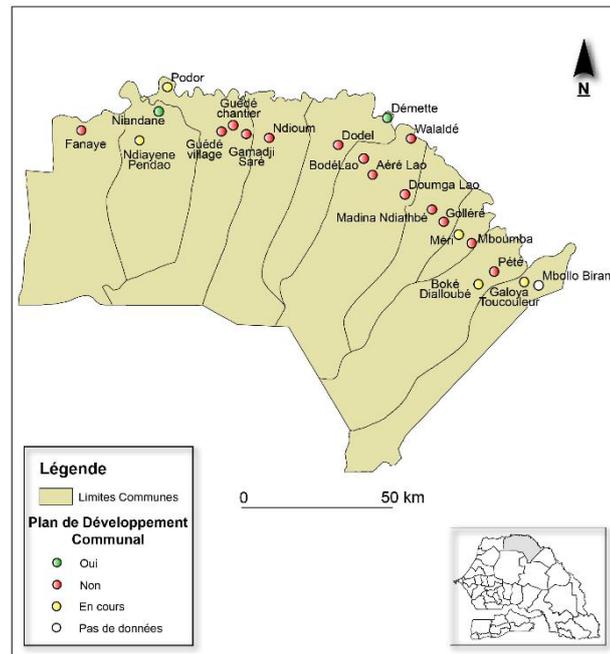
Comme on peut donc le voir, l'accès à l'eau potable et à l'électricité est loin d'être universel, notamment dans le Dieri. L'enquête citoyenne montre que 54% des personnes interrogées disent avoir déjà été confrontées à une insuffisance alimentaire durant la dernière année et 55,1% à un manque d'eau potable.

Commune	Population	Nbre village / quartier	Densité	Forage	Taux	Electrification	Taux
Aéré Lao	10 796	11	981,5	3	27%	5	45%
Bodé Lao	2 811	4	702,8	1	25%	3	75%
Boké Dialloubé	27 539	42	655,7	12	29%	9	21%
Demette	3 467	5	693,4	1	20%	5	100%
Dodel	43 914	32	1372,3	18	56%	25	78%
Doumga Lao	33 048	28	1180,3	9	32%	7	25%
Fanaye	37 907	42	902,5	12	29%	5	12%
Galoya	6 028	8	753,5	1	13%	6	75%
Gamadji Saré	23 237	28	829,9	22	79%	3	11%
Golléré	7 264	6	1210,7	1	17%	6	100%
Guédé Chantier	6 383	6	1063,8	1	17%	5	83%
Guédé Village	50 255	40	1256,4	19	48%	21	53%
Madina Ndiathbé	37 890	21	1804,3	7	33%	nd	nd
Mboumba	5 580	4	1395,0	5	125%	4	100%
Méri	19 740	18	1096,7	10	56%	6	33%
Ndiayène Pendao	34 983	29	1206,3	8	28%	4	14%
Ndioum	16 346	10	1634,6	2	20%	10	100%
Niandane	5 515	4	1378,8	0	0%	4	100%
Pété	4 800	8	600,0	1	13%	7	88%
Podor	13 231	6	2205,2	0	0%	6	100%
Walaldé	3 675	6	612,5	1	17%	0	0%
Totaux	394 409	358	1101,7	134	37%	141	39%

Tableau 21. Nombre de villages ou quartiers, de forages et d'électrifications par commune de Podor

b. L'absence de reflexe planificateur

Sur les 21 communes, deux (Niandane et Demette) ont un Plan de Développement Communal en cours de validité. 04 sont en train de (re)formuler le leur en y rajoutant quelques unes des nouvelles dimensions (genre, changement climatique, nutrition etc...). Il s'agit de Boké Dialloubé, Méri, Galoya, Ndiayene Pendao et Podor.



Carte 3. Localités disposant d'un plan de développement communal

c. La difficile domestication de la coopération décentralisée et de l'intercommunalité

Relativement à la coopération décentralisée, les communes sont dans une posture attentiste : ce sont les partenaires qui viennent à elles et non pas l'inverse. C'est pourquoi - en dépit de l'existence généralisée de commissions Coopération- le tableau général de la coopération est globalement terne. Si certains maires essaient d'être pro-actifs (à Fanaye, le maire se rend en Espagne et arrive à mobiliser la diaspora ; à Méri, le maire sait transformer les opportunités en réalisations concrètes), la règle de fait, c'est que sont les partenaires qui arrivent avec des programmes prêts à l'emploi qu'ils déroulent avec le soutien plus ou moins efficace de la commune. Les exemples en sont nombreux : Cellule de lutte contre la malnutrition (PRN), PAM, PNDL, Action contre la faim, les Yvelines pour la gestion des ordures ménagères, AIDEP dans le cadre de la formalisation foncière

Quant aux contrats avec l'Etat ou avec un département ministériel, pourtant valorisés dans le CGCL⁵¹, il n'y aucune mise en œuvre. Ici l'absence de maîtrise du cadre institutionnel et économique tout comme la rareté des ressources expertes ont joué dans le sens du *statu quo*.

⁵¹ Art. 17. Les collectivités locales peuvent, individuellement ou collectivement, entreprendre avec l'Etat la réalisation de programmes d'intérêt commun.

Une autre opportunité est passée inaperçue et a été totalement inutilisée : l'intercommunalité. La coopération intercommunale est le mécanisme institutionnel et politique par lequel plusieurs communes s'associent afin de mener des politiques publiques à l'échelle d'un bassin de vie (Desage, 2011). Cette technique permet d'accroître l'efficacité (économie d'échelle) et l'efficacité (meilleure pertinence et qualité) des interventions publiques par la mutualisation de leurs moyens et compétences notamment face à la rareté des ressources. L'intercommunalité est affirmée dans le Code de 2013 en ses articles 16, 279 et 283 du CGCL⁵².

⁵² Art. 16. - Les collectivités locales peuvent entreprendre, suivant des modalités fixées par décret, des actions de coopération entre elles, avec l'Etat ou toute autre structure appropriée en vue de la promotion et de la coordination des actions de développement dans des domaines spécifiques.

Art. 279. - Les transferts de compétences prévus par la présente loi ne peuvent autoriser une collectivité locale à établir ou à exercer une tutelle sur une autre. Toutefois, les collectivités locales peuvent librement entretenir entre elles des relations fonctionnelles et de coopération en stricte conformité avec les textes législatifs et réglementaires en vigueur.

Art. 283. - (...) Les collectivités locales peuvent s'associer pour l'exercice des compétences d'intérêt commun, conformément à l'article 279 du présent code, en créant des organismes publics de coopération. Les collectivités locales peuvent établir entre elles des conventions par lesquelles l'une d'elles s'engage à mettre à la disposition d'une autre collectivité ses services et moyens afin de faciliter à cette dernière l'exercice de ses compétences.

3. LES COMMUNES FACE À LA PARITÉ

« *Koula ndieuk diok, mo lay djitou* »⁵³

Présidente de la Commission féminine de Mboumba

L'exercice des responsabilités municipales est un moment important dans la carrière politique. Être maire signifie que l'on dispose d'une base électorale et que l'on peut légitimement nourrir des ambitions centrales (Directeur d'agence, PCA, chargé de mission etc.) ou nationales (député, ministre). C'est en effet une fonction prestigieuse – le Maire est le représentant de l'État dans sa circonscription – objet de nombreuses convoitises parce que revêtu de l'onction du suffrage universel. Il y a par ailleurs des dividendes économiques, car partout la politique est un moyen d'accès à des ressources financières et matérielles rares.

Sur le plan de l'occupation de l'espace public et en termes d'occupation de postes de responsabilité, les femmes partent avec un retard et des handicaps sérieux. La société traditionnelle ne les tolérait pas dans ces espaces et celle d'aujourd'hui est toujours inéquitable et inégalitaire. Si la loi sur la parité a représenté un progrès important dans le processus de revalorisation des femmes dans les espaces politiques, dans la réalité, leur participation aux structures de décision reste toujours problématique. La participation *réelle* des femmes aux structures politiques officielles constitue pourtant un aspect essentiel du renforcement de leur pouvoir (Pnud, 2000, CGD). On s'accorde avec le secrétaire municipal de Gamadji Saré pour dire que « la parité, cela a changé des choses mais cela n'a pas impacté le fonctionnement de la commune ». Il pèse sur la présence des femmes un stigmate d'inefficacité tenace comme l'illustre les témoignages suivants :

- « Nous avons des conseillères municipales qui n'ont jamais pris la parole durant tout leur mandat » (Bodé Lao)
- « Grâce à elles, on a le quorum mais à part cela, ce sont des figurantes. Prendre la parole, expliquer, participer c'est vraiment problématique. C'est à peu près 5% d'entre elles » (Dodel)
- « Il y a une bonne majorité des conseillères qui, pas une fois, dans ces 5 années a pris la parole » (Ndioum)
- « Durant les conseils, les gens sont là pantois, qui se regardent et ne savent pas de quoi ça tourne. Allez dans les autres collectivités locales dans le département de Podor, cela ne ressemble à rien du tout ! » (Ndioum)
- « Pour certains débats, les femmes sont marginalisées. Quand elles sortent, elles demandent ce qu'on était en train de débattre » (Gamadji Saré)
- « Le niveau des femmes est faible, trop, trop faible » (Mboumba)
- « Je dis que parmi toutes les femmes élues réunies, il n'y a pas plus de deux conseillères compétentes dans cette commune. Les femmes passent tout leur temps à remercier et à applaudir » (Niandane)

⁵³ Littéralement : « celui qui se lève en premier aura de l'avance sur toi ». Métaphoriquement : « les hommes sont les premiers à rentrer en politique, de là leur avance ».

Pour éclairer les déterminants de cette absence de prise de parole qui est complexe (Camara, Fall, Ndiaye, Thiam, 2016), il nous faut comprendre la configuration et les enjeux du champ politique local dans lequel les élues sont un groupe d'acteurs à côté d'autres. Le but de ce présent chapitre est de comprendre les déterminants de la participation des femmes avant de répondre à notre question de départ, celle de savoir si les préférences politiques des femmes élues diffèrent de celles des hommes élus et les conséquences, en termes de politique publique, de ces choix éventuellement différentiels.

a. L'amont de la parité

Vue du système politique local

La formalisation des liens institués entre le Maire, les élu-e-s locaux et les ressortissants du territoire n'est qu'une partie, sans doute la plus superficielle, des rapports politiques entre ces différents acteurs. La politique au Fouta est une politique relationnelle faite de parenté, d'alliances, d'allégeance, de clientélisme et donc de réciprocité. Dans le Nord reculé où le lien avec l'État pouvait être très distant et violent (impôts), la relation au pouvoir politique a été médiatisée par des personnalités charismatiques, des "barons" et notables locaux. La personnalisation du pouvoir est une constante forte de la région. Faire de la politique, c'est être en capacité de construire et maintenir des relations clientélares. La redistribution en est une composante essentielle. On ne peut expliquer la longévité électorale de certains hommes politiques qu'en rapport avec leurs réalisations sociales. Alioune Diop de Bodé Lao, chargé de mission du Président Wade semble indétrônable car c'est son activisme qui a permis l'érection du village en commune en 2008, il l'a par la suite doté de nombreuses infrastructures. À Boké Dialloubé, le Ministre Abdoulaye Daouda Diallo a soutenu la mise en place d'un crédit mutuel avec un apport personnel de 15 millions. C'était là une demande de la commission féminine. À Dodel, le Maire Mamadou Sall a financé la radio communautaire pour un coût de 270 millions (le bâtiment et la radio). À Pété, le Maire a doté chacun des huit quartiers d'un moulin à mil. À Ndioum et Golléré, les indemnités du maire sont reversées aux organisations de femmes et de jeunes etc.

Il est important de préciser que ces dons politiques, qui fondent en grande partie les rapports de clientèle et d'allégeance, ne s'adressent pas seulement aux électeurs mais aussi aux élu-e-s, sous forme cette fois d'aides privées et de services divers. Les écarts entre le pouvoir économique du Maire et celui des conseillers sont en effet démesurés. Dans des communes sans ressource, où les élu-e-s ne sont pas indemnisé-e-s, il se crée un peu partout une relation de dépendance qui affaiblit fortement le parlementarisme local et accroît le pouvoir du Maire. L'exercice du pouvoir local est donc partout marqué par la suprématie de l'exécutif et la faiblesse du parlementarisme. Pour une Présidente de commission genre : « on a appris à tout le monde à tendre la main. Y compris les élu-e-s. Les femmes en particulier sont trop dépendantes du Maire ». Le même constat se retrouve chez les élus-es : « il n'y a pas de liberté du tout ici. Les élu-e-s sont dans une extrême dépendance à son égard. Est-ce vous pouvez contredire quelqu'un qui règle en partie vos problèmes ? Quelqu'un qui apporte tout et vous rien ? », déclare un conseiller municipal de cette commune (faiseur de liste PDS).

Ce déséquilibre des pouvoirs exécutif et législatif au niveau local est encore renforcé par les stratégies des partis politiques.

Les partis politiques et la sélection des élu-e-s

Pour comprendre les mécanismes qui conduisent à la présence massive d'une certaine catégorie de femmes dans les conseils, en l'occurrence celles que nous appelons les Grandes Électrices, il est nécessaire d'interroger le fonctionnement des partis politiques. Ces organisations ont en effet un quasi-monopole dans la sélection des candidats aux postes électifs.

Pour réaliser cette sélection, les partis se fondent sur les lois élémentaires qui gouvernent la politique, à savoir conquérir et conserver le pouvoir. La parité s'est présentée comme une contrainte devant laquelle il fallait trouver une réponse pragmatique. Aucun parti semble-t-il ne s'est attardé sur des considérations liées à la finalité de cette politique de représentation paritaire. Plutôt, ils l'ont vécu sous le mode d'une perturbation de leurs habitudes, ils ont donc réajusté leurs préférences et privilégié les femmes les plus susceptibles de leur ramener des voix. Dans le Fouta, ce sont les femmes issues de grandes familles que les parents et nombreux alliés soutiendront et / ou des femmes actives dans les organisations de développement (certaines peuvent compter jusqu'à mille femmes comme à Mboumba). Un faiseur de liste à Dodel explique ainsi que « le premier réflexe du faiseur de liste, c'est d'identifier ceux et celles qui lui apporteront du monde. Quand on vient dans un village, on regarde la femme la plus représentative, celle qui a une base, peu importe ses compétences et son âge. La seule chose qui intéresse les faiseurs de liste, c'est de savoir si cette femme a une base électorale [...] ». L'Adjoint au maire de Bodé Lao confirme qu'« on a juste suivi la loi pour avoir des listes recevables ; beaucoup de femmes sont là pour combler les listes, pour respecter la parité. Mais la majorité des femmes dans le Conseil ne répond pas aux critères d'un élu. On ne s'est pas basé sur des compétences mais sur des intérêts politiques. Les femmes, on les a choisies dans les grandes familles pour que chacune d'entre-elles soit représentée. Parfois même, ce sont les familles qui nous disent choisissez ces une ou deux personnes et nous voterons pour vous. Nous sommes tous des parents ici. On choisit les hommes à partir de leur qualité et de leur dynamisme. Pour beaucoup, les femmes ne sont jamais sorties de leurs maisons. Il y a un problème au niveau du nombre de femmes de qualité. Ce sont les partis qui les poussent à faire de la politique, elles, elles n'ont jamais demandé à être dans les listes. On les a mises là pour la forme, pas par conviction ».

La tension fondamentale qui se joue ici est celle entre représentativité et compétence. Les compétences qui font que certaines femmes sont "courtisées" au moment de la préparation des listes, à savoir le poids social, la proximité avec les populations, le leadership dans des GIE et des GPF sont relativement éloignées des qualités qu'il est nécessaire de mobiliser dans l'exercice du mandat d'élu local, qualités qui sont spécifiques et techniques⁵⁴.

Il faut rajouter des procédures de sélection des candidats aujourd'hui complètement ascendantes, ce qui engendrent des conséquences importantes. Ce sont en effet, les militants réunis en assemblées de quartier ou de village qui proposent les noms des candidat-es au comité électoral central local. Celui-ci, composé du coordonnateur et des ténors du parti, a pour rôle, dans cette configuration, d'arbitrer l'ordonnancement dans les deux types de liste (majoritaire et proportionnelle).

⁵⁴ Cf. le schéma sur les capacités requises des élus.

- « Ce sont les militants des villages qui choisissent les candidats. Le nombre de candidat par village est défini au prorata des inscrits au niveau de ses bureaux de vote (en fonction donc du poids électoral). Ensuite la liste des candidats du village est remontée au niveau du comité électoral qui décide maintenant de l'ordre et de l'agencement dans la majoritaire et la proportionnelle » (Boké Dialloubé)
- « Chaque village a son quota relatif à son poids électoral ; les hommes choisissent leurs pairs et les femmes font pareil. La question de la compétence n'est jamais soulevée ni pour les hommes ni pour les femmes » (Gamadji)
- « On a 18 villages et 14 lieux de vote et on connaît le nombre d'électeurs par lieu de vote. On convoque les 14 lieux de vote pour répartir leurs conseillers. Ils choisissent ensuite selon les familles » (Méri).

Le travail de sélection par la base se fait sur des critères qu'il faudrait étudier de près mais il semble déjà que là aussi la représentativité sociale, la proximité et la sociabilité jouent un rôle plus important que le critère de compétence. Ce travail de sélection relevait auparavant de la responsabilité des instances des partis. Les candidats sélectionnés étaient chargés de représenter et de défendre les populations. La crise des partis a signé leur évolution en des partis "attrape-tout" et a rendu ce modèle obsolète. S'il y a plus de démocratie dans la procédure, les partis ne maîtrisent cependant plus les gens qui sont proposés par les villages et les quartiers et ils ne peuvent pas les refuser, sauf cas de force majeure. Il faut rajouter à cela le manque de formation des militants (les anciennes "écoles" du parti), la vie partisane qui se limite aux saisons électorales...

Par ailleurs, les organisations partisans formalisent et "naturalisent" une division sexuée du travail partisan et participent ainsi activement à privilégier et sélectionner certains profils et à en exclure d'autres. Un faiseur de liste PDS à Ndioum, précise ainsi : « Dans nos partis, on a besoin des femmes pour la mobilisation et maintenant pour confectionner nos listes paritaires. Il y a une division des tâches, les hommes posent les stratégies, les femmes massifient. En réalité, elles n'ont pas le choix dans ce rôle de secondes car elles n'ont pas les ressources financières et intellectuelles (elles n'ont fait ni études ni formation et elles n'ont pas de revenus) pour faire la politique comme les hommes ».

