

6850256

PN-AAW-438

127-48413

*Rural Development Center*  
LES CONSEILS RURAUX DU SENEGAL:  
*à l'Administration*  
DECENTRALISATION ET REALISATION  
*Rural Development Center*  
DU DEVELOPPEMENT RURAL

Préparé dans le cadre du projet USAID NO 685-0256, Senegal

PROJET DE GESTION RURALE DE L'E.N.E.A.

Centre d'Etudes Internationales pour le Développement (CAIDS)

- Texas Tech University -

RICHARD MENGROFF et ALAN JOHNSTON

## REMERCIEMENTS

Le rapport présent fait partie des efforts qui ont été entrepris par l'équipe d'encadrement du projet de Gestion Rurale de l'ENEA (CAIDS - Texas Tech University) en vue de mieux cerner et comprendre les problèmes auxquels se heurte le développement rural du Sénégal. Il est destiné en particulier à compléter une étude précédente par l'équipe du projet sur les agents moyens de développement et ce, en allant une étape plus loin dans l'analyse de la population qui est d'ailleurs la cible ultime des efforts de développement rural. Cette étude qui porte sur les conseils ruraux a bénéficié de l'apport et des contributions de plusieurs individus. Les auteurs remercient les membres de l'encadrement de l'ENEA, désignés ci-après, pour leur assistance dans la conception et l'exécution de l'enquête: Samba Dione, Directeur par intérim et actuellement Directeur des Etudes; Abdoumane Cissé du Collège des Coopératives; et Jean Marc Bellot du Département de la Recherche appliquée. Les auteurs remercient également ceux qui ont contribué à la traduction du questionnaire en langues locales et qui sont: Salimata Peterson, Abdoulaye Diop, Xavier Benoit, Lee et Bakary Signaté. Ceux qui ont conduit les interviews et qui sont des diplômés des Collèges de la Planification ou de l'Aménagement du Territoire à l'ENEA ont travaillé de manière très dure et souvent dans des conditions difficiles pour maintenir l'intégrité de l'échantillon et veiller à la précision des réponses à nos questions. Un remerciement spécial de notre part à Mounfal Dieng et Abdoulaye Diop qui ont

assisté le travail de codage des données et à la production des tableaux. Nos remerciements vont aussi à Mohammed Belhaj et Tuyen Lee qui ont assisté dans la traduction de la version anglaise du rapport à sa version française.

Nous avons bénéficié sur le terrain d'un support solide et consistant de la part du staff de notre équipe du CAIDS à l'Université de Texas Tech, en particulier de Dr. Dorothy Wills, Coordinatrice du projet à l'Université de Texas Tech (et actuellement chef de l'équipe du projet à Dakar), de Dr. Gary Elbow, Directeur adjoint du CAIDS, de Dr. Yung Mei Tsai du Département de Sociologie et Mohammed Belhaj, Laura Ann Fernea, Betty McAfee, Robert Starkey, Stacie Norris et Maria Salazar, tous des membres d'encadrement du CAIDS. En outre, les excellents support et assistance fournis par l'USAID de Dakar, en particulier par John Balis, Directeur de l'Office du Développement Agricole, Ron Harvey, adjoint de l'Officier du Développement Agricole, Daby Diallo, manager de projet et Mamadou Ba, ont rendu notre tâche à la fois plus facile et agréable.

La collaboration d'un grand nombre de responsables sénégalais, dont des sous-préfets, des préfets, des chefs de CER, des gouverneurs de régions et du personnel d'encadrement du Secrétariat d'Etat à la Décentralisation, a été extrêmement utile. Finalement, nous désirons remercier les 144 conseillers ruraux qui ont contribué par leur temps, leurs connaissances et leurs perceptions à la réalisation des interviews.

Les auteurs sont complètement responsables du contenu, du rapport, ainsi que de l'organisation et de l'analyse des données qui y sont présentées.

Lubbock, Texas

20 Janvier 1986

Richard Vengroff et Alan Johnston

## TABLE DES MATIERES

Remerciements.....	i
Liste des tableaux et cartes.....	v
I. Introduction: Le Profil Administratif.....	1
II. Données et Méthodes.....	23
III. Caractéristiques de Base des Conseillers.....	33
IV. Modules de Communication.....	50
V. Prise des Décisions au Sein du Conseil.....	71
VI. Les Attitudes des Conseillers et les Perceptions de Leurs RÔles.....	94
VII. Les Besoins des Communautés Rurales.....	107
VIII. Résumé et Recommandations.....	115
Annexe 1 - Instrument de Recherche.....	133
Références.....	146

## LISTE DES TABLEAUX ET CARTES

CARTE 1	L'Echantillon des Communautés Rurales.....	25
TABLEAU 1	L'Echantillon des Communautés Rurales et des Conseillers...	24
TABLEAU 2	La Représentativité des Echantillons des Communautés Rurales.....	27
TABLEAU 3	Types de Conseillers Interviewés.....	34
TABLEAU 4	Groupes Ethniques des Conseillers Inclus dans l'Etude.....	35
TABLEAU 5	Les Ethnies des Conseillers par Communauté Rurale.....	37
TABLEAU 6	Groupe Ethnique de la Population par Communauté Rurale.....	38
TABLEAU 7	Le Niveau d'Education des Conseillers.....	39
TABLEAU 8	L'Age des Conseillers.....	41
TABLEAU 9	L'Age des Conseillers par Poste.....	42
TABLEAU 10	Les Occupations des Conseillers.....	44
TABLEAU 11	Titularité du Conseil.....	45
TABLEAU 12	Religion par Communauté Rurale.....	47
TABLEAU 13	Contact entre les Conseillers et les Autres Responsables...	52
TABLEAU 14	Fréquence des Contacts avec les Responsables par les Différents Types de Conseillers.....	58
TABLEAU 15	Sujets Discutés avec les Chefs Locaux par les Conseillers..	64
TABLEAU 16	Sujets Discutés avec les Chefs Locaux par les Différents Types de Conseillers.....	66
TABLEAU 17	Importance des Discussions dans les Réunions du Conseil....	73
TABLEAU 18	Importance des Sujets Débattus dans le Conseil.....	77
TABLEAU 19	Importance des Différents Individus dans la Prise de Décisions du Conseil.....	79
TABLEAU 20	Perceptions du Rôle du Sous-Préfet en Relation avec les Budgets de la Communauté Rurale.....	86
TABLEAU 21	"Le Budget de la Communauté Rurale est Déterminé par le Sous-Préfet au Lieu du Conseil Rural": les Réponses par Communauté Rurale.....	87

TABLEAU 22	Perceptions du RÔle du Conseiller.....	97
TABLEAU 23	Responsabilité en Matière de Développement.....	99
TABLEAU 24	Attitudes des Conseillers.....	100
TABLEAU 25	Attitudes des Différents Types de Conseillers.....	103
TABLEAU 26	Les Besoins des Communautés Rurales Identifiés par les Conseillers.....	108
TABLEAU 27	Priorités des Communautés Rurales.....	111

## INTRODUCTION

La structure administrative sénégalaise ressemble en de nombreux points à son prédécesseur colonial. Ses objectifs, ses responsabilités et son orientation ont évidemment changé, mais le système hautement hiérarchisé d'aujourd'hui pourrait être décrit comme une résultante de l'administration coloniale et des diverses réformes entreprises par le gouvernement - pour modifier le système colonial - qui ont été effectuées depuis l'indépendance. L'une de ces réformes, à savoir la réforme territoriale et administrative de 1972, est une tentative pour décentraliser l'administration locale et rapprocher le gouvernement, et donc les politiques de développement de la population.

Dans cette monographie, nous allons essayer de jeter un peu de lumière sur l'impact de la réforme de 1972, tel que perçu par ceux censés en être les bénéficiaires, c'est-à-dire la population locale. Quel degré de réussite la réforme a-t-elle atteint ? Est-ce que les conseillers ruraux ont le sentiment que les institutions créées par la réforme leur ont donné plus de contrôle du développement opéré au niveau local ? Quelle est la dynamique des rapports, à la fois administratifs et informels, que la réforme a engendrés ? Quels sont les problèmes auxquels les conseils ruraux font face et, dans l'opinion des conseillers eux-mêmes, est-ce que les actions de ces conseils sont efficaces ? On espère que les réponses à ces questions donneront aux décideurs politiques une meilleure compréhension de ce qui se passe réellement dans le cadre des structures créées par la

réforme de 1972. Des informations précises de ce genre devront aider à rendre les décisions futures pour améliorer la réforme par le biais de changements dans les procédures administratives, de recyclage des conseillers et administrateurs ou par d'autres actions conçues pour mieux répondre aux buts de la décentralisation.

Cependant, avant d'examiner ces questions, les lecteurs qui ne sont pas familiers avec la réforme territoriale et administrative de 1972 pourraient bénéficier d'une brève description des institutions créées par la réforme ; ils pourraient également tirer profit de la revue de son contexte historique. Ceux qui sont déjà familiers avec ces aspects de la réforme peuvent s'abstenir de lire cette section.

#### \* HISTOIRE ADMINISTRATIVE

La structure coloniale française a érigé le Sénégal en unités administratives appelées "cercles", "subdivisions" et "cantons". Les unités les plus larges dans ce système hautement centralisé, étaient les 13 "cercles" qui avaient à la tête de chacun d'eux un "commandant" français responsable devant le gouverneur colonial lui-même. Le

---

\* cette section se réfère principalement à l'analyse de Sheldon Gellar sur le contexte administratif du développement rural sénégalais dans son "Animation rurale et Développement rural : l'expérience du Sénégal" : chapitre 1, pp. 18 - 32.

commandant assumait ses responsabilités (principalement le maintien de la loi et de l'ordre, la collecte des impôts et la surveillance de l'expansion des cultures commerciales, particulièrement la production d'arachide) grâce à l'aide des "chefs de cantons" africains qui opéraient à l'échelon le plus bas de la hiérarchie.

Les réformes administratives de 1960 (à l'indépendance) et de 1964 ont restructuré le système administratif colonial et changé les noms de certains de ses éléments. La réforme de 1960 était censée rapprocher le gouvernement du peuple grâce à la réduction de la superficie de l'unité administrative de base, c'est-à-dire "le cercle". Pour ce faire, le pays fut d'abord divisé en sept régions; ces régions furent ensuite divisées en nouveaux "cercles" (28 contrairement aux 13 cercles de la période coloniale). Les cercles, en dépit de la réduction de leur superficie, devaient continuer à être considérés comme les unités administratives les plus importantes du système. (Gellan, p.20) Ces cercles pour leur part ont été subdivisés en "arrondissements", avec à la tête de chacun d'eux un "chef d'arrondissement"; ainsi les vieux "cantons" furent officiellement abolis. Après 1960, l'administration locale du pays employait essentiellement un personnel sénégalais.

Dans une autre tentative plus poussée pour "décoloniser" l'administration, le gouvernement a changé en 1964, les noms de certaines des unités administratives ainsi que de leur personnel:

<u>Administration coloniale</u>	<u>Réformes de 1960/64</u>
(non-existante)	Région
Cercle	Département
Commandant	Préfet
Chef d'arrondissement	Sous-préfet
	(changement postérieur)
Arrondissement	Sous-Préfecture

Ainsi, les réformes de 1960 et 1964 ont laissé la bureaucratie coloniale en grande partie intacte, des points de vue structurel et psychologique. La taille physique du "cercle" (plus tard baptisé "Département") a été réduite afin de fournir un meilleur accès aux agences gouvernementales. Mais la structure hiérarchique continue d'exister. Les changements de noms qui sont maintenant en vigueur depuis plus de vingt années, ont été accompagnés de changements organisationnels et procéduraux relativement peu nombreux.

Une innovation importante au niveau de la réforme de 1960 a été l'octroi aux unités administratives locales des responsabilités ayant trait non seulement aux tâches administratives normales, mais aussi aux actions de développement de leurs régions géographiques respectives. Le domaine de compétence des administrateurs publics débordait le cadre de la collecte des impôts, de la loi et de l'ordre et de la production arachidière. En effet, les administrateurs locaux étaient devenus maintenant, pour la première fois dans l'histoire, responsables de la réalisation des objectifs de la politique économique et sociale du gouvernement. Dorénavant, la planification

économique est décentralisée au niveau régional, et d'arrondissement. C'est à ces unités administratives qui sont les plus proches de la population, que revient la charge de superviser les actions de développement au niveau local.

Une nouvelle unité est créée pour répondre à ces nouvelles responsabilités. Il s'agit du "Centre d'Expansion Rurale (CER). Les CER sont des agences multi-fonctionnelles de développement local. Ils constituent le moyen de contact direct du gouvernement avec la population rurale. Un CER a été créé dans chaque arrondissement (plus tard sous-préfecture), et les agents de plusieurs services techniques gouvernementaux y furent délégués afin de constituer une équipe locale de développement multi-disciplinaire. Le CER est important dans le contexte de cette monographie parce que la réforme administrative de 1972 lui a conféré la responsabilité de veiller à l'exécution technique de programmes de développement qui sont administrés par les nouvelles communautés rurales. (Vengroff et Johnston, 1984)

#### LA REFORME ADMINISTRATIVE DE 1972

Vers la fin des années 1960 et au début des années 1970, le Sénégal avait connu plusieurs années de performances économiques inégales. Il y avait eu des progrès dans certains secteurs : le développement industriel de Dakar a donné des résultats positifs, le tourisme s'est accru, et le secteur minier paraissait prometteur. Le secteur agricole, d'autre part, était en stagnation. Les producteurs ruraux - à cause du mauvais temps, des politiques gouvernementales qui

limitaient les initiatives locales, et du manque quasi total de stimulants économiques - avaient commencé à abandonner la culture de l'arachide au profit d'autres cultures, pour pallier aux risques, aux incertitudes, et aux bas prix versés aux producteurs que connaissait la culture arachidière. Aussi, la production tomba à son niveau le plus bas depuis la période coloniale. Etant donné que l'arachide est la principale culture d'exportation du pays, les rentrées de devises étrangères chutèrent en conséquence de la baisse de production. Ce "malaise" du secteur agricole, un phénomène qui caractérisait cette période, a amené les leaders Sénégalais à devenir plus conscients et perceptibles des problèmes auxquels se heurte l'administration du secteur agricole.

Une fois de plus, le gouvernement se tourna vers la réforme administrative pour rendre l'administration locale plus accessible aux besoins de la population rurale. Il est certain que la réforme de 1960 visait le même objectif. Cependant, elle présupposait que le problème pourrait être résolu simplement par la modification de la taille et la structure du système administratif. Ainsi en 1960, les réformateurs ont plus que doublé le nombre (réduit de moitié la taille physique) de l'unité administrative de base, à savoir le "cercle". En outre, comme indiqué plus haut, ils rendirent les agences locales responsables du développement économique et social de leurs zones géographiques respectives.

L'élément critique négligé par la réforme de 1960 était la participation de la population dans la gestion des affaires locales.

C'est à cette carence que les auteurs de la réforme de 1972 ont cherché à pallier. La population devait, comme le gouvernement a fini par réaliser, jouer un rôle actif dans l'établissement de la politique du développement et non pas seulement être limitée à avoir accès aux agences de développement ou à exécuter des politiques de développement qui ont été conçues par d'autres organisations. Seule une participation populaire aussi active pourrait permettre au gouvernement d'espérer de faire face au "malaise" grandissant des paysans.

### Decentralisation

Une participation locale directe dans les affaires du gouvernement impliquait une décentralisation du pouvoir politique qui était, et qui est toujours, dans une grande mesure, concentré à Dakar. La "Décentralisation" devient vite le mot de passe de la réforme de 1972. Le Ministre de l'Intérieur Jean Collin - dans un mémorandum sur l'organisation et le fonctionnement de la réforme lors de son institution dans la région de Thiès en juillet 1972 - affirmait que les objectifs de la réforme étaient la Décentralisation des institutions administratives, la participation responsable des groupes socio-économiques, et la déconcentration de certains pouvoirs de décision au profit des gouverneurs, préfets et sous-préfets. (Collin, 1972)

La déconcentration, qui est uniquement une des formes possibles de décentralisation (à savoir délégation, privatisation et dévolution), a été choisie par le gouvernement car jugée la plus appropriée de décentraliser le pays. Elle implique que "l'autorité de

gérer des fonctions spécifiques soit transférée du gouvernement central à des administrations d'un niveau inférieur. Cependant, cette autorité doit continuer à constituer une unité au sein de la structure du gouvernement central". (Rondinelli, Nellis et Cheema, 1984:15)

Des motifs différents justifient l'initiative des programmes de décentralisation. S'agissant de décentralisation liée au développement rural, un certain nombre de problèmes se posent. Selon Diana Conyers: "la décentralisation est considérée comme un moyen d'accroître l'effectivité des programmes de développement rural en les rendant plus applicables et sensibles aux besoins et conditions locaux, en autorisant une plus grande souplesse dans leur exécution et en fournissant les instruments de coordination des activités des agences opérant, aux niveaux local et régional". (Conyers, 1983: 99)

Tel a été un des facteurs qui président le lancement du programme de décentralisation au Sénégal.

L'emploi de la stratégie de décentralisation offre des avantages multiples, parmi lesquels: la participation accrue de la population rurale pauvre (Leonard and Marshall, 1982:30-31; Kortan, 1980); la réduction du vide dont se caractérise la circulation de l'information entre le centre et les zones rurales; l'amélioration de projets; l'amélioration de la capacité des administrateurs locaux; et la participation locale plus active. (Rondinelli, Nellis, and Cheema, 1984: 45-46; Bryant et White, 1982:155-173) Mais bien que ces avantages sont évidents, l'expérience de décentralisation dans un certain nombre des pays du Tiers Monde indique que les résultats ne sont pas aussi satisfaisants que le laissent entendre les avantages anticipés. (Rondinelli, Nellis et Cheema, 1984:27-28) L'évaluation

des programmes de décentralisation est d'ailleurs souvent faussée car faite selon des considérations d'ordre politique et partant ne permet point de cerner les réalisations administratives de ces programmes.

D'une façon générale, le système adopté par le Sénégal ne se démarque pas de la pratique administrative française, en ce sens que l'Etat et ses agents continuent de retenir un pouvoir de supervision complète de tous les aspects des actions locales. Comme souligné par Conyers, "la majorité des programmes de décentralisation sont considérés comme une tentative de décentraliser le gouvernement national plutôt que la volonté de créer un deuxième tiers-gouvernement—une distinction subtile mais très significative".

(Conyers, 1983:105) Le but de cette étude est d'évaluer l'impact du programme de décentralisation, actuellement en voie de réalisation au Sénégal. L'accent sera mis sur la littérature ayant trait à l'importance de la décentralisation en tant que moyen de mobilisation de la population rurale. Aussi, nous allons concentrer notre analyse du système sur les conseils ruraux. Du fait que "la responsabilité financière autonome est un élément clé du concept de la décentralisation", (Rondinelli, Nellis et Cheema, 1984:43), nous étudierons particulièrement le budget et les pouvoirs budgétaires des communautés rurales.

En plus de cet objectif de "participation responsable", ainsi qu'appelé par le gouvernement, la réforme de 1972 cherche à pourvoir les collectivités locales des moyens financiers nécessaires à la conduite de leur propre développement. Afin d'atteindre ces objectifs, la réforme créa plusieurs nouvelles institutions locales : (Ministère de l'Intérieur, 1972 Titres I-IV)

- 1) Communautés rurales : un certain nombre de villages d'une zone géographique donnée, groupés pour former une unité politique locale.
- 2) Un conseil rural dans chaque communauté rurale composé de représentants, dont les deux tiers sont élus par la population locale, et le reste nommé par les coopératives locales.
- 3) Le poste de président du conseil rural, un poste de responsabilité à être rempli par un conseiller choisi et élu par ses collègues.
- 4) Un budget de communauté rurale avec pour objectif de permettre la gestion locale des ressources de la communauté rurale.
- 5) Des "Groupements ruraux" fournissent une collaboration entre les communautés rurales destinée à aider à la réalisation de projets d'infrastructure dépassant les moyens d'une simple communauté rurale.

#### LA COMMUNAUTE RURALE

La communauté rurale a été au coeur de la réforme de 1972. Toutes les autres institutions (conseils ruraux et leurs présidents, "groupements" et administration fiscale locale) dépendaient de la création de la communauté rurale. Conformément au texte de la réforme, la communauté rurale consiste en un groupe de villageois "unis par une solidarité qui résulte de leur voisinage et de leurs intérêts communs... et capables de trouver les ressources nécessaires à leur propre développement" (Ministère de l'Intérieur, 1972)

Théoriquement, la réforme a donné à la communauté rurale un statut

légal et une autonomie financière.

Contrairement à la réforme de 1960 qui n'a fait que retracer les frontières administratives, celle de 1972 laissa les frontières existantes intactes ; elle se chargea simplement de prendre l'unité administrative la plus basse, l'arrondissement, et de la diviser en des unités encore plus petites, les communautés rurales. Ainsi, selon sa taille physique et sa population, chaque arrondissement consiste maintenant entre deux à sept communautés rurales, chacune ayant son propre conseil rural. En outre, des comités de développement locaux (sous-préfecture), départementaux, et régionaux sont établis afin de planifier et de coordonner les activités de développement à l'intérieur et entre les différents niveaux administratifs. Des contraintes administratives, financières et politiques ont amené le gouvernement à réaliser la réforme en des phases échelonnées dans les diverses régions :

* Région	* Année
* Thiès	* 1972
* Sine-Saloum	* 1974
* Diourbel (Louga)	* 1976
* Casamance	* 1978
* Fleuve	* 1980
* Sénégal Oriental	* 1982
* Dakar	* 1984

(Guide Pratique du Conseiller Rural, Nov. 1984, page 9).

Ainsi, l'application de l'administration décentralisée à travers le Sénégal a été étalée sur une période de plus de 10 ans. En conséquence, l'efficacité du système ainsi que l'expérience à la fois

des administrateurs et des conseillers ruraux y opérant peuvent varier grandement d'une région à une autre. Théoriquement, ces régions où la réforme est en train d'être appliquée profiteront de l'expérience de celles qui les auront précédées.

### LE CONSEIL RURAL

En vue d'assurer la "participation responsable" de la population, les affaires de chaque communauté rurale doivent être gérées par un corps représentatif, à savoir le conseil rural. Le nombre de conseillers dépend de la population de la communauté rurale :

12 membres par les communautés rurales avec moins de 5000 habitants

15 membres pour les communautés rurales avec 5001 à 10000 habitants.

18 membres pour les communautés rurales avec 10001 à 15000 habitants

21 membres pour les communautés rurales avec plus de 15000 habitants

(loi no 72/25, du 11<sup>e</sup> avril 1972, titre II, Article 3)

Le nombre total de conseillers dans n'importe quelle communauté rurale est toujours divisible par trois: les deux tiers sont élus par la population et un tiers choisi par l'assemblée générale des coopératives de la communauté rurale. Les élections font usage d'un système de liste de parti où le gagnant prend tous les sièges. Ainsi, tous les conseillers élus d'une communauté rurale donnée sont toujours issus d'un même parti. Cet effort qui tend à garantir l'unité du conseil peut en fait éliminer la vitalité que peut pourvoir à ces institutions la compétition inhérente au multipartisme. Les conseillers élus et ceux qui représentent les coopératives servent tous pour un mandat de cinq ans.

## LE PRESIDENT DU CONSEIL RURAL

Le président est choisi parmi les conseillers élus. L'une des premières actions du sous-préfet après les élections, est de convoquer une réunion du conseil pour procéder au choix du président du conseil rural. Les représentants des coopératives, les chefs de villages, et les conseillers qui ne sont pas directement engagés dans les activités "rurales" (artisans, commerçants, transporteurs etc) ne sont pas éligibles. (Ministère de l'Intérieur, 1984: 35)

Le président du conseil rural est considéré comme un agent de l'Etat et il est le seul et unique représentant légal de la communauté rurale. Il est de la responsabilité du président d'informer la population au sujet des lois et règlements du Gouvernement, d'exécuter ces lois et règlements, et, d'assurer conjointement avec les autorités administratives, l'ordre et la sécurité dans la communauté rurale.

Le président de la communauté rurale est également responsable de l'application des délibérations du conseil rural, et peut s'il le désire demander l'assistance technique en ces matières du "chef de CER". Etant un agent de l'Etat, le président du conseil rural est directement placé sous l'autorité du sous-préfet. Si le sous-préfet pense qu'une décision prise par le président est inopportune, illégale ou non conforme à l'esprit du débat du conseil rural auquel elle s'applique, il peut soit retourner la décision au président pour révision ou/et, suspendre son exécution. (Ministère de l'Intérieur, 1984: 42)

Il existe une exception extrêmement importante au rôle du président en tant qu'exécutif des actions du conseil rural. Le président n'a aucune autorité sur l'exécution du budget de la communauté rurale qui relève légalement de la compétence du sous-préfet.

