

1098



**AvenirBusinessConsult**

27, Avenue Cheikh Ahmadou Bamba

B.P. 45 667 DAKAR FANN

Téléphone : +221 643 64 82

Fax : +221 834 34 95

E-mail : [avenirbusinessconsult@sentoo.sn](mailto:avenirbusinessconsult@sentoo.sn)

**COMITE INTERMINISTERIEL DE FORMULATION ET DE PREPARATION DU  
PROGRAMME NATIONAL DE DEVELOPPEMENT LOCAL  
(PNDL)**

**ETUDE SUR LA MISSION D'APPUI TECHNIQUE DES ARD  
AUPRES DES COLLECTIVITES LOCALES**

---

**Rapport provisoire**

Octobre 2005

### **Section 3 : Implication des ARD dans la mise en œuvre du PNDL**

Un des objectifs majeur visé par le Programme National de Développement Local est la restauration progressive des institutions nationales ou locales dans leurs fonctions de pilotage et de coordination des politiques et programmes. La multiplication de bureaux de coordination dans le cadre de l'appui à la politique de décentralisation et au développement local a contribué au contournement des administrations et institutions de l'Etat et des collectivités locales, avec pour corollaire une faible cohérence des interventions.

Le PNDL entend inverser cette tendance. Le projet d'implication des ARD dans la mise en œuvre dudit programme s'inscrit dans ce contexte. Cependant, la situation de ces dernières indique des besoins de réforme et de mise à niveau pour jouer pleinement le rôle qui est attendu.

Ainsi l'implication des ARD dans la mise en œuvre du PNDL nécessite :

- la révision du décret régissant les ARD ;
- l'adoption d'un organigramme type qui précise les fonctions assumées par les ARD
- la mise en adéquation du personnel actuel aux profils définis

Le tableau ci-après indique pour chaque volet, les mesures à prendre pour positionner les ARD comme des acteurs utiles et incontournables dans la mise en œuvre du PNDL.

## **INTRODUCTION**

1. Contexte général et enjeux de la création des ARD
2. Objectifs de la mission
3. Démarche méthodologique

## **PARTIE 1 : CADRE JURIDIQUE DES ARD**

**Section 1** : Les textes régissant les ARD

**Section 2** : La question de la nature juridique de l'ARD

**Section 3** : Les missions des ARD : étendue et contenu

**Section 4** : Les organes des ARD

**Section 5** : Les ressources

## **PARTIE 2 : DIAGNOSTIC DE LA SITUATION ACTUELLE DES ARD**

**Section 1** : Un statut hybride

**Section 2** : Un financement largement dépendant de l'Etat et des partenaires

**Section 3**: Une organisation hétéroclite

**Section 4** : Une situation du personnel contrastée

**Section 5** : Des interventions diffuses

## **PARTIE 3 : RESTRUCTURATION DES ARD ET LEUR IMPLICATION DANS LA MISE EN ŒUVRE DU PNDL**

**Section 1** : Justifications de la restructuration des ARD

**Section 2** : Axes et contenu de la restructuration des ARD

**Section 3** : Implication des ARD dans la mise en œuvre du PNDL

## INTRODUCTION

### 1. Contexte général et enjeux de la création des Agences Régionales de Développement

L'expérience de la décentralisation administrative et territoriale au Sénégal procède d'une longue gestation historique. En accédant à la souveraineté internationale, le Sénégal comptait 34 communes. Depuis, plusieurs réformes ont été mises en œuvre par l'Etat en vue de consolider la décentralisation.

Les collectivités locales, aujourd'hui au nombre de 441 réparties en 11 régions, 67 communes (dont 4 villes), 43 communes d'arrondissement et 320 communautés rurales, ont pour mission générale la conception, la programmation et la mise en œuvre des actions de développement économique, éducatif, social et culturel d'intérêt régional, communal ou rural (article 3 du code des collectivités locales).

La réforme de 1996 dont la régionalisation constitue une dominante est considérée comme une réforme fondamentale en ce qu'elle consacre aux trois niveaux de collectivités locales le transfert de neuf domaines de compétences : domaine ; environnement et gestion des ressources naturelles ; santé ; population et action sociale ; jeunesse ; sport et loisirs ; culture ; éducation ; planification aménagement du territoire ; urbanisme et habitat (loi 96- 07 du 22 mars 1996).

La région a compétence et vocation pour promouvoir le développement dans son cadre territorial, qui correspond aux limites de la circonscription administrative régionale. A ce titre, elle réalise les plans régionaux de développement et organise l'aménagement de son territoire dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des collectivités micro-dimensionnelles que sont les communes et les communautés rurales.