La question des moyens financiers s'est révélée fondamentale pour comprendre la division fonctionnelle du genre. Pour l'essentiel des personnes interviewées, au-delà de la culture ou des compétences, c'est une des raisons majeures qui explique la position "d'éternelles secondes" des femmes parmi les têtes de listes et conséquemment à la tête des mairies. Et de fait, les femmes se raréfient à mesure que l'on s'élève dans la hiérarchie partisane et que le prestige et le pouvoir des postes s'accroissent. Le leader local (coordonnateur du parti, chef du comité électoral, tête de liste) est celui qui dispose de la capacité financière d'investir dans l'organisation. Si la tête de liste est presque toujours un homme, « c'est parce que les hommes s'imposent plus facilement devant la scène. Financièrement c'est eux qui mettent de l'argent dans le parti, ce qui fait que naturellement c'est eux qui prennent le leadership. Aucun des cinq partis de Ndioum n'est dirigé par une dame » explique le responsable PDS de Ndioum. À Méri, le faiseur de liste APR confirme que « la réalité c'est que tu ne peux pas ôter le responsable politique qui dirige le parti de la tête de liste et le remplacer par une femme ».

Certaines femmes peuvent avoir une légitimité politique et symbolique forte, mais lorsque celle-ci ne s'appuie pas sur un pouvoir financier, elle ne se concrétise pas en poste politique prestigieux. L'exemple de F. B à Ndioum est en ce sens emblématique. F. B a été la première

à avoir rejoint l'APR dès 2008, année de la création du parti. Elle a accueilli Macky Sall à Ndioum au moment où beaucoup de ténors politiques évitaient d'entrer en conflit avec le Président Wade. Ils sont donc restés dans le PDS. En 2014, non seulement elle n'a pas été tête de liste mais elle ne s'est même pas retrouvée dans le Bureau : « Je ne me suis pas battue pour être maire car on avait un consensus la tête de liste et moi-même. Il avait de l'argent lui. Moi, je n'ai que mon salaire, ici pour faire de la politique, il faut avoir de l'argent, j'ai fait des prêts et tout mais... J'étais deuxième sur la liste. J'ai dit au maire que j'étais candidate pour être adjointe... Il m'a expliqué pourquoi il ne faudrait pas, puis c'était des batailles à n'en plus finir. J'ai fini par accepter et je suis partie au Conseil départemental ».

Profil des élues de la parité

Sur les 451 femmes des 21 conseils ainsi sélectionnées, nous disposons de données consolidées pour 397. Sur cette population largement représentative, 41% environ des enquêtées n'ont jamais été à l'école. 36,5% ont un niveau élémentaire ou ont été alphabétisées. Ces deux groupes représentent plus de 77% des conseillères, ce sont en revanche 55,2% des hommes qui rentrent dans cette catégorie. Les femmes sont surreprésentées dans le groupe "non ou peu scolarisé". Inversement plus on monte dans les niveaux d'instruction, plus elles se raréfient (18% au secondaire, 4% entre le bac et le bac +2) pour finir par disparaître presque totalement dès la licence 3. Une seule femme enquêtée a atteint le niveau supérieur, la Maire de Podor.

	Aucun	Alphabétisé-e	Primaire	Secondaire	Universitaire	Licence	Master	Doctort
ENSEMBLE	32,7%	9,9%	23,2%	18,5%	14,2%	1,0%	0,4%	0,2%
Femmes	41,1%	9,8%	26,7%	17,9%	4,5%	0,0%	0,0%	0,0%
Hommes	25,2%	10,0%	20,0%	19,0%	22,9%	1,8%	0,7%	0,5%

Tableau 22. Répartition du niveau d'instruction des conseillers municipaux du département de Podor selon le sexe

Les élues de la parité, celles qu'on appelle ainsi parce qu'elles sont rentrées dans les Assemblées à la faveur de la loi, souffrent d'un handicap important en termes de scolarisation et d'alphabétisation. Elles sont estimées approximativement à 35% des élues car dans la dernière Assemblée de 2009, elles représentaient 15% des élus. Les femmes de la parité sont donc généralement celles qui en sont à leur premier mandat.

Elles sont là aussi surreprésentées en termes de manque d'expérience du métier d'élu (85%) alors que 40% des hommes dans les Conseils en sont à leur deuxième ou troisième mandat. Un cas typique est celui de M. A de Bodé Lao : « Si ce n'était pas la loi sur la parité, je ne serai certainement pas devenue conseillère. Les hommes sont venus me chercher car je

suis très active dans les groupements féminins » ; Ou encore de D. B, conseillère municipale à Ndioum : « j’ai fait 32 ans à Ndioum, je suis restauratrice et commerçante. Je suis écoutée des gens, quand j’ai une tontine ou un mbotay elles sont toutes avec moi. Le Maire le sait et c’est pourquoi il m’a demandé de l’aider en politique. Il m’a mis lui-même sur les listes. C’est mon premier mandat. J’ai beaucoup de monde derrière moi, ces gens sont des pauvres et espèrent beaucoup de moi ».

	1 mandat		2 mandats		3 mandats		Total
ENSEMBLE	619	72,1%	199	23,2%	41	4,8%	859
Femmes	354	85,3%	54	13,0%	7	1,7%	415
Hommes	265	59,7%	145	32,7%	34	7,7%	444

Tableau 23. Répartition du niveau d’instruction des conseillers municipaux du département de Podor selon le sexe

Le temps et l’expérience

Menée presque en fin de mandat, l’étude révèle que les femmes sont en train d’acquérir une certaine expérience dans l’exercice du mandat local. Elles sont aujourd’hui beaucoup plus à l’aise dans leur position d’élue qu’en 2014. À Dodel, une membre de la commission femmes explique qu’« il fut un temps, je pouvais rester tout le long d’une réunion sans prendre une seule fois la parole, souvent je n’y comprenais pas un mot ; maintenant je parle de tout : je débats de ce que je maîtrise, je dis ce que je ne comprends pas et je réclame et me plains. *Legui dama am fit*⁵⁵; c’est le cas de beaucoup d’élues ». À Madina Niathbé, la Présidente de la commission coopération témoigne ainsi : « Franchement durant mon premier mandat, je n’osais pas prendre la parole mais maintenant je remercie le bon Dieu, quand je vois quelque chose à dire, je le dis. Maintenant je n’ai plus peur, je ne crains plus qu’on dise "mais qu’est-ce qu’elle raconte celle-là ?!?"". Je parle des sujets relatifs à ma commission mais aussi d’autres thématiques, oui même le budget, même le foncier ! ».

Les choses sont donc en train de changer, de manière incrémentale certes, mais l’apprentissage des règles institutionnelles est en marche. D’ailleurs les hommes le reconnaissent eux-mêmes comme l’illustrent ces propos d’un faiseur de liste à Dodel : « Le premier mandat te met au départ hors sujet sur certains sujets techniques, hommes comme femmes. Certains hommes prennent la parole mais juste pour parler car ils ont le verbe facile mais parfois c’est pour ne rien dire vraiment ».

⁵⁵ « Maintenant j’ai du cran ».

b. Les pratiques de la parité dans les communes

Des élues hors des bureaux ?

La stratégie de l'institution partisane a consisté à "subir" la présence des femmes dans les organes législatifs dans la mesure où la loi les y obligeait, mais à résister à leur présence dans les organes exécutifs, qui sont précisément les véritables espaces du pouvoir. Ainsi, seules onze communes sur vingt-et-un comptent une femme dans le Bureau. Pour la majorité des bureaux, aucune femme n'est intégrée. Aucun bureau n'est dominé numériquement par les femmes, même dans celles dirigées par des mairesses.

Commune	Instance législative	Instance exécutive	
Podor	50%	Mairesse	33%
Ndiayène Pendao	50%	Mairesse	33%
Aéré Lao	50%	1 ^{ère} Adjointe	33%
Fanaye	48,2%	1 ^{ère} Adjointe	25%
Demette	50%	1 ^{ère} Adjointe	33%
Boké Dialloubé	47,8%	2 ^{ème} Adjointe	33%
Guédé Chantier	45%	2 ^{ème} Adjointe	33%
Niandane	45%	2 ^{ème} Adjointe	33%
Golléré	52,5%	2 ^{ème} Adjointe	33%
Dodel	50%	2 ^{ème} Adjointe	25%
Guédé Village	46,4%	3 ^{ème} Adjointe	25%
Doumga Lao	45,7%	00%	
Madina Ndiathbé	50%	00%	
Ndioum	50%	00%	
Pété	50%	00%	
Walaldé	47,2%	00%	
Bodé Lao	50%	00%	
Méri	43,5%	00%	
Gamadji Saré	47,8%	00%	
Galoya	47,5%	00%	
Mboumba	47,5%	00%	

Tableau 24. Taux de représentation des femmes dans les instances délibératives et exécutives

Or nous savons maintenant que les organes exécutifs sont précisément les lieux où se concentre le pouvoir. Il y a de ce fait une disjonction entre les espaces occupés par les élues et les lieux réels du pouvoir. C'est ici en effet que la stratégie de *gatekeeper* qui n'est plus fonctionnelle pour les assemblées, s'est déplacée : l'asymétrie de pouvoir se maintient toujours en faveur des hommes qui "sécurisent", consciemment ou pas, leur place dominante dans le système en écartant toujours les femmes à la périphérie. Le profil des femmes élues constituant ici un prétexte facile pour expliquer l'exclusion des femmes des bureaux.

Celles qui ont réussi à se positionner dans ces instances exécutives, pour partie, sont celles qui sont particulièrement bien dotées en ressources individuelles (la renommée d'Adama Gaye de Niandane, commerçante et productrice dépasse les limites du département⁵⁶), économiques (Yetta Sow, mairesse de Ndiayène Pendaou, députée, est fille d'un père homme d'affaires qui a soutenu l'APR à ses débuts) et plus rarement scolaires (Aissata Tall Sall est avocate avec un véritable pouvoir charismatique). Ces femmes d'exception ne sont pas à proprement parler les élues de la parité car comme le rappelle un conseiller : « ces femmes-là sont des leaders chez elles, même s'il n'y avait pas la parité, on les aurait choisies ».

Des élues hors des commissions techniques ?

C'est dans les commissions que sont distribuées par secteur les compétences transférées aux communes. La répartition des présidences de commissions illustre à nouveau l'exclusion des femmes dans les espaces de décision. Les hommes président 77% des commissions (soit 228 présidents pour 69 présidentes). Ils dominent très largement toutes les commissions⁵⁷ sauf deux : **santé, population et action sociale** et **femmes**, présidées respectivement par 52% et 100% de femmes. Pour toutes les missions fondamentales (finances) et les compétences prestigieuses (domaine, aménagement, ressources naturelles, agriculture, élevage, pêche, éducation, jeunesse), les écarts varient entre 60 et 92 % !

.../...

⁵⁶ Niandane, 2^{ème} Adjointe : " je suis politicienne, je suis acteur de développement, je suis une femme pionnière dans le développement au niveau départementale et je suis reconnue pour cela. Je suis agricultrice, commerçante, je suis dans les foires y compris sous régionales. Je suis déterminée dans tout ce que je fais" Niandane, CM, Faiseur de liste PDS : La 2eme adjointe au maire est une lionne. Elle n'est pas maire parce qu'elle est analphabète, c'est la seule raison. Elle est la meilleure des hommes politiques ici, elle est honnête et est utile aux populations. Je suis de l'opposition mais si elle pouvait prendre la mairie, je voterai pour elle. Oui une femme peut diriger mais à condition qu'elle prenne ses responsabilités aussi entièrement qu'Adama Gaye. Son seul handicap, c'est son niveau d'instruction".

⁵⁷ Pour rappel,

Commissions	Ecart en %	Femmes	Taux F	Hommes	Taux H	Total
Ensemble des présidences de commission	 54%	69	23%	228	77%	297
Administration, gouvernance et planification	 60%	4	20%	16	80%	20
Finance, budget et investissement	 91%	1	4%	22	96%	23
Domaine, foncier, cimetières, voirie et équipement	 85%	2	8%	24	92%	26
Urbanisme, aménagement et habitat	 69%	2	15%	11	85%	13
Environnement, ressources naturelles, eaux et énergies	 92%	1	4%	25	96%	26
Economie, commerce et entrepreneuriat / Agriculture, élevage et pêche	 61%	10	20%	41	80%	51
Education, alphabétisation et langues nationales	 85%	2	8%	24	92%	26
Jeunesse, sports et loisirs	 83%	2	9%	21	91%	23
Santé, population et action sociale	 5%	22	52%	20	48%	42
Projets locaux, action culturelle et coopération	 50%	8	25%	24	75%	32
Femmes	 100%	15	100%	0	0%	15

Ecart supérieur à 50 (rouge), inférieur à 10 (vert), jaune entre les deux.

Tableau 25. Répartition des présidences des types de commissions municipales des communes de Podor par sexe

On réalise ainsi comment se dessine l'espace légitime de travail assignée à la femme élue : promotion féminine, santé, action sociale. L'imaginaire traditionnaliste refait ici irruption sans grande surprise tant l'ethos patricarcal est présent dans l'institution communale. Là aussi l'argument est tout trouvé, si les femmes ne dirigent pas les commissions finances et domaines, c'est qu'elles manquent de compétences et d'expérience. Les communes les plus équilibrées de ce point de vue sont Golléré et Guédé Village. Bodé Lao est un cas extrême qui n'a ni commission genre ni aucune femme présidente de commission.

Communes	Taux de femmes	Femmes	Taux d'hommes	Hommes	Total
Ensemble	23%	69	77%	228	297
Aéré Lao	22%	4	78%	14	18
Bodé Lao	0%	0	100%	11	11
Boké Dialloubé	29%	4	71%	10	14
Demette	9%	1	91%	10	11
Dodel	8%	1	92%	12	13
Doumga Lao	20%	3	80%	12	15
Fanaye	29%	4	71%	10	14
Galoya	33%	4	67%	8	12
Gamadji Saré	25%	3	75%	9	12
Golléré	38%	3	63%	5	8
Guédé Chantier	7%	1	93%	13	14
Guédé Village	37%	7	63%	12	19
Madina Ndiathbé	21%	3	79%	11	14
Mboumba	33%	3	67%	6	9
Méri	33%	5	67%	10	15
Ndiayène Pendao	32%	6	68%	13	19
Ndioum	20%	3	80%	12	15
Niandane	29%	5	71%	12	17
Pété	22%	4	78%	14	18
Podor	8%	1	92%	11	12
Walaldé	24%	4	76%	13	17

Tableau 26. Répartition des présidences de commissions municipales par commune, selon le sexe

Voix, motivations et préférences des femmes dans les Conseils

Pas ou peu scolarisées, peu expérimentées, fortement dépendantes du Maire, cantonnées dans les espaces périphériques du pouvoir, on comprend pourquoi les femmes peuvent apparaître comme des « figurantes »⁵⁸. Elles ne sont pourtant pas les novices manipulables décrites pour l'essentiel par les hommes. Leur rentrée en politique s'appuie sur des motivations propres qui rendent compte de plusieurs types de rationalités, instrumentale mais aussi axiologique. Il y a en effet des rétributions à cette position de seconde :

⁵⁸ Le terme est revenu à de nombreuses reprises dans les entretiens.

- « la majeure partie, on leur recrute leurs enfants, le Maire leur donne des aides financières. Elles se retrouvent donc dans ce système » explique un faiseur de liste à Ndioum.
- Pour A. W, conseillère de Boké Dialloubé, elle est « rentrée en politique pour des questions de développement. Les populations manquent de beaucoup de choses, les jeunes n'ont pas de travail, ils ne peuvent pas aider leurs parents. En plus, je voulais qu'on m'aide à mettre en place un projet personnel, un centre de formation : je suis couturière et voudrais qu'on m'aide à former d'autres jeunes. Je n'ai pas d'espace ni de matériel ».
- Pour D., conseillère municipale à Pété, « c'est pour défendre l'intérêt de la communauté et de nos quartiers. Mais nous savons que c'est parce que nous avons du monde derrière nous que les politiques viennent nous trouver. En contrepartie, le Maire m'a acheté un réfrigérateur avec lequel je travaille ».
- Pour une élue de Méri : « Je suis rentrée en politique pour me faire des connaissances et pouvoir aider mes enfants. Tout est entre les mains des hommes politiques n'est-ce pas ? Si tu veux un emploi pour tes enfants, il faut d'abord leur rendre service, en espérant qu'ils feront pareil. C'est ma seule motivation ».

L'étude des préférences des élues révèle qu'elles situent leurs intérêts et priorités dans les questions essentiellement liées à leur autonomie socio-économique. Les projets qu'elles défendent dans la commune tournent autour de commercialisation du riz paddy, l'accès à la terre, le maraichage, le petit élevage, le petit commerce (Aéré Lao) ; les jardins, des machines, un centre de formation, (Bodé Lao) ; le marché permanent et des aménagements hydro-agricoles (Dodel) ; la couture, l'élevage et le maraichage (Pété) ; des projets de jardins, un centre de formation (Madina Ndiathbé) ; une unité de transformation du riz, des décortiqueuses, des batteuses (Ndioum).

Ces priorités pour lesquelles elles se mobilisent commencent à connaître une certaine prise en charge. À Gamadji Saré, le Président de la commission finance explique que « dans nos investissements nous avons fait sept jardins au niveau des forages et nous avons deux marchés dans le Diéri et dans l'axe goudron ainsi qu'un magasin pour le riz ; tout cela est réservé aux femmes ». À Niandane, on nous précise que « beaucoup de femmes ont été formées, on a appuyé les femmes qui s'occupaient de l'environnement et l'assainissement de la commune ainsi que celles qui s'occupent de l'artisanat ». Mais bien souvent, ces demandes spécifiques ne sont pas traduites dans le budget mais sont prises en charge de manière privée et politique par les maires, ce qui accroît encore la dépendance des femmes à l'égard de l'exécutif⁵⁹.

Plusieurs éléments permettent d'expliquer tout l'intérêt accordé à la question socio-économique. Tout d'abord l'acuité de la pauvreté des ménages. Pour satisfaire les besoins fondamentaux, qu'ils soient alimentaires ou monétaires, les femmes se tournent vers l'agriculture, le petit commerce et le petit élevage. L'enquête baseline confirme que ce sont là, les trois principales activités économiques des femmes du département. Ensuite, la problématique de l'autonomisation socio-économique qui questionne les relations entre Genre et Développement, a été l'objet d'une persistante sensibilisation des femmes africaines

⁵⁹ Cf. *supra*, le passage intitulé « Vue du système politique local ».

par tous types d'organisations (locales et internationales). Cette perspective met en effet l'accent sur le rôle des femmes comme actrices à part entière dans le processus de développement. Il faut croire que le développement fulgurant des GPF et des GIE de femmes entrepreneures au Sénégal n'est pas étranger à la mobilisation internationale autour de cette thématique.