#### LE BUDGET DE LA COMMUNAUTE RURALE

En plus de l'encouragement à la "participation responsable" qui a été souligné plus haut, la réforme de 1972 s'est également attelée à donner aux communautés rurales "l'autonomie financière" par la création d'un budget de communauté rurale. Avant la réforme, une "taxe régionale" a été collectée et utilisée partiellement pour financer l'agence du gouvernement chargée de la distribution des impôts agricoles (ONCAD) (30 %), et partiellement pour le financement et le fonctionnement des projets appelés "régionaux" (45%), le reste de l'argent étant versé dans les caisses du Trésor de l'Etat (25 %). La réforme a remplacé cette taxe régionale par une "taxe rurale", dont le produit devait être programmé et géré directement par les communautés rurales elles-mêmes. Les auteurs de la réforme espéraient que cette initiative élèverait la conscience des gens quant au lien direct existant entre la collecte des taxes et leur utilisation à financer des investissements publics locaux dans leur communauté rurale.

Les auteurs de la réforme entendaient faire du budget de la communauté rurale un budget d'investissement. Certes il était inévitable et obligatoire de faire des dépenses relatives au maintien et au suivi des investissements précédents, mais il est strictement

spécifié que les fonds de fonctionnement ne pouvaient pas être utilisés pour recruter du personnel de quelque nature que ce soit. Il était craint que les communautés rurales gaspilleraient leurs rares ressources en recrutant des agents sans utilité aucune (un problème qui s'était déjà posé dans les communes municipales). Aussi l'emploi d'un tel personnel fut interdit. La communauté rurale a été astreinte de dépendre sur les employés du gouvernement central et particulièrement des "CER" pour toute assistance technique.

La section investissement devait être l'élément "moteur" du budget de la communauté rurale. Les auteurs de la réforme voulaient que les leaders locaux consacrent la plus grande partie du budget à des investissements économiques tels que des puits abyssiniens, et des puits à grand forage, des centres de vaccination, des marchés, des systèmes d'irrigation ou toute autre action susceptible de promouvoir le développement agricole de la communauté rurale. Le budget peut être également utilisé pour financer des projets de santé locaux : tels que la construction, l'approvisionnement et l'entretien de dispensaires, de cliniques d'accouchement, et de pharmacies villageoises. Les centres communautaires, les foyers de jeunesse, les frais nécessaires à l'amélioration des places publiques, les marchés, les routes, les ouvrages hydrauliques, et les cimetières constituent également des secteurs adéquats d'intervention. Même si traditionnellement il revenait à l'état de prendre soin du domaine de l'éducation, la réforme n'a pas exclu d'employer l'argent du budget de la communauté rurale pour la construction de salles de classe. Cependant le paiement des enseignants, comme celui de tout personnel,

restait strictement du domaine du gouvernement. (Loi 72/25, du 19 avril 1972, Section III)

Chaque communauté rurale était aussi tenue par la loi de contribuer 25 % de sa taxe rurale annuelle à un Fonds de Solidarité Nationale pour le "Développement des communautés rurales". (Ministère de l'Intérieur, 1972: 72/25, Loi no 72/25, Article 79) Ce fonds vise à assurer une répartition plus égale du produit de la taxe rurale, à savoir aider les budgets des pauvres communautés rurales, et celles qui font face à la sécheresse, à la famine, ou à d'autres urgences. Cependant, entre 1972 et 1985, ces fonds n'ont pas été redistribués aux communautés rurales. Au contraire, ils ont "disparu" dans les rouages administratives de Dakar.

Pendant l'année financière 1980/81, le budget annuel d'une communauté rurale au Sénégal était de 8 679 953 Francs (₣20.423). (Bouat et Fouilland, 1983: 63) Parallèlement, le budget moyen d'une communauté rurale des régions de Kaolack et Fatick pendant l'année financière 82/83 était :

Kaolack - 10 575 000 F CFA (₣24.882) (Les budget variaient de 3.097.000 CFA (₣7.287) à 21.896.000 CFA (₣51.520))

Fatick - 6.934.500 F CFA (₣16.315) (Les budgets variaient de 1.411.000 à 14 149 000 FCFA) (₣33.292)

(Source : ENEA, 1984)

Finalement, les données relatives aux budgets sur 11 des 14 communautés rurales incluses dans cette étude pour les années les plus récentes (83/84) sont : (budget total approuvé par le conseil rural)

-

Moyenne (x) - 8 900 356 FCFA (variation de 1.181.500 à 17 840 592 )  
 (\$2.780 à \$41.978)

Moyenne - 8.077.741 Francs CFA (\$19.006)

Ainsi, les chiffres pour les communautés rurales qui sont l'objet de cette étude semblent concorder avec les chiffres disponibles à partir d'autres sources.

#### CONCLUSION

La réforme administrative de 1972 mérite de gros applaudissements pour l'initiative globale qu'elle représente. Le Sénégal figure parmi une rare poignée de nations africaines à avoir pris des mesures dynamiques pour institutionnaliser un système désigné à permettre l'accès des producteurs ruraux au pouvoir politique et financier. La réforme est maintenant vieille de plus de 15 ans; les communautés rurales et les conseils ruraux opèrent actuellement dans toutes les régions du Sénégal et deviennent rapidement des institutions administratives locales communément acceptées.

Toutefois, la réforme n'est pas sans problèmes. Il est quelquefois ironique que l'application de cette réforme de décentralisation soit supervisée par une agence centrale, créée et

siégeant à Dakar, à savoir le secrétariat d'Etat à la Décentralisation. Placé sous l'autorité du Ministère de l'Intérieur, le Secrétariat d'Etat à la Décentralisation joue un rôle particulièrement important en tant qu'intermédiaire entre une bureaucratie de nature centralisée et un système décentralisé (déconcentré) constitué par les communautés rurales. Le secrétariat est directement responsable de l'application de la réforme de 1972. Cependant, il n'a au mieux qu'un contact indirect avec les opérations quotidiennes des communautés rurales. De même, le secrétariat d'Etat à la Décentralisation exerce un contrôle effectif sur les Centres d'Expansion Rurale (CER). Néanmoins, c'est l'Administration Territoriale (une autre entité administrative relevant du Ministère de l'Intérieur) qui joue le rôle plus important de supervision ou d'autorité de tutelle.

La réforme de 1972 confère un rôle important à une "autorité de tutelle" ou l'administration de supervision responsable de veiller et de corriger les actions prises par les communautés rurales et leurs conseils. (Ministère de l'Intérieur, 1984: Chapitre X) L'autorité de tutelle n'a pas été précisément identifiée par les textes. Mais le rôle a fini par être conféré à l'Administration Territoriale dont les agents sont les gouverneurs, les préfets et les sous-préfets. Toutes les actions, décisions et délibérations des communautés rurales, leurs officiers et leurs conseils sont soumises à l'approbation des agents de l'administration territoriale. Ce rôle permet à l'administration de contrôle (particulièrement au sous-préfet qui est à la base de la hiérarchie) de jouir d'un pouvoir plus considérable que celui dont

sont investies les institutions populaires elles-mêmes. En plus, il complique davantage ce système déjà complexe et qui consiste de deux administrations hiérarchiques relevant du gouvernement - l'administration territoriale et le secrétariat à la décentralisation - ainsi que de 319 communautés rurales.

Pour donner un exemple du pouvoir de l'administration de contrôle, le processus budgétaire censé donner au conseil rural le pouvoir de décider des priorités de développement de sa communauté (autonomie financière) est dominé par les sous-préfets. Le degré d'implication du conseil rural dans le processus budgétaire dépend du jugement personnel du sous-préfet, de son humeur, de sa philosophie, et de son désir de solliciter cette participation. C'est le sous-préfet qui propose le budget au conseil rural pour approbation, plutôt que le contraire. (Bouat et Fouillant, 1983, page 34) Le conseil peut modifier et réviser le document, s'il le désire, mais la version finale doit toujours faire l'approbation du sous-préfet, du préfet, et du gouverneur. Sous certaines conditions, ces derniers peuvent même s'ils le désirent, effectuer a posteriori et de fait des changements sans même consulter le conseil rural. (Ministère de l'Intérieur, 1972, loi 72/25, Articles 71/72/73.)

En matière d'administration financière, les communautés rurales sont également obligées d'allouer 25 % de la taxe rurale - versé à un Fonds central de solidarité. Ces fonds sont supposés être redistribués aux communautés rurales les plus démunies. Depuis sa création, le fonds de solidarité n'a pas encore octroyé un seul franc

aux communautés rurales. Même dans le cas où le fonds devait opérer correctement, il faut dire que 25 % est un pourcentage trop élevé pour les ressources d'une communauté rurale. Cette obligation est également dangereuse en ce sens que la communauté est astreinte à respecter cet engagement sans même avoir l'opportunité d'en débattre ou discuter d'autres alternatives. Cette pratique peut avoir ses racines dans l'ancien système de taxe régionale (décrit plus haut) où 25 % du produit des impôts étaient automatiquement versés à la Trésorerie de l'Etat.

Un grand nombre de leaders nationaux demeurent toujours réticents à l'idée de déconcentration. La mentalité administrative francophone où l'accent est mis sur un contrôle central constitue un esprit à modifier, spécialement pour ceux trop marqués par cette tradition. Landing Sané, ancien Secrétaire d'Etat à la Décentralisation a dit :

"Tout ce qui se fait à la base (du système administratif) doit obéir à une certaine éthique nationale... Il est impossible de laisser chaque communauté rurale faire ce qu'elle veut. L'autorité de tutelle est obligée de réorienter les actions (des communautés rurales)..." (Le Soleil, 1985)

Cependant, le gouvernement central n'aurait de choix à l'avenir que de donner davantage de responsabilités aux communautés rurales. Superviser les actions de 319 communautés rurales différentes éparpillées à travers le Sénégal n'est pas une tâche administrative facile. Le gouvernement, confrontée à des difficultés

sérieuses, dont la limitation des dépenses publiques, le blocage des recrutements, les problèmes d'appui logistique, et la tendance générale à l'austérité, a commencé à reconnaître qu'il ne dispose pas de tous les moyens que nécessite une application efficace et effective de ses dispositions législatives.

Il y a d'autres indices positifs que les politiques d'avenir pencheront vers plus d'indépendance des communautés rurales. Une évaluation du Gouvernement Sénégalais au sujet de la réforme voit que l'un de ses problèmes majeurs de la réforme est la demande croissante de la part des conseillers ruraux d'assumer le contrôle des processus budgétaires et comptables des communautés rurales. (BOM, 1982:38)

Le Secrétariat à la Décentralisation a même soulevé la question publiquement en maintenant qu'il est "nécessaire d'accéder aux exigences des populations ; cad, les laisser exercer elles-mêmes l'administration de leurs propres affaires... (ce qui est) principalement... une question de gestion financière." (Secrétariat d'Etat à la Décentralisation, 1985:1) Actuellement, le problème qui reste posé est celui de savoir comment permettre aussi conseillers, souvent illétrés, d'acquérir les capacités techniques qui leur sont nécessaires pour assumer avec réussite la gestion du budget de la communauté rurale.

Ainsi, les rapports entre les acteurs au niveau de la communauté rurale, que ce soit les administrateurs ou les leaders locaux, évolueront dans les années à venir. Cette monographie tentera

de jeter quelques lumières sur la nature de ces relations, telles qu'elles existent à présent. Une meilleure compréhension de ces problèmes peut aider ceux qui prennent les décisions à formuler des politiques meilleures en vue d'améliorer le système existant de décentralisation et de rendre les futures formations de cadres à même de répondre aux besoins tant des conseillers que des administrateurs.

## CHAPITRE II

### DONNEES ET METHODES

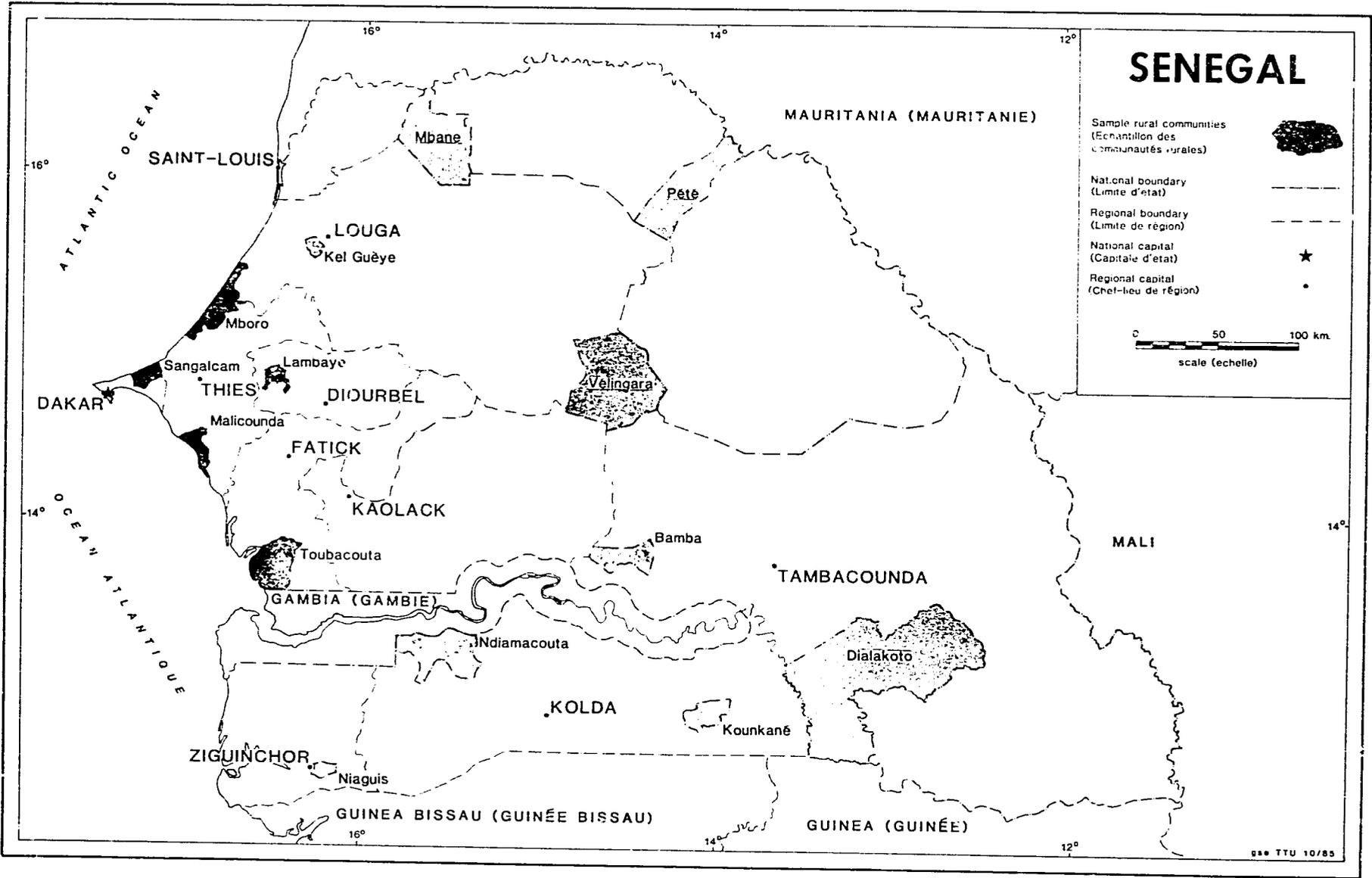
L'objectif fondamental de cette étude est la collecte de données de base concernant les conseillers ruraux du Sénégal afin de mieux aider à déterminer leurs besoins et ceux de leurs Communautés rurales. En plus, l'examen de ces données doit aider à mieux saisir la nature et l'impact de la mise en place du programme de décentralisation. L'examen du rôle, des activités, des attitudes et perceptions des conseillers ruraux fait partie d'une étude plus globale ayant pour but de passer en revue les potentialités des communautés rurales en tant que base de développement rural, particulièrement de développement économique. La sélection des communautés rurales faisant partie de cette étude est basée sur des efforts cherchant à couvrir sur une large échelle les diverses zones écologiques et d'intérêts économiques du Sénégal. Etant donné les limites en ressources et en temps, 14 communautés rurales seulement ont été choisies pour cette étude. Ces quatorze communautés rurales situées dans neuf des dix régions administratives du Sénégal (voir tableau 1) sont très représentatives des diversités ethniques et d'environnement du pays.

Pour pouvoir évaluer le degré de représentativité de ces quatorze communautés rurales par rapport aux 319 communautés rurales en général, quelques caractéristiques clé des communautés rurales de chaque région sont examinées et comparées avec les caractéristiques similaires des communautés rurales incluses dans l'étude. Les six

TABLEAU 1

## L'ECHANTILLON DES COMMUNAUTES RURALES ET DES CONSEILLERS

* *Communautés rurales	N	n	Type de conseiller			% de l'échantillon
			Prés.+ V.P.	Cons.élus	C.Coop	
*Sangalkam	21	11	2	6	3	7,64
*Diamacouta	15	11	1	7	3	7,64
*Kunkané	15	11	2	6	3	7,64
*Niaguis	15	11	2	6	3	7,64
*Lambaye	21	11	1	7	3	7,64
*Pété	18	9	1	4	4	6,25
*Mbane	21	11	2	6	3	7,64
*Bamba	18	11	1	7	3	7,64
*Dialacoto	15	11	1	7	3	7,64
*Malicounda	18	10	2	4	3	6,94
*Mboro	15	8	2	6	0	5,56
*Kelle Guèye	12	11	2	6	3	7,64
*Vélingara	12	9	1	6	2	6,25
*Toubacouta	15	9	2	4	3	6,25
*Total	231	144	22	82	39	100,01



Carte 1

caractéristiques examinées sont : la population conformément au dernier recensement (1976), le nombre de puits, écoles, coopératives, postes de santé et villages (qui sont considérés des unités officielles pour la collecte d'impôts et ayant à leur tête un chef local désigné) (PNUD, 1984). Les moyennes ( $\bar{x}$ ) de chaque caractéristique pour chaque région ont été comparées aux chiffres retenus dans les communautés rurales échantillon de cette région. Lorsque les caractéristiques de la communauté rurale échantillon se situaient dans les limites d'une unité d'écart-type par rapport à la moyenne régionale, on a considéré qu'elles étaient représentatives. Les six caractéristiques ont été examinées en tant que groupe et les communautés rurales qui furent représentatives par rapport à cinq ou six de ces caractéristiques furent considérées comme étant généralement représentatives de leurs régions. Celles qui ont rempli ces critères pour quatre caractéristiques sont considérées comme étant marginalement représentatives et celles remplissant les critères au niveau de trois caractéristiques ou moins sont généralement non-représentatives.

Ainsi qu'il peut être démontré au tableau 2, cinq parmi les dix régions (à savoir Ziguinchor, Tambacounda, Thiès, Louga et Kolda) sont bien représentées. Bien qu'il manque des données pour la région de Dakar, on suppose que Sangalkam est raisonnablement représentatif des deux communautés rurales de la région. Les deux communautés rurales échantillon qui font partie de la région de St. Louis sont au moins marginalement représentatives de la région. Les deux communautés rurales des régions de Louga et Thiès respectivement qui

TABLEAU 2

## LA REPRESENTATIVITE DES ECHANTILLONS DES COMMUNAUTES RURALES

* communauté rurale et région		POP' 76'	PUITS	ECOLLES	COOPS	*
* Niaguis	CR	6971	22	9	5	*
* Ziguinchor	Région (x)	7974 +	61 +	8 +	6 +	*
*	écart-type	1880	40	2,7	3,4	*
* Lambaye	CR	15646	96	2	8	*
* Diourbel	Région (x)	10076 +	41 -	2,8 +	5 -	*
*	écart-type	6274	31	2,9	2	*
* Pété	CR	12219	15	12	10	*
* ST. Louis	Région (x)	13656 +	23 +	6,9 -	6 +	*
*	écart-type	4510	23	2,6	4,9 +	*
* Mbane	CR	12833	21	6	7	*
* ST. Louis	Région (x)	13656 +	23 +	6,9 -	6 +	*
*	écart-type	4510	23	2,6	4,9	*
* Bamba	CR	7389	41	3	11	*
* Tambacounda	Région (x)	7333 +	48 +	3 +	6,4 -	*
*	écart-type	2998	44	2	3,5	*
* Dialacoto	CR	5797	41	2	5	*
* Tambacounda	Région (x)	7333 +	48 +	3 +	6,4 -	*
*	écart-type	2998	44	2	3,5	*
* Malicounda	CR	17369	61	9	5	*
* Thiès	Région (x)	15284 +	109 +	5,3 +	5,7 +	*
*	écart-type	4575	48	3,9	2,5	*
* Mboro	CR	25079	105	8	10	*
* Thiès	Région (x)	15284 -	109 +	5,3 +	5,7 -	*
*	écart-type	4574	48	3,9	2,5	*
* Ke1 Guèye	CR	5854	52	1	2	*
* Louga	Région (x)	7640 +	28 +	1,8 +	3,5 +	*
*	écart-type	4213	29	1,4	1,9	*
* Vélingara	CR	2859	4	1	2	*
* Louga	Région (x)	7640 -	28 -	1,8 +	3,5 +	*
*	écart-type	4213	29	1,4	1,9	*
* Toubacouta	CR	13096	128	8	8	*
* Fatick	Région (x)	10508 +	38 -	4 -	4,9 -	*
*	écart-type	6034	43	2,1	3,0	*
* Ndiamacouta	CR	16516	144	3	11	*
* Kolda	Région (x)	8737 -	113 +	4 +	7 -	*
*	écart-type	2971	75	2,3	2,8	*
* Kounkane	CR	11544	184	4	6	*
* Kolda	Région (x)	8737 +	113 +	4 +	7 +	*
*	écart-type	2971	75	2,3	2,8	*
* Sangalkam	CR	-	-	-	-	*
* Dakar	Région (x)	-	-	-	-	*
*	écart-type	-	-	-	-	*

Tableau 2 suite

		!POSTE DE SANTE!	VILLAGE	REPRESENTAT. *
				!CHARACTERIST. *
* Niaguis	CR	3	12	
* Ziguinchor	Région (x)	2,7 +	20 +	6/6
*	écart-type	1,5	14	
* Lambaye	CR	1	52	
* Diourbel	Région (x)	0,9 +	36 -	3/6
*	écart-type	0,4	13,4	
* Pété	CR	6	36	
* ST. Louis	Région (x)	2,3 -	33 +	4/6
*	écart-type	1,4	20,4	
* Mbane	CR	2	63	
* ST. Louis	Région (x)	2,3 +	33 +	4/6
*	écart-type	1,4	20,4	
* Bamba	CR	2	63	
* Tambacounda	Région (x)	1,5 +	47 +	5/6
*	écart-type	1,2	27	
* Dialacoto	CR	1	38	
* Tambacounda	Région (x)	1,5 +	47 +	6/6
*	écart-type	1,2	27	
* Malicounda	CR	2	22	
* Thiès	Région (x)	1,8 +	51 +	6/6
*	écart-type	1,3	30	
* Mboro	CR	2	66	
* Thiès	Région (x)	1,8 +	51 +	4/6
*	écart-type	1,3	30	
* Kel Guèye	CR	1	40	
* Louga	Région (x)	0,5 +	54 +	6/6
*	écart-type	0,6	23	
* Mélingara	CR	1	65	
* Louga	Région (x)	0,5 +	54 +	
*	écart-type	0,6 +	23	
* Toubacouta	CR	3	51	
* Fatick	Région (x)	1,5 -	27 -	1/6
*	écart-type	1,2	19	
* Ndiamacouta	CR	2	90	
* Kolda	Région (x)	0,6 -	52 -	2/6
*	écart-type	0,6	26	
* Kounkane	CR	1	79	
* Kolda	Région (x)	0,6 +	52 -	5/6
*	écart-type	0,6	26	
* Sangalkam	CR			
* Dakar	Région (x)	-	-	-
*	st. deu.			

+ représentatif, - non représentatif

sont représentatives d'une manière uniquement marginale complètent donc celles qui sont plus représentatives et qui font partie de l'échantillon couvrant ces mêmes régions.

La faiblesse principale de l'échantillon se situe au niveau des zones qui constituent le coeur du bassin arachidier, à savoir Diourbel, Fatick et Kaolack. La communauté rurale de Lambaye dans la région de Diourbel est plus large et mieux équipée que la communauté rurale type de cette région et il s'est avéré qu'elle était représentative de seulement trois parmi les six caractéristiques. Toubacouta (Fatick) est beaucoup mieux équipée que les communautés rurales-types de la région et peut être considérée comme étant représentative d'une seule caractéristique, à savoir la population. Il n'existe aucune communauté rurale dans l'échantillon en provenance de la région de Kaolack. Ainsi, l'ancienne région du Sine-Saloum, composée des 41 communautés rurales de Kaolack et les 35 communautés rurales de Fatick est représentée d'une manière uniquement marginale au sein de l'échantillon. Malheureusement, les organisateurs de l'étude générale n'ont pas voulu reconnaître les limites de leur choix, et n'étaient pas prêts à considérer, et à examiner les modifications qui leur furent suggérées.