Il revient aux collectivités de proximité, à savoir à la commune, qui bénéficie d'une légitimité historique au regard de son existence séculaire, et à la communauté rurale, dont la création en 1972 procédait de la volonté politique d'introduire la décentralisation dans les campagnes, d'assurer à leurs résidents les meilleures conditions de vie.

Dans ce nouveau dispositif, les collectivités locales concourent avec l'Etat à l'administration et l'aménagement du territoire, au développement économique, éducatif, social, sanitaire, culturel et scientifique ainsi qu'à la protection et à la mise en valeur de l'environnement et de l'amélioration du cadre de vie.

Les collectivités locales sénégalaises sont caractérisées, avant la réforme de 1996, d'une part par la faiblesse et le manque de formation de leurs ressources humaines et par la carence de l'assistance technique d'autre part.

En vue de remédier à une telle situation, au moment de leur transfert d'importantes compétences en 1996, s'est-il avéré utile de mettre en place un organisme qui leur soit commun pour les aider à exécuter correctement leurs missions.

C'est donc pour pallier la faiblesse voire la carence du personnel des collectivités locales (en nombre et en qualité) peu armées pour mettre en œuvre leurs missions que l'ARD est apparue comme une alternative.

Cet organisme qui, par son statut s'apparente beaucoup à un établissement public local intercommunal, présente le double intérêt de la mutualisation des moyens et celui de favoriser de fait une culture de concertation et d'harmonisation des interventions de collectivités locales d'égale dignité.

Lors de la création des ARD, diverses appellations étaient formulées :

- ARPAT : Agence Régionale de planification et d'aménagement du territoire ;
- ARPATU : Agence Régionale de planification, d'aménagement du territoire et d'urbanisme ;
- ARPATUE : Agence Régionale de planification, d'aménagement du territoire, d'urbanisme et d'environnement ;

Comme l'on peut s'en apercevoir, chacune des ces appellations et même l'évolution de celles-ci, traduisent d'une certaine manière des préoccupations contextuelles manifestées en son temps par des acteurs soucieux de faire porter à la nouvelle structure en conception, les traits caractéristiques de leurs domaines d'intervention.

Mais au-delà des dénominations, il convient de lire à travers cette course pour le contrôle des futures ARD à mettre en place, les véritables enjeux qui ont accompagné leur processus de

création. En effet, après la grande réforme de 1972, l'annonce de celle de 1996 a été suivie d'un élan national de réflexion sur son contenu et ses orientations ; ceci avait fini par fouetter l'appétit de nombreux segments politiques, sociaux et administratifs de la société sénégalaise.

Cette situation, ajoutée à la nécessité ressentie par les concepteurs de l'époque, de créer entre les collectivités locales un mécanisme d'atténuation de leur « cloisonnement institutionnel » du fait du principe de la libre administration et de l'interdiction d'exercer une tutelle entre collectivités locales, a débouché sur la création de l'ARD.

La structure est appelée à apporter un nouveau souffle dans un contexte où les services déconcentrés de l'Etat ont montré des signes d'essoufflement suite à un long processus de mutation où le désengagement est devenu le dénominateur commun du fait de la politique d'ajustement structurel.

Il s'y ajoute que l'ampleur de la réforme dans le sens de la responsabilisation des collectivités locales devait emporter du coup une plus grande autonomie d'action au plan technique et de ce point de vue, l'ARD devait être la meilleure trouvaille dans une perspective d'économie d'échelle.

Dés lors, il est clair que les objectifs visés par la création des ARD sont multiples :

- permettre aux collectivités locales d'exercer pleinement les compétences qui leur sont transférées ;
- harmoniser les initiatives et activités en matière développement local ;
- conforter les fonctions études, suivi et évaluation relatives aux projets et programmes des collectivités locales.

A l'échelle régionale, il existe une grande hétérogénéité des collectivités locales du point de vue logistique et organisationnel, tout comme au plan des capacités techniques et des ressources.

C'est pourquoi, la création d'un espace de concertation politique et de coordination technique et même de solidarité tel que l'ARD, a été perçue comme une nécessité par les concepteurs de la réforme de 1996.

L'ARD est un instrument composite pour lequel les concepteurs ont essayé de faire converger dans une optique de complémentarité opérationnelle, un organe politique, un organe de coordination technique et une ouverture vers les services de l'Etat.

Du point de vue de l'originalité, cette organisation paraît intéressante, mais se pose également la question de la place à accorder à l'ARD dans le processus de la décentralisation :

- Doit-elle ou non être considérée comme une structure transitoire vers la création de service technique local au sein de chaque collectivité locale ?
- Où alors, doit-elle être perçue comme une structure durable sous certaines conditions statutaires, techniques et logistiques à déterminer et à réunir dans une perspective de contrat d'objectifs suffisamment précis ?

L'analyse des missions, des modes de fonctionnement ainsi que des contraintes identifiées, devrait aider à mieux répondre à de telles interrogations.