Cette uni-priorité, celle du renforcement du pouvoir économique des femmes, engendre toutefois des effets surprenants. Sur les autres matières telles que la santé, l'éducation, les ressources naturelles etc., les femmes dans les Conseils se comportent "comme des hommes". Elles ne semblent pas mobiliser une approche sexo-spécifique ou genrée mais fonctionnent selon une logique universaliste. Hors l'économie, les femmes élues ne représentent pas les autres femmes ni les catégories vulnérables comme les enfants, elles parlent pour tous. La 6eme enquête Afrobaromètre indique que les différences par sexe des priorités sont relativement petites. D'une manière générale, les hommes sont plus nombreux à citer l'agriculture (17% vs 10%), la santé (13.7 vs 10.3) et les femmes plus nombreuses à citer la pénurie de nourriture ou la famine (16%vs. 10%), l'éducation (12.5 vs 9.9), l'accès a l'eau (4% vs 2%).

Le manque de capacité stratégique des élues

Dans la commune de Pété, depuis trois années consécutives, le Conseil vote des reports qui, accumulés, dépassent aujourd'hui les 120 millions. Cet argent épargné a pour objectif le financement d'un stade municipal. Pété fait partie des communes a faible performance selon le « Rapport de performance des communes de la région de Saint-Louis ». Les conseillères interviewées ont fait état de besoins importants en termes de centre de formation et d'appui pour leurs activités socio-économiques. Ces projets, soutenus par la mairie pourraient avoir des impacts pour des centaines de famille. Les femmes constituent 50% du Conseil. Elles auraient donc pu élaborer un projet alternatif et se constituer en groupe de pression pour le faire voter. Il n'en a rien été.

Madina Ndiathbé, compte 21 villages officiels et autant de hameaux, c'est la quatrième commune la plus peuplée du département. Elle s'étend sur plus de 70 kms dans le Diéri. Madina Ndiathbé dispose de trois sages-femmes et ne possède aucun appareil échographique. À Doumga Lao, l'absence de lycée pénalise lourdement les élèves du secondaire qui sont obligés de quitter la commune pour pouvoir continuer leurs études. D'autres les abandonnent tout simplement.

Devant ces situations – et nous aurions pu prendre un exemple dans chaque commune – nous avons voulu savoir si les femmes qui, pour la première fois, se retrouvaient en aussi grand nombre dans les Conseils, ont essayé de se retrouver au-delà de leurs appartenances partisans pour formuler des propositions liées au bien-être des femmes (santé de la reproduction) ou aux enfants (écoles). Nulle part depuis 2014, il n'y a eu constitution d'un groupe de femmes élues, que cela soit au niveau départemental ou communal. Il n'y a pas eu de réunion des femmes, quand le Conseil était d'une seule couleur politique comme à Boké Dialloubé ou quand il était polarisé comme à Madina Ndiathbé.

Quelques perceptions de la population sur les performances des femmes élues

Selon les enquêté-e-s, l'arrivée des femmes dans les conseils municipaux ne semble pas avoir eu un effet positif aussi bien pour l'amélioration de la situation générale (57,8%) que pour celle des femmes de la commune (53,2%).

La participation des femmes dans les conseils locaux a-t-elle amélioré la situation générale ?	Nbre	% obs.
Oui, beaucoup	23	8,8%
Oui, un peu	37	14,2%
Non, c'est la même chose	135	51,7%
Non, cela a empiré	16	6,1%
Ne sait pas	47	18,0%
Ne répond pas	3	1,1%

Tableau 27. Perception citoyenne de la performance des femmes élues sur la situation générale

La majorité d'entre eux ont une image relativement négative de la femme élue, à tel enseigne qu'elle lui fait moins confiance qu'à un homme (36%) car elle constate une différence (62,9%) et qu'elle préfère l'action d'un élu homme à celle d'une élue femme (52,4%). Le genre est néanmoins un facteur fortement influant sur ces opinions, bien que les femmes aient tendance à être moins "genrées" que les hommes interrogés.

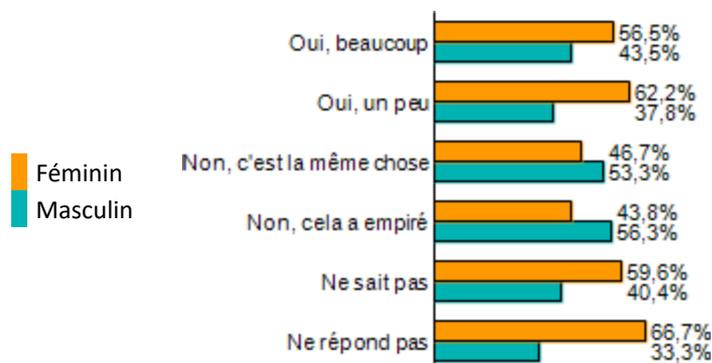


Figure 8. Perception citoyenne de la performance des femmes élues sur la situation générale, selon le sexe

Pour la majorité des personnes interrogées (57,8%), la participation des femmes dans les conseils locaux n'a pas contribué à améliorer la situation générale. Pour 6,1% d'entre elles, cela a même empiré les choses. 23% pensent que cela a permis d'améliorer la situation.

L'examen des opinions selon le genre fait état d'une inversion de l'appréciation chez les femmes et les hommes. En effet, elles sont proportionnellement plus nombreuses que les hommes à considérer que la participation des femmes aux conseils locaux a contribué à améliorer la situation générale : et inversement pour l'opinion contraire. Notons que les femmes sont aussi plus nombreuses que les hommes à ne pas s'être prononcé par ignorance ou refus de répondre.

La participation des femmes dans les conseils locaux a-t-elle amélioré la situation des femmes de la commune ?	Nbre	% obs.
Oui, beaucoup	27	10,3%
Oui, un peu	42	16,1%
Non, c'est la même chose	129	49,4%
Non, cela a empiré	10	3,8%
Ne sait pas	47	18,0%
Ne répond pas	6	2,3%

Tableau 28. Perception citoyenne de la performance des femmes élues sur la situation des femmes

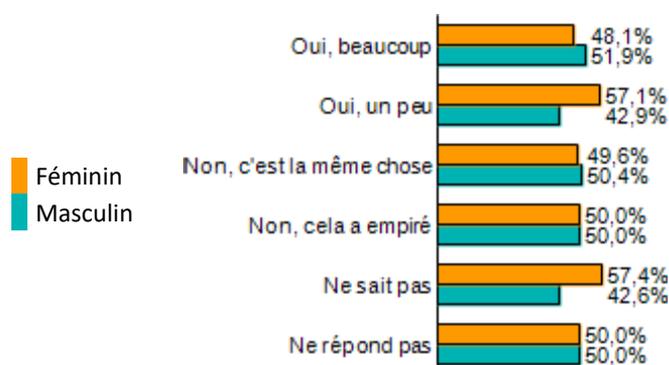


Figure 9. Perception citoyenne de la performance des femmes élues sur la situation générale, selon le sexe

Pour la majorité des personnes interrogées (53,2%), la participation des femmes dans les conseils locaux n'a pas contribué à améliorer la situation des femmes de la commune. Pour une dizaine d'entre elles, cela a même empiré les choses. 26,4% des enquêtée-s considèrent toutefois que cela a permis d'améliorer la situation des femmes de leur commune.

Diriez-vous que vous faites plus confiance à un-e élu-e :	Nb	% obs.
Homme	94	36,0%
Femme	69	26,4%
Cela dépend	70	26,8%
Aucune confiance	21	8,0%
Ne sait pas	5	1,9%
Ne répond pas	2	0,8%

Tableau 29. Confiance citoyenne aux élu-e-s hommes ou femmes

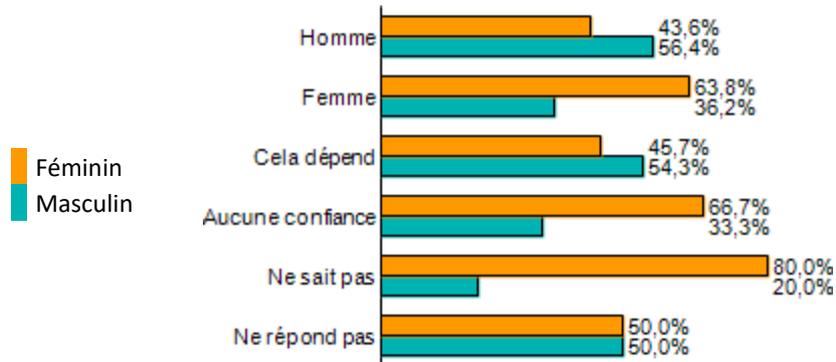


Figure 10. Confiance citoyenne aux élu-e-s hommes ou femmes, selon le sexe

La majorité des personnes interrogées (36%) déclarent faire plus confiance à un élu homme qu'à une élue femme. Parmi elle, 43,6% sont des femmes. En revanche, par les 26,4% affirmant faire plus confiance à une élue femme qu'à une homme, 36,2% sont des hommes.

Considérez qu'il y a une différence entre vos élues femmes et vos élus hommes ?	Nb	% obs.
Aucune différence	78	29,9%
Une faible différence	54	20,7%
Une grande différence	110	42,1%
Ne sait pas	16	6,1%
Ne répond pas	3	1,1%

Tableau 30. Différence entre élu-e-s hommes ou femmes

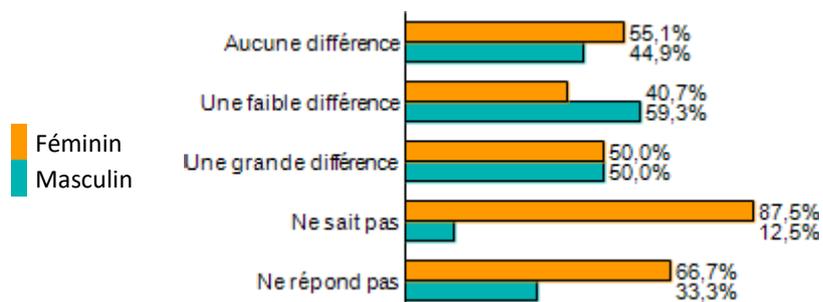


Figure 11. Différence entre élu-e-s hommes ou femmes, selon le sexe

S'il y a une différence, vous préférez l'action de vos élu-e-s :	Nb	% obs.
Femmes	55	33,5%
Hommes	86	52,4%
Cela dépend	22	13,4%
Pas de préférence	1	0,6%
Ne sait pas	0	0,0%
Ne répond pas	0	0,0%

Tableau 31. Préférence en cas de différence entre élu-e-s hommes ou femmes

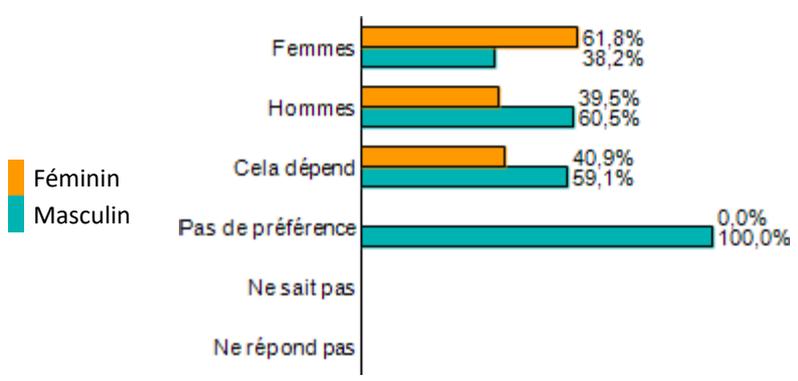


Figure 12. Préférence en cas de différence entre élu-e-s hommes ou femmes, selon le sexe

La majorité des personnes interrogées (62,9%) déclarent constater une différence (et même une grande différence pour 42,1%) entre un élu homme et une élue femme. Parmi les enquêté-e-s déclarant n'établir aucune différence, une majorité (55,1%) sont des femmes.

Parmi les 164 enquêté-e-s qui font état de cette différence, une majorité de 52,4% disent préférer l'action de leurs élus hommes, contre 33,5% celle de leurs élues femmes. Parmi les enquêté-e-s préférant l'action des élus femmes, 61,8% sont des femmes, tandis que parmi ceux préfèrent l'action des élus hommes, 60,5% sont des hommes.

À propos de l'affirmation suivante « Les hommes sont de meilleurs dirigeants politiques que les femmes ; leur élection devrait être privilégiée à celle des femmes », vous diriez que vous êtes :	Nb	% obs.
Tout à fait d'accord	68	26,1%
Plutôt d'accord	20	7,7%
En désaccord	166	63,6%
Ne sait pas	3	1,1%
Ne répond pas	4	1,5%

Tableau 32. Androphilie politique et électorale

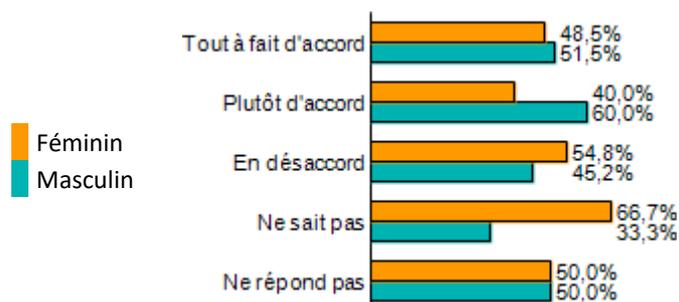


Figure 13. Androphilie politique et électorale, selon le sexe

Une majorité de 63,6% des enquêté-e-s disent être en désaccord avec l'affirmation selon laquelle "les hommes sont de meilleurs dirigeants politiques que les femmes : leur élection devrait être privilégiée à celle des femmes". Ce qui relativise le primat de la confiance et de la préférence faites aux élus hommes sur les élues femmes des résultats précédents. Parmi les personnes en désaccord avec cette affirmation, 54,8% sont des femmes. Tandis que parmi les 33,8% qui sont d'accord, les hommes sont majoritaires.

À propos de l'affirmation suivante " Les femmes sont de meilleures dirigeants politiques que les hommes ; leur élection devrait être privilégiée à celle des hommes ", vous diriez que vous êtes :			
	Nb	% obs.	
Tout à fait d'accord	38	14,6%	
Plutôt d'accord	24	9,2%	
En désaccord	184	70,5%	
Ne sait pas	5	1,9%	
Ne répond pas	10	3,8%	

Tableau 33. Gynophilie politique et électorale

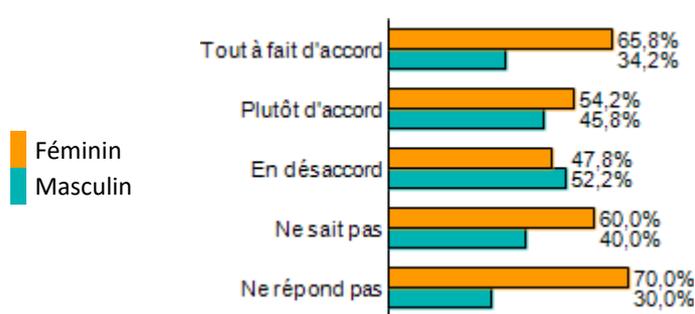


Figure 14. Gynophilie politique et électorale, selon le sexe

Une plus forte majorité de 70,5% des enquêté-e-s disent être en désaccord avec l'affirmation contraire selon laquelle "les femmes sont de meilleurs dirigeants politiques que les hommes : leur élection devrait être privilégiée à celle des hommes". Parmi les personnes en désaccord avec cette affirmation, 52,2% sont des hommes. Tandis que parmi les 23,8% qui sont d'accord, les femmes sont majoritaires.

À propos de l'affirmation suivante « Les femmes devraient avoir la même chance d'être élues à des postes politiques que les hommes », vous diriez que vous êtes :	Nb	% obs.
Tout à fait d'accord	193	73,9%
Plutôt d'accord	35	13,4%
En désaccord	26	10,0%
Ne sait pas	3	1,1%
Ne répond pas	4	1,5%

Tableau 34. Perception de l'égalité des chances politique

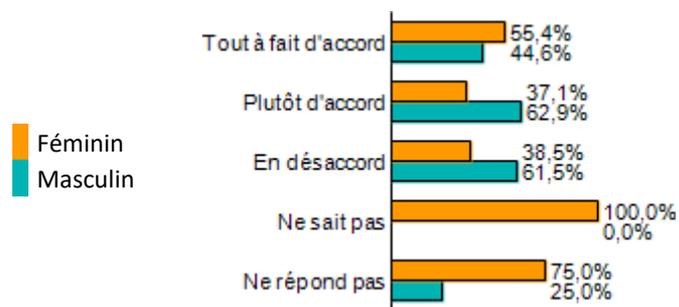


Figure 15. Perception de l'égalité des chances politique, selon le sexe

Avec 87,3% des enquêté-e-s, c'est la quasi-totalité des personnes interrogées qui se disent être d'accord (et même tout à fait d'accord pour 73,9% d'entre elles) avec l'affirmation selon laquelle "les femmes devraient avoir la même chance d'être élues à des postes politiques que les hommes". Ce qui relativise le primat de la confiance et de la préférence faites aux élus hommes sur les élues femmes des résultats précédents, même si les personnes tout à fait d'accord avec cette affirmation sont majoritairement des femmes (55,4%). Tandis que parmi les 10% qui sont en désaccord, les hommes sont majoritaires.

À propos de l'affirmation suivante " Hommes ou femmes, les dirigeants politiques se valent ; le genre ou le sexe ne devraient pas les privilégier en matière d'élection ", vous diriez que vous êtes :	Nb	% obs.
Tout à fait d'accord	209	80,1%
Plutôt d'accord	22	8,4%
En désaccord	26	10,0%
Ne sait pas	1	0,4%
Ne répond pas	3	1,1%

Tableau 35. Perception de l'égalité de genre en politique

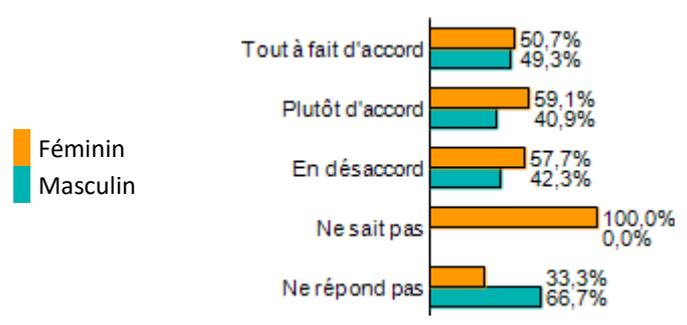


Figure 16. Perception de l'égalité de genre en politique, selon le sexe

Une très forte majorité de 80,1% des enquêté-e-s disent être en accord avec l'affirmation selon laquelle "hommes ou femmes, les dirigeants politiques se valent : le genre ou le sexe ne devraient pas les privilégier en matière d'élection". Ce qui relative la préférence faite aux hommes dans les réponses précédentes. Relevons que les femmes sont plutôt majoritaires parmi ces répondants, tout comme elles le sont d'ailleurs (57,7%) parmi les 10% de personnes en désaccord avec cette affirmation.