La conception de l'échantillonnage s'est faite sous la forme d'un échantillon groupé à plusieurs phases. Dans le contexte de cette sélection de communautés rurales, un cadre d'échantillonnage au niveau des conseillers a été établi. A l'intérieur de ces groupes, trois sous-groupes séparés ont été sélectionnés aux fins d'interviews.

En raison de leur statut, tous les présidents et vice-présidents des communautés rurales de l'échantillon furent choisis en priorité pour être interviewés. Le reste des conseillers fut divisé en deux groupes selon le mode dont ils furent sélectionnés. Les deux tiers des membres de chaque conseil sont choisis par vote populaire, utilisant un système de liste de parti où le vainqueur prend tous les sièges à pourvoir. Le président et le vice-président sont sélectionnés à partir de ce groupe de conseillers. Le tiers restant des conseillers est élu par les coopératives des communautés rurales concernées, par le biais de liste de parti avec la règle que le parti vainqueur prend tous les sièges.

Un échantillon stratifié et sélectionné au hasard a été constitué de différents genres de conseillers dans une proportion de deux à un. Dans chaque communauté rurale la liste des interviewés était composée de la personne du président et du vice-président du conseil, de six conseillers élus et de trois conseillers représentant les coopératives. Ainsi, les conseillers élus, qui comprennent le président et le vice-président, sont légèrement surreprésentés dans l'échantillon par rapport aux conseillers venant des coopératives. En outre, les petites communautés sont légèrement surreprésentées parce que les échantillons établis à leur niveau sont de la même dimension que ceux relatifs aux grandes communautés rurales.

Un système de sélection des remplacements a été désigné pour être utilisé dans le cas où les conseillers choisis ne seraient pas présents dans leurs communautés rurales respectives pendant la semaine

d'interview. Dans l'échantillon composé de 154 conseillers (non compris les remplacements), 144 interviews furent conduites, ce qui a donné un taux de couverture de 93,5 %. Cet échantillon de 144 conseillers représente 62,3 % de l'univers des 231 conseillers des quatorze communautés rurales incluses dans cette étude.

En dépit du fait que les communautés rurales de cette étude ne sont pas totalement représentatives des communautés rurales du Sénégal, il n'y a pas de raison de penser qu'il existe des différences significatives au niveau des conseillers pour les sept régions qui sont bien représentées dans l'échantillon et les trois régions qui ne le sont pas. Cependant, en raison des incertitudes liées aux échantillons choisis, les résultats et les différences à tirer de ces données doivent être considérés comme ayant une valeur indicative plutôt que définitive. En d'autres termes, tout effort de généralisation à partir de ces résultats doit être entrepris avec la prudence appropriée.

L'instrument d'enquête mis au point pour cette étude est composé de 45 questions, dont certaines ayant des parties multiples (voir annexe 1). Le questionnaire, originellement écrit en français, a été traduit en trois langues locales: Wolof, Mandingue et Pulaar. Après de multiples traductions et confrontations entre les traducteurs, une traduction jugée "meilleure" pour chaque langue a été retenue. Les traductions furent enregistrées sur bandes magnétiques et distribuées avec des magnétophones aux agents conduisant les interviews pour étude. Un cours de formation de trois jours fut

organisé pour ces agents. Pendant ces séances de formation, les problèmes et irrégularités susceptibles d'être posés ont été passés en revue et des exercices de conduire l'interview ont été pratiqués. Tous les agents sont des diplômés des collèges de la Planification ou de l'Aménagement du Territoire de l'ENEA et possèdent une expérience importante en la conduite d'interviews dans le milieu rural. En outre, les membres sénégalais de l'encadrement de l'ENEA ont conduit plusieurs de ces interviews.

Les interviews ont été bien exécutées et les agents qui les ont assurés ont rencontré peu de problèmes sur le terrain. Cependant, la validité des résultats de plusieurs interviews conduites à Sangalkam dans la région de Dakar est douteuse. En effet, en contradiction avec le processus d'interview standard, un membre expatrié du personnel de l'ENEA, s'est mêlé sans permission préalable, à plusieurs interviews effectuées à Sangalkam. Il est clair, comme indiqué par les résultats obtenus, que cette présence a eu un impact négatif sur le degré de spontanéité et de franchise des personnes interviewées. Le nombre de questions pour lesquelles les répondants ont soit déclaré ne pas connaître la réponse ou refusé de répondre à ces interviews est strictement supérieur à celles conduites dans toute autre zone. Les problèmes qui ont été soulevés dans cette communauté rurale peuvent également résulter, du moins partiellement, du fait que Sangalkam est une nouvelle communauté rurale et que les conseillers, à l'heure des interviews, n'avaient pas encore eu une réunion ou voté un budget.

## CHAPITRE III

## CARACTERISTIQUES DE BASE DES CONSEILLERS

Les 144 conseillers interviewés au cours de cette étude proviennent de 14 communautés rurales choisies dans neuf des dix régions du Sénégal. Parmi ces conseillers, 22 soit 15,4 % sont soit des présidents soit des vice-présidents de leur conseil respectif; 82, c'est à dire 57,3 % sont des conseillers élus et 39, soit 27,3 % ont été choisis pour représenter les coopératives (voir tableau 3). Ainsi, tel que déjà mentionné, les conseillers élus sont légèrement sur-représentés au niveau de l'échantillon et les conseillers représentant les coopératives sont, en revanche, légèrement sous-représentés. Tandis que 33 % de tous les conseillers sont des représentants des coopératives, 27,3 % seulement de notre échantillon proviennent de cette dernière catégorie.

La répartition ethnique de ces conseillers est présentée au tableau 4. Le groupe le plus important de conseillers est composé de Wolof (32,6 %), suivi des Peuls (22,2 %), des Mandingues (10,4 %), des Toucouleurs (9,7 %), des Sérères (9 %) et de neuf autres groupes ethniques, chaque groupe constituant moins de 5 % de l'échantillon des conseillers. Si nous comparons ces chiffres avec la répartition de la population nationale selon l'ethnicité, les conseillers semblent refléter la distribution ethnique de la population sur le plan national. C'est probablement le résultat d'un effort conscient de la part du Parti Socialiste (P.S.) d'équilibrer minutieusement les listes des partis par rapport aux réalités ethniques.

TABLEAU 3  
TYPES DE CONSEILLERS INTERVIEWES

* Poste	n	Pourcentage (%)	*
* Président conseil rural	11	7,69	*
* V. Président conseil rural	11	7,69	*
* Conseiller élu	82	57,34	*
* Conseiller représentant * les coopératives	39	27,27	*
* TOTAL	143	100,0	*

TABLEAU 4  
 GROUPES ETHNIQUES DES CONSEILLERS INCLUS DANS L'ETUDE

* ETHNIE *	n	Pourcentage de l'échantillon	% DE LA POP.NAT.
* WOLOF *	47	32,64	(41,0)
* SERERE *	13	9,03	(14,7)
* TOUCOULEUR *	14	9,72	(10,8)
* PEUL *	32	22,22	(12,4)
* DIOLA *	5	3,47	(5,4)
* MANDINGUE *	15	10,42	(2,9)
* BAMBARA *	4	2,78	(1,3)
* SARAKHOLE *	1	0,69	(1,2)
* LEBU *	6	4,17	(1,9)
* BALANTE *	1	0,69	(0,7)
* MALINKE *	2	1,39	(0,5)
* MANJAAC *	2	1,39	(0,9)
* MAURE *	1	0,69	(1,2)
* DIAKHANGKE *	1	0,69	(--)
* TOTAL *	144	100,00	(94,9)

Comme indique la comparaison des tableaux 5 et 6, la distribution des conseillers par communauté rurale reflète la répartition ethnique de la population dans chaque communauté. Ce degré général de représentativité ethnique des conseillers est également valable pour les positions de président et de vice-président du conseil. L'exception fondamentale semble résider au niveau des petits groupes ethniques. Ces derniers ont peu de chances de voir un des leurs élus au conseil, sauf dans les endroits où ils sont concentrés dans une même communauté rurale. C'est le cas, par exemple, des Lébous, qui sont majoritaires à Sangalkam.

Comme prévu, le niveau d'instruction des conseillers est, selon n'importe quel critère, tout à fait faible. Presque le quart d'entre eux n'a reçu aucune sorte d'instruction. Soixante pour cent ont suivi simplement les cours de l'École Coranique. Seuls 16 % ont fréquenté une école d'enseignement élémentaire (primaire) ou secondaire, avec 5 % ayant terminé l'école primaire et 3 % sans aucune instruction secondaire. Les problèmes liés aux représentants qui ne possèdent pas les aptitudes élémentaires en matière d'alphabétisation pourraient être du moins partiellement surmontés grâce à des séances de formation et à des séminaires avec pour objectif de familiariser les conseillers avec les routines et réglementations gouvernant le travail du conseil. Mais, nous nous heurtons ici aussi à un obstacle important: Seulement 38 % des conseillers ont bénéficié d'une quelconque formation de préparation à leur futur rôle de conseiller. Les difficultés auxquelles les conseils ruraux ont à faire face dans la conduite de leurs affaires sont, au moins partiellement, liées à

TABLEAU 5  
LES ETHNIES DES CONSEILLERS PAR COMMUNAUTE RURALE

* * COMMUNAUTES RURALES *	* n *	* ETHNIE DES CONSEILLERS PAR ORDRE D'IMPORTANCE *			
		* ETHN.PRINCIP. *	* 2 EME *	* 3 EME *	* 4 EME *
* SANGALKANI *	* 11 *	* Lebu (54,5) *	* Wolof (36,4) *	* Sérère (9,1) *	* - *
* DIAMACOUTA *	* 11 *	* Peul (54,5) *	* Toucou. (45,5) *	* - *	* - *
* KUNKANE *	* 11 *	* Peul (72,7) *	* Manding. (9,1) * * Diakangk. (9,1) *	* - *	* - *
* NIAGUIS *	* 11 *	* Diola (45,5) *	* Manding. (18,2) * * Manjaac (18,2) *	* Balante (9,1) * * Wolof (9,1) *	* - *
* LAMBAYE *	* 11 *	* Wolof (90,9) *	* Peul (9,1) *	* - *	* - *
* PETE *	* 9 *	* Toucou. (88,9) *	* Peul (11,1) *	* - *	* - *
* MBANE *	* 11 *	* Wolof (45,5) *	* Peul (45,5) *	* Maure (9,1) *	* - *
* BAMBA *	* 11 *	* Wolof (45,5) *	* Manding. (27,3) *	* Peul (18,2) *	* Sér. (9,1) *
* DIALACOTO *	* 11 *	* Manding (54,4) *	* Bambara (18,2) *	* Peul (9,1) * * Sarakhol (9,1) * * Malinke (9,1) *	* - *
* MALICOUNDA *	* 10 *	* Sérère (50,0) *	* Wolof (30,0) *	* Bambara (20) *	* - *
* MBORO *	* 8 *	* Wolof (87,5) *	* Sérère (12,5) *	* - *	* - *
* KELLE GUEYE *	* 11 *	* Wolof (90,9) *	* Peul (9,1) *	* - *	* - *
* VELINGARA *	* 9 *	* Peul (77,8) *	* Wolof (22,2) *	* - *	* - *
* TOUBACOUTA *	* 9 *	* Sérère (55,6) *	* Manding. (33,3) *	* Malinké (11,1) *	* - *

TABLEAU 6  
GROUPE ETHNIQUE DE LA POPULATION PAR COMMUNAUTE RURALE

* COMMUNAUTES RURALES *	ETHNIE DE LA POPULATION PAR COMMUNAUTE RURALE			
* SANGALKAM *	-	-	-	-
* DIAMACOUTA	Toucouleur (78,2)	Manding.(7,2)	Peul (1,3)	-
* KUNKANE	Peul (87,1)	Manding.(11,2)	-	-
* NIAGUIS	Diola (32,1)	Manding.(29,6)	Manjaac(14,8)	-
* LAMBAYE	Wolof (93,1)	Sérère (6,2)	Peul (0,7)	-
* PETE	Peul (50,5)	Toucoul.(49,5)	-	-
* MBANE	Wolof (58,7)	Peul (37,8)	Maure (3,5)	-
* BAMBÀ	Wolof (41,3)	Peul (33,4)	Manding.(11,6)	Sér.(8,6)
* DIALACOTO	Mandingue (55,3)	Peul (34,8)	-	-
* MALICOUNDA	Sérère (48,0)	Wolof (25,6)	Bambara(19,6)	-
* MBORO	Wolof (80,1)	Peul (19,9)	-	-
* KELLE GUEYE	Wolof (93,5)	Peul (6,5)	-	-
* VELINGARA	Peul (82,8)	Wolof (11,1)	-	-
* TOUBACOUTA *	-	-	-	-

\* Les données de ces ethnies n'existent pas.

TABLEAU 7  
LE NIVEAU D'EDUCATION DES CONSEILLERS

* NIVEAU D'ETUDES *	n	Pourcentage (%)
* PAS D'EDUCATION FORMELLE *	32	23,53
* ECOLE KORANIQUE *	81	59,56
* ECOLE PRIMAIRE INCOMPLETE *	12	8,82
* ECOLE PRIMAIRE *	7	5,15
* ECOLE SECONDAIRE *	4	2,94
* TOTAL *	136	100

cette absence d'instruction et de recyclage.

La moyenne d'âge des conseillers est de 52 ans. Quarante trois pourcent des conseillers interviewés sont âgés de 55 ans ou plus (l'âge normal pour faire valoir ses droits à la retraite est de 55 ans au Sénégal). L'âge des conseillers varie de 26 à 79 ans. Dans les sociétés rurales, on associe la sagesse et le leadership à l'âge. Aussi il n'est pas surprenant que les jeunes constituent une proportion très infime des conseillers en dépit du fait qu'ils représentent une grande majorité de la population (12 % d'entre eux ont entre 26 et 35 ans, et 13% entre 36 et 44 ans). Ce même phénomène existe quant aux positions hiérarchiques au niveau du conseil. Bien que 43 % des conseillers aient 55 ans ou plus, 62 % des présidents et vice-présidents du conseil se trouvent dans cette tranche d'âge. Tandis que 26 % des conseillers ont moins de 45 ans, seuls 9,5 des membres du conseil (présidents et vice-présidents) appartiennent à cette catégorie d'âge.

La plupart des conseillers gagnent leur vie en tant que paysans, même si d'autres occupations sont également représentées dans l'échantillon (c'est-à-dire : d'autres personnes exerçant d'autres occupations). Puisque la fonction de conseiller n'engendre pas de salaire mais de dépenses, il y a beaucoup de personnes qui estiment que cette charge est une affaire coûteuse. Par exemple, dans l'une des communautés rurales incluses dans cette étude, il y a quelques conseillers qui résident à 150 km ou plus du siège de la communauté rurale.

TABLEAU 8  
L'AGE DES CONSEILLERS

* DATE DE NAISSANCE *	AGE (ans)	n	pourcentage (%)
* 1906 - 16 *	> 68	12	8,45
* 1917 - 30 *	55 - 68	49	34,51
* 1931 - 40 *	45 - 54	45	31,69
* 1941 - 49 *	36 - 44	19	13,38
* 1950 - 59 *	26 - 35	17	11,97
* TOTAL *		142	100

$x = 33,37$

écart-type = 11,77



Chaque fois qu'une réunion est convoquée ou que les conseillers sont appelés à assister à une cérémonie qui doit être présidée par un membre du gouvernement, les conseillers doivent abandonner leur travail et dépenser de l'argent pour le voyage, la nourriture et le logement afin d'y assister. Ils se plaignent du fait que les chefs de village reçoivent au moins un pourcentage de la taxe rurale en compensation de leur travail, mais qu'eux, en revanche, ne reçoivent rien. Bien que finalement tous les conseillers ont une activité agricole, environ 30 % exercent une autre occupation, à savoir l'exploitation d'un petit commerce, le travail de maçonnerie, celui de peseur de coopérative, la pêche etc. En outre, 5,7 % sont en même temps chefs de village et conseillers (même si cela est formellement interdit) et 4,3 % sont des chefs religieux musulmans locaux (marabouts).

Etant donné le fait que le conseil ne peut employer directement des personnes, il y a donc peu ou pas de frais de patronage à tirer par les conseillers. Les formalités aux contrats pour le bénéfice du conseil sont manipulées directement par le sous-préfet, ce qui limite donc l'influence potentielle des conseillers dans ce domaine. Le seul secteur où les conseillers peuvent éventuellement exercer une influence considérable, est celui du domaine important de l'allocation des terres. Il semble alors qu'il n'existe point d'avantages à gagner en servant dans le conseil. Par ailleurs, les conseillers sont souvent blâmés par leurs électeurs pour avoir échoué à attirer des projets de développement et autres profits au niveau de leurs villages. Le statut local et les finances

TABLEAU 10  
LES OCCUPATIONS DES CONSEILLERS

OCCUPATION	n	POURCENTAGE (%)
Cultivateur ou Eleveur	98	70,0
Chef de village	8	5,7
Marabout	6 (7*)	4,3
Commerçant + Cultivateur	9	6,4
Fonctionnaire (ou Fonct.en retraite)	5	3,6
Cultivateur + autre (Pêcheur, Maçon, Peseur, Menuisier, Coordonnier)	12	8,6
Autre (Maçon, Managère)	2	1,4
TOTAL	140	100

\* Un des chefs de village est aussi un marabout

TABLEAU 11  
TITULARITE DU CONSEIL

* * COMMUNAUTE RURALE	* * REGION	* * % DES CONSEILLERS * ELUS EN 1984 POUR * LA PREMIERE FOIS	* * n
* * Diamacouta	* * Kolda	* * 72,7	* * 11
* * Kounkane	* * Kolda	* * 36,4	* * 11
* * Niaguis	* * Ziguinchor	* * 63,6	* * 11
* * Lambaye	* * Diourbel	* * 90,0	* * 10
* * Pété	* * St, Louis	* * 22,2	* * 9
* * Mbane	* * St, Louis	* * 18,2	* * 11
* * Malicounda	* * Thiès	* * 50,0	* * 10
* * Mboro	* * Thiès	* * 75,0	* * 8
* * Kel Guèye	* * Louga	* * 36,2	* * 11
* * Vélingara	* * Louga	* * 22,2	* * 9
* * Toubacouta	* * Fatick	* * 33,3	* * 9
* *	* *	* * x = 47,3 * range = 18,2 - 90,0	* * 110

\* Dans les Régions de Dakar et Tambacounda, la réforme n'a commencé qu'en 1984. Donc, tous les conseillers à Sangalkam, à Bamba et à Dialacoto ont été élus pour la première fois en 1984.

personnelles des conseillers souffrent souvent en conséquence de leur position d'élus.

Cela étant, nous devrions nous attendre à un taux assez élevé de démission parmi ces conseillers. Dans trois des quatorze communautés rurales de notre échantillon (Sangalkam, Bamba et Dialacoto), ce n'est qu'en 1984 que les premiers conseillers ont été élus. Aussi, il a été impossible de considérer le problème de démission dans ces cas. Pour les onze autres communautés rurales, le taux de démission aux élections de 1984 est juste en dessous de 50 % (47,13 %), avec une variance de 18,2 à 90 %. Compte tenu du fait que les élections se font par liste de parti et du manque d'avantages provenant de la situation de conseiller, il apparaît que la plupart de ceux qui décident de ne pas se présenter pour ré-élection le font volontairement. Cependant, les personnes qui assument la charge de président ou de vice-président d'un conseil sont généralement au moins à leur deuxième mandat. Seuls 15 % des responsables suprêmes des conseils ont été élus au conseil pour la première fois en 1984. Donc, le fait d'effectuer au moins un terme dans le conseil semble être la condition requise pour accéder à l'office de président ou de vice-président. Mais ici également la longévité est incertaine. Moins de la moitié de tous les présidents de conseil dans notre échantillon servaient à ce poste pour un second voire un troisième mandat.

En termes d'affiliations religieuses, les conseillers, à l'instar de la population considérée dans sa globalité, sont musulmans à une écrasante majorité (98 %). Parmi les différentes sectes et fraternités islamiques, les Tidjanes semblent dominer l'arène politique, avec 59 % des conseillers de notre échantillon comme adhérents. Les Mourides viennent en seconde place avec 20 %,

TABLEAU 12  
RELIGION PAR COMMUNAUTE RURALE

* COMMUNAUTES RURALES	n	MOURIDE %	TIDJANE %	KHADRIYA %	CATHOLIQUE %
* SANGALKAM	11	9,1	81,8	9,1	-
* DIAMACOUTA	11	-	100,0	-	-
* K'UNKANE	11	-	72,7	27,3	-
* NIAGUIS	11	18,2	27,3	27,3	27,3
* LAMBAYE	11	100,0	-	-	-
* PETE	9	-	100,0	-	-
* MBANE	11	-	63,6	36,4	-
* BAMBA	11	9,1	72,7	18,2	-
* DIALACOTO	11	-	18,2	81,8	-
* MALICOUNDA	10	10,0	90,0	-	-
* MBORD	8	12,5	75,0	12,5	-
* KELLE GUEYE	11	90,9	9,1	-	-
* VELINGARA	9	22,2	77,8	-	-
* TOUBACOUTA	9	-	55,6	44,4	-
* POURCENTAGE TOTAL (%)	100 (144)	20,1 (29)	59,0 (59)	18,8 (27)	2,1 (3)
* FOURCENTAGE Prés. + V.P	22	13,6	63,6	22,7	-

suivis des Khadriya avec 19 %. Les catholiques représentent environ seulement 2 % de l'échantillon. Si nous examinons les positions de leadership (présidents et vice présidents de conseils), les Tidjanes sont représentés proportionnellement à leur pourcentage de conseillers, mais les Khadriya sont légèrement sur-représentés et les Mourides, sous-représentés dans ces positions de leadership (voir tableau 12).

Les différentes appartenances religieuses des conseillers ne sont pas réparties d'une manière égale, mais ont tendance à se concentrer dans certaines communautés rurales. Par exemple, les Mourides constituent le groupe dominant parmi les conseillers dans deux communautés rurales, à savoir Lambaye et Kelle Guèye, où ils représentent respectivement 100 et 91 % des conseillers. Ce fait n'est pas surprenant étant donné que ces deux communautés rurales sont toutes relativement proches de la ville-siège du Mouridisme, Touba. Cependant, ce qui est surprenant, c'est le degré de concentration des Mourides. Ces deux communautés rurales possèdent presque les trois quarts de tous les conseillers Mourides de notre échantillon. C'est donc grâce à cette concentration de support et à la concentration de richesses qui en découle que les Mourides trouvent leur force politique. Les Khadriya sont prédominants dans une communauté rurale, Dialacoto, mais ils sont répartis d'une façon plus égale parmi les autres conseils, avec trois ou quatre conseillers dans chacun de quatre autres conseils. Les Tidjanes sont représentés dans treize conseils et dominant (jouissent d'une majorité absolue) dans dix des quatorze conseils. Cela est conforme au rôle important que jouent les

Tidjanes en tant que tenants de positions de la politique nationale.

En résumé, les conseillers ont tendance à être étroitement liés à leurs communautés rurales respectives, par ethnicité et religion. Ils sont en quelque sens plus âgés que la population prise globalement à une très grande majorité des hommes, et généralement des paysans par profession. Leur niveau d'instruction est très bas, et ils ont reçu très peu ou pas du tout de recyclage pour suppléer à leurs lacunes. Il y a un taux relativement élevé de démission au niveau des conseils même parmi les leaders de conseil. Les responsables des conseils ont tendance à devenir titulaires dès qu'ils sont choisis pour ces postes de conseillers. Il est tout à fait évident que les conseillers ont une expérience et des connaissances limitées les préparant peu à leur rôle de servir dans des organisations de promotion du développement rural.