## **2. Objectifs de la mission**

Après plus de cinq ans d'existence et en dépit de leurs diverses prestations au profit des collectivités locales, les ARD sont sujettes à de nombreuses interrogations qui procèdent des contraintes et limites qu'elles connaissent et qui sont liées à leur statut hybride, à leurs missions trop générales.

A ce jour, plusieurs propositions de réforme des ARD ont été formulées. Ces propositions émanent de plusieurs sources.

- Du personnel lui même, le collectif des directeurs d'ARD a en effet initié de nombreuses rencontres pour partager les expériences en cours et définir des stratégies

et modalités pratiques pour renforcer l'efficacité des ARD dans la conduite de leurs missions.

- Du Ministre Délégué auprès du Ministre de l'Intérieur chargé des collectivités locales qui a pris une circulaire baptisée contrat d'objectifs, laquelle circulaire a servi de base de travail pour nombre de partenaires au développement dans le cadre de leur appui aux ARD.

Ces initiatives et mesures n'ont pas produit tous les effets escomptés. A ce jour, aucune évaluation sur les ARD, pourtant prévue par la circulaire précitée, n'a été réalisée.

Dans ce contexte et afin de renforcer la synergie des interventions au niveau local et d'impliquer les collectivités locales dans la mise en œuvre et le suivi des activités du PNDL, le gouvernement, à travers le comité interministériel de formulation du PNDL a souhaité examiner les axes d'implication possibles des ARD dans la mise en œuvre dudit programme.

La présente étude s'inscrit dans ce contexte. En l'absence de données consolidées et fiables sur les ARD, une étude diagnostic, dont les conclusions devraient servir de base de discussion et d'orientation aux différents acteurs, s'est avérée nécessaire.

De manière spécifique, la mission devra permettre de :

- qualifier la pertinence des dispositions régissant l'organisation et le fonctionnement des ARD et d'indiquer leurs limites et contraintes pour le fonctionnement efficace des organes mis en place ;
- qualifier la prise en charge des missions dévolues à l'ARD en indiquant leur état de mise en œuvre et les principales limites et contraintes rencontrées ;
- répertorier les moyens financiers, humains, matériels et de gestion mis à la disposition des ARD ;
- analyser les liens qu'entretiennent les agents des ARD avec les élus locaux et les autres acteurs en particulier les projets et programmes d'appui à la décentralisation ;
- de proposer les mesures portant révision et/ou renforcement du cadre juridique, institutionnel et organisationnel des ARD ;

- compte tenu de la situation établie, indiquer les options envisageables pour faire assumer aux ARD une fonction de coordination et de suivi-évaluation des activités du PNDL à l'échelle régionale.

### **3. Démarche méthodologique**

Pour couvrir les attentes et répondre aux objectifs assignés à l'étude, la mission a été organisée à travers les principales étapes suivantes.

Tout d'abord, le cabinet a animé, à l'initiative du comité interministériel, une réunion de travail avec les 11 directeurs des ARD. La rencontre s'est tenue à l'Hôtel Téranga de Dakar le 29 Août 2005 et avait pour objectif de faire partager les Tdr de l'étude, d'établir un pré diagnostic de la situation actuelle des ARD et recueillir les premières réactions quant aux voies et moyens d'impliquer les ARD dans la mise en œuvre du PNDL.

Les informations recueillies lors de la réunion de travail à Téranga nécessitaient d'être validées. Pour ce faire, le cabinet a opté pour la visite de l'ensemble des ARD afin d'échanger sur tous les aspects des Tdr. Les acteurs de terrain ont fait montre d'un réel intérêt pour la mission, une collaboration qui a permis la collecte d'informations et documents destinés à affiner les analyses entamées à Dakar. Des élus, des représentants de l'Etat ainsi que des partenaires au développement ont été également rencontrés pour recueillir leur perception sur les ARD.

Une revue documentaire a été effectuée. Les textes et autres documents, à dimension nationale et locale, ont été analysés à la lumière des pratiques relevées.

Ce rapport comprend trois parties et des annexes :

- **Le cadre juridique des Agences Régionales de Développement** : cette partie vise à clarifier le statut actuel des ARD et à indiquer les principales contraintes issues des dispositions régissant leur organisation et fonctionnement.
- **Le diagnostic de la situation actuelle des Agences Régionales de Développement** : cette partie a tenté de caractériser un certain nombre de facteurs qui limitent fortement l'appui des ARD aux collectivités locales.

- **Les axes de restructuration des Agences Régionales de Développement et les contours de leur implication dans la mise en œuvre du PNDL** : en relation au diagnostic établi, les axes de restructuration proposés visent à recentrer l'ARD autour de missions limitées en la dotant de la structure organisationnelle la plus adaptée à la réalisation efficace desdites missions. Enfin, cette reconfiguration visée, positionne l'ARD comme un organe utile et quasiment incontournable en matière de coordination, harmonisation et suivi des interventions.