PARTIE 2.

IDENTIFICATION DES BESOINS DE FORMATION ET OFFRE DE CAPACITATION

« Il ne serait pas exagéré de dire
que le succès de la politique de décentralisation
passe invariablement par la réussite du pari de la formation »

Stratégie nationale de formation

Précisons d'emblée que nous nous inscrivons dans la philosophie et les perspectives de la Stratégie Nationale de Formation (SNF, 2016-2020) réalisée par le Service de la formation du MGTDAT. Le diagnostic qui y est fait relativement à la formation des élu-e-s et agents territoriaux est lucide, les ambitions réalistes et les moyens pertinents. Comme les conférences internationales sur le financement du développement y invitent les parties prenantes, nous nous inscrivons dans une démarche d'alignement sur les priorités nationales. Nous faisons dès lors nôtre la recommandation de la SNF consistant à partir de l'identification des besoins de formation des cibles pour élaborer une offre de capacitation.

A partir des résultats de l'étude, des contraintes de temps et financières de l'étude, nous avons identifié un noyau dur (deep core) de formations pour les quatre familles d'acteurs : i) tous les élus ; ii) l'exécutif de la commune ; iii) les agents territoriaux ; iv) les femmes élues. Cette capacitation universelle comprend quatre dimensions fondamentales que tout acteur local doit maîtriser. Il s'agit de :

- 1. La connaissance des missions de l'élu et du fonctionnement de la commune :** c'est la « formation de base », c'est-à-dire « un package minimal de compétences générales nécessaires à l'exercice, par les élus et les agents territoriaux des missions qui leur sont dévolues. Elle traite du domaine de la décentralisation et de la gestion des collectivités territoriales ainsi que des rôles et responsabilités des divers organes de la collectivité territoriale, des droits et devoirs des divers acteurs engagés dans la promotion de la démocratie participative et de la gouvernance locale » (SNF). Ceci suppose donc une bonne maîtrise du cadre institutionnel, c'est-à-dire le CGCL.
- 2. La connaissance minimale des finances locales :** maîtrise du processus budgétaire, recouvrement des impôts locaux, fiscalité propre, fiscalité partagée....
- 3. La connaissance des contraintes et opportunités du territoire :** management territorial, valorisation des potentiels et réduction des contraintes du territoire
- 4. La connaissance de l'approche genre** dont l'intérêt a été démontrée tout au long de ce rapport. La parité a été vécue pour de nombreux acteurs comme une charge et un frein, il est important de montrer toutes les opportunités dont elle est porteuse en termes de démocratie, de justice sociale et de développement.

En plus de ce deep core, il apparait judicieux d'identifier pour chaque catégorie d'acteurs des *thématiques spécifiques* de capacitation suivant les missions qui lui incombent.

1. IDENTIFICATION DES BESOINS DE FORMATION

Identification des besoins des élu-e-s (hommes et femmes)

	BESOINS	FORMATION
1	Connaissance des missions, de l'organisation et du fonctionnement de la collectivité locale et Maitrise du cadre institutionnel	Institution municipale : missions générales et compétences transférées Formation de base : Acte 3
2	Maitrise du cadre financier et comptable	Finance et fiscalité locales : maîtrise et mobilisation des ressources financières locales
3	Connaissance des contraintes et opportunités du territoire et maitrise de la planification stratégique	Planification du développement local
4	Connaissance du genre	Genre, démocratie et développement local, budget sensible au genre
5	Opérationnalisation des compétences transférées	Compétences transférées et commissions techniques

Identification des besoins de l'exécutif (Maire et ses adjoints)

Nous proposerons ici des formations qualifiantes qui sont définies par la SNF comme des formations qui "ont pour objectif de combler les gaps de compétences en vue d'améliorer les capacités et performances des bénéficiaires. Elles correspondent à des programmes appropriés répondant aux besoins spécifiques des acteurs ciblés. Elles sont dispensées à la carte et sanctionnées par une certification. [...]. Le programme de formation s'adresse [...] aux exécutifs, [...] membres des commissions, [...] » (SNF).

	BESOINS	FORMATION
1	Connaissance des missions, de l'organisation et du fonctionnement de la collectivité locale et Maitrise du cadre institutionnel	Institution municipale : missions générales et compétences transférées Formation de base : Acte 3
2	Maitrise du cadre financier et comptable	Finance et fiscalité locales : maîtrise et mobilisation des ressources financières locales
3	Connaissance des contraintes et opportunités du territoire et maitrise de la planification stratégique	Planification du développement local
4	Connaissance du genre	Genre, démocratie et développement local Budget sensible au genre
5	Rendre les administrations locales performantes	Amélioration de la qualité des services publics municipaux
6	Capacité d'élaboration et mise en œuvre de politiques publiques locales et capacité d'expertise et de recueil de données	Planification et management territorial
7	Capacité politique	Intercommunalité, partenariat public-privé et Coopération décentralisée

Identification des besoins des agents administratifs

	BESOINS	FORMATION
1	Connaissance des missions, de l'organisation et du fonctionnement de la collectivité locale et Maitrise du cadre institutionnel	Institution municipale : missions générales et compétences transférées Formation de base : Acte 3
2	Maitrise du cadre financier et comptable	Finance et fiscalité locales : maîtrise et mobilisation des ressources financières locales
3	Connaissance des contraintes et opportunités du territoire et maitrise de la planification stratégique	Planification du développement local
4	Connaissance du genre	Genre, démocratie et développement local Budget sensible au genre
5	Exécuter de manière satisfaisantes les missions générales des communes	Etat civil, Gestion du foncier, police municipale, amélioration de la qualité des services publics
6	Capacité de recueil et gestion des données	Gestion de l'archivage, de la documentation

Identification des besoins des femmes élues

	BESOINS	FORMATION
1	Capacité à la discussion critique	Communication orale et publique
2	Capacité juridique, stratégique et politique	Stratégie

Rapport attributions, besoins et capacités

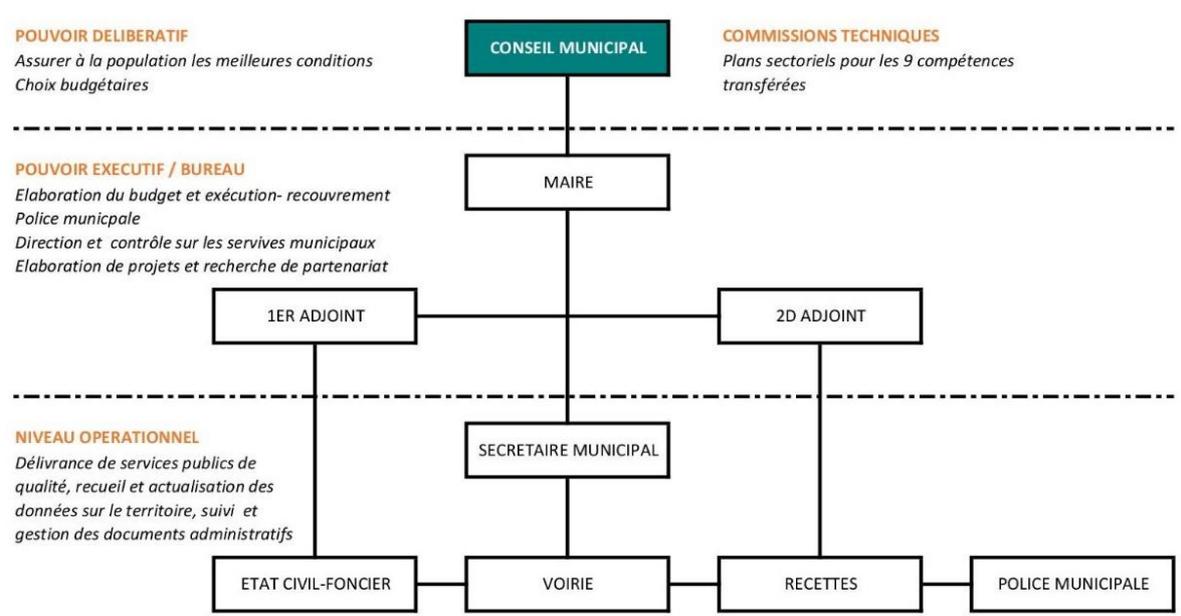


Figure 17. Organigramme des attributions

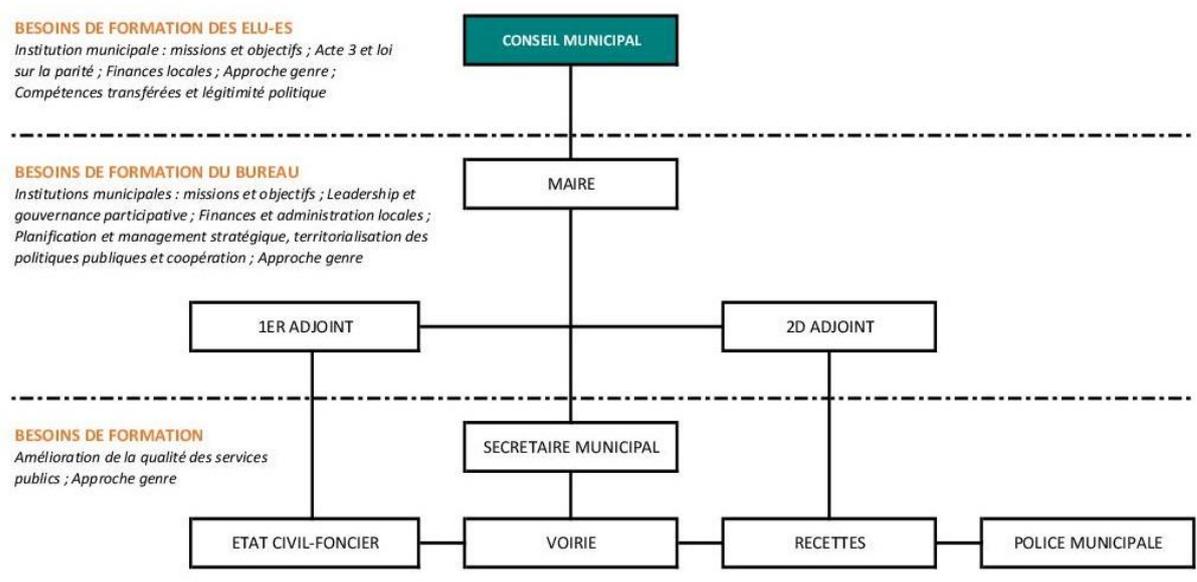


Figure 18. Organigramme des besoins de formation

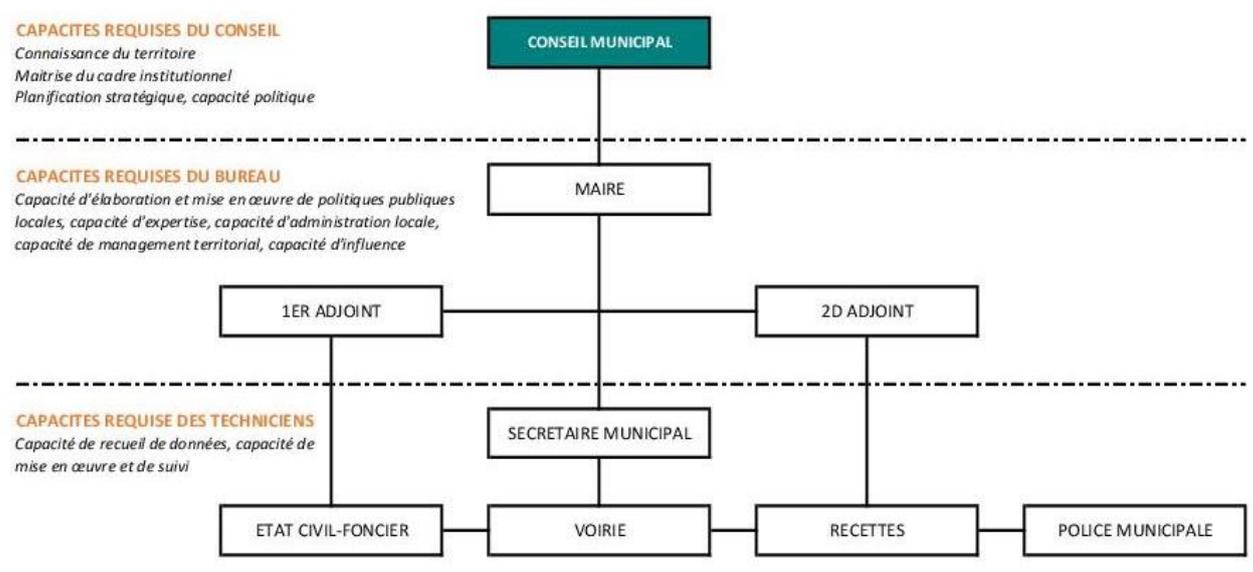


Figure 19. Organigramme des capacités

Catégorie	Nombre de formation
Total des formations	12 <i>4 fondamentales et 8 spécifiques</i>
Elu-e-s (hommes et femmes)	5
Exécutif	7
Administration locale	6
Femmes élues	5 + 2 = 7

Tableau 36. Nombre de formation par catégorie

Compte tenu du temps et du budget de la recherche, les quatre formations de base seront faites pour les toutes les familles d’acteurs. On rajoutera à ce noyau dur, une formation spécifique pour les femmes (une synthèse sur le leadership et la communication orale et publique). Une formation spécifique pour les membres du bureau et les agents territoriaux sera aussi réalisée. Elle portera sur l’amélioration de la qualité des services publics municipaux et la mobilisation des ressources.

2. MODÈLE DE FORMATION

Les premières activités de la phase 2 démarreront avec une stabilisation des approches et outils de formation : la durée, le contenu des thèmes, la méthodologie prendront en compte la capacité d’appropriation des connaissances. La formule de la méthode participative est adoptée, en veillant à toujours établir le lien entre le contenu théorique et l’animation active. Dans le respect des procédures de contrôle qualité de la formation du MGTDAT, toutes les thématiques et les modules qui les composent seront soumises à la certification.

Partant des données sociodémographiques dont nous disposons (les élu-e-s sont des personnes d’âge mur, faiblement scolarisées, dont la langue véhiculaire est le pulaar), les langues de travail seront le pulaar et le wolof. Des supports audio et vidéo seront mobilisés. Chaque formation sera organisée autour de thématiques larges qui se déploieront sous forme de modules (4 modules par thématique), sur deux jours. Un mois après, il sera organisé un stage de consolidation d’une autre journée. Au total, pour chaque thématique, il faut compter 3 jours de formation.

FORMATION INITIALE

Exemple Thème. Budget sensible au genre

JOUR 1	
09h00-10h30	Axe 1
	Pause
11h00-13h00	Questions et développements
13h00-15h00	Pause déjeuner
15h00-16h30	Axe 2
16h30-18h00	Questions et approfondissements
JOUR 2	
09h00-10h30	Axe 3
	Pause
11h00-13h00	Questions et développements
13h00-15h00	Pause déjeuner
15h00-16h30	Axe 4
16h30-18h00	Questions et approfondissements

STAGE DE CONSOLIDATION : 1 mois après

Thème. Budget sensible au genre

JOUR 3

09h00-10h30	Travail interactif de rappel des 4 axes Pause
11h00-13h00	Questions et développements
13h00-15h00	Pause déjeuner
15h00-16h30	Ateliers d'étude de cas
16h30-18h00	Correction collective des travaux.

Tableau 37. Modèle de formation

PARTIE 3.
CLASSEMENT ET CHOIX DES COMMUNES
TRAITEMENTS ET CONTROLES

1. ELÉMENTS INTRODUCTIFS

L'objectif de cette évaluation est de fournir la situation de référence dans différents domaines qui caractérisent les communes du département de Podor et sur lesquels le projet veut avoir un impact à terme. Plus précisément, il s'agira de donner les caractéristiques de départ des différentes communes sur le plan du développement socio-économique, de la participation politique des femmes et de la qualité de la gouvernance. Ensuite, sur la base de cette situation de référence et des indicateurs qui en découleront, nous allons identifier les communes qui semblent avoir les moyens de transformer les connaissances et compétences qui seront fournies au cours de la formation de leurs élues en impact socio-économique, de participation politique des femmes ou de gouvernance de qualité. Ce présent travail montre d'abord comment les indicateurs ont été construits avant d'effectuer un classement des communes suivi du choix qui a été effectué sur la base de ces indicateurs.

La route nationale numéro 2 (RN2) est la principale artère de communication qui facilite les déplacements dans le département et entre le département et les autres régions du pays. Comme illustré par le diagramme et le tableau ci-dessous, seules 10 communes sur les 22 ont un accès direct à la RN2 car étant à moins d'un kilomètre de celle-ci. Il y a également quatre communes qui sont relativement proches de la RN2. Elles sont situées entre 1 et 5 kms de celle-ci. Par contre, pour les autres communes, il faut compter plus d'une dizaine de kilomètres pour rejoindre la RN2.