## CHAPITRE IV

### MODULES DE COMMUNICATION

La circulation de l'information au sein du conseil et les contacts entre conseillers et d'autres autorités jouent un rôle important à déterminer leurs attitudes et agissements. En effet ces informations exercent non seulement une influence considérable sur les actions du conseil, mais également sur les perceptions du conseil et du gouvernement en général. Les conseillers dans les zones rurales sont généralement exclus des contacts avec des autorités du gouvernement central et doivent par conséquent dépendre largement sur les contacts locaux pour les aider à comprendre et à réagir aux problèmes de stratégie nationale et régionale. Le niveau de développement des réseaux de communication peut être utilisé comme un indicateur de la façon dont les conseils ruraux remplissent le rôle qui leur est dévolu par la réforme administrative, à savoir "le suivi des efforts de développement locaux entrepris par les communautés rurales et leurs représentants élus. (Secrétariat d'Etat à la Décentralisation, 1985, p.1)

#### CONTACTS DES CONSEILLERS

Si les conseils agissent en toute indépendance, on devra s'attendre à ce que les contacts des conseillers se concentrent au niveau du président du conseil et du chef de CER qui sont chargés

d'agir respectivement en tant que leader et agent d'exécution des décisions du conseil. Les autorités administratives sont donc supposées intervenir et influencer très peu les décisions des communautés que ne doivent le faire le conseil et ses organes d'exécution. Les conseillers dans leur rôle de représentants de l'opinion publique locale sont également censés maintenir des contacts réguliers avec l'élite locale, à savoir les chefs de village, les autorités religieuses et les leaders des coopératives. Ainsi donc, un niveau élevé de contact est souhaité de se développer par le biais de ce réseau.

Ces espoirs sont au moins partiellement satisfaits tel qu'indiqué par le tableau 13, lorsque nous considérons la fréquence de contacts. Les personnalités avec lesquelles les conseillers ont les contacts les plus fréquents sont les chefs de village. Plus de la moitié des conseillers voient leur chef de village tous les jours ou tous les deux jours (comme noté dans le chapitre précédent, 5,7 % des conseillers sont eux-mêmes des chefs de villages et partant 50% est un chiffre assez conservatif). Il est à noter également que plus de trois quarts de tous les conseillers voient le(s) chef(s) de village(s) au moins une fois par semaine. L'influence continue de l'élite traditionnelle sur le comportement des conseils ne peut donc être ignorée.

TABLEAU 13

## CONTACT ENTRE LES CONSEILLERS ET LES AUTRES RESPONSABLES

* * *	SOUS-PRÉFET		CHEF CER		PRES. DE CONSEIL		AUTRE CONSEILLER*	
* * FREQUENCE	n	%	n	%	n	%	n	%
* * CHAQUE JOUR	3	2,08	5	3,47	27	20,0	18	12,8
* * TOUS LES DEUX * JOURS	7	4,86	5	3,47	20	14,8	21	14,9
* * UNE FOIS PAR * SEMAINE	42	29,17	27	18,75	62	45,9	60	42,6
* * UNE FOIS PAR MOIS	54	37,50	37	25,69	13	9,6	32	22,7
* * <UNE FOIS PAR MOIS	38	26,39	70	48,61	13	9,6	10	7,1
* * TOTAL	144	100	144	100	135	100	141	100,1
* * MEDIANE	1/MOIS		1/MOIS		1/SEMAINE		1/SEMAINE	

TABLEAU 13 (suite)

CHEF DU VILLAGE		AUTORITES RELIGIEUSES		PRES. DE COOPERATIVE*	
n	%	n	%	n	%
49	35,77	10	7,3	36	27,69
20	14,6	20	14,6	14	10,77
37	27,01	28	20,44	37	28,46
12	8,76	20	14,6	17	13,08
19	13,87	59	43,01	26	20,00
137	100,01	137	100	130	100
TOUS LES DEUX JOURS		1/MOIS		1/SEMAINE	

Un second personnage de grande importance pour les conseillers, à savoir le président de la coopérative locale, est représentatif d'une partie des élites économiques locales. En dépit du fait que les coopératives n'ont pas fonctionné d'une manière très efficace pendant de nombreuses années, les individus qui en sont les présidents jouent un rôle important dans les affaires économiques locales et aussi en tant que piliers du parti dominant. Plus des deux tiers de tous les conseillers de l'échantillon ont des contacts avec le président de la coopérative locale au moins une fois par semaine. L'influence des présidents des coopératives et les changements de cette influence à la suite de la réforme du mouvement coopératif ont un impact majeur sur le fonctionnement du conseil.

Le président du conseil semble être la principale cause aux diverses interactions au sein du conseil. Il est en contact régulier avec la plupart des membres du conseil et en effet, plus de 80 % de ces derniers affirment qu'ils le voient au moins une fois par semaine. De même, un niveau aussi élevé d'interaction entre les conseillers eux-mêmes existe. Mais dans ce cas, il s'agit généralement de contacts entre de petits groupes de conseillers ou de contacts individuels entre deux conseillers appartenant à la même zone géographique d'une communauté rurale déterminée. Le président du conseil joue un rôle plus vital à cause de sa position de point de contact avec d'autres groupes de leadership divers.

Les contacts entre les conseillers et les agents gouvernementaux, les sous-préfets et les chefs de CER sont limités.

Environ seulement un tiers des conseillers ont des contacts avec le sous-préfet une fois par semaine ou plus et environ un quart d'entre eux ont des contacts hebdomadaires avec le chef de CER. Cela est quelque peu surprenant étant donné que le chef de CER est chargé de l'exécution des politiques de la communauté rurale. Cependant, étant donné que la plupart des chefs de CER sont responsables de deux à sept communautés rurales, leur temps doit donc être divisé entre plusieurs zones, ce qui limite le contact effectif avec chacune d'elles. Néanmoins, cela ne peut suffire à expliquer que presque 50 % des conseillers rapportent qu'ils n'ont pratiquement pas de contact avec le chef de CER (moins d'une fois par mois).

Enfin, les contacts des conseillers avec les autorités religieuses sont quelque peu limités. Cependant, la signification de ces contacts ne doit pas être sous-estimée, particulièrement à cause de l'importance des liens entre les autorités religieuses et les leaders des coopératives. Cela est particulièrement vrai pour ce qui est du bassin arachidier et peut-être davantage chez les Mourides que chez tout autre groupe religieux.

## CONTACTS SELON LE TYPE DE CONSEILLER

Puisqu'il semble que les présidents de conseils sont au centre des communications du conseil, il serait peut-être plus intéressant de subdiviser notre échantillon en différentes catégories de conseillers afin de s'assurer de la nature des principaux liens qui existent entre les agents du conseil et les autres types de leaders. De cette façon, nous pourrions minimiser le problème qui résulte de l'examen des communications entre des individus qui ne sont que marginalement reliés aux importants réseaux d'influence. Par exemple, il y a une grande différence entre faire partie d'un réseau de communication et être le centre d'attention du réseau. Selon les rapports entre conseillers les présidents et les vice-présidents ont un rôle central, tandis que celui joué par de nombreux autres conseillers n'est que marginal.

L'examen du tableau 14 révèle quelques différences plutôt intéressantes entre le conseiller moyen et les présidents et vice-présidents des mêmes conseils. D'abord, de l'analyse du niveau d'interactions avec les autorités gouvernementales, en l'occurrence le sous-préfet et le chef de CER, il s'avère que le niveau de communications-interactions est beaucoup plus fréquent pour le président et le vice-président qu'il ne l'est pour d'autres conseillers. Le président et le vice-président ont généralement des contacts hebdomadaires avec les agents du gouvernement. Par contre, les conseillers ont tendance à voir ces individus une fois par mois ou même moins. Par exemple, 72,8 % des présidents et vice-présidents

voient le sous-préfet au moins une fois par semaine, alors que les chiffres comparables pour les conseillers élus et les conseillers des coopératives sont de 34,1 et de 18 % respectivement. De même, 59 % des présidents et vice-présidents rencontrent le chef de CER au moins une fois par semaine, tandis que pour les autres conseillers, les chiffres sont de 23,2 % et 12,9 % respectivement. Ainsi, le rôle joué par ces responsables en tant que voies de communication dans le conseil est sans doute beaucoup plus grand que ne le laisse entendre l'examen global des chiffres.

L'examen des chiffres bruts ayant trait aux communications des conseillers avec les chefs de villages et les autorités religieuses locales calque peu avec la réalité. Les contacts des présidents et vice-présidents avec ces leaders sont moins fréquents que ne le sont ceux des conseillers (conseillers élus, plus conseillers représentant les coopératives) avec ces même leaders. Ainsi, l'impact des autorités traditionnelles sur les prises de décision est plus vraisemblablement d'être indirect et opéré par le biais des conseillers plutôt que d'être direct et d'agir sur des personnes occupant des positions de leadership dans le conseil.

TABLEAU 14

FREQUENCE DES CONTACTS ENTRE LES RESPONSABLES PAR LES DIFFERENT TYPES DE CONSEILLERS

* POSITION PAR CONTACT	CHAQUE JOUR	TOUS LES AUTRES:	
		JOURS	1/SEMAINE
* Pres.+ V.P. (22)	0	27,3	45,5
* Sous-pref. Elu (82)	2,4	0	31,7
* Coop. (39)	2,6	2,6	12,8
* Pres.+ V.P. (22)	4,5	13,6	40,9
* Chef de CER Elu (82)	3,7	1,2	18,3
* Coop. (39)	2,6	2,6	7,7
* Pres.+ V.P. -	-	-	-
* Cons.Pres. Elu (82)	17,1	18,3	45,1
* Coop. (39)	30,8	5,1	46,2
* Pres.+ V.P. (22)	18,2	22,7	40,9
* Autre Cons. Elu (80)	9,8	12,2	45,1
* Coop. (38)	15,4	15,4	35,9
* Pres.+ V.P. (22)	18,2	9,1	31,8
* Chef de village élu (79)	41,5	9,8	26,8
* Coop. (36)	28,2	25,6	20,5
* Pres.+ V.P. (19)	0	13,6	18,2
* Chef Religieux Elu (80)	8,5	9,8	29,3
* Coop. (37)	7,7	23,1	0
* Pres.+ V.P. (20)	40,9	4,5	27,3
* Pres. Coop. Elu (75)	18,3	9,8	25,6
* Coop. (34)	30,8	10,3	25,6

TABLEAU 14 (suite)

UNE FOIS PAR MOIS	< UNE FOIS PAR MOIS	*
18,2	9,1	*
36,6	29,3	*
51,3	30,8	*
9,1	31,8	*
26,8	50,0	*
33,3	53,8	*
-	-	*
8,5	11,0	*
12,8	5,1	*
18,2	0	*
20,7	9,8	*
25,6	5,1	*
9,1	27,3	*
9,8	8,5	*
5,1	12,8	*
9,1	45,5	*
13,4	36,6	*
15,4	48,7	*
9,1	9,1	*
13,4	24,4	*
10,3	10,3	*

Parmi les conclusions surprenantes dégagées par cette étude, il y a lieu de relever la fréquence élevée des contacts entre les présidents et vice-présidents avec les présidents des coopératives rurales. Presque 41 % des leaders de conseil ont des contacts quotidiens avec ceux des coopératives. Ce niveau d'interaction est même plus élevé que celui de l'interaction entre les conseillers représentant les coopératives et les présidents de ces dernières. Même si les coopératives ont perdu beaucoup de leur influence à cause des années de sécheresse et de la cessation du système de crédit, elles demeurent cependant la force économique dominante dans de nombreuses communautés rurales et sont donc une puissance avec laquelle il faut compter, que ce soit dans le cadre du conseil ou du parti. D'ailleurs certaines personnes considèrent les leaders des conseils comme de simples "doublures" de ces élites économiques locales. L'importance de cette relation pourrait toutefois se modifier par l'application des nouvelles politiques de coopération (section villageoise).

#### OBJETS DE DISCUSSION LORS DES CONTACTS

A ce point de l'étude, il peut être intéressant de noter les sujets qui sont abordés au cours de ces rencontres. Pour ce faire, nous examinerons d'abord les opinions des conseillers d'une manière globale, puis nous étudierons la même question du point de vue de ceux qui assument différents rôles dans le conseil. Dans l'analyse de l'impact de ces communications, deux facteurs doivent être pris en

considération: la fréquence des contacts avec un agent spécifique et la fréquence d'une question particulière. Par exemple, quelqu'un qui fréquente régulièrement un agent 'x' peut voir un pourcentage inférieur de contacts ayant trait à un sujet particulier, qu'un autre conseiller qui aura moins de contacts mais obtiendra un pourcentage plus élevé de contacts autour d'un problème spécifique.

Le chef de village constitue l'individu le plus fréquemment cité comme ayant le plus de contacts avec les conseillers. Les problèmes personnels sont le sujet de rencontre le plus fréquemment cité; suivis des problèmes relatifs à la taxe rurale et à la propriété du sol. Par conséquent, bien que les chefs de village soient fréquemment contactés, l'impact de ces contacts sur les affaires du conseil semble se concentrer sur l'amélioration des revenus du conseil (à savoir la taxe rurale) et sur la question vitale de l'exploitation des terres, responsabilité qui incombe officiellement au conseil et qui relevait auparavant des chefs de villages. En d'autres domaines, tels que les affaires budgétaires et les projets locaux, les chefs de village sont rarement consultés. Cependant, il importe de noter que les chefs de village servent comme un réseau important de communication pour la diffusion des actions décidées par le conseil rural. En effet, plus de la moitié des 144 conseillers questionnés ont indiqué que les compte-rendus des réunions du conseil et les autres informations relatives aux actions du conseil sont diffusées par le biais des chefs de villages.

Du côté administratif, il semble que les conseillers

dépendent du sous-préfet en matière de budget du conseil, des taxes et des problèmes des terres. Le fait surprenant à ce propos est que le chef de CER à qui incombe la charge d'exécution des programmes de la communauté rurale est rarement consulté en matières budgétaires. Les communications avec le chef de CER semblent concentrer sur les questions portant sur les projets locaux et certains des aspects de l'utilisation des terres.

Comme prévu, les présidents des coopératives sont le plus souvent consultés pour les affaires de coopératives et les chefs religieux pour des problèmes personnels. Les présidents et les vice-présidents de conseils quant à eux sont le centre des communications relatives à presque tous les problèmes affectant le conseil. Il en est de même pour les consultations entre les autres conseillers.

L'examen de ces données selon le type de conseillers (président et vice-président, autres conseillers élus et conseillers choisis par les coopératives) fournit une meilleure perspective quant à qui parle à qui et au sujet de quoi. Comme le montre le tableau 16, les leaders de conseil (présidents et vice-présidents) discutent des problèmes affectant le conseil, ceux des terres, les questions de budget et même les projets locaux avec le sous-préfet, plutôt qu'avec tout autre leader. Le niveau de leurs discussions des mêmes problèmes avec d'autres conseillers est également élevé. Ainsi donc, les présidents et vice-présidents des conseils semblent servir d'intermédiaires entre les conseillers et l'administration. Cela semble confirmer l'importance du sous-préfet pour la direction des

affaires du conseil. Cette situation pourrait également causer la cessation éventuelle de ces liens si les présidents et vice-présidents de conseil qui servent d'intermédiaires décident d'exercer un rôle plus indépendant. Cette éventualité est renforcée par le fait que les autres rapports des conseillers élus avec les affaires du conseil sont en fait dominés beaucoup plus par les contacts avec les présidents et vice-présidents de conseils que par tout autre leader ou groupe de leaders. La même remarque est vraie pour les conseillers représentant les présidents des coopératives. Cependant, les présidents des coopératives sont les liens privilégiés de communication - pour toutes les catégories de conseillers - lorsqu'il s'agit d'affaires des coopératives.

TABLEAU 15

## SUJETS DISCUTES AVEC LES CHEFS LOCAUX PAR LES CONSEILLERS

* * * REPOSES * *	"SOUS-PREFET"	"CHEF CER"	PRES. DE CONSEIL	AUTRES CONS.	* *
	n = 144	n = 144	n = 144	n = 144	* *
* * Loi Civile *	25 %	2,78 %	24,31 %	13,89 %	* *
* * Problèmes * d'Attribution * de Terres *	32,64 %	21,53 %	39,58 %	37,5 %	* *
* * Questions * Budgétaires *	40,28 %	14,58 %	39,58 %	41,67 %	* *
* * Taxe Rurale *	41,67 %	9,03 %	29,17 %	26,39 %	* *
* * Civilités *	17 %	11,11 %	26,39 %	30,56 %	* *
* * Problèmes * Personnels *	26,39 %	17,36 %	38,89 %	42,36 %	* *
* * Questions * sur les * Projets *	10,42 %	25,69 %	18,06 %	23,61 %	* *
* * Coopératifs *	18,06 %	15,28 %	14,58 %	16,67 %	* *
* * Collection * des dettes *	4,17 %	1,39 %	7,64 %	2,78 %	* *

TABLEAU 15 (suite)

CHEFS DE VILLAGE	CHEFS RELIGIEUX	PRESIDENTS DE COOPERATIVES	*
n = 144	n = 144	n = 144	*
7,64 %	0,69 %	0,69 %	*
25,69 %	6,25 %	3,47 %	*
13,19 %	4,86 %	6,25 %	*
43,06 %	4,86 %	3,47 %	*
29,86 %	35,42 %	15,97 %	*
50 %	35,42 %	31,94 %	*
12,5 %	4,17 %	5,56 %	*
13,19 %	2,08 %	65,28 %	*
8,33 %	1,39 %	13,19 %	*

TABLEAU 16

Quel(s) est (sont) le(s) sujet(s) de votre discussions avec, ...  
 (P.V.P=prés, or vice-prés,, CE=conseiller élu, CC=conseiller qui représente les  
 coopératives)

*	SOUS-PREFET			CHEF DE CER			PRESIDENT DE CONSEIL*		
	P.V.P!	CE	CC	P.V.P!	CE	CC	P.V.P!	CE	CC
	n=22	n=82	n=39	n=22	n=82	n=39	n=22	n=82	n=39
	%	%	%	%	%	%	%	%	%
* Loi Civile	59,09	17,07	20,51	9,09	0 %	5,13	22,73	25,61	23,08
* Attribution * de terres	54,54	31,7	20,51	36,36	20,73	15,38	31,81	41,46	38,46
* Budget du * conseil	63,64	37,8	30,77	9,09	15,85	15,38	22,73	45,12	38,46
* Taxe * Rurale	63,64	32,93	46,15	13,64	10,97	2,56	13,64	34,15	25,64
* Civilités	13,64	20,73	12,82	13,64	8,54	12,82	9,09	26,83	35,90
* Problèmes * personnels	27,27	29,27	20,51	13,64	17,07	20,51	18,18	36,58	53,85
* Questions * sur les * projets	27,27	5,10	10,26	0,5	24,39	15,38	9,09	21,95	15,38
* Les * Coopératives	22,73	8,54	35,90	18,18	8,54	28,20	13,64	6,10	33,33
* Collection * des dettes	13,64	2,44	2,56	0	0	5,13	0	6,10	12,82

TABLEAU 16 (suite)

AUTRES CONSEILLERS			CHEFS DE VILLAGE		
P.V.P.	CE	CC	P.V.P.	CE	CC
n=22	n=82	n=39	n=22	n=82	n=39
27,27 %	14,63 %	5,13 %	9,09 %	7,32 %	7,69 %
63,64 %	37,80 %	23,08 %	36,36 %	28,05 %	12,82 %
68,18 %	39,02 %	33,33 %	9,09 %	12,19 %	17,25 %
36,36 %	29,27 %	15,38 %	59,09 %	43,90 %	33,33 %
36,36 %	25,61 %	38,46 %	18,18 %	34,15 %	28,20 %
40,91 %	41,46 %	46,15 %	18,18 %	51,22 %	66,66 %
31,81 %	20,73 %	25,64 %	18,18 %	10,97 %	12,82 %
22,73 %	8,54 %	30,77 %	18,18 %	9,54 %	20,51 %
0	2,44 %	5,13 %	4,54 %	9,76 %	5,13 %

TABLEAU 16 (suite)

AUTORITES RELIGIEUSES			PRESIDENTS DES COOPERATIVES		
PVP	CE	CC	PVP	CE	CC
n=22	n=82	n=39	n=22	n=82	n=39
4,54 %	0	0	4,54 %	0	0
9,09 %	8,54 %	0	13,64 %	1,22 %	2,56 %
4,54 %	7,32 %	0	22,73 %	3,66 %	2,56 %
4,54 %	6,10 %	2,56 %	9,10 %	3,66 %	0
40,91 %	37,80 %	25,64 %	27,27 %	13,41 %	15,38 %
22,73 %	27,80 %	35,90 %	31,82 %	31,71 %	33,33 %
0	7,32 %	0	9,09 %	4,88 %	5,13 %
4,54 %	0	5,13 %	68,18 %	63,41 %	66,66 %
0	2,44 %	0	13,64 %	13,41 %	10,26 %

RESUME

En résumé, le système d'information du conseil confère aux présidents et vice-présidents du conseil un rôle vital en tant que liens de communications entre les divers représentants de l'élite locale et les autorités administratives de l'Etat. Les présidents et vice-présidents sont, pour les autres conseillers, les centres d'intérêt pour presque tous les sujets relatifs à l'action du conseil. En termes de relations vers la base, les chefs de villages continuent de jouer le rôle-clé de transmetteurs de l'information à partir du conseil. Ils jouent également un rôle important dans la collecte des revenus du conseil (en tant que collecteurs de la taxe rurale), et de consultants des conseillers en matières d'attribution des terres. Le président de la coopérative est le point clé de contact des leaders du conseil dans les domaines économiques. Par conséquent, il apparaît que les conseillers eux-mêmes constituent une élite éloignée (au moins d'un niveau) quand il s'agit de communications régulières avec les paysans. Il doit être noté que le niveau de communication horizontale entre les conseillers est assez élevé. C'est lorsqu'on se penche sur les communications verticales que la tendance constatée plus haut paraît se confirmer. Le sous-préfet continue d'être le personnage-clé dans cette chaîne de communication. Cela aurait pu être peu important, si le conseil informait le gouvernement de ses propres activités par le biais des autorités administratives locales. Cependant, comme le montreront les pages suivantes, le rôle du sous-préfet est un rôle beaucoup plus dynamique.

Pour conclure cette discussion des modules de communication dans le conseil et de leur lien avec les comportements réels, il est nécessaire d'étudier l'importance effective des acteurs divers dans les prises de décision ainsi que l'attention accordée aux divers sujets débattus par le conseil. Cet examen devra nous permettre d'évaluer le pouvoir dont jouissent les différents acteurs impliqués dans la prise des décisions du conseil. Ce sujet sera abordé dans le chapitre suivant.

## CHAPITRE V

### PRISE DES DECISIONS AU SEIN DU CONSEIL

Pour pouvoir de déterminer la nature du pouvoir de prise de décisions dans le conseil et l'importance des divers participants dans ce processus, il importe d'abord d'identifier les questions considérées être l'objet des discussions importantes par les conseillers. Nous pourrions alors situer l'importance des différents acteurs dans le processus de prise des décisions. Cette démarche nous permettra de mieux comprendre la nature des actions entreprises par les conseils et le degré selon lequel elles sont conformes aux notions que l'on associe généralement à un système de développement rural décentralisé.

#### QUESTIONS DEBATTUES PAR LES CONSEILS COMMUNAUX

Dans la mesure où la détermination des questions importantes à débattre par le conseil est faite par les autorités représentant l'administration locale, l'échec relatif des conseils à jouer pleinement leur rôle pourrait être attribué (au moins partiellement) à l'application inadéquate des réformes de l'administration locale. En conséquence, les réformes doivent s'attacher à modifier les attitudes des agents du gouvernement. Mais, si d'un autre côté, ce sont les conseils et leurs membres qui influencent les décisions majeures sur les affaires des communautés rurales, la solution effective des problèmes de l'administration locale ne peut donc réussir que par le

biais d'efforts dirigés à assurer le recyclage des conseillers et l'information de la population.

Les sujets les plus importants débattus dans les conseils, (voir tableau 17) selon les conseillers, sont les questions relatives au budget de la communauté rurale, à la taxe rurale (qui est un problème directement lié au budget du conseil), aux problèmes d'allocation des terres et aux questions des projets de développement locaux. Plus de 9 sur 10 conseillers (92,4 %) ont déclaré que les questions budgétaires étaient des problèmes très importants au sein des débats du conseil. Aucun autre sujet ne bénéficie de la même importance que celle attribuée aux questions budgétaires. Le deuxième problème par ordre d'importance, à savoir la taxe rurale, est considéré comme étant très important pour 72,9 % des conseillers. La taxe rurale fournit la plus grande part des fonds disponibles pour l'utilisation par les conseils ruraux. Il s'agit donc d'un problème en relation directe avec les questions budgétaires du conseil. Selon les conseillers, les problèmes d'allocation des terres (problèmes où le conseil a une grande responsabilité) viennent en troisième position d'importance.

