



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

## RESUME EXECUTIF

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

Le projet mené par le LASPAD en partenariat avec l'Agence Catalane de Coopération au Développement (ACCD), la Fondation Mon3 et l'Agence de Développement Régional de Saint-Louis, s'inscrit dans le cadre général de l'évaluation de la politique de représentation paritaire. Cette expérience historique a soulevé 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 ? Puisque la mise en œuvre de la parité au niveau local a coïncidé (2014) avec l'entrée en vigueur de la nouvelle politique de décentralisation (Acte 3), nous étions aussi fortement intéressés par les effets réciproques de ces deux réformes sur les plans de la **gouvernance démocratique**, du **développement local** et du **renforcement du pouvoir des femmes dans les instances de décision**.

Les premières données sur la pratique de la parité au niveau local dessinaient une tendance qui semblait pour l'essentiel, consacrer le *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. C'est pour comprendre les raisons pour lesquelles ces asymétries de pouvoir se perpétuaient et les manière de les dénouer, que nous avons élaboré ce programme d'expérience contrôlée de capacitation des élu-e-s et des agents territoriaux.

Lorsqu'on restituait en effet les pratiques des femmes élues dans leur configuration spécifique, celle du champ municipal et local, il apparaissait clairement que leurs possibilités d'agir stratégique (*agency*) étaient entravées par leur manque de compétences certes, mais aussi et surtout par l'institution municipale elle-même qui contribuait par ses faiblesses cumulatives à mettre en échec les politiques de réforme.

Il fallait donc 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 ;
- 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 territoires<sup>1</sup>.

Le problème apparaissant sous cet angle clairement comme un problème de connaissances. Dès lors notre hypothèse principale pose qu'un certain type de capacitation pourrait modifier substantiellement ces faiblesses et influencer directement la réussite des réformes. Cela revenait à soutenir que 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.

Il existe, pour l'essentiel, un consensus<sup>2</sup> autour de la nécessité du renforcement des capacités des élu-e-s et agents administratifs. La formation offre en effet pour les élu-e-s :

- **un avantage cognitif** : comprendre et maîtriser les enjeux ainsi que les cadres juridiques, institutionnel et économiques, les hiérarchiser, identifier les acteurs pertinents du système local (autorités déconcentrées, partenaires techniques et financiers, experts, voire diasporas etc. ;
- **un avantage discursif** : la capacité de débattre sur des sujets fondamentaux, d'argumenter pour partager et défendre sa vision, sa cause et ses idées ;
- **un avantage politique** : la mobilisation stratégique 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 :

---

<sup>1</sup> « 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).

<sup>2</sup> La *Stratégie nationale de formation 2016-2020* considère ainsi 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 capacité de planification stratégique** : proposer une vision et des ambitions pour la commune, élaborer un plan de développement communal accompagné 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.

Les défis qui se posent pour la capacitation sont les suivants :

- Quel **type** de formation et quel **contenu** de formation favorisent un changement substantiel et non pas incrémental?
- 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 ?
- 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 ?

## 2. LES OBJECTIFS, CIBLES ET LA METHODOLOGIE 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. La question à laquelle essaye de répondre cette étude est la suivante : quel est l'effet du renforcement des capacités sur les élu-e-s d'une part et au niveau des communes d'autre part ?

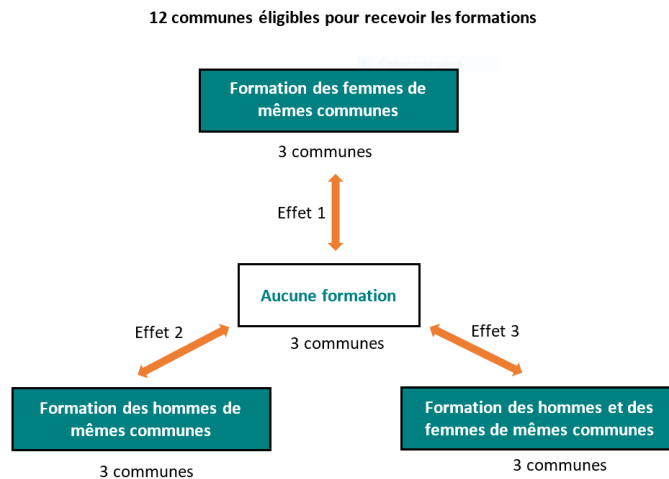
De manière spécifique, nous cherchons à :

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 :
  - a. La gouvernance démocratique ;
  - b. Le développement local ;
  - c. Le renforcement du pouvoir des femmes (*empowerment*).

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.

Les moyens financiers de l'étude permettent d'inclure au maximum douze communes dans la recherche (bénéficiaires et non bénéficiaires de la formation inclus). Le mode d'échantillonnage suivant est proposé.

- 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 territoriaux<sup>3</sup> seront formés. La figure ci-dessous met en évidence les caractéristiques du design.