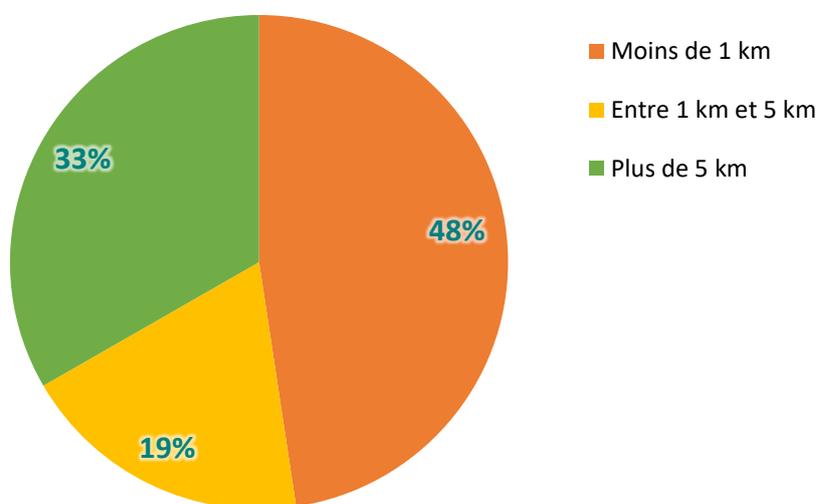


Figure 20. Répartition selon la distance entre l'hôtel de ville des communes de Podor et la RN2

Communes	Nombre de quartiers/villages	Nombre d'habitants en 2018 ⁶⁰	Type de commune ⁶¹	Distance entre hôtel de ville et route nationale
Aéré Lao	11	10796	Urbaine	0,5
Bodé Lao	4	2811	Urbaine	0,5
Boké Dialloubé	42	27539	Rurale	7
Démette	5	3467	Urbaine	23
Dodel	32	43914	Rurale	0
Doumga Lao	28	33048	Rurale	0
Fanaye	64	37907	Rurale	0
Galoya Toucouleur	8	6028	Urbaine	5
Gamadji Saré	28	23237	Rurale	0
Golléré	6	7264	Urbaine	1,5
Guédé Chantier	6	6383	Urbaine	3
Guédé Village	40	50255	Rurale	0
Mbolo Birane	Non considérée pour des raisons d'accessibilité			
Mboumba	4	5580	Urbaine	0
Médina Ndiathbé	22	37890	Rurale	3
Méri	18	19740	Rurale	0
Ndiandane	4	5515	Urbaine	14
Ndiayène Pendao	29	34983	Rurale	0
Ndioum	10	16346	Urbaine	0
Pété	8	4800	Urbaine	0
Podor	6	13231	Urbaine	22
Walaldé	6	3675	Urbaine	36

Tableau 38. Présentation des 22 communes du département de Podor

⁶⁰ <http://www.ansd.sn/ressources/publications/indicateurs/Projections-demographiques-2013-2025+.htm>

⁶¹ <http://casesezanne.com/podordepartement.html>

2. MÉTHODOLOGIE DE CALCUL DES INDICATEURS

Pour pouvoir identifier les communes à former dans le cadre de l'intervention du projet, nous construisons des indicateurs qui nous permettent d'avoir une idée de la situation de référence c'est-à-dire la situation avant la formation. Il s'agit d'indicateurs *ad hoc* qui rendent compte du niveau de développement local de la commune, de la participation politique des femmes, et de la qualité de la gouvernance. Toutefois, pour des raisons logistiques et de mise en œuvre, nous considérons un dernier indicateur d'accessibilité qui permet d'éviter des difficultés sur le plan opérationnel de la formation, les participants devant être regroupés par groupe de communes pour recevoir les formations.

a. Le niveau de développement local de la commune

Principalement, quatre indicateurs nous permettent d'appréhender le niveau de développement local des communes :

- A. un indicateur de disponibilité de soins de santé qualifiés ;
- B. un indicateur de disponibilité d'infrastructures scolaires de qualité ;
- C. un indicateur d'accès aux services sociaux de base (eau et électricité) ;
- D. un indicateur de la vitalité économique.

Ces indicateurs seront des indicateurs *ad hoc* dont la construction sera dictée par les données qui sont à notre disposition et les caractéristiques comparables des communes.

(A) Indicateur de disponibilité des soins de santé de qualité

Nous apprécions la disponibilité de soins de santé de qualifié au niveau des communes à travers différents indicateurs qui prennent en compte la disponibilité d'infrastructures de santé telles que les établissements publics de santé (postes de santé et cases de santé), le nombre de personnels de santé qualifiés (infirmiers et sages-femmes), et le nombre d'ambulances en état de marche. Car c'est sur la base des efforts des élus locaux que la commune réussie à faire des performances sanitaires⁶². L'indicateur prendra donc en compte ces trois dimensions qu'il mettra en rapport avec la taille de la commune en termes de nombre d'habitants. Les approches suivantes sont retenues pour calculer les indicateurs.

- Infrastructure sanitaires (A1): $A1 = \text{Population totale de la commune} / \text{Nombre de postes et de cases de santé}$
- Personnel de santé qualifié (A2) : $A2 = \text{Population totale de la commune} / \text{Nombre d'infirmiers et de sages-femmes}$
- Mobilité sanitaire (A3) : $A3 = \text{Population totale de la commune} / \text{Nombre d'ambulances}$. Quand il n'y a pas d'ambulance, Excel ne renvoie pas de résultats mais un message d'erreur qui ne sera pas considéré dans les calculs. L'indicateur n'existe tout simplement pas pour cette commune dans ce cas. Par hypothèse, nous attribuons 0 à

⁶² Dans cette analyse, nous ne prenons pas en compte les hôpitaux/centre de santé de Ndioum et Podor pour ne pas déséquilibrer les résultats.

la commune pour qu'elle ne soit pas avantagé dans le calcul de l'indicateur global (disponibilité de soins de santé de qualité).

La moyenne des 3 indicateurs nous donne l'indicateur de la disponibilité des soins de santé de qualifié : indicateurs des soins de santé qualifiés = $(A1 + A2 + A3)/3$

Cet indicateur donne ainsi une idée sur le nombre d'individus en moyenne qui bénéficie d'une unité de soins de santé de qualité dans chaque commune. Donc plus son résultat est élevé, plus le nombre d'individus qui se partage une unité de soins de santé de qualité est élevée dans la commune.

(B) Indicateur de disponibilité des infrastructures scolaires

Pour capter la disponibilité des infrastructures scolaires au niveau de chaque commune, nous construisons toujours comme dans le cas de l'indicateur de disponibilité des soins de santé qualifiés, un indicateur de disponibilité des établissements scolaires sur la base des indicateurs de disponibilité des établissements d'enseignement primaires, moyens et secondaires d'une part et un indicateur de la faiblesse de la qualité de ces établissements sur la base du ratio nombre d'abris provisoires, nombre d'établissements avec salle de classes non-équipés et nombre d'établissements scolaires non clôturés. Ces indicateurs sont ainsi définis.

- **Indicateur de disponibilité des établissements scolaires (B1)**

C'est la somme de trois indicateurs calculés à chaque niveau d'enseignement (primaire/préscolaire, moyen et secondaire). Ces trois indicateurs sont les suivants :

- Indicateur d'accès à l'enseignement primaire (B1.1) : $B1.1 = \text{Population totale de la commune} / \text{Nombre d'établissements d'enseignement primaire et préscolaire opérationnels}$
- Indicateur d'accès à l'enseignement moyen (B1.2) : $B1.2 = \text{Population totale de la commune} / \text{Nombre d'établissements d'enseignement moyen opérationnels}$
- Indicateur d'accès à l'enseignement secondaire (B1.3) : $B1.3 = \text{Population totale de la commune} / \text{Nombre d'établissements d'enseignement secondaire opérationnels}$

Sur la base de ces trois indicateurs, un indicateur de disponibilité des établissements d'enseignement (B1) est construit en faisant une moyenne simple des trois indicateurs.

$$B1 = [(B1.1) + (B1.2) + (B1.3)] / 3$$

- **Indicateurs de la faiblesse de la qualité des établissements scolaires (B2)**

Pour apprécier la qualité des établissements d'enseignement, nous combinons l'indicateur de disponibilité des établissements à un indicateur de la qualité des infrastructures scolaires : $B2 = (\text{Nombre d'abris provisoires déclarés} + \text{Nombre de salles de classe non équipées} + \text{Nombre d'établissement non clôturés}) / \text{Nombre d'établissements scolaires de la commune}$

Nous faisons l'hypothèse que plus cet indicateur est faible, plus les établissements scolaires présents dans la commune sont de bonne qualité.

Pour déduire l'indicateur de disponibilité des établissements scolaires de qualité (B), nous faisons le produit entre l'indicateur de la disponibilité des établissements scolaires (B1) et l'indicateur de faiblesse de la qualité des établissements scolaires : $B = B1 * B2$.

Par conséquent, si le produit est élevé, nous allons qualifier les établissements scolaires de bonne qualité comme étant relativement non disponibles et plus le produit est faible, plus nous dirons qu'il y a des établissements de bonne qualité dans la commune.

(C) Indicateur de disponibilité de services sociaux de base (eau et électricité)

Pour appréhender cet indicateur, nous considérons deux éléments qui sont : la disponibilité de l'eau potable dans la commune que nous mesurons par le nombre de villages/quartiers qui bénéficient de branchements d'eau ; et la disponibilité de l'électricité mesurée par le nombre de quartier ou villages de la commune qui sont électrifiés. Nous mesurons ces différents indicateurs de la sorte.

- Indicateur d'accès à l'eau potable (C1) : $C1 = \text{Nombre de quartiers ou villages bénéficiant de branchement d'eau} / \text{Nombre total de villages ou quartiers de la commune}$
- Indicateur d'accès à l'électricité (C2) : $C2 = \text{Nombre de quartiers ou villages électrifiés} / \text{Nombre total de villages ou quartiers de la commune}$

Ainsi, l'indicateur d'accès à l'eau potable et à l'électricité (C) est construit en faisant une moyenne simple des deux indicateurs : $C = [(C1) + (C2)] / 2$.

(D) Indicateur de la vitalité économique et commerciale⁶³

Nous passons par l'activité commerciale pour nous faire une idée de la vitalité économique et commerciale des communes. En effet, pour toutes les communes, l'agriculture et l'élevage sont citées comme étant les principales activités économiques, suivi du commerce. Sachant que la commercialisation constitue la finalité de ces deux premières activités, nous nous sommes proposés de prendre comme indicateurs de la vitalité l'existence ou pas de marché permanent et le nombre de marchés hebdomadaires. La contrainte, c'est d'avoir des données fiables sur le nombre de stands ou le volume des recettes au niveau des marchés. C'est une donnée difficile à collecter tant certaines communes, rurales notamment ne sont pas capables de dire combien ils collectent dans leur marché.

Nous avons alors essayé d'avoir un indicateur vraiment transparent et qui peut être vérifié. Nous avons ainsi demandé à connaître le nombre de marchés (peut importe la taille), le nombre de marchés hebdomadaires (ces marchés ayant parfois plus d'importance que les marchés classiques) : Exemple du marché hebdomadaire de Galoya.

- L'existence ou pas d'un marché permanent (D1) est un indicateur qui prend la valeur 1 s'il y a un marché et 0 sinon.

⁶³ Nous avons également établi un indicateur (E) de la vitalité culturelle et sportive. Bien que la vitalité culturelle et sportive n'entre pas en compte dans la sélection des communes parce que nous ne disposons pas d'assez d'informations solides pour toutes les communes sur ces aspects, nous avons essayé d'appréhender la vitalité culturelle, associative et sportive des communes à travers : le nombre d'associations culturelles et sportives (E1) ; le nombre d'associations de femmes (E2) ; le nombre d'infrastructures culturelles, sportives et associatives (E3).

- Le nombre de marchés hebdomadaires (D2) est un indicateur qui prend la valeur du nombre de marché hebdomadaire. Certaines communes n'ont pas de marchés hebdomadaires et donc l'indicateur prendra la valeur 0 pour ces communes. D'autres communes ont 1, 2 ou 3 marchés hebdomadaires.
- Le nombre de boutiques ou cantines et de souks que compte la commune est un troisième indicateur d'activité commerciale (D3).

Pour définir l'indicateur de vitalité économique et commerciale, nous allons effectuer le produit entre la somme des deux premiers indicateurs et le troisième indicateur : $D = (D1 + D2) * D3$.

b. La participation politique des femmes

La participation politique des femmes est mesurée en termes d'implications des femmes dans la gouvernance. Pour ce faire, nous considérons deux indicateurs : un indicateur de la capacité d'influence des décisions politiques par les femmes à travers leur présence dans le Bureau du Conseil local ; et un indicateur de leadership féminin mesuré par le nombre de femmes qui dirigent des commissions.

(F1) Indicateur de la capacité d'influence des décisions politiques (F1)

L'indicateur de la capacité d'influence des décisions politiques est mesuré par la position des femmes présentes dans le Bureau du Conseil municipal. Nous faisons l'hypothèse que plus la position des femmes est importante en termes de postes d'adjoint au Maire, plus leur capacité d'influencer les décisions politiques sera importante. Les femmes qui occupent la position de Maire auront une capacité d'influence de 5, celle qui viennent en tant que 1^{ère} Adjointe, auront une capacité d'influence de 4, pour les 2^{èmes} Adjointes, nous leur donnons une capacité de 3, une capacité de 2 pour les 3^{èmes} Adjointes et enfin une capacité d'influence de 1 point est accordée aux femmes qui n'occupe aucun de ces rangs.

(F2) Indicateurs de leadership féminin

L'indicateur de leadership des femmes est mesuré sur la base du nombre de femmes qui dirigent des commissions au niveau du Conseil local. Nous faisons un simple rapport entre le nombre de femmes qui dirigent une commission et le nombre de commissions pour avoir une idée du leadership des femmes dans la commune. En effet, on fait ici l'hypothèse que plus il y aura de femmes leaders dans la commune, plus le nombre de commissions dirigées par les femmes sera important.

Enfin, nous déterminons sur la base de ces deux indicateurs (F1) et (F2) un indicateur de participation politique des femmes dans la commune (F). Cet indicateur est calculé en faisant le produit entre l'indicateur de capacité d'influence et l'indicateur de leadership ($F = F1 * F2$). Les communes qui auront un indicateur supérieur ou égal à 1 seront les communes où nous pourrions dire que la participation politique des femmes est relativement importante. Par contre les communes dans lesquels l'indicateur est inférieur à 1, nous dirons que la participation politique des femmes est relativement faible.

c. La capacité de gouvernance

C'est à travers une visite des bureaux de chaque commune et un entretien avec le personnel sur place, notamment l'Adjoint au Maire et/ou le Secrétaire municipal que la qualité de la gouvernance a été appréciée pour chaque commune. Principalement, nous considérons deux indicateurs : un indicateur de la capacité à gouverner les missions générales et un indicateur de la capacité à gérer les compétences transférées.

(G1) Indicateur de la capacité à gérer les missions générales

Pour capter la capacité des communes à gouverner les missions générales, relatives notamment à l'état civil, le foncier, les finances et toutes les autres activités administratives qui sont en rapport avec leur fonctionnement et les services quotidiens qu'ils délivrent à leurs usagers, nous construisons un indicateur basé sur la taille du personnel permanent recruté pour la mise en œuvre concrète de ces missions. Ainsi nous calculons un ratio : Population totale de la commune / Nombre de personnel permanent. L'idée est que plus ce ratio sera fort, plus la commune a les moyens humains d'assurer la gouvernance des missions générales.

(G2) Indicateur de la capacité à gérer les compétences transférées

La capacité des communes à gérer les compétences transférées peut être appréhendée à travers le niveau de départ de la commune en termes d'infrastructures dont la réalisation est à leur charge selon le Code Général des Collectivités Locales. Une de ces compétences est relative à l'éducation et notamment la construction et l'équipement des écoles élémentaires et préscolaires, daaras, écoles communautaires de base et écoles franco-arabe. Ainsi, nous pouvons à partir de cette compétence spécifique mesurer approximativement la capacité des communes à gérer les compétences qui leur sont transférées en calculant le ratio : Taille de la population dans la commune / Nombre d'écoles primaires et préscolaires.

3. RÉSULTATS DE L'ANALYSE

a. Indicateurs de niveau de développement local

Indicateurs de disponibilité de soins de santé de qualité

- Disponibilité des établissements de santé (postes et cases de santé)

Les résultats qui sortent de ces calculs et qui sont présentés dans le graphique suivant nous donnent le nombre de postes de santé, le nombre de personnels de santé qualifiés et le nombre d'ambulances que se partage la population d'une commune donnée. Nous remarquons que la plupart des communes ont au moins un établissement de santé pour moins de 5000 habitants. En dehors des communes de Podor et Ndioum qui bénéficient directement d'un centre de santé et d'un hôpital régional, installés dans leur localité, les communes de Guédé Chantier, Mboumba, Ndiandane, Golléré et Aéré Lao sont les moins nanties en termes de disponibilité des établissements de santé (plus de 5000 habitants pour un établissement de santé).

- **Disponibilité de personnels de santé qualifiés**

Pour ce qui est de l'existence de personnel de santé qualifié, notamment des infirmiers et des sages-femmes dans les postes de santé et cases de santé, l'analyse montre que l'existence d'un établissement de santé n'est pas toujours accompagnée de la présence d'un personnel qualifié sur place. Nous pouvons remarquer ainsi qu'à Doumga Lao, malgré l'existence d'un établissement de santé pour moins de 5000 habitants, il faut compter plus du double pour un personnel qualifié. Il en est de même pour Gamadji Saré et Pété dans une moindre mesure où il y a environ un établissement de santé pour 1000 habitants et 3000 habitants respectivement tandis qu'il faut compter seulement un personnel qualifié pour plus de 5000 habitants à Gamadji Saré et un peu moins de 5000 habitants à Pété. Ndioum a également plus de 5000 habitants pour un infirmier ou une sage-femme qualifiée, mais on peut supposer que cette faiblesse est quelque part compensée par la présence de l'hôpital régional dont la commune bénéficie.

- **Mobilité sanitaire**

Enfin, pour ce qui est de l'indicateur de la mobilité sanitaire mesuré par le nombre d'ambulances disponibles, il faut d'abord remarquer qu'il y a les communes de Ndioum (hormis les ambulances de l'hôpital), Bodé Lao et Pété qui ne disposent pas d'ambulances fonctionnelles. En outre, la commune de Ndiayène Pendao a une ambulance fonctionnelle pour 35 000 habitants. Les communes de Fanaye, Gamadji Saré, Dodel et Doumga Lao ont aussi une ambulance disponible pour plus de 15 000 habitants. Seuls Ndiandane, Golléré, Walladé, Démette et Galoya ont une ambulance disponible pour moins de 5000 habitants.