Lorsque nous considérons les communautés rurales d'une manière individuelle, peu de différences significatives se dégagent en ce qui concerne l'importance attribuée à ces questions d'une communauté à une autre. Les problèmes budgétaires restent en tête de liste presque

TABLEAU 17

## IMPORTANCE DES DISCUSSIONS DANS LES REUNIONS DU CONSEIL

* * * * * *	Sujet	$\bar{X}$	écart- type	n	pas im- portant %	peu im- portant %	important %	très im- portant %	* * * * * *
* * * * * *	Questions bugétaires	2,89	0,44	119	1,68	0	5,88	92,44	* * * * * *
* * * * * *	Impôts/taxe rurale	2,66	0,61	107	0,93	4,67	21,5	72,9	* * * * * *
* * * * * *	Problèmes fonciers	2,53	0,79	116	3,45	8,62	18,96	68,97	* * * * * *
* * * * * *	Questions relatives aux projets	2,33	0,85	100	6	7	35	52	* * * * * *
* * * * * *	Etat civil	2,23	0,83	105	3,81	14,29	36,19	45,71	* * * * * *
* * * * * *	Recouvrement des dettes	2,01	0,95	86	10,47	12,79	41,86	34,88	* * * * * *
* * * * * *	Affaires Coopératives	1,92	0,90	100	11	12	51	26	* * * * * *
* * * * * *	Civilités	1,44	0,82	98	14,29	34,69	43,88	7,14	* * * * * *
* * * * * *	Problèmes personnels	1,03	0,91	100	36	29	31	4	* * * * * *

partout. Dans 11 des 13 communautés rurales pour lesquelles des données existent (la 14<sup>ème</sup>, Sangalkam est exclue parce qu'à l'heure de cette étude il n'y avait pas encore eu une seule réunion du conseil et le budget a été par contre simplement imposé par le Préfet), les questions budgétaires sont classées au premier rang par les conseillers. Dans l'une des deux communautés rurales restantes de notre échantillon, les problèmes budgétaires ont été classés en seconde position et viennent donc immédiatement après la taxe rurale (un sujet lié directement aux considérations budgétaires). Dans une seule communauté rurale, M'Boro, les questions budgétaires ont été classées dans un ordre si bas que la troisième place parmi les neuf questions examinées. A M'Boro, les taxes locales et les problèmes d'allocation des terres sont classés respectivement au premier et au deuxième rangs. Etant donné l'industrialisation et les mouvements de la population urbaine vers M'Boro, cela n'est pas surprenant.

Parallèlement, la taxe rurale et les problèmes d'emploi des terres ont été classés à un rang élevé dans toutes les communautés rurales. Dans 11 des 13 communautés rurales, la taxe rurale a été désignée comme faisant partie des trois problèmes les plus importants débattus au sein du conseil. Les questions ayant trait à l'emploi et à l'allocation des terres bénéficient du même ordre d'importance dans neuf (9) communautés rurales.

Le fait relativement surprenant, est le degré relativement bas de l'importance accordée aux projets de développement locaux en tant que sujet de discussion. Seules quatre sur les 13 communautés

rurales considèrent ces projets comme étant parmi les trois questions les plus importantes débattues par les conseils. Dans sept de ces conseils, les projets ont été classés au milieu ou en bas du milieu des neuf questions examinées. Plusieurs explications sont possibles à cette situation. D'abord, avec des budgets extrêmement faibles à la disposition de la plupart des communautés rurales, peu de projets, sinon aucun projet, sont entrepris dans le meilleur des cas. Pourtant, cette question n'est pas considérée comme étant aussi importante qu'un bon nombre d'autres sujets de débat. En outre, ainsi que sera démontré par les paragraphes suivants les conseillers ont souvent le sentiment que leurs opinions ne sont pas prises en compte lors des phases d'initiation et d'exécution des projets de développement locaux. Peu de raisons incitent donc les conseillers à considérer les projets comme un sujet important de discussion. Par ailleurs, le processus de passation et d'exécution des contrats est entre les mains du sous-préfet et du chef du CER bien que ce soit le conseil qui alloue les ressources nécessaires aux projets, lors de l'adoption du budget annuel. De même, il est probable qu'un certain nombre d'aspects des projets soient traités directement par le sous-préfet et le chef du CER sans la participation du conseil.

Lorsque les données sont analysées selon le type de conseiller (président ou vice-président, autres conseillers élus et conseillers représentant les coopératives), leur classification des diverses questions examinées par le conseil ne diffère point. Les trois groupes ont classifié les problèmes importants selon le même ordre, que ce soit pour les questions budgétaires, la taxe rurale ou

les problèmes d'allocation des terres.

### L'IMPORTANCE DES DIFFERENTS AUTEURS DE DECISION

Quelles sont les personnes qui, dans l'opinion des conseillers eux-mêmes, sont les gens les plus importants en matière de prise de décision au sein du conseil ? Il n'est pas surprenant que les conseillers se désignent eux-mêmes, puis le président du conseil et enfin le sous-préfet (dans cet ordre), comme les personnes jouant le rôle le plus important dans la prise de décision au sein du conseil. Le président du conseil et les conseillers sont en général classés au premier rang, pratiquement à égalité de points, suivi du sous-préfet. Ce qui est important, selon la perspective du rôle joué par le conseil est le fait que 87 % des conseillers pensent que le sous-préfet est important dans la prise des décisions du conseil et que plus de la moitié (50,7%) pensent que son rôle est très important.

Le dépouillement de l'échantillon a très peu d'impact sur les résultats dans ce cas. Peu de différences existent entre les diverses communautés rurales quant à l'importance des différents acteurs dans la prise de décisions en conseil. Lorsque l'échantillon est analysé selon les réponses fournies par les différents conseillers, il n'y a que de légères différences qui se dégagent. Les présidents et vice-présidents ont tendance à considérer leur rôle comme étant plus important dans les décisions de conseil que celui des autres

TABLEAU 18

## IMPORTANCE DES SUJETS DEBATTUS DANS LE CONSEIL

(Ordre d'importance accordée par la communauté rurale)

	Communauté rurale					
	Mbane	Pété	Kelle Guèye	Vélin- gara	Bamba	Diaman- couta
* Etat civil	4	4	3	7	3,5	3
* Problèmes fonciers	2	6	1,5	2,5	2	4
* Questions budgétaires	1	1	1,5	1	1	2
* Impôts/taxe rurale	6	3	4	2,5	3,5	1
* Civilités	8	7	8	8	8	9
* Problèmes personnels	9	8	9	9	9	9
* Questions relatives aux projets	3	2	6	5	5	5
* Affaires coopératives	7	9	7	6	6	7
* Recouvrement des dettes	5	5	5	4	7	6

TABLEAU 18 suite

## IMPORTANCE DES SUJETS DEBATTUS DANS LE CONSEIL

(Classés par ordre d'importance par la communauté rurale)

Communauté rurale						
Kunkane	niaguis	Toubacouta	Lambaye	Malicounda	Mboro	Dialacoto
7	5,5	5	5	6	3,5	6
3	1,5	2	6	2,5	2	4
1,5	1,5	2	1	1	3,5	1,5
1,5	3	2	3	2,5	1	1,5
8	8	7	7	9	8	8
9	9	9	9	8	9	9
5	5,5	4	2	4	7	3
6	4	6	4	7	6	6
4	7	8	8	5	5	6

TABLEAU 19

## QUESTION 35:

## IMPORTANCE DES DIFFERENTS INDIVIDUS DANS LA PRISE DE DECISION DU CONSEIL

	$\bar{X}$	écart type	n	sans im- portance %	peu important %	important %	très im- portant %
* * 35-A. les * conseillers *	2,58	0,77	137	4,38	4,38	19,71	71,51
* * 35-C. le prési- * dent du conseil *	2,56	0,67	138	1,45	5,8	27,54	65,22
* * 35-B. le sous- * préfet *	2,33	0,81	138	4,35	8,7	36,23	50,72
* * 35-D le chef CER *	1,49	0,87	137	13,87	34,31	40,14	11,69
* * 35-H les coopé- * ratives *	1,42	1,07	128	28,13	17,97	36,72	17,19
* * 35-E le parti *	0,99	1,03	128	42,19	27,34	19,53	10,94
* * 35-F les lea- * ders religieux *	0,97	0,92	129	37,21	34,11	22,48	6,2
* * 35-G les auto- * rités tradi- * tionnelles *	0,90	0,91	130	41,54	32,31	20,77	5,38

conseillers. Ils ont également plus tendance à concevoir le rôle du sous-préfet comme étant important que ne sont prêts à l'admettre leurs collègues.

### PRISE DE DECISION ET EXECUTION DES ACTIONS DU CONSEIL : LE BUDGET

Du point de vue de l'indépendance du conseil, il est important de chercher à savoir si le conseil jouit d'une autonomie de concevoir et gérer un grand nombre d'actions, ou si au contraire il dépend en la matière des autorités administratives du gouvernement central. Dans quelle mesure le conseil sert-il seulement comme instrument pour faire accepter les stratégies et les actions décidées au centre? Il est difficile de déterminer l'origine exact des actions du conseil. Toutefois, il est possible d'imaginer le degré de liberté dont jouissent les conseillers pour examiner, voire rejeter s'ils le désirent les actions décidées à partir de Dakar ou de la capitale régionale.

On a demandé aux conseillers de donner leur avis quant aux actions du conseil et/ou aux réactions aux initiatives en provenance des autorités administratives. Plus de la moitié des conseillers (52 %) ont déclaré que de telles initiatives ne sont jamais rejetées par le conseil et presque un tiers (33,3 %) ont dit que de telles initiatives étaient rejetées de temps à autre. Seuls 14,2 % ont affirmé que leur conseil rejetait souvent des actions décidées à partir du centre et aucun des 127 conseillers qui ont répondu à la

question n'a rapporté que telles actions étaient rejetées très souvent.

Une différence importante surgit lorsque nous examinons les réponses données à cette question par les différents types de conseillers. Alors que plus de la moitié des conseillers pris globalement ont dit que leur conseil ne rejetait jamais les initiatives administratives, seul le tiers des présidents et vice-présidents ont donné une telle réponse. Les présidents et vice-présidents sont plus probables que leurs collègues de dire que de telles actions sont rejetées de temps à autre. Les réponses des autres conseillers élus sont généralement conformes à celles obtenues par l'échantillon en tant qu'entité globale. Cependant, les réponses des conseillers représentant les coopératives étaient différentes de celles des présidents et vice-présidents. Tandis que seulement un tiers de ce dernier groupe a dit que le conseil ne rejetait jamais les initiatives administratives initiées à partir du centre, presque 72 % du premier groupe (conseillers des coopératives) ont choisi cette réponse. Cela pourrait refléter la réaction générale des conseillers représentant les coopératives aux actions du gouvernement central ayant trait à ce secteur. L'établissement de sections villageoises pour les coopératives, sans la consultation préalable des paysans, est l'exemple de ces actions gouvernementales peu appréciées par ces conseillers.

Ce fait en soi ne démontre pas une domination du processus de prise de décision par l'administration. Il est probable que ces

initiatives aient été prises à l'issue de consultations poussées avec les conseillers, le parti, et les autres élites locales. Les données relatives aux communications du chapitre précédent soulignent bien l'existence d'interactions considérables entre les conseillers et le sous-préfet sur la question du budget. Ainsi, l'acceptation de ces initiatives peut être beaucoup plus le résultat d'un consensus plutôt que le fruit d'actions imposées par les autorités administratives représentant l'état.

De cette question, on peut évaluer le degré de collaboration qui existe entre les conseillers et les autorités administratives. Si cette collaboration est généralement ouverte et bilatérale, le fait que le conseil ne rejette pas souvent les propositions de l'administration sera donc moins significatif. Une consultation préalable conduisant à un accord de principe rend plus grande la probabilité d'atteindre un consensus. La plupart des conseillers semblent penser que la collaboration est bonne à un degré acceptable. Plus du tiers (34,4 %) affirme que cette collaboration est ouverte et franche. Plus de la moitié des conseillers (54,7%) sont d'accord avec cette affirmation, mais émettent cependant quelques réserves. Seul un sur 9 (10,9 %) a été en désaccord. Ces résultats sont consistants pour tous les trois types de conseillers. Néanmoins, comme le laisseront apparaître les paragraphes suivants, les conseillers ne prétendent nullement être des partenaires égaux dans le cadre de cette collaboration.

Etant donné que les conseillers eux-mêmes ont identifié le

budget comme étant le domaine le plus important de prise de décision au sein du conseil, il sera instructif d'examiner quelles sont les opinions relatives à la prise de décision en ce qui concerne ce secteur fondamental. Lorsqu'il a été demandé aux conseillers de réagir à la déclaration suivante : "Le budget de la communauté rurale est déterminé par le sous-préfet au lieu du conseil", les réponses étaient presque égales entre ceux qui sont d'accord (48,30 %) et ceux qui sont en désaccord (51,7 %). Un examen de la distribution des réponses laisse entendre le fait que ce point de vue est supporté fortement par un grand nombre de conseillers (35,6 %), mais totalement rejeté par un très petit groupe (7,6 %). Lorsqu'on divise les répondants par catégorie spéciale de conseiller, aucune différence significative n'émerge entre les réponses des officiers du conseil et les autres conseillers élus par exemple. Cependant, les conseillers représentant les coopératives semblent être beaucoup plus probables que leurs collègues de penser que le sous-préfet domine le processus de prise de décision.

L'uniformité apparente des réponses quant à l'intervention des autorités administratives dans l'initiation du budget de la communauté rurale, disparaît<sup>^</sup> lorsque l'échantillon est examiné selon les différentes communautés rurales. Dans 5 des 13 communautés rurales pour lesquelles les données sont disponibles, 60 à 100 % des conseillers sont d'accord pour dire que le sous-préfet domine le processus budgétaire. Cependant, dans quatre autres communautés rurales de l'échantillon, moins de 25 % des conseillers partagent cette opinion. Dans les quatre autres communautés rurales qui

restent, les vues des conseillers sont réparties de façon presque égale.

Cela semble indiquer que même si le sous-préfet demeure un personnage important des points de vue juridique et administratif, une flexibilité assez grande de son rôle continue d'exister. La perception du rôle du sous-préfet ainsi que la nature de son interaction avec le conseil sont apparemment plus liées que ne laissent prévoir les textes officiels. Comme c'est souvent le cas avec le comportement administratif, l'administrateur en tant qu'individu jouit de plus de souplesse et d'abilité dans le processus de la prise de décision que le croient ses clients et ses supérieurs.

L'étape suivante du processus budgétaire, à savoir l'exécution du budget, (tel que déjà mentionné) incombe de façon formelle au sous-préfet, bien que d'autres acteurs ont également un rôle à jouer dans cette fonction vitale. L'un des problèmes importants s'y rapportant consiste dans le degré d'ouverture du processus au contrôle du public ou du conseil. Il est commun d'entendre des accusations formulées contre les actions "secrètes et illégitimes" entreprises par les autorités administratives lors de la phase d'exécution du budget. Les conseillers voient dans le sous-préfet la personne la plus importante dans l'exécution et le contrôle du budget. Presque deux tiers (63,8%) des conseillers objet de l'interview ont déclaré que le rôle du sous-préfet était extrêmement important à cet égard. En plus, 33 % des personnes disent que son rôle était important. Cependant, presque autant de conseillers ont déclaré que le président du conseil est

également très important dans ce domaine.

Eu égard à l'importance du sous-préfet dans ce secteur, le degré d'ouverture du processus peut être assez significatif. Ainsi que le montre le tableau 20, moins de un sur cinq conseillers (18,7 %) était complètement en accord avec l'affirmation que la gestion du budget de leur communauté rurale est libre. Cependant, 37,4 % sont en accord avec cette déclaration mais émettent certaines réserves. Quarante quatre pourcent ne sont pas d'accord et 26,2 % du total sont fortement en désaccord. Une diversité importante d'avis existe donc sur cette question. Il n'y a pas de différences significatives entre les perceptions des différents types de conseillers.

Une des actions les plus importantes dans le processus de l'exécution du budget consiste dans l'octroi des contrats. En dépit du fait que les budgets de la communauté rurale sont très limités, les sommes engagées peuvent être assez substantielles. L'attribution de contrats a une influence importante car susceptible d'engendrer du pouvoir politique et de générer des fortunes personnelles. A la question de savoir comment les contrats pour la construction d'écoles, de centres de santé villageois, de salles de conférences du conseil, etc) sont attribués, la plupart des conseillers soit 59,9 % ont dit que cela relève du ressort du sous-préfet. Seuls trois des 132 conseillers qui ont répondu ont dit que la passation de ces contrats se fait par appel d'offres. Les manœuvres de favoritisme se rapportant aux contrats sont un des secrets peu connus. Le sous-préfet n'est pas responsable devant le conseil. Aussi, celui-ci

TABLEAU 20

## PERCEPTIONS DU ROLE DU SOUS-PREFET EN RELATION AVEC LES BUDGETS DE LA COMMUNAUTE RURALE

* * * QUESTIONS *	X	n	complètement d'accord %	accord %	désaccord %	désaccord total %	* *
* * Le Budget de la * CR est déterminé * par le sous-pré- * fet au lieu de * la CR *	2,23	118	35,59	12,71	44,07	7,63	* *
* * Une collaboration * franche entre les * conseillers et * les autorités * administratives *	1,76	128	34,38	54,69	10,93		* *
* * Ouverture de la * gestion du budget * de la communauté * rurale *	2,51	107	18,69	37,38	17,76	26,17	* *

TABLEAU 21

LE BUDGET DE LA COMMUNAUTE RURALE EST DETERMINE PAR LE SOUS-PREFET AU LIEU DU CONSEIL RURAL

* POURCENTAGE DE CONSEILLERS D'ACCORD PAR COMMUNAUTE RURALE *			
* COMMUNAUTE RURALE *	* % *	* n** *	* REGION *
* Diamacouta *	* 50 *	* (10) *	* KOLDA *
* Kunkané *	* 100 *	* (8) *	* KOLDA *
* Niaguis *	* 81,8 *	* (11) *	* ZIGUINCHOR *
* Lambaye *	* 77,8 *	* (9) *	* DIOURBEL *
* Pété *	* 62,5 *	* (8) *	* ST. LOUIS *
* Mbane *	* 9,1 *	* (11) *	* ST. LOUIS *
* Bamba *	* 25,0 *	* (8) *	* TAMBACOUNDA *
* Dialacotu *	* 10,0 *	* (10) *	* TAMBACOUNDA *
* Malicounda *	* 60,0 *	* (10) *	* THIES *
* Mboro *	* 50,0 *	* (8) *	* THIES *
* Kelle Guèye *	* 45,4 *	* (11) *	* LOUGA *
* Vélingara *	* 42,9 *	* (7) *	* LOUGA *
* Toubacouta *	* 16,6 *	* (6) *	* FATICK *

\* Il n'y a pas eu de meeting sur le budget organisé dans la CR de Sangalkam.  
 \*\* n qui a répondu et n'a pas répondu "il ne sait pas:"

possède peu de voies de recours contre lui dans de pareils cas.

### DECISIONS RELATIVES A L'ATTRIBUTION DES TERRES

Le second domaine le plus important de prise de décision dans le conseil, selon les conseillers, est l'attribution de terres. Le conseil dépend très fortement du sous-préfet, en matière de budget. Mais, s'agissant des décisions pour l'allocation des terres, les conseillers semblent être beaucoup plus indépendants. C'est peut-être le cas parce que c'est une fonction qui dans le passé relevait des chefs de village. La plupart des conseillers sont tout à fait familiers avec la manière dont cette fonction est réalisée grâce à l'expérience de chacun d'eux dans son propre village. Ainsi, il leur est relativement facile d'entreprendre ce genre d'actions dans le conseil.

Les conseillers suggèrent d'ailleurs que la requête des individus désirant bénéficier de terres cultivables soit présentée au conseil (72,9 %). Seuls deux pourcent des conseillers ont suggéré que le sous-préfet soit engagé dans ce processus. Une deuxième question a été posée quant à un individu qui voudrait établir son propre projet de maraichage dans la communauté rurale. Dans ce cas aussi, la grande majorité des conseillers ont dit que la procédure à suivre nécessite un examen de la proposition de la part du conseil rural. Une fois de plus, la suggestion que le sous-préfet devrait être impliqué ou est impliqué dans les décisions d'allocation des terres est infime (2,9 %). Il est peu clair de savoir avec précision l'importance ou le

degré d'insertion des chefs de village en matière d'attribution des terres. Mais, il semble que les chefs de village soient, du moins dans certains cas, consultés par le conseil. Un examen approfondi des différents aspects de l'attribution des terres ne s'insère pas malheureusement dans le contexte de cette étude.

En général, il semble que les conseils aient assumé tant bien que mal la fonction d'attribution des terres locales avec peu d'intervention directe des autorités administratives. Mais, cela ne veut point dire que les administrateurs et autres autorités gouvernementales n'interviennent pas dans le processus en vue d'obtenir des terres pour eux-mêmes, leurs parents et amis, mais simplement que le conseil jouit apparemment de l'autorité de décider. En fait, dans quelques communautés rurales, tel que Sangalkam, un pourcentage élevé des terres arables est directement sous contrôle de propriétaires physiquement absents du village et résidant à Dakar, limitant par là la liberté de manoeuvre du conseil.

### GROUPES ORGANISES

En plus des rôles individuels que nous avons passés en revue jusqu'à présent, l'examen de prise des décisions pour être complet, nécessite l'analyse des groupes organisés qui existent au niveau de la communauté rurale ainsi que du degré selon lequel ces groupes jouent un rôle ou exercent une influence au niveau des conseils ruraux. La plupart des conseillers ont dit qu'il y a des associations des jeunes

et des associations de femmes dans leurs communautés rurales respectives. D'après l'analyse séparée des communautés rurales, il existe dans treize des quatorze communautés rurales de l'échantillon, des associations de jeunes et des associations de femmes. D'autres organisations sont moins générales mais sont néanmoins présentes dans un certain nombre des communautés rurales. Presque la moitié des communautés rurales étudiées possèdent des centres de jeunesse et/ou des associations villageoises.

Seules certaines de ces organisations sont représentées directement au niveau des conseils par des membres de leurs groupes. Deux seulement de nos communautés rurales avaient des conseillers qui étaient également membres de l'un de ces groupes. Cependant, environ les moitié des conseils prétendent qu'ils ont procuré une assistance financière à des associations de jeunesse, alors qu'environ le tiers disent avoir offert une aide à des centres de jeunesse et/ou des organisations de femmes. Aucun des conseils n'a révélé avoir attribué des fonds à des groupes villageois. Deux communautés rurales ont donné des fonds à trois différents types de groupes, tandis qu'à l'autre extrémité, cinq communautés rurales n'ont alloué aucune aide financière à de tels groupes, bien que ces groupes existent dans leurs circonscriptions territoriales.

## RESUME

En conclusion, on peut dire que le rôle et les relations

établis par le conseil en matière de prise de décision interne sont quelque peu mitigés. Les conseillers identifient le budget, l'allocation de terres ainsi que la taxe rurale comme étant les secteurs de décision les plus importants pour le conseil. Les projets locaux semblent recevoir de la part du conseil une place moins importante qu'il est possible d'espérer. En général, les conseillers, le président du conseil et le sous-préfet sont identifiés comme étant les acteurs les plus importants dans la prise de décision. Aucun des acteurs externes, à savoir chefs de partis locaux, chefs religieux ou traditionnels n'ont été ouvertement reconnus en tant qu'acteurs importants. Cela contredit l'évaluation qui a été faite sur la base des données de communication. Cependant, ces autres acteurs exercent une influence indirecte.

L'examen du degré de collaboration du conseil avec l'administration et de la façon dont sont conçues et exécutées les actions du conseil laisse apparaître que le rôle du conseil est à la fois varié et mixte. La plupart des conseillers ont admis qu'il existe une collaboration étroite du conseil avec les autorités administratives, particulièrement avec le sous-préfet. Mais, les avis des conseillers sont partagés sur le degré auquel ils pensent que la budget du conseil est fait à l'initiative du sous-préfet plutôt que du conseil lui-même. Ce degré d'implication du sous-préfet varie d'une communauté à une autre en fonction du niveau plus ou moins grand de consultation du conseil par le sous-préfet lors de l'élaboration du budget. S'agissant de l'exécution du budget qui incombe légalement au sous-préfet, les avis des conseillers sur le degré d'ouverture de ce

processus sont également divisés. Il semble que les autorités administratives continuent de jouer un rôle considérable dans la conduite des affaires des communautés rurales et en particulier de celles ayant trait au budget. Cependant, cette intervention varie dans des proportions importantes d'une communauté à une autre. Il est possible que les conseils aient devenu plus indépendants qu'on est généralement tenté de croire. Il n'en demeure pas moins que l'autorité administrative continue de jouir d'une latitude de manoeuvre non négligeable.

En matière d'attribution des terres, domaine extrêmement important, le conseil semble exercer effectivement son pouvoir. En effet, en dépit de pressions externes considérables, le conseil continue de retenir le dernier mot. Cela ne veut point dire que le conseil est engagé dans un processus complètement rationnel mais seulement qu'il s'est adapté à la prise de décision dans ce domaine.