Le terrain sur lequel la recherche va être déployée pour tester empiriquement nos hypothèses est celui des 22 communes du département de Podor. 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. Département est marqué par une grande étendue géographique, plutôt défavorable dans le *Diéri*, 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.

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.

<sup>3</sup> Nous incluons systématiquement tous les agents territoriaux.

La phase 1, dont les résultats sont synthétisés dans 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)

L'objectif général de cette première séquence était donc d'élaborer la situation de référence dans les trois domaines suivants : i) gouvernance démocratique ; ii) développement local et iii) participation effective des femmes dans les instances décisionnelles.

### 3. 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 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'adosse 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 les capacités politique et d'expertise des communes.

La réalité de la gestion communale montre toutefois un sérieux décalage entre cette norme de la gouvernance territoriale 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.

On notera 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. À titre indicatif, l'âge moyen de la population du département est de 22 ans<sup>4</sup>. Les 21 communes ne

---

<sup>4</sup> ANDS, Rapport définitif Saint-Louis, 2017 : 23.

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 conseils de Podor sont donc fortement sous représentés en jeunes.

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". Lorsqu’on y rajoute ceux qui sont alphabétisés dans les langues nationales et ceux qui se sont arrêtés au niveau de l’élémentaire, il apparaît 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.

Quant aux premiers magistrats, vingt des vingt-deux maires de Podor vivent à Dakar. De fait, 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 Conseil ou au gré de circonstances politiques et sociales. 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.

#### 4. DEVELOPPEMENT LOCAL

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 à fortiori d’investissement. Leur dépendance à l’égard des dotations de l’Etat 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.

À l’observation, on réalise les réelles difficultés des communes à assumer leurs missions dans les domaines comme l’éducation, la santé, l’accès à l’eau et à l’électricité, la culture... L’absence de réflexe planificateur se manifestent général car sur les 21 communes, 02 (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 faut aussi noter la difficile domestication de la coopération décentralisée et de l'intercommunalité. Relativement à la coopération décentralisée, les communes sont dans une posture attentive : 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. 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 territoire plus vaste. 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.

## 5. LES COMMUNES FACE À LA PARITÉ

Sur le plan de l'occupation de l'espace public et en termes de positions de responsabilités, 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 problématique. Pour en comprendre les ressorts, il faut partir du mode de fonctionnement du champ politique local et des institutions de sélections des candidats, à savoir les partis politiques.

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 en effet 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.

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 techniques<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Cf. le schéma sur les capacités requises des élus.

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-e-s au comité électoral central local. Celui-ci, composé du coordonnateur et des ténors du parti, a pour rôle, dans cette configuration, d'arbitrer l'ordonnement dans les deux types de liste (majoritaire et proportionnelle).

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.

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.

### 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.

Elles sont là aussi surreprésentées en termes de manque d'expérience du métier d'élue (85%) alors que 40% des hommes dans les Conseils en sont à leur deuxième ou troisième mandat. Menée presque en fin de mandat, l'étude révèle cependant 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.

### 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.



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 département<sup>6</sup>), économiques (Yetta Sow, mairesse de Ndiayène Pendao, 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 commissions 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 % !

On voit ainsi comment se dessine l'espace légitime de travail assignée à la femme élue : promotion féminine, santé, action sociale. L'imaginaire traditionaliste refait ici irruption sans grande surprise tant l'ethos patriarcal est présent dans l'institution communale.

### 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

---

<sup>6</sup> Niandane, 2<sup>ème</sup> 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".

comme des « figurantes »<sup>7</sup>. 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.

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'exécutif<sup>8</sup>.

### 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 à 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 familles. 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.

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.

<sup>7</sup> Le terme est revenu à de nombreuses reprises dans les entretiens.

<sup>8</sup> Cf. *supra*, le passage intitulé « Vue du système politique local ».

## 6. IDENTIFICATION DES BESOINS DE FORMATION ET OFFRE DE CAPACITATION

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.

À partir des résultats 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 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** : 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.

### 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 maîtrise 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
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 et politique	Leadership

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 1. Modèle de formation

## 7. CLASSEMENT ET CHOIX DES COMMUNES

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.

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 élevé<sup>9</sup>.

### a. Classement des communes

#### En termes de développement local

À 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. La commune de Madina Ndiathbé apparaît 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.

#### 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

---

<sup>9</sup> 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

dans le Bureau du conseil municipal et le nombre relativement important de femmes à la tête des commissions.

### 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	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 2. Classement des communes selon les trois dimensions de l'étude

#### b. Choix des communes participantes

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. 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.

Le regroupement se faisant ainsi par critère de proximité, Podor, Ndiandane et Ndiayène Pendao constitueront le premier pôle de formation. 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 ce 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	<b>Guédé Chantier</b>	<b>Golléré</b>	Dodel
Ndiandane	<b>Gamadji Saré</b>	<b>Méri</b>	Aéré Lao
Ndiayène Pendao	<b>Ndioum</b>	<b>Mboumba</b>	Bodé Lao

Tableau 3. Les pôles de traitement et le pôle de comparaison