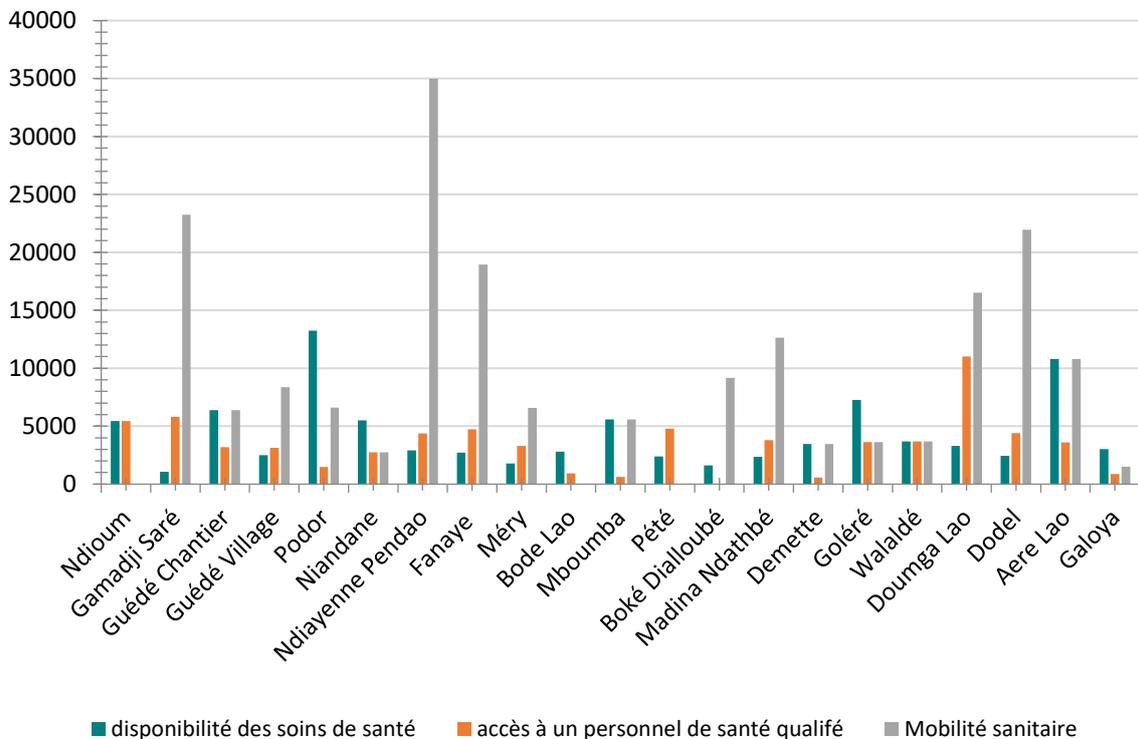


Figure 21. Indicateurs relatifs à la situation sanitaire des communes de la ville de Podor

Indicateur de la disponibilité de soins de santé de qualité

La figure suivante présente notre indicateur de disponibilité de soins de santé de qualité de chaque commune, calculé en effectuant la moyenne simple des trois indicateurs. Nous remarquons que pour plusieurs communes la population est très importante par rapport aux services de santé disponibles. La commune de Bodé Lao semble avoir la meilleure situation quand on se base sur les résultats de nos indicateurs alors que Guamadji Saré, Fanaye, Ndiayène Pendao, Doumnga Lao, Dodel et Aéré Lao ont des situations sanitaires qui sont à la traîne, comparées aux autres communes.

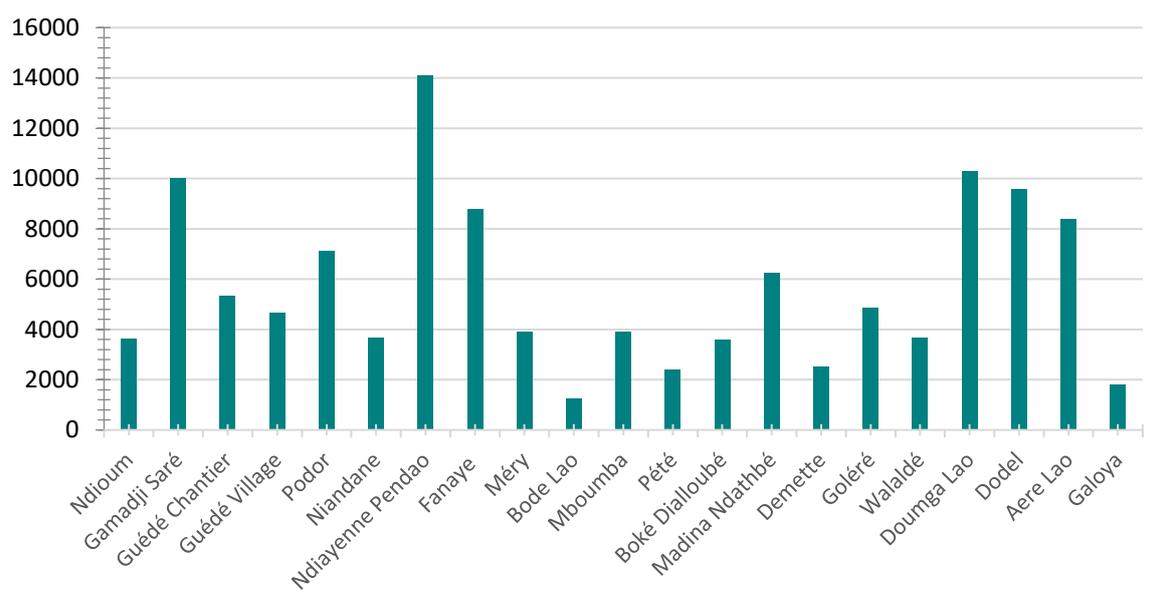


Figure 22. Indicateur de la disponibilité de soins de santé de qualifié

Indicateur de disponibilité des établissements scolaires de qualité

- Indicateur de disponibilité des établissements scolaires

L'analyse de cet indicateur montre une large disparité entre les communes avec Gamadji Saré, Guédé Village, Ndiayène Pendao, Fanaye, Méri, Boké Dialloubé, Madina Ndathbé, Aéré Lao et Dodel qui disposent relativement d'un seul établissement scolaire pour environ 10 000 habitants ou plus. Par contre, les communes de Guédé Chantier, Ndiandane, Mboumba, Bodé Lao, Mboumba, Pété, Démette, Golléré, walaldé et Galoya ont les ratios (Taille de la population/ Nombre d'établissements scolaires) les plus faibles.

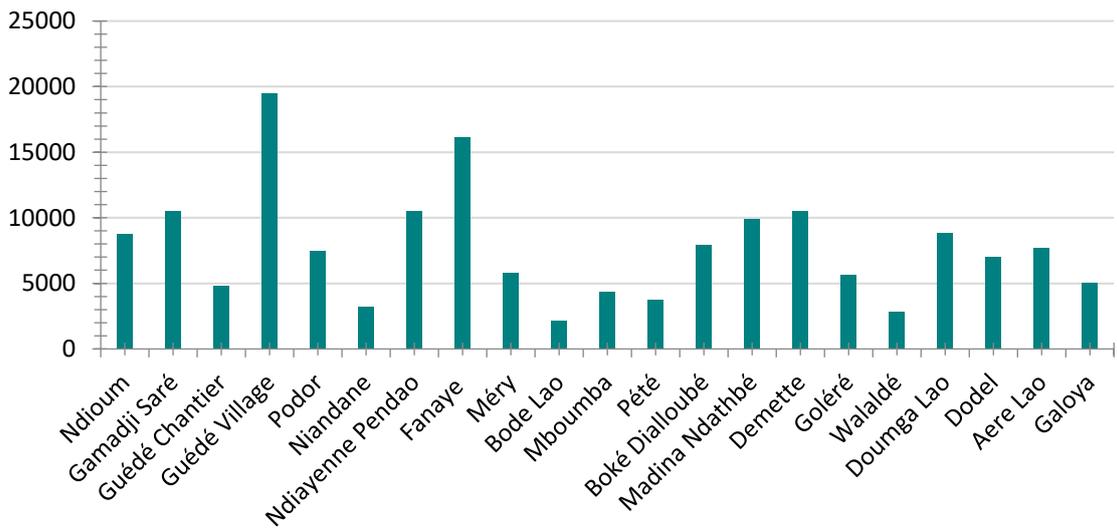


Figure 23. Disponibilité des établissements scolaires : préscolaires, primaires, moyens et secondaires

- Indicateur de faiblesse de la qualité des établissements scolaires

Plus cet indicateur a des valeurs élevées, plus la qualité des établissements scolaires mesurée par le nombre d’abris provisoires existants, de classes non-équipées et d’établissements non clôturés est faible dans la commune. Guédé Village, Fanaye, Madina Ndathbé et Doumga Lao sont les communes qui semblent avoir les infrastructures scolaires de plus faible qualité.

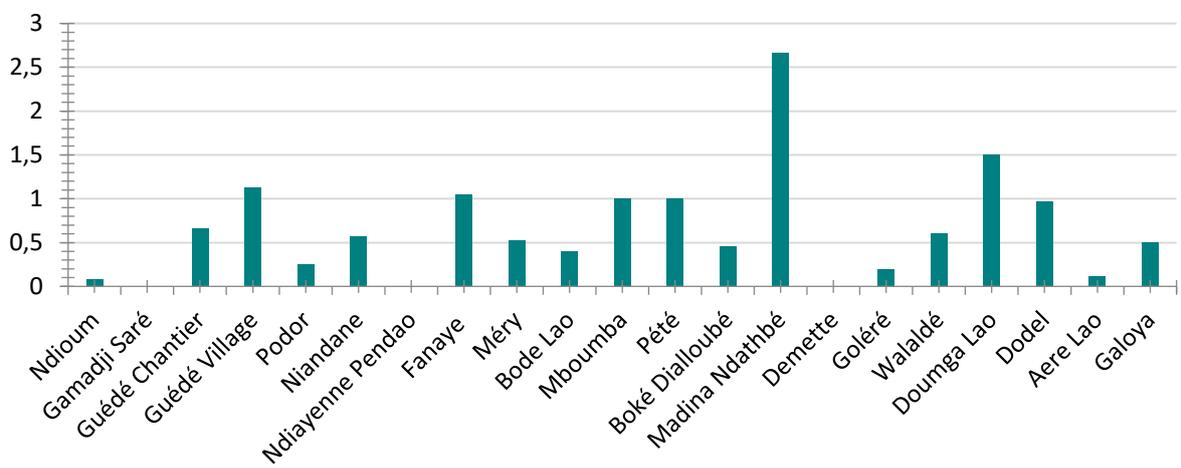


Figure 24. Appréciation de la faiblesse de la qualité des infrastructures scolaires

- Disponibilité des établissements scolaires de qualité

L’indicateur de disponibilité des établissements scolaires de qualité est appréhendé en multipliant l’indicateur de disponibilité avec l’indicateur de faiblesse de la qualité des infrastructures. Plus l’indicateur est faible, plus les établissements de bonne qualité sont disponibles. Guédé Village, Fanaye, Madina Ndathbé et Doumga Lao ont une plus faible disponibilité d’infrastructure de bonne qualité.

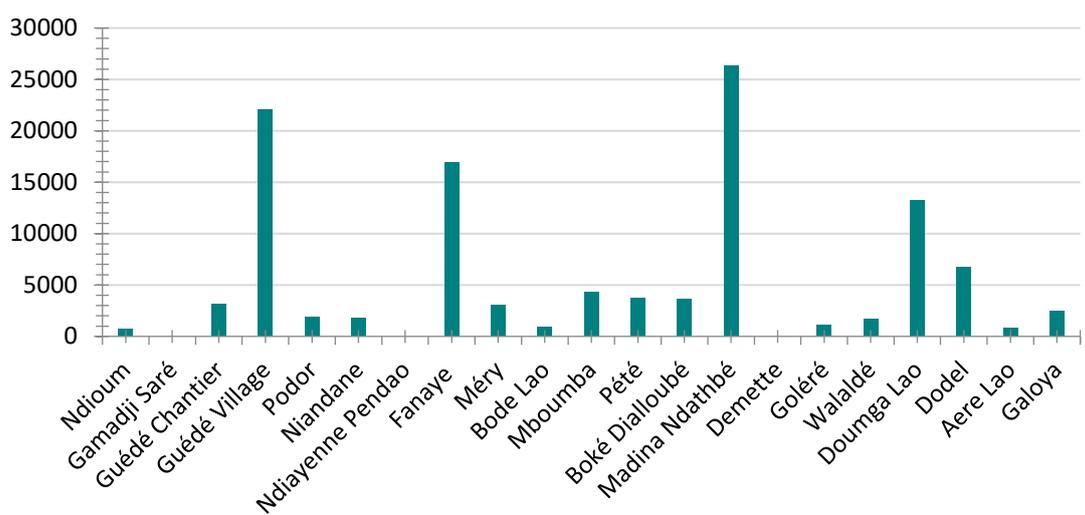


Figure 25. Niveau de disponibilité d'établissements scolaires de qualité

Indicateur de disponibilité des services sociaux de bases (eaux et électricité)

- Disponibilité de l'eau potable. nombre de villages/quartiers avec branchement d'eau

Sachant que le nombre de forage par village ou quartier dans la commune ou même le ratio nombre d'individus par forage ne permet pas d'avoir une bonne lecture de la disponibilité de l'eau potable car elle ne prend pas en compte la capacité des forages et la distance entre les forages, nous nous sommes retournés sur le nombre de village qui disposent de branchement d'eau potable, que cela vienne d'un forage du même village/quartier ou pas. La figure suivante donne le pourcentage des villages/quartiers qui ont un branchement d'eau dans la commune. Gamadji Saré, Ndiayène Pendao et Fanaye sont les communes qui ont le plus grand nombre de villages où l'eau potable n'est pas disponible sur place.

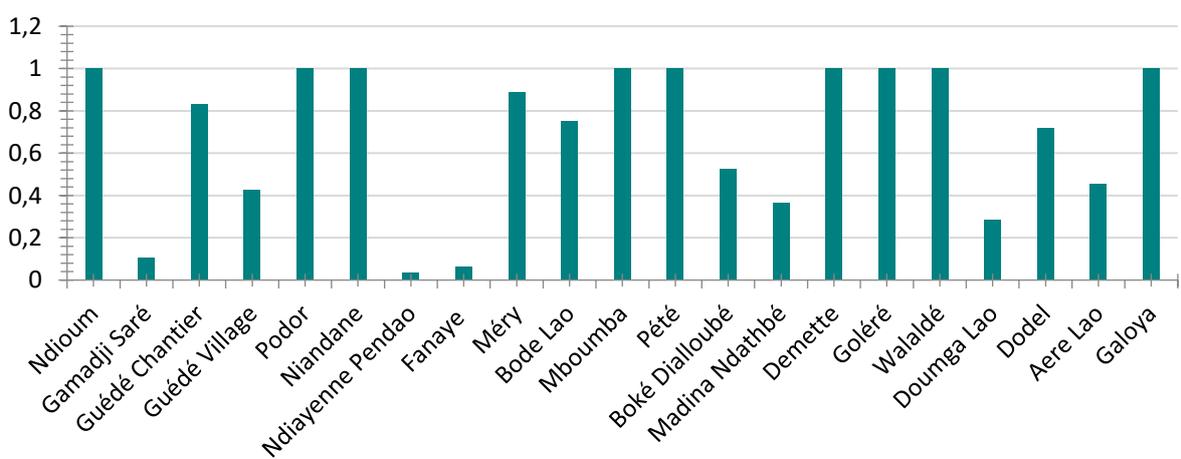


Figure 26: Disponibilité de branchement d'eau

- Accès à l'électricité et à l'éclairage public

L'électrification des communes est une réalité dans le département. Toutefois, il convient de remarquer que pour 6 villages (Gamadji Saré, Ndiayène Pendao, Fanaye, Méry, Boké Dialloubé, Doumga Lao et Walaldé), il reste encore des efforts à faire pour toucher toute la population car moins de 50% des localités de ces communes sont à ce jour électrifiées. Il est important de remarquer qu'à Walaldé qui est pourtant une commune urbaine, aucun quartier n'est électrifié.

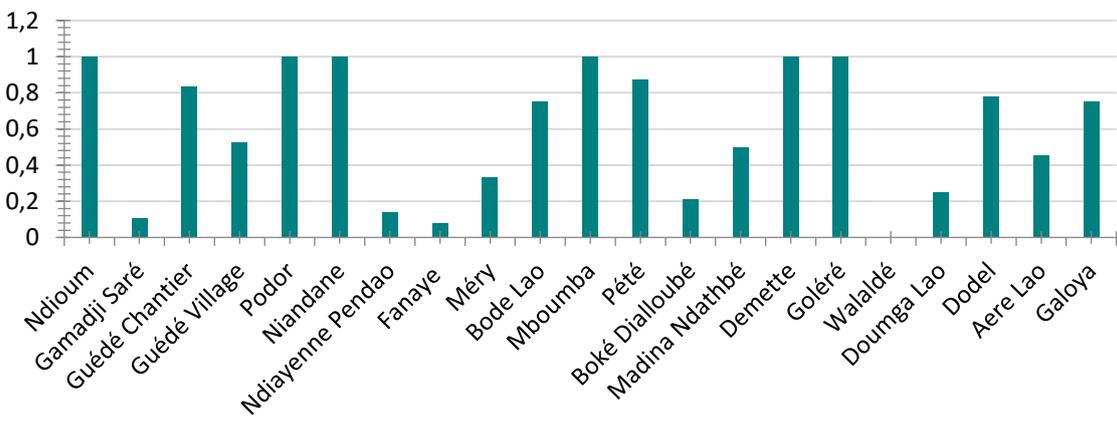


Figure 27: Disponibilité de l'électricité

En définitive, la figure ci-dessous montre qu'il n'y a que neuf communes, notamment les communes de Ndioum, Guédé Chantier, Podor, Niandane, Mboumba, Pété, Demette, Golléré et Galoya qui ont 80% ou plus de leur quartiers et villages qui ont accès à l'eau et à l'électricité. Les communes de Gamadji Saré, Ndiayène Pendao et Fanaye ont moins de 10% de leur village et quartiers qui bénéficient à la fois de l'accès à l'eau et à l'électricité.

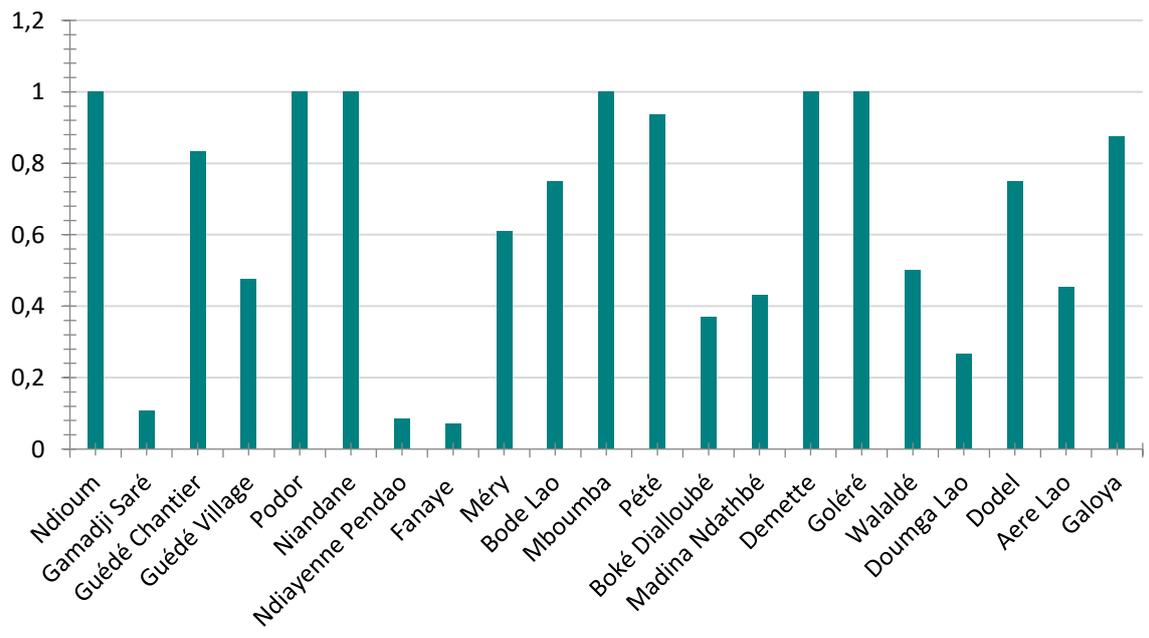


Figure 28: Disponibilité de l'eau potable et de l'électricité au niveau village/quartier

Vitalité de l'activité économique

- Vitalité commerciale

Sachant que toutes les communes ont déclaré que l'agriculture, l'élevage et le commerce étaient leurs différentes activités économiques, nous avons considéré l'activité commerciale pour mesurer la vitalité économique des communes. En effet, les deux premières activités conduisent tout simplement à une commercialisation de produits agricoles ou d'élevage. C'est la raison pour laquelle nous avons fait l'hypothèse que c'est l'existence et le nombre de marché hebdomadaire, l'existence d'une place de marché permanente et le nombre de boutiques de la commune qui sont les éléments sur lesquelles nous pouvons nous baser pour différencier les communes en termes de vitalité économique et commerciale.