Finalement, des groupes organisés existent au niveau des communautés rurales, mais leur influence sur les conseils paraît être limitée. Ces groupes dans certains cas reçoivent un certain soutien financier de la part du conseil. Mais, il est évident qu'ils n'arrivent pas encore à exercer toute l'influence dont ils sont capables vis-à-vis du conseil.

En somme, les rôles de prise de décision des conseils sont variés. L'opportunité d'expansion de ces rôles, particulièrement vis-à-vis des autorités administratives est grande. Cela peut

certainement se réaliser avec le temps au fur et à mesure que les conseillers deviendront de plus en plus conscients des potentialités de leurs rôles.

## CHAPITRE VI

### LES ATTITUDES DES CONSEILLERS ET LES PERCEPTIONS DE LEURS RÔLES

Dans les chapitres précédents, l'analyse a porté sur le profil des conseillers ruraux, leurs sources de communication et leur rôle dans le processus de prise de décisions. Nous tenterons dans le présent chapitre à répondre à la question de savoir comment ces individus conçoivent leurs rôles et comment ils se voient eux-mêmes et leurs conseils vis-à-vis du gouvernement, que ce soit le gouvernement national ou local. Leurs attitudes envers l'administration peuvent avoir un impact sur les actions qu'ils veulent entreprendre dans le conseil. Ces actions peuvent également influencer la nature et l'efficacité des conseils en tant qu'institutions représentatives dans le contexte d'un système d'administration décentralisée et chargé d'assister le développement rural.

#### LA PERCEPTION DES RÔLES

Pour disposer d'une base concrète pour l'évaluation des rôles des conseillers, nous avons sélectionné le problème du budget de la communauté rurale comme point de départ. Du fait que les conseillers ont identifié le budget comme étant le problème le plus important soumis à leur analyse, leur perception de leur fonction dans ce domaine en relation avec leur électorat est indicative de la manière dont ils perçoivent leur rôle.

Une des questions importantes, est celle de savoir comment les conseillers perçoivent leur propre travail par rapport aux opinions de leurs électeurs. Est-ce que le conseiller se sent obligé de se soumettre à la volonté de ses électeurs, ou est-ce qu'il dépend beaucoup plus sur son propre jugement pour décider au nom de la communauté? Les conseillers objet de l'interview ont reçu des descriptions de deux différents conseillers, chacune représentant un modèle de rôle différent et il leur a été demandé de déterminer le modèle qu'ils pensaient être le plus approprié (c'est-à-dire le meilleur conseiller). Le premier modèle est celui du conseiller qui cherche à déterminer l'attitude de l'opinion publique locale sur les problèmes confrontés par le conseil et agit en accord avec les désirs et volontés de la population. Le second utilise son propre jugement plutôt que de dépendre sur l'opinion publique. Il soutient les actions de conseil qu'il pense être en accord avec ce qu'il perçoit comme étant l'intérêt public plutôt qu'étant l'opinion publique. En bref, les modèles présentés aux conseillers correspondent du modèle de "délégué" et celui de l'élu "dépositaire de la confiance du public" qui sont des concepts que l'on trouve souvent dans la littérature relative à l'analyse des rôles législatifs. (Miller et Stokes, 1966)

Dans leur évaluation, environ deux tiers des conseillers (67,6 %) ont préféré le rôle de délégué, tandis que l'autre tiers (32,4 %) préféré celui de dépositaire de confiance qui compte beaucoup plus sur son propre jugement que sur l'avis public (voir tableau 22). Il est difficile de déterminer avec précision ce qu'est l'opinion publique et comment ceux qui ont choisi le modèle du rôle de délégué

parviennent à l'identifier. Dans la plupart des cas, cette opinion publique semble se référer non pas à la communauté rurale entière, mais au village d'où vient le conseiller. Si nous examinons à nouveau les données de communication présentées dans un précédent chapitre, on peut voir que ce sont le chef de village et le chef de la coopérative rurale qui figurent parmi ceux qui sont le plus fréquemment en contact avec les conseillers. Ce sont ces individus et les autres leaders de l'opinion locale plutôt que le public d'une manière globale qui sont les véritables constituants des conseillers.

Les présidents et vice-présidents de conseil, ayant à considérer un ensemble plus large d'intérêts que ceux de leurs villages d'origine et étant placés dans la position délicate de point de contact entre l'administration et les paysans, doivent normalement opter pour le modèle de "dépositaire de la confiance publique". Ils sont plus probables d'avoir cette attitude que le reste des conseillers. Alors que la moitié des présidents et vice-présidents préfèrent le rôle de dépositaire, seuls 24,7 % et 38,5 % de leurs collègues élus et des coopératives partagent respectivement cette perspective.



Bien que l'idéal d'agir suivant un modèle déterminé peut influencer le comportement, celui-ci est souvent modifié dans l'environnement socio-culturel local. Est-ce que tous les constituants sont traités de la même manière par les conseillers, ou est ce qu'on donne à quelques catégories d'individus une attention spéciale? Les conseillers adhèrent à la déclaration que "afin d'accomplir son travail, un conseiller doit donner une attention spéciale aux demandes de certaines personnes influentes". Environ 37 % sont entièrement d'accord et 28 pour cent sont généralement d'accord avec cette déclaration. Seul un tiers environ (34 %) sont en désaccord et moins de 1% sont en désaccord total. Le fait intéressant qui se dégage est que la distribution des réponses des conseillers à cette question est très similaire à celle qui caractérise les réponses des fonctionnaires locaux sénégalais à cette même question. (Vengroff et Johnston, 1984: 40-41). Il semble que les conseillers et les bureaucrates locaux trouvent nécessaire d'être responsables au même ensemble d'élites locales. Cela ne veut pas dire que cette élite obtienne toujours ce qu'elle veut, mais simplement que leurs avis pèsent généralement plus lourd que ceux du public. En outre, lorsque nous examinons les perspectives des trois différents types de conseillers, on ne trouve aucune différence significative entre eux.

D'un côté, nous avons l'opinion des conseillers par rapport à leurs électeurs, de l'autre, nous avons les opinions des conseillers concernant le rôle du conseil par rapport au gouvernement et plus particulièrement les problèmes du développement rural. Il a été demandé aux conseillers si le développement du pays était la

TABLEAU 23

QUESTION 29:

LE DEVELOPPEMENT DU PAYS EST SURTOUT UN PROBLEME POUR:

* * * * Type de * Conseiller *	* * Pourcentage par rangée *		
	* Le gouvernement * à Dakar	* La Communauté Rurale	* Les deux
* Pres. et V.P. (22)	45,5	31,8	22,7
* Conseiller élu (80)	21,3	43,8	35,0
* Coop. Conseiller * (39)	46,2	35,9	17,9
* Total 141	31,7	40,1	28,2

$$X^2 = 10,52 \quad p < 0,5 \quad d, f, = 2$$

TABLEAU 24: ATTITUDES DES CONSEILLERS

* QUESTIONS	X	n	Entièrement d'accord %	d'accord %	pas d'accord %	désaccord total %	*
* Un conseiller doit * apporter une atte- * ntion particulière * aux demandes des * personnes impor- * tantes	1,98	138	36,96	28,26	34,06	0,72	*
* L'administration * commence les act- * tions sans tenir * compte des besoins * de la population * locale.	2,52	138	13,04	26,81	54,35	5,80	*
* Mauvais comporte- * ment des agents * de l'Etat à l'égard * des conseillers * ruraux.	2,63	128	8,59	29,69	52,34	9,37	*
* Les moyens de la * Communauté Rurale * sont insuffisants	3,22	137	5,11	7,30	48,17	39,42	*
* Bon niveau de * collaboration * entre conseil et * chef de CER.	1,96	116	22,41	61,21	14,65	1,72	*
* Le gouvernement * n'est pas concerné * par les gens * comme nous.	2,56	133	13,53	27,07	48,87	10,53	*
* Manque de collabo- * ration entre les * autorités tradit- * ionnelles et le * conseil rural	2,52	138	14,49	29,71	44,93	10,87	*
* Manque de motiva- * tion des agents * travaillant en * milieu rural.	2,52	133	14,28	28,57	48,12	9,02	*
* Les ONG lancent * les projets sans * consultation du * conseil rural.	2,55	99	10,10	29,29	55,55	5,05	*
* L'équipe du CER a * fait très peu pour * le développement * de notre commu- * nauté rurale.	2,1	130	25,38	40,77	32,31	1,54	*
* La réforme coopér- * ative a eu un imp- * act négatif sur * les actions du * conseil rural	2,47	101	15,84	28,71	47,52	7,92	*

la responsabilité de la communauté rurale seulement, du gouvernement de Dakar ou des deux. Environ un tiers (31,7 %) a suggéré que le développement du pays était de la responsabilité du gouvernement de Dakar. Un peu plus de 40% des conseillers ont dit que c'était plutôt le conseil. Le reste des conseillers (28,2 %) pensent que les deux niveaux de gouvernement sont conjointement concernés dans la lutte contre le sous-développement. Les responsables des conseils (présidents et vice-présidents) et les conseillers des coopératives ont souvent répondu - davantage que les conseillers élus que le développement était la responsabilité du gouvernement central. Les conseillers élus sont plus enclins que leurs collègues de penser que le conseil a un rôle plus important à jouer dans le développement.

### ATTITUDES

Le sens de l'efficacité est en relation directe avec la perception par les conseillers de leurs rôles. Dans quelle mesure les conseillers ou le conseil font-ils la différence ? Dans quelle mesure les conseillers se sentent-ils aliénés par un système dont ils font partie. Le degré dont les conseillers pensent qu'ils possèdent vraiment les moyens d'entreprendre efficacement les efforts de développement rural de leurs communautés rurales est d'importance capitale. A la déclaration que le conseil a les ressources suffisantes pour aider à développer leurs zones, seuls 12,4 % des conseillers sont d'accord. Le niveau bas de ces réponses n'est nullement surprenant en raison de la faiblesse des budgets avec

lesquels les communautés rurales doivent travailler et cette perception ne fait donc que refléter la réalité. L'impact éventuel de cette perception est extrêmement important en ce sens qu'il peut déterminer le sérieux avec lequel les conseillers prennent leur travail au sein du conseil. Du moment que le conseil ne peut faire que très peu à cause du manque de ressources et que les autorités extérieures - tels que le sous-préfet - exercent une grande influence sur les rares ressources disponibles, le sens de l'efficacité des conseillers doit nécessairement être très bas. Cela peut aussi aider à expliquer le taux relativement élevé de démissions chez les conseillers, fait relevé par un chapitre précédent.

Plusieurs questions ont été posées en vue de déterminer de façon plus directe le degré du sens d'aliénation chez les conseillers. Plus de 40% des conseillers sont d'accord avec la déclaration que "le gouvernement n'est pas intéressé par des gens comme nous". Environ le même pourcentage devait être d'accord avec la déclaration que "le gouvernement entreprend des actions sans tenir compte des besoins de la population locale". Dans ce cas, la probabilité d'adhérer à cette déclaration est plus grande chez les responsables du conseil (président et vice-président) que chez les autres conseillers. De même, environ 40 % disent que les ONG entament des projets sans consulter le conseil.



Cette proposition d'aliénation est confirmée par la réaction à la réforme des coopératives, réforme instituée par le gouvernement central sans la consultation ni de ceux affectés, ni de ceux chargés de son exécution. 45 % des conseillers ont le sentiment que cette réforme serait d'un impact négatif sur le conseil. Les représentants des coopératives adhèrent à ce sentiment en plus larges proportions que leurs collègues. Il s'agit là peut être d'une réaction à des changements du statut qui pourraient modifier les structures existantes des coopératives que ces individus représentent. Cependant, ce même sens de l'aliénation existe quand on se penche sur l'examen des réactions envers l'exécution des efforts de développement local par les services d'application, et plus particulièrement le CER. Les deux tiers des conseillers sont d'accord pour dire que le CER avait très peu fait pour le développement de leur communauté rurale.

Par conséquent, nous pouvons constater que le niveau d'aliénation parmi les conseillers est tout à fait significatif. Ils croient très peu à l'efficacité potentielle des conseils et pensent donc qu'eux, en tant que conseillers ont peu d'impact sur les actions du gouvernement ou les efforts de développement. La majorité des conseillers ont exprimé des opinions relativement positives à l'égard des institutions du gouvernement. Mais, il est à noter que ces individus représentent le parti majoritaire. Le niveau d'aliénation devrait certainement être plus élevé si on prend en considération l'avis des partis d'opposition qui avaient d'ailleurs boycotté les élections.

Si nous passons de la question de l'aliénation générale ayant trait aux structures du système à l'examen des réactions aux administrateurs locaux chargés de l'exécution de ces actions, il est possible de déterminer le degré auquel cette aliénation reflète le comportement quotidien. Dans un chapitre précédent, nous avons noté que la majorité des conseillers disent avoir une collaboration franche avec les autorités administratives. Même si la plupart des conseillers pensent que le CER a très peu fait pour le développement de la communauté rurale, plus de 4 sur 5 personnes (83,6 %) prétendent qu'il existe une bonne collaboration entre le conseil et le chef de CER. Il importe donc de chercher à savoir, particulièrement à la lumière des données de communication présentées dans un précédent chapitre, si cette collaboration a ou non une substance effective. La réponse apparente est "non" lorsqu'on se réfère à la totalité des réponses dont celles ayant trait aux réseaux d'information. L'attitude des conseillers vis-à-vis des autres agents locaux n'est pas aussi positive. Une importante minorité de conseillers (42,85 %) croient que les fonctionnaires travaillant dans les zones rurales manquent de motivation. Seul environ un tiers (35,3 %) des conseillers pensent que l'attitude de ces agents vis-à-vis aux conseillers est inappropriée.

La perception des chefs locaux par les conseillers est mitigée. Une majorité des conseillers élus et des conseillers aux coopératives (57 %) pensent qu'il existe un niveau bas de collaboration avec les chefs locaux. Ce fait est conforme aux modules de communication décrits précédemment. Cependant, une majorité des

présidents et vice-présidents (62 %) ont le sentiment que cette collaboration est inexistante. Par conséquent, les relations avec l'administration ne sont pas en général très mauvaises. Mais elles contribuent peu à éliminer le sens d'aliénation chez les conseillers et à améliorer le sens très bas d'efficacité qui caractérise les conseils.

### RESUME

La grande majorité des conseillers a tendance à percevoir son rôle comme celui de délégué chargé de représenter l'opinion publique dans les actions du conseil. Cependant, les conseillers reconnaissent qu'ils sont dans une situation qui requiert d'eux une modification de leurs actions pour être en accord avec les demandes des individus qui ont le plus d'influence et ont des intérêts dans la communauté rurale. Leur sens de l'efficacité quant à leurs positions est relativement bas. Directement en relation avec cette faiblesse de leur sens d'efficacité est le sentiment d'aliénation commun chez un grand nombre de conseillers. Etant donné les ressources et les pouvoirs limités dont dispose le conseil pour assumer les tâches énormes de développement, cela n'est pas surprenant. Ce sens d'aliénation chez les conseillers et leurs constituants risque de s'accroître à moins que le gouvernement entreprenne des réformes destinées à pallier à ces carences.

## CHAPITRE VII

## LES BESOINS DES COMMUNAUTES RURALES

Après l'examen des rôles, attitudes, réseaux de communication, processus de décision, et profils des conseillers, il importe de chercher à savoir: comment ces conseillers perçoivent les besoins de leurs communautés et à quel degré ces besoins sont satisfaits (ou susceptibles d'être satisfaits) par le conseil? Pour répondre à ces questions, une liste d'actions qui ont été entreprises par certaines communautés rurales du Sénégal a été présentée aux conseillers. De cette liste, ils ont été invités à déterminer le degré d'importance de chaque action pour leurs communautés. Le degré d'importance variait de très important, important, peu important à sans aucune importance. En outre, les conseillers pouvaient ajouter d'autres actions qu'ils jugeaient nécessaires et qui ne figuraient pas dans la liste. Leurs réponses ont servi de base pour affecter à chaque action ou activité d'investissement un score moyen. À partir de ces scores, le tableau 26 classifie les actions selon leur degré d'importance.

La majorité des conseillers pensent que chaque action mentionnée dans la liste est au moins importante. Cela est peu surprenant compte tenu du fait que le niveau de vie de la plupart des zones rurales du Sénégal est bas et que l'état d'infrastructures et services est pauvre. Un grand nombre de conseillers disent que la construction de puits constitue l'action la plus importante.

TABLEAU 26

## LES BESOINS DES COMMUNAUTES RURALES IDENTIFIES PAR LES CONSEILLERS

* RANG	BESOIN EXPRIME	MOYENNE *	NOMBRE	*
* 1	Moulin à mil	2.80	142	*
* 2	Centre local de santé	2.78	143	*
* 3	Maternité	2.78	144	*
* 4	Coopérative de consommation	2.69	142	*
* 5	Construction ou réparation de routes	2.68	142	*
* 6	Construction de puits	2.64	142	*
* 7	Marché (construction ou amélioration)	2.63	142	*
* 8	Construction de salles de classe	2.54	136	*
* 9	Puits de jardinage	2.38	143	*
* 10	Centre de alphabétisation	2.34	138	*
* 11	Parc de vaccination	2.33	140	*
* 12	Projet d'animaux domestiques (mouton ou chèvre)	2.23	128	*
* 13	Construction du siège du conseil	1.93	137	*
* 14	Centre de jeunesse	1.76	140	*
* 15	Trieuse d'arachide	1.68	139	*
* 16	Construction de camps pour touristes	1.50	129	*

\* 0 = non important, 1 = peu important, 2 = important, 3 = très important.

Cependant, il est surprenant de relever que les puits ne soient classés qu'à la 6ème place dans la distribution générale des réponses de chacun des besoins ressentis. Il n'en demeure pas moins que les réponses accordées aux six ou sept actions considérées prioritaires (moulin à mil, clinique villageoise, clinique maternelle, coopérative de consommateurs, puits, route et construction de marchés) sont réparties de façon si égale que les différences entre ces priorités soient sans aucune signification. Aussi, toutes ces actions sont à considérer de hautes priorités.

Il est peut-être plus utile d'examiner ces données en fonction des différentes communautés rurales chez qui les besoins considérés prioritaires sont les mêmes à travers tout l'échantillon. En prenant en considération les cinq actions jugées être prioritaires, il est possible de déterminer la fréquence d'une action à figurer dans ces cinq priorités. Il sera alors possible de comparer l'importance des différentes actions en un sens plus large en calculant le nombre des communautés pour lesquelles ces actions sont de caractère prioritaire. En suivant cette démarche, les actions paraissent tomber dans différentes catégories. La première de ces catégories regroupe quatre problèmes considérés parmi les 5 priorités dans au moins 10 des 14 communautés rurales de l'échantillon. Y sont inclus: moulin à mil, construction de puits, clinique de santé rurale et clinique maternelle. Les problèmes importants pour les communautés rurales ont donc trait essentiellement à la santé et aux besoins quotidiens en eau et en moulin à mil.

La validité de ces données est renforcée lorsque référence est faite aux données déjà présentées dans le Tableau 2 d'un chapitre précédent de cette étude. C'est ainsi que parmi les trois (3) communautés rurales qui n'ont pas classé les puits parmi les cinq (5) priorités, nous trouvons Toubacouta (Fatick) où existent 128 puits alors que la moyenne des puits par communauté de la région n'est que de 38. Nous trouvons également Lambaye (Diourbel) qui a 96 puits alors que chacune communautés rurales de cette région a en moyenne 41 puits seulement.

La deuxième catégorie des actions prioritaires comprend celles identifiées comme faisant partie des cinq (5) premiers besoins par la moitié des 14 communautés rurales de l'échantillon. Ces actions ont trait à la construction et à l'amélioration des marchés locaux et des routes, la construction de salles de classe et l'ouverture de coopératives de consommateurs. Cette deuxième catégorie des priorités est concentrée donc autour de l'établissement d'infrastructures économiques nécessaires au développement de la communauté rurale. D'autres activités "économiques", tels que la construction de puits pour le maraichage et de parcs de vaccination des animaux, ont suscité un intérêt plus limité.

Un certain nombre de faits méritent d'être soulignés. La politique du gouvernement met l'accent sur le besoin d'une alphabétisation fonctionnelle de la population rurale. Une grande variété de programmes ont été conçus par différents ministères à cet effet. De même, un certain nombre de pays donateurs d'aide au Sénégal

TABLEAU 27

## PRIORITES DES COMMUNAUTES RURALES (LES 5 PREMIERES PRIORITES)\*

* COMMUNAUTE RURALE	* REGION	* LES 5 PREMIERES PRIORITES	* *
* Mbane	* St. Louis	* Puits, puits de jardinage, maternité, * parc de vaccination, routes, salles de * classe	* *
* Pété	* St. Louis	* Puits, parcs de vaccination, moulin à * mil, salles de classe, centre villageois * de santé, puits de jardinage	* *
* Kel Gueye	* Louga	* Puits, maternité, moulin à mil, salles * de classe, centre villageois de santé, * puits de jardinage	* *
* Velingara	* Louga	* Puits, parc de santé, routes, centre de * santé, maternité	* *
* Bamba	* Tambacounda	* Maternité, coopérative de consommation, * centre de santé, routes, parcs de * vaccination	* *
* Diamacouta	* Kolda	* Routes, coopérative de consommation, * puits, maternité, salles de classe pour * l'alphabétisation	* *
* Kunkane	* Kolda	* Puits, centre de santé, moulin à mil, * routes, maternité, marché, coopérative de * consommation	* *
* Niaquis	* Ziguinchor	* Puits, centre de santé, routes, moulin * à mil, marché	* *
* Toubacouta	* Fatick	* Centre de santé, moulin à mil, salles de * classe pour l'alphabétisation, * coopérative de consommation, salles de * classe	* *
* Lambaye	* Diourbel	* Centre de santé, moulin à mil, coopéra- * tive de consommation, routes, marché	* *
* Malicounda	* Thies	* Puits, centre de santé, moulin à mil, * maternité, marché	* *
* Mboro	* Thies	* Centre de santé, puits de jardinage, * maternité, salles de classe d'alphabétis- * ation, parcs de vaccination, coopérative * de consommation	* *
* Sangalkam	* Kakar	* Marché, moulin à mil, coopérative de * consommation, puits, centre de santé, * maternité	* *
* Dialacoto	* Tambacounda	* Puits, salles de classe, maternité, puits * de jardinage, routes	* *

\* Si plus de 5 priorités ont été retenues, elles ont été classées à égalité au 5ème rang.

ont consenti d'importants moyens pour financer ces programmes. Mais, il reste que les communautés rurales ne sont pas très conscientes du degré d'importance d'alphabétisation. C'est ainsi par exemple que la construction de classes devant servir à l'alphabétisation n'est considérée être que la 10ème priorité parmi les 16 actions jugées nécessaires pour les communautés rurales. De même, seuls les conseillers de deux communautés rurales ont fait figurer l'alphabétisation parmi les 5 premières priorités (dans les 2 cas, l'alphabétisation était au 5ème rang). Il semble donc que les conseils ruraux ne sont pas encore disposés à participer de façon active dans les programmes d'alphabétisation et attachent plus d'intérêts à d'autres activités. Le fait que les conseillers sont plus favorables à la construction de classes pour l'enseignement moderne indique leur plus grand attachement à la perspective de ce genre d'éducation. Les programmes d'alphabétisation, pour éviter d'être considérés comme des activités imposées par les services du gouvernement ou les organisations privées à caractère volontaire, doivent s'attacher d'abord à sensibiliser la population locale et ses représentants à l'importance de l'alphabétisation.

Quelles sont donc, à la lumière de ces facteurs, les possibilités de voir les communautés rurales entreprendre des activités de nature à contribuer directement à leur développement ? La faiblesse des budgets de ces communautés et le manque de services de base (telles que eau et santé) en leur sein incitent à croire que l'orientation des conseillers vers un rôle plus actif ne sera possible que dans un futur lointain. La plupart des communautés rurales

consacrent actuellement la part du lion de leur budget annuel au développement des ressources d'eau, particulièrement des puits. D'après les données recueillies sur les communautés rurales des régions de Kaolack et Farick, 30 à 40% des budgets de ces communautés vont aux dépenses pour l'eau, alors que la santé et l'éducation ne bénéficient respectivement que de 7 et de 14% des ressources budgétaires annuelles. (ENEA, 1984)

Les budgets des communautés rurales de ces régions ont un taux de dépenses par habitant de 700 Francs CFA (1,65 dollar américain) seulement, ce qui est de loin insuffisant pour pourvoir des moyens financiers que nécessiterait l'investissement en des projets à caractère productif. Les communautés rurales ne pourraient espérer dans le meilleur des cas qu'à satisfaire les demandes de leurs populations en besoins de base, en particulier en eau. En matière de santé, elles peuvent pourvoir certaines des facilités nécessaires. Mais, fournir un support financier que nécessite l'encadrement professionnel de ces facilités est au-delà de leurs capacités.

Il est donc normal que ce soient les demandes en services de base telles qu'eau et santé qui dominent la manière de penser des conseils ruraux. Les ressources de ces conseils sont tellement limitées que ces besoins de base ne pourront, dans l'hypothèse la plus optimiste, être satisfaits que partiellement. Une implication du conseil dans des projets productifs ne semble possible que par le biais d'un financement externe. Mais, le conseil a souvent peu ou aucune influence sur les projets financés par des ressources externes.

Par ailleurs, la coordination et la coopération continuent de constituer des problèmes majeurs. Du côté positif, il est possible de dire que les budgets des communautés rurales semblent refléter de manière générale les priorités des conseillers. Il est donc logique de conclure que le sous-préfet au moins procède à la consultation des conseillers avant d'élaborer le budget qu'il soumet à leur approbation. Mais, d'un autre côté, les perspectives de voir la communauté rurale agir en véritable entité de développement rural sont très restreintes en raison de la grande faiblesse des ressources disponibles à la communauté pour subvenir à ces besoins de base.

## CHAPITRE VIII

## RESUME ET RECOMMANDATIONS

La réforme administrative de 1972 représente une initiative large dans le domaine de décentralisation. Le Sénégal fait partie à ce propos d'un nombre très restreint de pays africains qui ont entrepris des étapes actives pour l'établissement d'un système à même de rapprocher le pouvoir politique et financier des producteurs ruraux. La réforme a maintenant plus de 15 ans d'existence et les communautés rurales sont en fonction dans chacune des régions du pays.

Cependant, la réforme n'est pas sans problèmes. Il est ironique par exemple que l'application de cette initiative de décentralisation est contrôlée par une administration centrale, en l'occurrence le secrétariat d'Etat à la Décentralisation, qui est implanté à Dakar. Ce département qui relève du Ministère de l'Intérieur joue le rôle particulièrement important d'intermédiaire entre une bureaucratie extrêmement centralisée et un système décentralisé que constituent les communautés rurales. Il est responsable de l'application directe de la réforme de 1972. Mais, il n'a qu'un contact au mieux indirect avec les activités quotidiennes des communautés rurales. Il est certain que le Secrétariat d'Etat à la Décentralisation contrôle les Centres d'Expansion Rurale. Toutefois, le pouvoir de tutelle vis-à-vis des communautés rurales est exercé par l'Administration Territoriale qui est une section différente du Ministère de l'Intérieur.

La réforme de 1972 accorde un rôle considérable à l'autorité de tutelle pour poursuivre et corriger les actes décidés par les communautés rurales et leurs conseils. (Ministère de l'Intérieur, 1984: Chapitre X) Cette autorité de tutelle n'a pas été définie par les textes. Mais le rôle a été finalement dévolu à l'Administration Territoriale dont relèvent d'ailleurs les gouverneurs, les préfets et les sous-préfets. Toutes les actions, décisions et délibérations des communautés rurales, leurs officiers et leurs conseils sont soumises à l'approbation des agents de l'administration territoriale. Ce rôle confère aux autorités de tutelle, en particulier au sous-préfet (qui est à la base de la hiérarchie de ces autorités) des pouvoirs beaucoup plus considérables que ceux dont sont investies les institutions populaires elles-mêmes. En outre, ce rôle représente une autre complication d'un système déjà complexe et qui consiste en des administrations appartenant à deux niveaux différents de la hiérarchie gouvernementale (à savoir l'Administration Territoriale et le Secrétariat d'Etat à la Décentralisation) en plus des 319 communautés rurales.

Le processus budgétaire qui a été supposé donner au conseil rural le pouvoir de décider des priorités de développement de la communauté rurale, est également dominé par le sous-préfet. Le degré d'implication du conseil dans ce processus est fonction du jugement personnel du sous-préfet, son humour, sa philosophie et son bon vouloir d'admettre cette participation. C'est le sous-préfet qui propose le budget à l'approbation du conseil au lieu du contraire. (Bouat et Fouilland, 1983:34) Le conseil peut s'il le désire

modifier et changer le document budgétaire. Mais, la version finale de ce document reste toutefois à être approuvée par le sous-préfet, le préfet et le gouverneur. Le gouverneur peut dans certaines conditions procéder à des changements dans le document après son adoption par le conseil sans même consulter ce dernier. (Ministère de l'Intérieur, 1972: Loi 72.25, Articles 71,72,73)

Les communautés rurales sont en outre astreintes à allouer 25% de leur produit de la taxe rurale à un fonds central de solidarité. Ce fonds est supposé être redistribué aux communautés les plus en besoin. Mais, depuis sa création, aucun franc n'a été remis aux communautés rurales. À supposer même que ce fonds puisse opérer correctement, il reste que 25% constituent un pourcentage très substantiel des ressources extraites des communautés rurales. Cette obligation est particulièrement sévère en raison du fait que les conseils ne jouissent d'aucune opportunité d'en discuter le fondement ou d'en considérer l'utilisation dans d'autres alternatives plus bénéfiques.

Les responsables nationaux à leur tour restent très récalcitrants à la décentralisation. Leur mentalité administrative et francophone qui met l'accent sur le contrôle central paraît difficile à modifier, particulièrement de ceux enracinés dans cette tradition. Landing Sané, ancien secrétaire à la Décentralisation, disait à ce propos: "Tout ce qui est fait à la base (du système administratif) doit obéir une certaine éthique nationale... il est impossible de laisser chaque communauté rurale faire ce qu'elle veut faire.

L'administration de tutelle est obligée de réorienter les actions de la communauté rurale..." (Soleil, 1985)

Dans le futur, le gouvernement central n'aura cependant d'autre choix que de retourner davantage de responsabilités aux communautés rurales. Superviser les actions de 319 communautés diverses et éparpillées à travers le pays est une tâche administrative nullement facile. Le gouvernement qui se heurte à des limitations sur les dépenses budgétaires, aux blocages des recrutements, et à une tendance générale vers davantage d'austérité, commence à admettre qu'il manque les moyens que nécessite "l'application efficace des dispositions législatives du pays". (BOM, 1982:38)

La tendance vers des politiques favorisant davantage d'indépendance des communautés rurales est indiquée également par d'autres facteurs. C'est ce qui ressort par exemple d'une étude d'évaluation de la réforme. Cette étude qui a été faite par le gouvernement considère que l'un des problèmes majeurs de la réforme consiste dans la demande de plus en plus grande par les conseillers ruraux d'assumer le contrôle du budget et de la comptabilité de leurs communautés. (BOM, 1982:38) Le Secrétariat de la Décentralisation a soulevé publiquement ce problème et a conclu qu'il est devenu maintenant nécessaire beaucoup plus que jamais d'accéder à la demande de la population locale de gérer elle-même ses intérêts notamment ceux ayant trait à l'administration de leurs affaires et à la gestion financière. (Secrétariat d'Etat à la Décentralisation, 1985:1) La difficulté majeure qui persiste est celle de savoir comment permettre

aux conseillers, souvent illettrés, d'accéder aux techniques qui leur sont nécessaires pour pouvoir gérer de façon adéquate le budget de leurs communautés.

Les relations entre les différents acteurs de la réforme, cad entre institutions centralisées et décentralisées d'un côté et entre administrateurs et conseillers ruraux de l'autre côté, sont appelées à changer dans les années à venir. Cette monographie est un essai de jeter certaines lumières sur ces relations telles qu'elles sont à l'état actuel des choses. Une meilleure compréhension des problèmes que posent ces relations peut aider ceux qui décident dans leur formulation de mesures cherchant à améliorer le système existant de décentralisation. Elle peut également contribuer à rendre les actions futures de formation à même de mieux répondre aux besoins effectifs des administrateurs et des conseillers ruraux.

### Données et méthodes

L'objet principal de cette étude est de collecter et analyser des données de base sur les conseillers ruraux au Sénégal afin de mieux déterminer leurs besoins et ceux des communautés rurales qu'ils servent. L'étude vise aussi à fournir une meilleure compréhension de la nature et l'impact des programmes sénégalais de décentralisation tel qu'ils évoluent à la base du système. Cet examen des rôles, activités, attitudes et perceptions des conseillers ruraux fait partie de l'objet plus large de l'étude qui vise à analyser les potentialités de la communauté rurale en tant que base du développement rural

particulièrement du développement économique.

La sélection des communautés rurales concernées par l'étude a cherché à assurer une couverture aussi large que possible des zones écologiques diverses et des différentes zones économiques du Sénégal. Mais compte tenu des contraintes imposées par les limites de temps et de ressources, seules 14 communautés rurales ont été couvertes par l'étude. Ces 14 communautés situées dans 9 des 10 régions administratives du Sénégal reflètent le plus grand nombre des diversités ethniques et d'environnement du pays.

La conception de l'échantillonnage a suivi la forme d'échantillons groupés en des stages multiples. Un échantillon de conseillers a été construit au sein du contexte de sélection des communautés rurales. Parmi ces échantillons groupés, trois groupes séparés de conseillers ont été sélectionnés pour les interviews (les officiers du conseil, les conseillers élus et les conseillers représentant les coopératives). Tous les présidents et les vice-présidents ont été retenus pour les interviews en raison de l'importance de leurs rôles. Ensuite, un échantillon a été tiré au hasard parmi les deux autres types de conseillers suivant une proportion de deux à un. Ainsi, au sein de chaque communauté rurale, la liste des personnes à interviewer comprenait le président du conseil, son vice-président, six conseillers élus et trois conseillers représentant les conseillers. Notre échantillon de 144 conseillers touchés par les interviews représente en effet 62,3% de l'univers des 231 conseillers des 14 communautés rurales objet de l'étude.

### Profil

Les conseillers ont tendance à être étroitement liés à leurs communautés en termes d'éthnie et de religion. Ils sont relativement plus âgés que l'ensemble de la population, de sexe mâle à une majorité écrasante et généralement pratiquent une agriculture d'échange. Leur niveau d'éducation est très bas (seuls 8% ont accompli des études primaires) et ils ont peu ou aucune formation en service à même de suppléer à la faiblesse de leur éducation. Le taux de démissions des conseillers est relativement élevé. Ce taux est également élevé pour les présidents et vice-présidents. Ces derniers ont tendance à être des membres du conseil au moment de leur élection pour des fonctions d'officiers du conseil. Le profil des conseillers laisse donc apparaître de manière sans équivoque que les conseillers sont d'une expérience limitée en matière de gestion et que la capacité des conseillers d'opérer en tant qu'organisations du développement rural est très restreinte.

### Communications

Les voies de communication existant au sein du conseil confèrent un rôle privilégié aux officiers du conseil en tant que point de contact entre les différentes élites locales et les autorités administratives de l'Etat. Les présidents et vice-présidents du conseil sont pour les autres conseillers le centre d'intérêt de tous les problèmes ayant effet sur l'action du conseil. S'agissant des contacts avec la base, les chefs de village continuent de jouer le

rôle de transmetteurs d'information du conseil à la population. Les chefs de village jouent aussi le rôle de collecteurs de la taxe rurale. Le président de la coopérative constitue le point clé de contact pour les leaders du conseil dans le domaine économique. En conséquence, il semble que les conseillers agissent en tant qu'une élite éloignée (au moins d'un échelon) des paysans quand il s'agit de communications régulières.

Il importe de relever le niveau élevé des communications horizontales entre les conseillers. C'est à propos des communications verticales (dirigées en haut) qu'une certaine inquiétude est à souligner. C'est le sous-préfet qui continue de jouer un rôle primordial au niveau de ces communications verticales. Ce rôle du sous-préfet aurait pu ne constituer aucun problème si c'était le conseil lui-même qui informait le gouvernement de ses activités à travers l'autorité administrative locale. Or, ce rôle du sous-préfet est beaucoup plus actif que celui de simple moyen de transmission.

Une compréhension plus large des voies de communication et leur relation aux attitudes effectives nécessite l'examen de l'importance conférée aux différents acteurs dans le processus de prise des décisions et l'analyse de l'intérêt accordé aux différents sujets débattus par le conseil. Il sera ainsi possible de déterminer le degré de pouvoir dont jouissaient les divers acteurs qui sont impliqués dans la prise des décisions du conseil.

## Décisions

Le rôle et les relations établis par le conseil dans le processus interne de prise des décisions sont mixtes. Les conseillers pensent que le budget, l'attribution de terres et la taxe rurale constituent les domaines de décisions les plus importantes du conseil. Les projets locaux, contre toute attente, ne jouissent pas d'un rang élevé dans les priorités retenues par les conseillers. Pour les conseillers, ce sont les conseillers, le président du conseil et le sous-préfet qui constituent les acteurs les plus importants dans le processus de prise de décisions. Aucun des acteurs externes, tels que leaders des partis, chefs religieux ou autorités traditionnelles, n'est ouvertement reconnu comme ayant un rôle significatif dans ce processus. Cela constitue une contradiction à ce que laisse apparaître l'évaluation des données sur les communications. Néanmoins, il est vrai que l'influence des acteurs externes sur le processus des décisions est à caractère beaucoup plus indirect que direct.

Le rôle du conseil vis-à-vis de l'administration, tel que le laisse entrevoir la perspective de collaboration, d'initiation et d'exécution du conseil, semble relativement mitigé et variable. La plupart des conseillers ont tendance à admettre l'existence d'une collaboration étroite entre le conseil et les autorités administratives et particulièrement le sous-préfet. Mais, les conseillers sont d'avis partagés sur le degré auquel ils pensent que c'est le sous-préfet qui conçoit le budget des communautés au lieu du conseil. Ces avis varient d'ailleurs d'une communauté à une autre en

fonction du degré plus ou moins grand de la consultation des conseillers par le sous-préfet lors de l'élaboration du budget. De même, les avis des conseillers sont partagés de façon égale à propos du niveau auquel ils considèrent que le processus d'exécution du budget est ouvert par le sous-préfet à leur accès. Les autorités administratives paraissent donc continuer à jouer un rôle considérable dans les affaires des communautés rurales notamment celles ayant trait au budget. Néanmoins, cette intervention de ces autorités varie en importance à travers les communautés. Il est possible que les conseils soient devenus plus indépendants qu'on est généralement tenté de croire. Toutefois, la marge de manoeuvre dont disposent les autorités administrative continue d'être très large.

Le conseil semble exercer la compétence qui lui est dévolue dans le domaine très vital de l'attribution de terres. Les influences externes auquel le conseil est soumis dans ce domaine sont considérables. Néanmoins, le conseil maîtrise le contrôle du processus de cette attribution. Cela ne veut nullement dire que ce processus est complètement rationnel, mais seulement que le conseil est parvenu à s'adapter au nouveau contexte de la décision dans ce domaine.

Un certain nombre de groupes organisés existent dans les communautés rurales. Mais leur influence sur le conseil est très limitée. Ils reçoivent dans certain cas un support financier du conseil. Mais, ils sont loin d'exercer une influence réelle sur les décisions du conseil à la mesure de leurs potentialités.

En somme, le rôle du conseil dans le processus de prise de décisions est varié. Il existe une grande potentialité de l'expansion de ce rôle en particulier vis-à-vis des autorités administratives. Cette expansion pourrait se réaliser à travers le temps si les conseillers prennent conscience de leur rôle potential et si le gouvernement accepte de relâcher son contrôle.

### Attitudes

Les conseillers, dans leur grande majorité, perçoivent leur rôle comme celui de délégués ayant pour mission de représenter l'opinion publique dans les actions du conseil. Toutefois, ils reconnaissent qu'ils sont dans une situation qui nécessite d'eux de modifier leurs actions pour les rendre en accord avec la demande des individus avec le plus d'influence et ayant des intérêts dans la communauté rurale. Leur sens d'efficacité est bas. De même et en relation à ce faible sens de sentiment, un certain sentiment d'aliénation est commun chez un nombre assez significatif de conseillers. Ceci n'est pas surprenant eu égard à la faiblesse tant du pouvoir que des ressources dont dispose le conseil alors que la tâche de développement est très énorme. Ce sens d'aliénation chez les conseillers et leurs électeurs ne fera que grandir à moins que le gouvernement veuille entreprendre des réformes à même de pallier à la faiblesse des ressources et du pouvoir du conseil.

## Besoins

Les demandes en besoins de base telles que la santé et l'eau sont celles qui préoccupent plus les conseillers. Les ressources des conseils sont d'ailleurs si pauvres qu'il ne leur est pas possible de satisfaire ces besoins fondamentaux au mieux que partiellement. L'implication des conseils dans des projets à caractère "productif" ne paraît possible que par le biais de financements externes. Toutefois, le conseil lui-même dispose de peu sinon d'aucune influence sur des projets à financement externe. La coordination et la coopération entre conseil et administration reste des problèmes majeurs. Parmi les aspects positifs de la réforme, il est possible d'affirmer que les budgets des communautés rurales paraissent d'une façon générale calqués avec les priorités retenues par les conseillers. L'hypothèse que le sous-préfet consulte les conseils avant qu'il ait élaboré le budget et l'ait soumis à l'approbation de ces conseils paraît donc recevoir un certain support. Cependant, les perspectives que la communauté rurale devienne une véritable entité du développement rurale sont très limitées en raison des besoins considérables des communautés et du très peu de ressources qui leur sont disponibles pour y faire face.

## Recommandations

### 1. Le budget des communautés rurales

L'autonomie financière est l'un des aspects les plus importants de succès de la décentralisation. Malheureusement, les organisations locales reçoivent souvent une délégation d'autorité mais sans disposer des ressources qui leur sont nécessaires pour accomplir leurs fonctions. (Rondinelli, Nellis et Cheema, 1984: 31) C'est le cas au Sénégal. En plus, les services chargés d'assister les communautés rurales, en l'occurrence les CER, souffrent à leur tour des problèmes de l'insuffisance de ressources financières et d'encadrement. (Vengroff et Johnston, 1984)

Les pouvoirs de concevoir et élaborer le budget des communautés rurales font partie des actions les plus importantes à entreprendre par les conseillers. Pour que ces conseillers puissent assumer pleinement leur mission, leurs pouvoirs budgétaires doivent être renforcés. Le renforcement nécessite la révision du rôle que le sous-préfet joue de jure et de facto dans l'établissement et l'exécution du budget des communautés rurales. Les autorités administratives représentant l'Etat doivent se limiter à un rôle de supervision beaucoup plus que de celui de domination. Parallèlement, les conseillers doivent recevoir une plus grande liberté dans la conception et l'exécution de leurs propres programmes de développement.

Les sous-préfet doivent continuer à jouer le rôle de coordinateurs des efforts locaux avec les plans nationaux et régionaux. Mais cette coordination doit constituer la réponse plutôt que l'initiation des efforts locaux. Les CER ont à jouer un rôle plus actif dans le processus budgétaire en rendant disponible aux communautés rurales l'accès plus grand à leur expertise et assistance technique pour l'établissement des priorités et l'estimation des coûts qui y sont associés. Les CER peuvent également pourvoir une assistance technique au conseil dans l'exécution du budget. Le sous-préfet peut jouer à cet effet le rôle de vérificateur des comptes en veillant à la légalité de l'attribution des contrats et à la bonne gestion des fonds du conseil.

## 2. Le revenu du conseil

Les ressources des conseils sont très restreintes. Elles doivent être élargies autant que le permettent les contraintes imposées par les économies locale et nationale. Une première étape en ce sens peut consister à abolir le fonds dit de solidarité qui retient actuellement 25% du produit des taxes locales, mais sans avoir rien remis de ce produit aux communautés rurales jusqu'ici. Cette étape, bien qu'elle ne pourra pas à elle seule changer la pauvreté des communautés, contribuera cependant à améliorer leurs ressources à un pourcentage de 33%.

Il est vrai qu'il est nécessaire de maintenir un fonds national pour assister les communautés frappées par la sécheresse ou

autres calamités naturelles. Mais, ce fonds doit être alimenté par des ressources provenant du niveau national. L'idéal serait que ce fonds soit financé par l'aide étrangère. Dans tous les cas, il est certain que les communautés rurales manquent de ressources suffisantes pour supporter le poids de ce fonds. D'ailleurs, les communautés ont un besoin pressant de disposer de ressources supplémentaires. Il est toutefois difficile de déterminer une source possible de ces éventuelles ressources supplémentaires qui ne présente pas l'inconvénient d'avoir des effets négatifs sur le développement local. Si le gouvernement parviendrait à l'avenir de mettre davantage d'ordre dans ses finances, il serait utile à ce moment d'imaginer davantage de parité dans l'utilisation des ressources nationales par le gouvernement et les communautés rurales.

### 3. Formation des conseillers

Il importe de concevoir et exécuter aussi rapidement que possible un système effectif de formation des conseillers. Bien qu'une éducation visant l'alphabétisation des conseillers soit d'une importance évidente, un système de leur formation doit s'attacher d'abord à leur inculquer les principes fondamentaux de la gestion financière et budgétaire. Il importe à ce propos d'abandonner l'éducation selon les méthodes classiques qui a dominé dans le passé les efforts de formation. En effet, il y a lieu d'adopter une approche plus active de formation faisant appel à la participation effective de ceux à former et à l'utilisation des techniques d'analyse et de solution de problèmes posés par des cas concrets. Un de ces cas

sur le conseil du budget a été utilisé dans un séminaire sur les projets de gestion rurale tenu à Keur Serigne Basirou (Ndoffane). Il doit être adapté aux besoins des communautés rurales et servir à des formations dans le futur immédiat. L'équipe du CAIDS à l'université de Texas Tech, en liaison avec l'ENEA et le Secrétariat d'Etat à la Décentralisation sont en cours de développer et de tester de pareils matériels. Ce système peut être exécuté au niveau national dès que le programme de formation des formateurs est achevé. Pour que cet effort puisse atteindre ses objectifs, il est nécessaire que d'autres administrations y contribuent par le pourvoi de moyens financiers supplémentaires et d'une participation plus grande.

#### 4. La réforme électorale

Le système actuel où la liste du parti qui a gagné le plus grand nombre de voix emporte tous les sièges du conseil à pourvoir présente l'inconvénient d'aboutir à l'existence d'un seul parti au sein du conseil. Il réduit la représentativité du système et n'autorise pas l'accès d'autres groupes politiques au conseil. Pour améliorer ce système, il convient d'introduire soit des élections à majorité proportionnelle ou celles basées sur un représentant par arrondissement rural. Il sera ainsi possible d'obliger la majorité de chaque conseil à être plus réceptive des besoins de la population, particulièrement si les conseillers se sentent sous la menace constante de l'électorat. Un conseil composé de membres provenant de plusieurs partis peut aussi fournir la base pour un examen plus critique des mesures du conseil, ainsi que du rôle des autorités

administratives dans le processus de prise des décisions se rapportant aux affaires locales.

## 5. Attribution de terres

Les conseils ruraux se sont adaptés facilement à leur mission de distribution des terres, mission qui incombait auparavant aux autorités traditionnelles. Cependant, il existe un certain nombre de problèmes sérieux causés par les demandes de terres formulées par les responsables du gouvernement et du parti vivant dans les zones urbaines. C'est ainsi que dans certains cas, en particulier à Sangalkam, pratiquement toutes les terres de maraîchage commercial appartiennent à des personnes vivant à Dakar. La population locale aura bientôt à sentir une grande pression sur les terres en dépit du fait que la densité n'est pas extrêmement élevée actuellement. Un certain nombre de cadres d'aménagement de terres qui sont souvent sous-employés par leurs services dans la capitale pourront être utilisés de façon plus effective en tant qu'assistants techniques des conseils ruraux. Cet emploi peut se faire par leur intégration dans les CER ou dans d'autres administrations représentées au sein des communautés rurales. Il sera possible, grâce à l'emploi de ces cadres, pour l'établissement de plans locaux d'utilisation des terres, d'autoriser le conseil de s'acquitter de ses tâches en matière d'attribution de terres de façon plus rationnelle et plus bénéfique à la communauté rurale.

### 3. Le rôle des coopératives

L'octroi du tiers des sièges du conseil à des représentants des coopératives ne paraît plus justifié après le changement de la politique du gouvernement vis-à-vis de ces coopératives. Le rôle de celles-ci varie considérablement d'une communauté à une autre. Dans certaines communautés, les coopératives ont un rôle si effacé que leur représentation au sein du conseil n'est qu'une fiction. Dans d'autres, elles continuent d'être des entités plus viables et donc leur représentation est fondée. Ce problème mérite d'être examiné avec beaucoup d'attention. Néanmoins, il y a lieu de souligner que le système actuel ne paraît nullement s'améliorer en ce qui concerne la représentativité et le fonctionnement des conseils ruraux.