La figure suivante montre que Gamadji Saré n'a ni de marché hebdomadaire et ni de place de marché permanente. Cela peut être expliqué par sa proximité avec Ndioum. Il en est de même pour la commune de Bodé Lao. Certaines communes ont seulement un ou des jours de marché hebdomadaires. Il s'agit de Guédé Village avec trois jours de marché, Boké Dialloubé avec deux jours de marché et Dodel un seul jour de marché. À l'exception de ces cinq communes qui n'ont soit aucune forme de marché, soit seulement des jours de marché hebdomadaires, toutes les autres communes ont au moins une place de marché permanente.

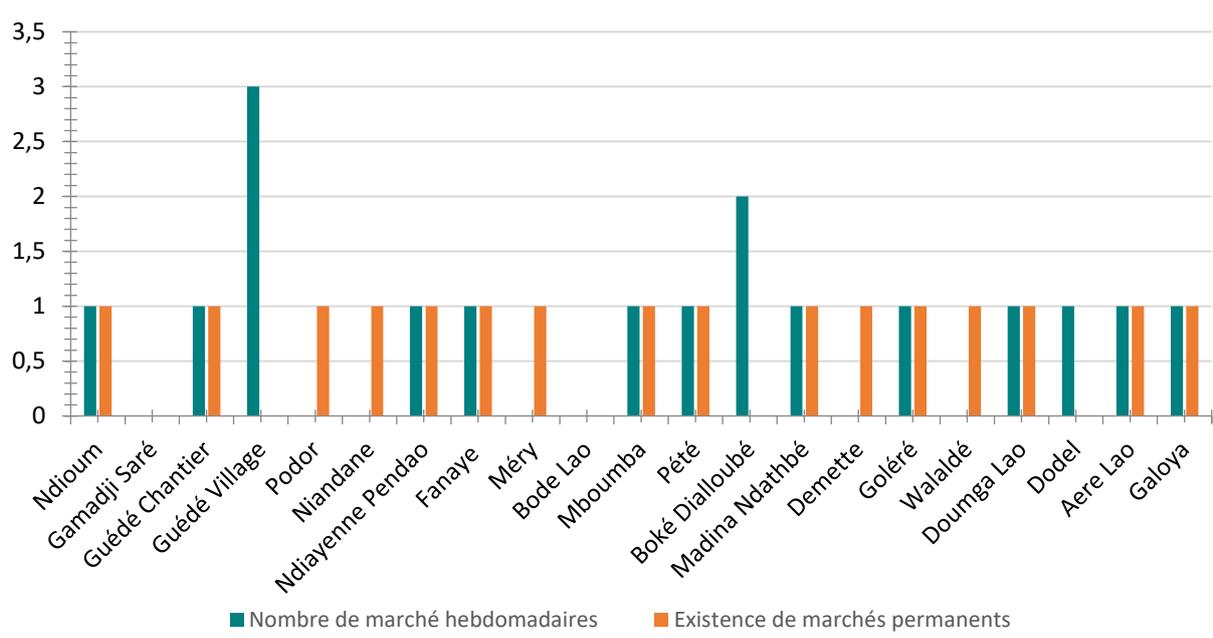


Figure 29: Nombre de place de marché permanentes et nombre de jour de marché hebdomadaires

- Nombre de boutiques dans la commune

L'analyse du nombre de boutiques dans la commune montre des résultats sans surprises. Podor a le plus de boutiques, suivi de Ndioum, Guédé Village, Niandane et Fanaye. Des communes comme Gamadji Saré, Doumga Lao, Aéré Lao et Dodel n'ont pas de cantines ou boutiques déclarées. Toutefois, les marchés hebdomadaires peuvent parfois jouer un rôle important dans la vitalité commerciale. Elles jouent ainsi un rôle important dans les communes où il n'y a pas une présence importante de commerces.

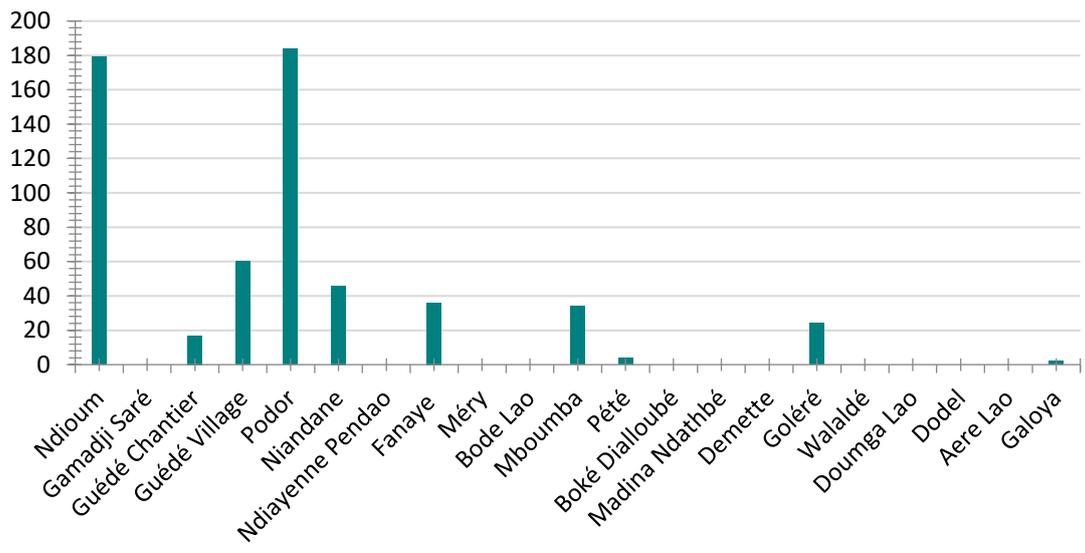


Figure 30: Nombres de boutiques, magasin de vente et cantines qui sont présentes dans la commune

Incidence de la pauvreté ou taux de pauvreté

L'incidence de la pauvreté est mesurée par le pourcentage de la population vivant sous le seuil de pauvreté qui est fixé à 1,25\$ par jour pour les pays en développement. D'après la direction du Registre National Unique (RNU), ce taux pour les différentes communes du département de Podor se présente tel que présenté dans la figure suivante. Les communes de Ndioum, Niandane, Guédé Chantier, Bodé Lao, Boké Dialloubé, et Golléré ont les taux de pauvreté les plus élevés. Par contre, Méri, Aéré Lao, Pété et Médina Ndiathbé sont les communes où il y a le moins de pauvres.

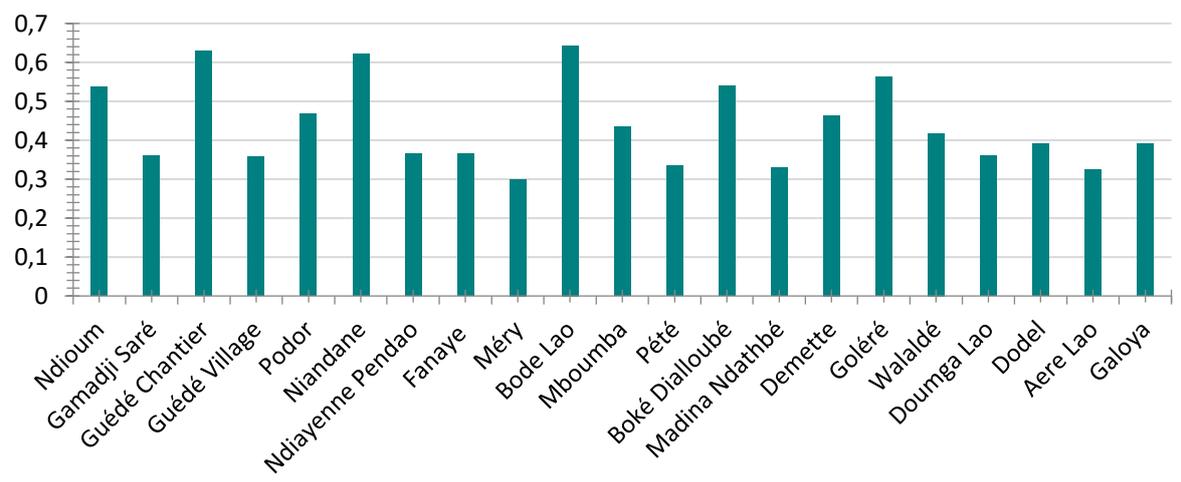


Figure 31: Taux de pauvreté

b. Indicateurs de niveau de participation politique des femmes

Capacité d’influence des décisions politiques

La figure suivante nous donne une idée sur la capacité d’influence des femmes. Nous rappelons que plus la note accordée est importante, plus les femmes ont une bonne position dans le Bureau du conseil municipal et par conséquent une bonne capacité d’influence. Les résultats montrent naturellement que selon qu’une femme occupe la position de maire, de 1^{er} Adjoint, de deuxième ou troisième adjoint ou qu’il n’y ait pas de femmes qui occupent ses postes, la capacité d’influence que nous leur accordons passe de 5 à 1.

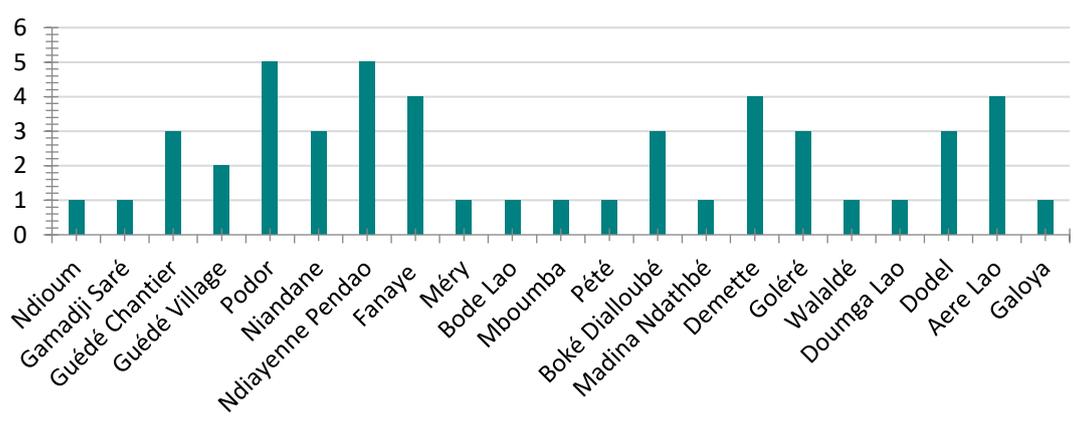


Figure 32: Indicateur de la capacité d’influence des femmes

Indicateur de leadership des femmes

La figure suivante nous présente le pourcentage de femmes présidentes de commissions au niveau des différentes communes. Nous pouvons remarquer ainsi que les communes où les femmes ont une capacité d’influence plus élevée ne sont pas forcément les communes où le leadership féminin est le plus marqué (cas de Podor). De même les femmes peuvent avoir un leadership important et se positionner au niveau des commissions sans être capables d’avoir de bons postes dans le Bureau leur permettant d’influencer les décisions (cas de Mboumba et Guédé Village par exemple). En outre Bodé Lao se fait remarquer par le fait qu’aucune femme dans la commune ne préside une commission et de même elles n’occupent pas de postes stratégiques dans le Bureau : faible leadership et faible capacité d’influence sur la base de nos indicateurs.

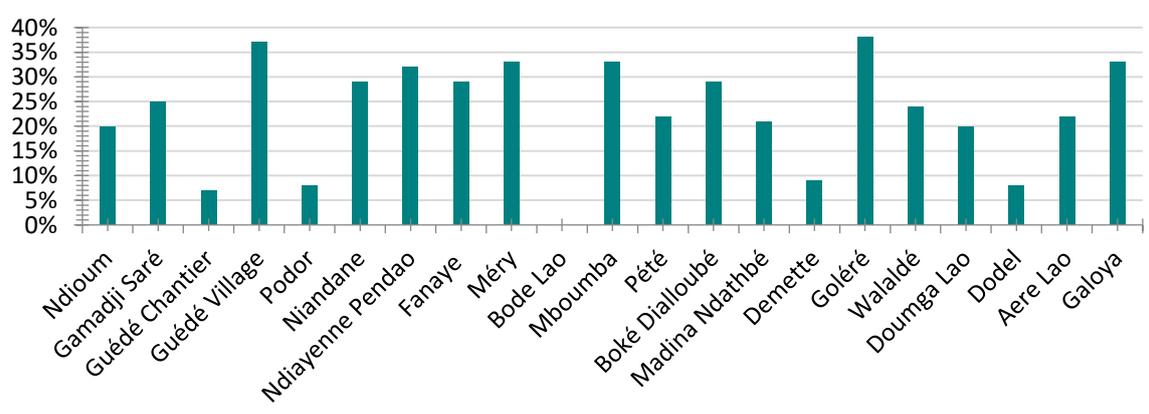


Figure 33: Indicateur de leadership des conseillers femmes

Les résultats sur la participation politique des femmes obtenus sur la base de l'indicateur de leadership et l'indicateur de la capacité d'influence place Ndiayène Pendao au premier rang. En effet, en plus d'avoir une Mairesse, elle a 32% de ses commissions qui sont dirigés par des femmes. Bodé Lao, Doumga Lao, Ndioum, Guédé Chantier ainsi que la plupart des communes du département ont des indicateurs de participation des femmes qui laissent penser que les femmes ne sont que des figurantes au niveau de ces conseils locaux.

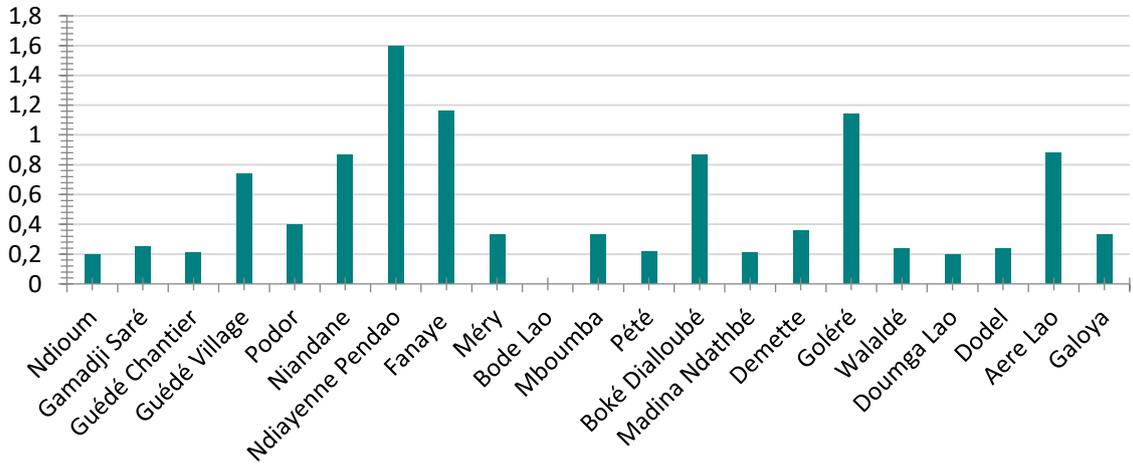


Figure 34: Indicateur de participation politique des femmes

c. Indicateur de capacité de gouvernance

Capacité à gérer les missions générales

La figure suivante nous informe sur la capacité des communes à assurer leur mission générale mesurée par le ratio Taille de la population/ taille du personnel permanent. Nous pouvons remarquer une forme disparité entre les communes. Neuf communes ont un personnel municipal pour environ 2000 habitants, alors que dans certaines communes comme Guédé Village, Fanaye, Ndiayène Pendao, Doumga Lao et Dodel ont environ un personnel municipal pour 10 000 habitants.

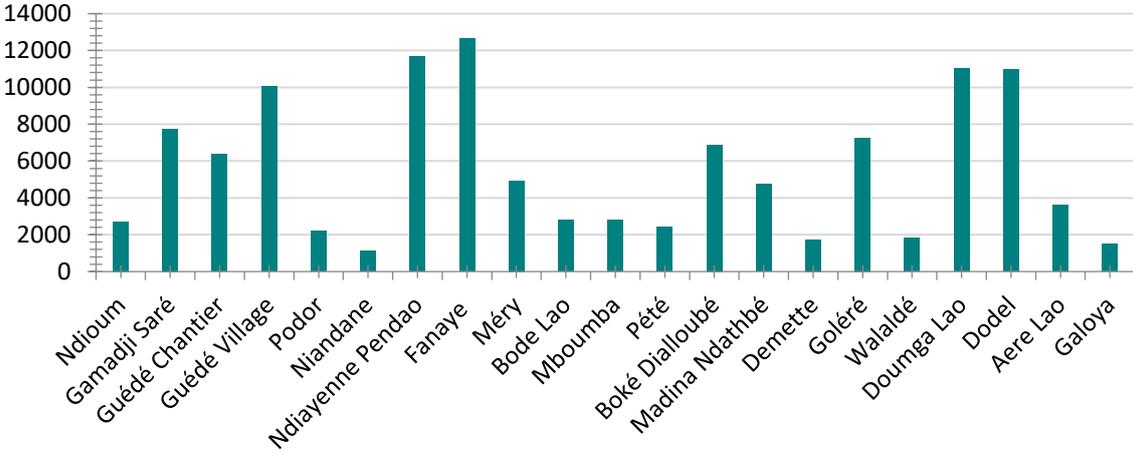


Figure 35: Indicateur de capacité de la commune à gérer les missions générales

Capacité à gérer les compétences transférées

L'analyse de la gouvernance des missions transférées montre également des résultats disparates. Nous avons mesuré l'indicateur de la capacité de gouvernance des compétences transférées à partir du nombre d'individus pour une école élémentaire ou préscolaire disponible. Les résultats obtenus montrent que c'est à Podor, à Galoya et à Golléré ou les compétences transférées pourraient être les moins bien gérées si on se base sur le nombre d'infrastructures scolaires élémentaires présentes dans les communes.