ANNEXE 1 - INSTRUMENT DE RECHERCHE

ETUDE DES COMMUNAUTES RURALES  
 ECOLE NATIONALE D'ECONOMIE APLIQUEE - TEXAS TECH UNIVERSITY  
 DEPARTEMENT DE RECHERCHE APPLIQUEE ET PROJET DE GESTION RURALE  
 Questionnaire-Conseiller

Nom de l'Enqu<sup>^</sup>teur \_\_\_\_\_ Date de l'enqu<sup>^</sup>te \_\_\_\_\_

Numéro assigné à l'interviewé \_\_\_\_\_

Durée de l'interview de \_\_\_\_\_ à \_\_\_\_\_  
 (heure et minute)

Communauté Rurale (écrivez le nom)  
 \_\_\_\_\_

Poste de l'interviewé (encerclez)

1. President du Conseil
2. Vice-président du Conseil
3. Conseiller (élu)
4. Conseiller (représentant des coopératives)
5. autre (écrivez)

1. En quelle année <sup>^</sup>êtes-vous né 19\_\_\_\_ (écrivez l'année-estimez si nécessaire)

2. Dans quelle circonscription <sup>^</sup>êtes-vous né? (écrivez le nom de la circonscription)

3. Dans quel village <sup>^</sup>êtes-vous né? (écrivez le nom)  
 \_\_\_\_\_?

4. Quelle est votre religion? (encerclez)

1. Musulman (si Musulman demandez s'il est a. Mouride b. Tidiane c. autre (écrivez) \_\_\_\_\_)
2. Chrétien (si Chrétien demandez s'il est a. Catholique b. Protestant)
3. Religion traditionnelle
4. autre (écrivez) \_\_\_\_\_

5. Vous <sup>^</sup>êtes de quelle ethnie? (encerclez)

1. Wolof 2. Sérère 3. Toucouleur 4. Peul 5. Diola
6. Mandingue 7. Bambara 8. Satakholé 9. Lébu
10. Balante 11. Malinké 12. Manjaac 13. Maure
14. autre (écrivez) \_\_\_\_\_

6. Vous <sup>^</sup>êtes conseiller depuis quand? (écrivez l'année) 19\_\_\_\_

(s'il est aussi président du conseil posez question 6a)

6a. Depuis quand <sup>^</sup>êtes-vous président du conseil? 19\_\_\_\_

7. Quelle est votre occupation? (encerclez)

1. cultivateur 2. éleveur 3. commerçant 4. marabout  
5. enseignant 6. fonctionnaire  
7. autre écrivez) \_\_\_\_\_

8. Avez-vous fait l'école? (encerclez)

1. oui 0. non

(Si sa réponse est oui, posez question 8a)

8A. A quel niveau avez-vous terminé vos études? (encerclez)

1. pas d'éducation formelle 2. école Koranique  
3. école primaire incomplète 4. école primaire  
5. école secondaire 6. BAC  
7. Ecole Nationale 8. Université (encerclez) licence,  
maîtrise, DEA, doctorat

8B. Avez-vous eu une formation ou un stage concernant les activités du conseil rural ou sur la réforme administrative? (encerclez)

1. oui 0. non

(si sa réponse est oui, posez question 8C)

8C. Quelle était l'origine de cette formation? (encerclez)

1. le parti 2. l'administration  
3. autre (écrivez) \_\_\_\_\_

8D. Quels sujets ont été abordés? (encerclez)

1. gestion de terres  
2. procédure budgétaire de la communauté rurale  
3. les organes de la communauté rurale  
4. le fonctionnement de la communauté rurale  
5. les moyens de la communauté rurale  
6. les pouvoirs de l'autorité de tutelle à l'égard de la  
communauté rurale  
7. le domaine d'intervention de la communauté rurale  
8. autre (précisez) \_\_\_\_\_

9. Voyez-vous fréquemment le sous-préfet? (encerclez)

1. chaque jour  
2. tous les deux jours  
3. une fois par semaine  
4. une fois par mois  
5. moins d'une fois par mois

9b. Quel est l'objet de vos rencontres avec le sous-préfet? (NE LUI LISEZ PAS LA LISTE. ENCERCLEZ SES REPONSES SEULEMENT)

1. état civil
2. problèmes fonciers
3. questions budgétaires
4. impôts/taxe rurale
5. civilités
6. problèmes personnels
7. questions relatives aux projets
8. affaires coopératives
9. recouvrement des dettes
10. autre (précisez) \_\_\_\_\_
11. autre (précisez) \_\_\_\_\_

10. Voyez-vous fréquemment le chef de CER? (encerclez)

1. chaque jour
2. tous les deux jours
3. une fois par semaine
4. une fois par mois
5. moins d'une fois par mois

10b. Quel est l'objet de vos rencontres? (NE LUI LISEZ PAS LA LISTE, ENCERCLEZ SES REPONSES SEULEMENT)

1. état civil
2. problèmes fonciers
3. questions budgétaires
4. impôts/taxe rurale
5. civilités
6. problèmes personnels
7. questions relatives aux projets
8. affaires coopératives
9. recouvrement des dettes
10. autre (précisez) \_\_\_\_\_
11. autre (précisez) \_\_\_\_\_

(Ne posez pas la question suivante au président du conseil)

11. Voyez-vous fréquemment le président du conseil? (encerclez)

1. chaque jour
2. tous les deux jours
3. une fois par semaine
4. une fois par mois
5. moins d'une fois par mois

11a. Quel est l'objet de vos rencontres avec le président du conseil? (NE LUI LISEZ PAS LA LISTE. ENCERCLEZ SES REPONSES SEULEMENT)

1. état civil      2. problèmes fonciers      3. questions budgétaires
4. impôts/taxe rurale      5. civilités      6. problèmes personnels
7. questions relatives aux projets      8. affaires coopératives
9. recouvrement des dettes
10. autre (précisez) \_\_\_\_\_
11. autre (précisez) \_\_\_\_\_

12. Voyez-vous fréquemment les autres conseillers? (encerclez)

1. chaque jour
2. tous les deux jours
3. une fois par semaine
4. une fois par mois
5. moins d'une fois par mois

12a. Quel est l'objet de vos rencontres avec les autres conseillers? (NE LUI LISEZ PAS LA LISTE. ENCERCLEZ SES REPONSES SEULEMENT)

1. état civil      2. problèmes fonciers      3. questions budgétaires
4. impôts/taxe rurale      5. civilités      6. problèmes personnels
7. questions relatives aux projets      8. affaires coopératives
9. recouvrement des dettes
10. autre (précisez) \_\_\_\_\_
11. autre (précisez) \_\_\_\_\_

(Lisez la question à l'interviewé et encerclez sa réponse.)

13. Supposons qu'il y ait deux conseillers dans une communauté rurale comme la vôtre. Le premier essaie de déterminer exactement ce que veulent les gens qui l'ont élu et plaide pour un budget de la communauté rurale qui reflète les désirs des électeurs, et ceci même si personnellement il n'est pas d'accord avec leurs priorités.

Le second conseiller estime qu'il doit utiliser son propre jugement et ne pas se fier à l'opinion publique. Il milite pour un budget de la communauté rurale qui, selon lui, répond le mieux aux besoins et aux intérêts de la population même si ses priorités à lui ne concordent pas avec celles de la population.

Quel est le meilleur conseiller selon votre opinion? (encerclez)

1. le premier
2. le second
3. il ne sait pas

(Lisez la phrase suivante à l'interviewé avant de poser les questions suivantes.)

Je vous lirai plusieurs déclarations et j'aimerais que vous me disiez pour chacune d'elles si vous êtes entièrement d'accord, si vous êtes d'accord, si vous n'êtes pas d'accord ou si vous êtes en désaccord total pour chacune d'elles.

14. Pour exécuter son travail un conseiller doit apporter une attention particulière aux demandes des personnes <<importantes>> (influentes). (encerclez)
1. entièrement d'accord
  2. d'accord
  3. pas d'accord
  4. désaccord total
  5. in ne sait pas
15. L'administration commence les actions sans tenir compte des besoins de la population locale. (encerclez)
16. Les agents de l'Etat ont un comportement mal approprié à l'égard des conseillers ruraux. (encerclez)
1. entièrement d'accord
  2. d'accord
  3. pas d'accord
  4. désaccord total
  5. il ne sait pas
17. Les moyens dont dispose la Communauté Rurale sont suffisants pour développer la zone. (encerclez)
1. entièrement d'accord
  2. d'accord
  3. pas d'accord
  4. désaccord total
  5. il ne sait pas
18. Dans votre Communauté Rurale il y a un bon niveau de collaboration entre le conseil rural et le chef de CER. (encerclez)
1. entièrement d'accord
  2. d'accord
  3. pas d'accord
  4. désaccord total
  5. il ne sait pas

19. Le gouvernement n'est pas concerné par les gens comme nous.(encerclez)  
1. entièrement d'accord 2. d'accord 3. pas d'accord  
4. désaccord total 5. il ne sait pas
20. Il y a un manque de collaboration entre les autorités traditionnelles et le conseil rural. (encerclez)  
1. entièrement d'accord 2. d'accord 3. pas d'accord  
4. désaccord total 5. il ne sait pas
21. Les agents de l'état travaillant en milieu rural ne sont pas suffisamment motivés. (encerclez)  
1. entièrement d'accord 2. d'accord 3. pas d'accord  
4. désaccord total 5. il ne sait pas
22. Les ONG lancent les projets sans consultation du conseil rural. (encerclez)  
1. entièrement d'accord 2. d'accord 3. pas d'accord  
4. désaccord total 5. il ne sait pas
23. Le budget de la communauté rurale est déterminé par le sous-préfet au lieu du conseil rural. (encerclez)  
1. entièrement d'accord 2. d'accord 3. pas d'accord  
4. désaccord total 5. il ne sait pas
24. Il existe une collaboration franche entre les conseillers et les autorités administratives. (encerclez)  
1. entièrement d'accord 2. d'accord 3. pas d'accord  
4. désaccord total 5. il ne sait pas
25. Il y a transparence au niveau de la gestion du budget de la communauté rurale. (encerclez)  
1. entièrement d'accord 2. d'accord 3. pas d'accord  
4. désaccord total 5. il ne sait pas
26. L'équipe du CER a fait très peu pour le développement de notre communauté rurale. (encerclez)  
1. entièrement d'accord 2. d'accord 3. pas d'accord  
4. désaccord total 5. il ne sait pas
27. La réforme coopérative a eu un impact négatif sur les actions du conseil rural. (encerclez)  
1. entièrement d'accord 2. d'accord 3. pas d'accord  
4. désaccord total 5. il ne sait pas

28. (Lisez les phrases suivantes à l'interviewé. Puis lisez chaque action, posez la question et encerclez ses réponses).

Je vais lire une liste des actions de développement des communautés rurales dans le pays. Nous voudrions savoir à votre avis quelle priorité vous voulez accorder à chaque activité ou investissement pour le propre développement de votre communauté rurale. Est-ce que cette action ou investissement est 0 sans importance, 1 peu important, 2 important, 3 très important pour le conseil de votre communauté rurale? (dans le cas où il ne sait pas encerclez le 4)

(encerclez)

a. construction des puits	0	1	2	3	4
b. case de santé	0	1	2	3	4
c. puits maraîcher	0	1	2	3	4
d. construction de bureau et salle de réunion	0	1	2	3	4
e. maternité	0	1	2	3	4
f. case d'alphabétisation	0	1	2	3	4
g. parc de vaccination	0	1	2	3	4
h. foyer des jeunes	0	1	2	3	4
i. moulin à mil	0	1	2	3	4
j. crible	0	1	2	3	4
k. marché (construction ou amélioration)	0	1	2	3	4
l. routes (réparation ou construction)	0	1	2	3	4
m. coopératives de consommation	0	1	2	3	4
n. salles de classe (construction)	0	1	2	3	4
o. construction d'un campement touristique	0	1	2	3	4
p. petit élevage	0	1	2	3	4
q. autres (écrivez)	0	1	2	3	4
r. autres (écrivez)	0	1	2	3	4

29. Que pensez-vous? Le développement du pays est-il la responsabilité surtout: (LISEZ LES REPONSES A L'INTERVIEWE ET ENCERCLEZ)

1. du gouvernement à Dakar; ou 2. de la Communauté Rurale  
3. autre \_\_\_\_\_

30. Le conseil rejette-t-il des initiatives venant des autorités administratives?

(encerclez) (lisez les réponses à l'interviewé)

1. oui, très souvent 2. oui, souvent 3. oui, de temps en temps  
4. jamais

31. Comment se fait le choix de l'entrepreneur pour les projets de construction (case de santé, école, etc.) au niveau de la communauté rurale?  
(encerclez) (lisez les réponses à l'interviewé)
1. sur proposition du sous-préfet
  2. sur proposition des conseillers
  3. après consultation entre le conseil et le sous-préfet
  4. un appel d'offres
  5. autre (écrivez)
32. Quel est l'importance de la participation des personnes suivantes au niveau du contrôle de l'exécution du budget de la communauté rurale? (lisez les réponses à l'interviewé)  
0 sans importance, 1 peu important, 2 important, 3 très important  
(encerclez)
- |                                |   |   |   |   |   |
|--------------------------------|---|---|---|---|---|
| a. les conseillers             | 0 | 1 | 2 | 3 | 4 |
| b. le sous-préfet              | 0 | 1 | 2 | 3 | 4 |
| c. le président du conseil     | 0 | 1 | 2 | 3 | 4 |
| d. les leaders locaux du parti | 0 | 1 | 2 | 3 | 4 |
| e. autres (écrivez)            | 0 | 1 | 2 | 3 | 4 |
33. De nouveaux chefs de carré installés dans d'autres communautés rurales se sont adressés ou au sous-préfet, ou au chef de village, ou au conseil rural, ou aux villageois pour avoir des terres cultivables à leur disposition. Comment peut-on obtenir des terres chez vous?
- a. Sous-préfet
  - b. Chef de village
  - c. Conseil rural
  - d. Villageois
  - e. autre (écrivez) \_\_\_\_\_
34. Dans une communauté rurale, pour installer son projet de maraîchage, un privé a dédommagé un propriétaire de terres. Si vous aviez reçu un investisseur de ce genre comment auriez-vous procédé? (NE LISEZ PAS LES REPONSES A L'INTERVIEWE. ENCERCLEZ SA REPONSE SEULEMENT.)
- a. de la même manière que dans la communauté rurale qui vient d'être citée.
  - b. étudier le problème au niveau du conseil rural.
  - c. au sous-préfet de décider.
  - d. au chef de village de décider.
  - e. autre (écrivez) \_\_\_\_\_

35. Selon votre opinion, quelle est l'importance des personnes suivantes dans la prise de décision du conseil? (LISEZ LES REPONSES A L'INTERVIEWE)

0 sans importance, 1 peu important, 2 important, 3 très important

	(encerclez)				
a. les conseillers	0	1	2	3	4
b. le sous-préfet	0	1	2	3	4
c. le président du conseil	0	1	2	3	4
d. le chef de CER	0	1	2	3	4
e. le parti	0	1	2	3	4
f. les leaders religieux	0	1	2	3	4
g. les autorités traditionnelles	0	1	2	3	4
h. les coopératives	0	1	2	3	4
i. les groupes organisés					
(précisez) _____	0	1	2	3	4
(précisez) _____	0	1	2	3	4
j. autre (écrivez) _____	0	1	2	3	4

36. Il y a des conseils ruraux dans lesquels il y a un esprit de solidarité entre les conseillers. Il y a d'autres conseils ruraux dans lesquels il y a un esprit de faction. Dans votre conseil, quel est l'esprit prévalant? ;  
(lisez les réponses à l'intervieé et encerclez)

1. solidarité
2. faction
3. compromis
4. autre (écrivez) \_\_\_\_\_

37. Combien de fois le conseil rural se réunit-t-il?  
(ENCERCLEZ)

1. Une fois par semaine
2. Une fois par mois
3. Une fois par bimestre
4. Une fois par semestre
5. Une fois par an
6. Autre (écrivez) \_\_\_\_\_

38. Quels sont les sujets débattus en conseil rural et, selon vous, quel est leur importance? Est-ce que chaque sujet que je vais vous lire est: (0) sans importance, (1) peu important, (2) important ou, (3) très important? (LISEZ LES REPONSES A L'INTERVIEWE ET ENCERCLEZ SES REPONSES.)

	(encerclez)				
1. état civil	0	1	2	3	4
2. problèmes fonciers	0	1	2	3	4
3. questions budgétaires	0	1	2	3	4
4. impôts/taxe rurale	0	1	2	3	4
5. civilités	0	1	2	3	4
6. problèmes personnels	0	1	2	3	4
7. questions relatives aux projets	0	1	2	3	4
8. affaires coopératives	0	1	2	3	4
9. recouvrement des dettes	0	1	2	3	4
10. autre (précisez) _____	0	1	2	3	4
11. autre (précisez) _____	0	1	2	3	4

39. Voyez-vous fréquemment les chefs de village?

1. chaque jour
2. tous les deux jours
3. une fois par semaine
4. une fois par mois
5. moins d'une fois par mois

40. De quoi discutez-vous avec les chefs de village?

1. état civil
2. problèmes fonciers
3. questions budgétaires
4. impôts/taxe rurale
5. civilités
6. problèmes personnels
7. questions relatives aux projets
8. affaires coopératives
9. recouvrement des dettes
10. autre (précisez) \_\_\_\_\_
11. autre (précisez) \_\_\_\_\_

41. Voyez-vous fréquemment les autorités religieuses dans le cadre de vos actions de conseiller rural?

1. chaque jour
2. tous les deux jours
3. une fois par semaine
4. une fois par mois
5. moins d'une fois par mois



43a. Si oui, comment:

1. par les chefs de villages
2. par les autorités administratives
3. par les coopératives
4. autres (précisez) \_\_\_\_\_

44. Voyez-vous fréquemment le président de la coopérative rurale?

1. chaque jour
2. tous les deux jours
3. une fois par semaine
4. une fois par mois
5. moins d'une fois par mois

44a. Quel est l'objet de vos discussions avec le président de la coopérative?

1. état civil      2. problèmes fonciers      3. questions budgétaires
4. impôts/taxe rurale    5. civilités      6. problèmes personnels
7. questions relatives aux projets    8. affaires coopératives
9. recouvrement des dettes
10. autre (précisez) \_\_\_\_\_
11. autre (précisez) \_\_\_\_\_

45. Comment s'est fait le choix des conseillers représentant les coopératives?

1. Sur proposition de la coopérative rurale
2. Sur proposition de l'union locale
3. Sur proposition du pouvoir traditionnel
4. Sur proposition de l'encadrement coopératif
5. Sur proposition du parti
6. Autre (précisez) \_\_\_\_\_

## REFERENCES

- Balans, J., C. Coulon et J.M. Gastellu (1975) Autonomie locale et intégration nationale au Sénégal, Paris: Pedone
- Bouat, Marie-Claire et Fouilland, Jean-Louis (1983) "Le budget des communautés rurales", Dakar: Association pour la Promotion Communale Internationale, Mission Sénégal.
- Bouat, Marie-Claire et Fouilland, Jean-Louis (1983) Les Finances Publiques des Communes et des Communautés Rurales au Sénégal. Dakar: Editions Clair Afrique.
- Bryant, Coralie et White, Louise (1982) Managing Development in the Third World, Boulder, Colorado: Westview Press.
- Bureau Organisation et Méthodes (1978) Rapport d'évaluation de l'application de la réforme de l'administration territoriale et locale, Dakar: Présidence de la République.
- Bureau Organisation et Méthodes (1981) Evaluation de la réforme de l'administration régionale et locale, Dakar: Présidence de la République, Rapport no. 1/81.
- Carvalho, A.F. (1977) "Réforme administrative et planification régionale au Sénégal", Dakar : mimeo

- Carvin, Joseph (1980) "Progress Report on the Administrative Reform of 1971" (mimeo) Dakar: U.S.A.I.D.
- Caswell, Nim (1983) "Autopsie de l'ONCAD: La Politique Arachidière au Sénégal, 1966-1980." Politique Africaine 14: 39-73.
- Collin, Jean (1972) Circulaire no. 77/MINT/CAB.5, 25 Juillet 1972, Dakar: Ministère de l'Intérieur.
- Conyers, Diana (1983) "Decentralization: the Latest Fashion in Development Administration?" Public Administration and Development 3: 97-109.
- Conyers, Diana (1984) "Decentralization and Development: A Review of the Literature." Public Administration and Development 4: 187-197.
- Cottingham, Clement (1970) "Political Consolidation and Centre-Local Relations in Senegal." Canadian Journal of African Studies Spring: 101-120.
- Cournot, C. (1978) "Développement, Administration Territoriale et Participation de la Population: l'Exemple du Sénégal (1960-1977)." Revue Française d'Administration Publique 7: 503-523.
- Diagne, A. (1979-80) "Recherche d'un contenu et d'une méthode pour la formation des conseillers ruraux" (N'Guékokh), Dakar : Mémoire présenté à l'Ecole Nationale d'Economie Appliquée.

Diarra, Mamadou (1982) Mémento de la Fonction Publique. Dakar : Les Nouvelles Editions Africaines.

Diop, Mamadou (1981) "Le Centre d'Expansion Rurale Polyvalent Structure de Promotion Participative au Service du Développement Economique et Social de l'Arrondissement." Dakar : ENAM, (Mémoire).

E.N.E.A. (1979) "Enquête Réforme Rapport de Synthèse." 10<sup>e</sup> Promotion Dakar : ENEA.

E.N.E.A. (1984) "Etude des Budgets des Communautés Rurales, Région de Sine-Saloum" Dakar: ENEA.

Fell, Arthur (1978) "Administrative Reform in Senegal: The Rural Community." Club du Sahel.

Gellar, Sheldon (1982) Senegal: An African Nation Between Islam and the West. Boulder, Colorado: Westview Press.

Gellar, Sheldon (1983) "The Cooperative Movement and Senegalese Rural Development Policy 1960-1980." Princeton, N.J.: Princeton University (mimeo).

Gellar, Sheldon, Charlick, Robert et Jones, Yvonne (1980) Animation Rurale and Rural Development: The Experience of Senegal. Ithaca, N.Y.: Cornell University, Center for International Studies.

Kandji, Papa (1985) "Introduction: Journée de Réflexion sur les Communautés Rurales." Dakar: Secrétariat d'Etat à la Décentralisation.

Korten, David (1980) "Community Organization and Rural Development: A Learning Process Approach." Public Administration Review 40: 480-511.

Le Sénégal en chiffres. (1968). Dakar : Société Africaine d'Édition.

Leonard, David et Marshall, Dale (1982) Institutions of Rural Development for the Poor. Berkeley, California: Institute of International Studies.

Mbaye, Alioune (1982) "Diagnostic Organisationnel du Centre d'Expansion Rurale Polyvalent". Dakar : E.N.A.M. Mémoire de Fin de stage.

Miller, Warren et Stokes, Donald (1966) "Constituency Influences on Congress", in Angus Campbell et al., Elections and Political Order New York : Wiley

Ministère de l'Intérieur (1972) Réforme de l'Administration Territoriale. Dakar: République du Sénégal.

Ministère de l'Intérieur (1976) Réforme de l'administration territoriale; textes spécifiques aux régions ou la réforme est entrée en vigueur, tome III, Dakar: République du Sénégal.

Ministère de l'Intérieur (1980) Réforme de l'administration territoriale; décentralisation: communautés rurales, tome II-A, Dakar: République du Sénégal.

Ministère de l'Intérieur (1984) Guide Pratique du Conseiller Rural  
Dakar: Secrétariat d'Etat à la Décentralisation.

Ministère du Développement Rural (1969) Eléments pour la définition d'un programme de formation des conseillers ruraux et des tâches d'encadrement de terroir-test, Dakar: Ministère du développement rural.

Ministère du Développement Rural (1984) Nouvelle Politique Agricole  
Dakar : République du Sénégal.

N'Diaye, Birame (1979) "La Participation à La Gestion des Affaires Publiques: Les Communautés Rurales Sénégalaises." Revue Francaise d'Administration Publique. 11: 79-112

Rondinelli, Dennis (1981) "Government Decentralization in Comparative Perspective." International Review of Administrative Sciences. 47: 133-145.

Rondinelli, Dennis, Nellis, John et Cheema, G. Shabbir (1984)  
"Decentralization in Developing Countries." World Bank Staff Working  
Paper no. 581, Washington D.C.: The World Bank.

Schumacher, Edward J. (1975) Politics, Bureaucracy and Rural  
Development in Senegal. Berkeley, California : University of  
California Press.

Vengroff, Richard et Johnston, Alan (1984) Decentralization, Rural  
Development and Mid-level Development Agents in Senegal: A Report on  
Training Needs. Lubbock, Texas: CAIDS, Texas Tech University.

Vengroff, Richard (1985) "Decentralization and the Implementation of  
Rural Development in Senegal: The Role of the Rural Councils" Paper  
presented at the 28th Annual Meeting of the African Studies  
Association, New Orleans.

Waterbury, John (1983) "Dimensions of State Intervention in the  
Groundnut Basin." Princeton, N.J.: Princeton University (mimeo).