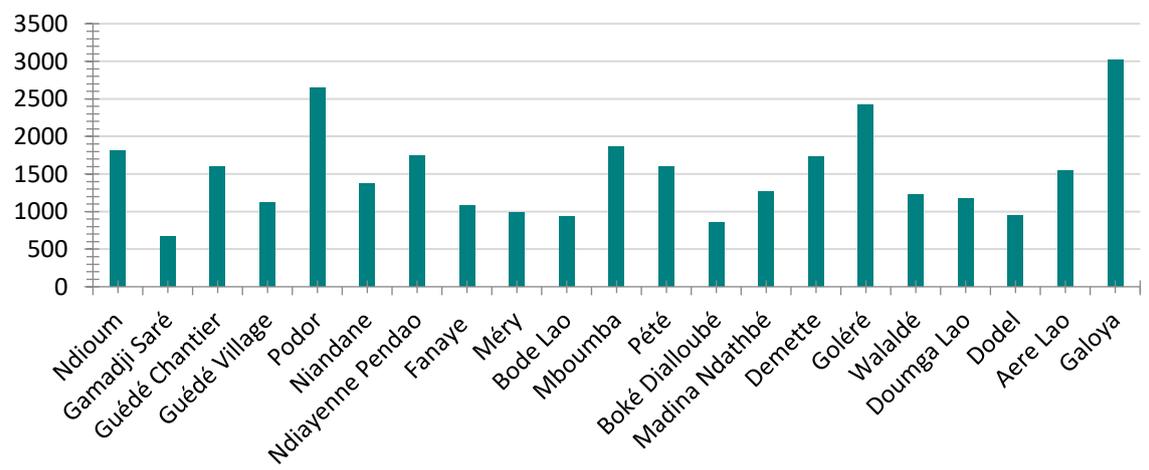


Figure 36: Indicateur de capacité de la commune à gérer les missions spécifiques

4. CLASSEMENT ET CHOIX DES COMMUNES PARTICIPANTES

Après le calcul des différents indicateurs qui nous donnent une idée pour chaque commune de son niveau en termes de développement local, de participation politique des femmes et de la capacité de gouvernance des missions générales et compétences transférées, nous effectuons un classement afin de pouvoir identifier les communes qui sont les mieux loties. Le classement est effectué par ordre décroissant et les communes avec le meilleur indicateur sont ainsi à la fin de la liste. Pour les communes qui ont le même score après calcul des indicateurs, notre méthode de classement leur attribue tout simplement la moyenne de leur classement le plus élevé⁶⁴.

⁶⁴ Exemple : si deux communes se partagent une deuxième place, alors au lieu de mettre arbitrairement l'un comme deuxième et l'autre comme troisième, la troisième place est « divisée » par 2 et ils vont ainsi avoir un rang de 1.5 chacune.

a. Classement des communes

Classement en termes de développement local

Commune	Disponibilité de soins de santé qualifiés	Disponibilité d'établissements scolaires de qualité	Accès aux services sociaux de base (eaux et électricité)	Vitalité économique et commerciale	Taux de pauvreté	Indicateur de développement local
Doumga Lao	4	2	4	14,5	7	31,5
Fanaye	3	5	1	14,5	8,5	32
Madina Ndathbé	1	8	6	14,5	3	32,5
Gamadji Saré	19	3	3	1,5	6	32,5
Dodel	5	4	11,5	5,5	11	37
Méri	10	14	10	5,5	1	40,5
Ndiayenne Pendo	19	1	2	14,5	8,5	45
Aere Lao	17	6	7	14,5	2	46,5
Guédé Village	2	12	8	21	5	48
Boké Dialloubé	8	9	5	14,5	17	53,5
Walaldé	14	16	9	5,5	12	56,5
Podor	12	7	18,5	5,5	15	58
Pété	7	19	15	14,5	4	59,5
Mboumba	6	13	18,5	14,5	13	65
Guédé Chantier	9	10	13	14,5	20	66,5
Galoya	11	20	14	14,5	10	69,5
Bode Lao	16	21	11,5	1,5	21	71
Niandane	13	15	18,5	5,5	19	71
Demette	19	18	18,5	5,5	14	75
Goléré	15	11	18,5	14,5	18	77
Ndioum	18	17	18,5	14,5	16	84

Tableau 39. Classement des communes en termes de développement local

A partir des indicateurs ad hoc sur la base desquels le niveau de développement local des communes a été apprécié, nous effectuons un classement en termes de développement local. Les cinq indicateurs retenus sont : la disponibilité de soins de santé qualifiés, la disponibilité d'établissements scolaires de qualité, l'indicateur d'accès aux services sociaux de base (eaux et électricité), l'indicateur de la vitalité économique et le taux de pauvreté dans chaque commune. Pour construire l'indicateur de développement local, nous avons d'abord classé les communes par ordre croissant sur la base de chacun des cinq indicateurs, ensuite nous avons effectué la somme des rangs de chaque commune.

Donc l'indicateur de niveau de développement local est tout simplement la somme des rangs d'ordre de la commune sur les cinq indicateurs *ad hoc* construits. Le tableau suivant classe ainsi les communes en partant de celle qui a le niveau de développement local le plus faible compte tenu de nos indicateurs *ad hoc*. Les communes avec le même résultat pour un indicateur donné ont le même rang/classement.

La commune de Madina Ndiathbé apparait dans notre classement comme étant la commune la plus faible alors que la commune de Ndioum prend la tête du classement en termes de développement local.

Classement en termes de participation politique des femmes

Commune	Indicateur de participation politique des femmes
Bodé Lao	1
Doumga Lao	2,5
Ndioum	2,5
Madina Ndathbé	4
Guédé Chantier	5
Pété	6
Dodel	7,5
Walaldé	7,5
Gamadji Saré	9
Mboumba	11
Galoya	11
Méri	11
Demette	13
Podor	14
Guédé Village	15
Boké Dialloubé	16,5
Niandane	16,5
Aere Lao	18
Golléré	19
Fanaye	20
Ndiayenne Pendao	21

Tableau 40. Classement des communes en termes de participation politique des femmes

La participation politique des femmes met la commune de Bodé Lao à la dernière place du classement suivi de Ndioum et de Doumga Lao. Ndiayène Pendao et Fanaye sont les communes en tête en termes de participation politique des femmes. Cela s'explique par la présence des femmes dans le Bureau du conseil municipal et le nombre relativement important de femmes à la tête des commissions.

Classement en termes de capacité de gouvernance

En termes de capacité de gouvernance, Bodé Lao occupe la première place, suivi de Ndiandane et Walaldé. Bodé Lao se classe ainsi très bien en termes de capacité de gouvernance même si elle occupe la dernière place en termes de participation politique des femmes. Ndiayène Pendao qui occupait la première place du classement en termes de participation politique occupe la dernière place en termes de capacité de gouvernance.

Commune	Capacité de gouvernance des missions générales	Capacité de gouvernance des compétences transférées	Indicateurs de la capacité de gouvernance
Ndiayène Pendao	2	6	8
Golléré	7	3	10
Fanaye	1	16	17
Doumga Lao	3	14	17
Mboumba	14	4	18
Guédé Chantier	9	9	18
Podor	17	2	19
Ndioum	15	5	20
Guédé Village	5	15	20
Galoya	20	1	21
Dodel	4	18	22
Aéré Lao	12	10	22
Madina Ndathbé	11	12	23
Pété	16	8	24
Demette	19	7	26
Méri	10	17	27
Gamadji Saré	6	21	27
Boké Dialloubé	8	20	28
Walaldé	18	13	31
Bodé Lao	13	19	32
Niandane	21	11	32

Tableau 41: Classement des communes en termes de capacité de gouvernance

b. Choix des communes participantes

Pour des raisons d'accessibilité et de pertinence de l'intervention vu les contraintes budgétaires qui ne permettent d'inclure que 12 communes dans l'étude (9 communes à former et 3 communes contrôles), les communes qui sont à la fois de petite taille en termes

de population et également très éloignées de la route nationale ne seront pas sélectionnées. Cela élimine les communes de Demette et Walaldé. Demette et Walaldé sont non seulement de petite taille, mais elles sont à 23 km et 36 km respectivement de la route nationale.

Pour les mêmes raisons de taille des communes et de problèmes d’accessibilité, les communes qui viennent après la commune de Mboumba en partant de Ndioum vers Matam sont exclues. Il s’agit de la commune de Pété, celle de Boké Dialloubé et celle de Galoya Toucouleur. Au total, 8 des 22 communes sont éliminées par les critères d’accessibilité et de pertinence de l’intervention compte tenu de leur faible taille. Bien qu’étant une commune de petite taille en termes de population, Bodé Lao n’est pas très loin de Ndioum et elle est aussi à moins de 1 km de la route nationale. 14 communes présentées comme suit sont ainsi retenues pour effectuer le choix des communes qui participent à l’étude.

Commune	Indicateur			Classement final
	Développement local	Participation politique des femmes	Capacité de gouvernance	
Doumga Lao	31,5	2.5	17	51
Madina Ndathbé	32,5	4	23	59,5
Dodel	37	7.5	22	66,5
Gamadji Saré	32,5	9	27	68,5
Fanaye	32	20	17	69
Ndiayene Pendao	45	21	8	74
Méri	40,5	11	27	78,5
Guédé Village	48	15	20	83
Aere Lao	46,5	18	22	86,5
Guédé Chantier	66,5	5	18	89,5
Podor	58	14	19	91
Mboumba	65	11	18	94
Bodé Lao	71	1	32	104
Golléré	77	19	10	106
Ndioum	84	2,5	20	106,5
Niandane	71	16,5	32	119,5

Tableau 42. Classement des communes selon les trois dimensions de l’étude

Notre condition de participation stipule que la commune doit être assez bien notée pour avoir pour participer à l’étude car elle doit avoir le minimum de compétences pour transformer les acquis de la formation en « impact » direct dans le court terme. Ainsi seules les 12 communes avec le meilleur classement sur la base de la somme de leurs rangs selon les trois dimensions de l’intervention à savoir le développement local, la gouvernance et

l'autonomisation des femmes doivent être retenues. Parmi les 16 communes, les deux premières à savoir Doumga Lao et Madina Ndiathbé sont éliminées.

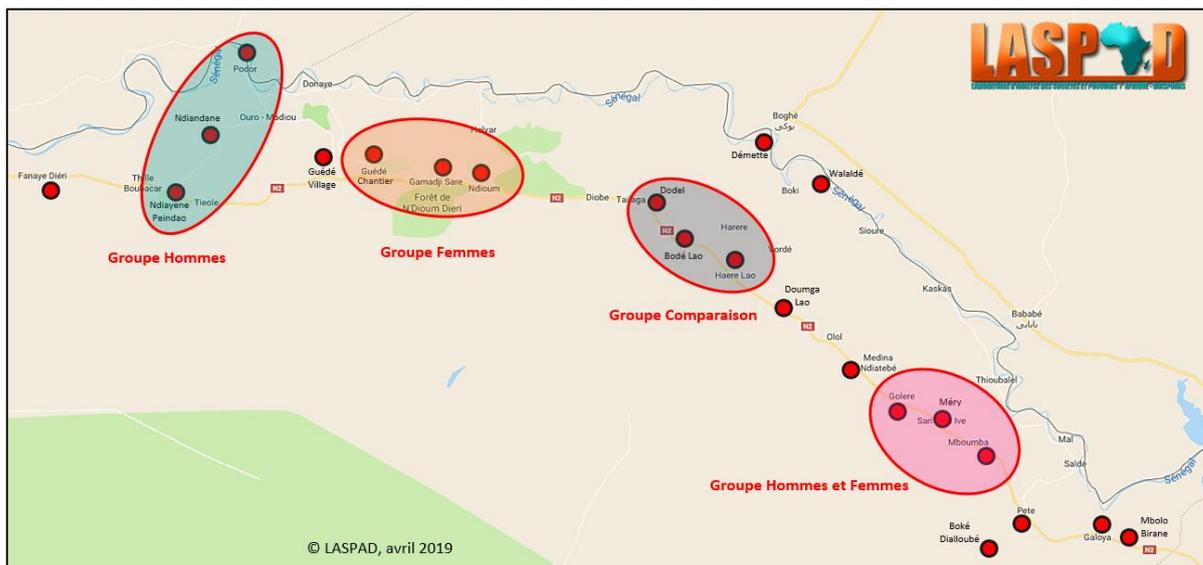
Compte tenu également de raisons d'accessibilité et de raisons logistiques, les communes doivent être regroupées par groupe de trois en termes de proximité pour recevoir les formations. En effet la formation se fait par groupe homogène de trois communes. Comme il y a trois groupes de formation en termes de genre : groupe hommes, groupe femmes et groupe hommes et femmes ; nous allons former 3 communes au niveau de chaque groupe ce qui fait un total de 9 communes formées. Les 3 communes restantes feront office de groupe contrôles. Ainsi, les participants vont se déplacer au lieu de la formation qui sera une commune retenue parmi les trois qui sont dans un même groupe d'où la nécessité de la proximité pour s'assurer de meilleur taux de participation compte tenu de la distance et des conditions de transport parfois difficiles.

Le regroupement se faisant ainsi par critère de proximité, Podor, Ndiandane et Ndiayène Pendaou constitueront le premier pôle de formation, ce qui élimine Fanaye parce qu'en termes de proximité, elle est la commune la moins proche en moyenne des trois premières. Guédé Chantier, Guédé Village, Gamadji Saré et Ndioum vont constituer le deuxième pôle mais comme il nous faut que trois communes par pôle et que Guédé Village et Guédé Chantier sont les deux dernières communes en partant de Ndioum, nous choisissons Guédé Chantier car ayant le meilleur classement. Enfin Golléré, Méri et Mboumba constitueront le troisième pôle. Bodé Lao, Aéré Lao et Dodel serviront de communes de comparaison.

Pour choisir le pôle dans lequel les femmes seront formées et celui dans lequel les hommes seront formés, nous nous référons à l'indicateur de la participation politique des femmes. Le pôle dans lequel cet indicateur est le plus faible est celui de Ndioum – Gamadji Saré – Guédé Chantier est celui qui a les notes les plus faibles en termes de participation politique des femmes. C'est ainsi le pôle que nous retenons pour former les femmes uniquement. Par contre le pôle de Podor a les meilleures notes en termes de participation féminines. Seuls les hommes seront donc formés dans ce pôle. Enfin, à Méri, Mboumba et Golléré, tous les élu-e-s hommes et femmes seront formés. Le choix du pôle Bodé Lao, Aéré Lao et Dodel comme comparaison se justifie ainsi par le fait que c'est le trio de commune les plus proches l'un de l'autre et qui garantit un niveau de développement local, de participation politique des femmes et de capacité de gouvernance également proches des autres communes pour servir de référentiel.

Groupe de traitement Hommes	Groupe de traitement Femmes	Groupe de traitement Hommes et femmes	Comparaison
Podor	Guédé Chantier	Golléré	Dodel
Ndiandane	Gamadji Saré	Méri	Aéré Lao
Ndiayène Pendaou	Ndioum	Mboumba	Bodé Lao

Tableau 43. Les pôles de traitement et le pôle de comparaison



Carte 4. Groupes de traitement et de comparaison

c. Nombre de cibles à former

		Hommes	Femmes	Agents	Total	Formés
Hommes	Podor	23	23	6	46	29
	Ndiandane	22	18	5	40	27
	Ndiayène	23	23	3	46	26
	Pendao					
Femmes	Guédé Chantier	20	20	1	40	21
	Gamadji Saré	24	22	3	46	25
	Ndioum	23	23	6	46	29
Mixtes	Golléré	20	20	1	40	41
	Méri	23	23	4	46	50
	Mboumba	21	19	2	40	42
Contrôle	Dodel	28	28		56	0
	Aéré Lao	20	20		40	0
	Bodé Lao	18	18		36	0
Total		265	257	31	522	290

Tableau 44. Répartition et nombre d'élu-e-s à former

BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE

ARD, Région de Saint-Louis, *Rapport régional de mesure de performances des collectivités Territoriales*, mai 2017.

Camara, Fall, Ndiaye, Thiam, « La participation des femmes à la gouvernance locale. Quelles alternatives pour le développement durable ? L'exemple des régions de Fatick, Matam et Saint-Louis », 2016.

Catherine Achin *et al.*, *Dictionnaire. Genre et science politique*, 2013.

Freya Johnson Ross, " From municipal feminism to the Equality Act – Legislation and gender equality work in UK local government 1980-2010", *Women's Studies International Forum* 66 (2018) 1–8.

Groupe d'Etudes et de Recherches Genre et Société (GESTES), *La situation des droits des femmes dans la Vallée du Fleuve Sénégal. Cas des communes de Mery, de Madina Ndiathbé, (département de Podor-Sénégal), d'Aéré M'Bar et de Bababé (région du Brakna-Mauritanie), 2015-2016.*

Jeanne Bisilliat et Christine Verschuur, « Le genre : un outil nécessaire : Introduction à une problématique », *Cahiers Genre et Développement*, n°1. Genève, Paris : EFI/AFED, L'Harmattan, 2000, pp. 19-30

Jean-Pierre Olivier de Sardan, « L'anthropologie du changement social et du développement comme ambition théorique ? », *Bulletin de l'APAD* [En ligne], 1 | 1991).

Plan Départemental de Développement de Podor 2017 -2021.

Romain Pasquier *et al.*, *Dictionnaire des politiques territoriales*, 2011.

Stratégie nationale de formation des élus, agents territoriaux et autres acteurs du développement territorial (2016-2020).

Youssouph Sané, « La décentralisation au Sénégal, ou comment réformer pour mieux maintenir le *statu quo* », *Cybergeo : European Journal of Geography* [En ligne], Espace, Société, Territoire, 2016. URL : <http://journals.openedition.org/cybergeo/27845>.

UNIVERSITE GASTON BERGER
LABORATOIRE D'ANALYSE DES SOCIETES ET POUVOIRS – AFRIQUE / DIASPORAS

Route de Rosso - BP 234 - Saint-Louis du Sénégal

contact@laspad.org

www.laspad.org

© UGB LASPAD, avril 2019

En partenariat avec la Fondation MÒN-3 et avec la collaboration de l'ACCD
En associació amb la fundació MÒN-3 i amb la col·laboració de l'ACCD