## **CHAPITRE 1 : LE CADRE JURIDIQUE DES AGENCES REGIONALES DE DEVELOPPEMENT**

### **Section 1 : Les textes régissant les Agences Régionales de Développement**

Les missions, l'organisation et le fonctionnement de l'Agence Régionale de Développement sont régis par plusieurs textes. En premier lieu, le code des collectivités locales, en son article 37, prévoit sa constitution et indique sa mission générale en ces termes « La région constitue en commun, avec les communes et communautés rurales une agence régionale de développement. Cette agence a pour mission d'apporter aux collectivités locales une assistance gratuite dans tous les domaines d'activités liés au développement ». Ce texte renvoie à un décret qui fixe les modalités de création et de fonctionnement de l'ARD.

C'est, en second lieu, le décret N°98-399 du 5 mai 1998 qui fixe les modalités de création, d'organisation et de fonctionnement des Agences Régionales de Développement. Il a été pris deux années après les lois et décrets d'application consacrant la réforme de 1996. Il peut être considéré comme la charte fondamentale des ARD en ce qu'il contient l'essentiel des dispositions les régissant.

Conformément à l'article 37 du code des collectivités locales qui prévoit la création et la mission des ARD, l'article 43 de la loi N°96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, aux communes et communautés rurales, précise la mission des ARD en matière de planification en ces termes :

- rendre moins onéreuse, pour chacune des collectivités locales concernées, l'élaboration de son plan ;
- permettre une meilleure harmonisation des différents plans de développement des collectivités locales de la région, et leur cohérence avec le plan national de développement économique et social ;
- favoriser la constitution et la conservation de banques de données nécessaires à toute planification.

Enfin, après plus de trois ans d'existence, une circulaire N°1050 du 19 mai 2003 Ministre Délégué chargé des collectivités locales auprès du Ministre de l'Intérieur, communément appelée le contrat d'objectif, vient rappeler un certain nombre d'objectifs attendus des ARD et précise les compétences à pourvoir.

C'est l'ensemble de ces textes qui gouvernent au quotidien la vie des ARD.

Il convient de passer en revue les principales dispositions régissant l'ARD en tant qu'institution, en particulier, ses missions, ses organes et ses ressources.

## **Section 2 : Nature juridique de l'ARD**

L'article 37 du code des collectivités locales dispose expressément que « la région constitue en commun, avec les communes et les communautés rurales, une Agence Régionale de Développement (ARD) ». L'institution en question est ainsi qualifiée légalement d'Agence.

Il convient d'examiner si l'ARD actuelle est assimilable à la catégorie des agences classiques, autrement dit, si elle présente les mêmes caractéristiques que ces dernières.

Aujourd'hui, en l'absence d'un texte unique régissant l'organisation et le fonctionnement des Agences au Sénégal, les institutions ou organisations dénommées comme telles n'en présentent pas moins des caractéristiques identiques, à savoir :

- l'existence d'un organe d'orientation et de définition de la politique générale, souvent dénommé Conseil d'Administration ;
- un budget propre et une autonomie de gestion ;
- des organes de gestion et un personnel propres ;
- un contrôle différent du contrôle administratif auquel sont soumis les services publics.

L'analyse des textes régissant les ARD montre que celles-ci présentent les mêmes caractéristiques ci-dessus, à la seule différence qu'elles sont assimilées dans leur fonctionnement aux collectivités locales et de ce fait soumises au contrôle de légalité.

En effet, le décret N°98 - 399 du 5 mai 1998 dispose que l'ARD est soumise aux principes de la comptabilité publique et du contrôle administratif. En outre, l'article 16 du même décret

stipule que « les lois et règlements concernant le contrôle administratif des collectivités locales sont applicables aux ARD ». A titre d'illustration, les budgets des ARD sont soumis à l'approbation préalable du représentant de l'Etat pour avoir un caractère exécutoire. Il en est de même pour les conventions de partenariat signées par les ARD.

Au regard de ce qui précède, l'ARD n'est pas à proprement parler une agence, du moins dans la perception d'une agence classique qui est caractérisée par une forte autonomie et échappe au contrôle administratif routinier.

Toutefois, d'un point de vue strictement juridique, et en l'absence de texte organique sur les agences, l'ARD peut être considérée comme un établissement public particulier, les agences étant elles mêmes perçues comme des établissements publics spécifiques, d'un genre nouveau, avec pour particularité de disposer d'une large autonomie de gestion.

Habituellement, trois critères sont retenus pour caractériser un établissement public :

- la personnalité morale, l'établissement public possède un patrimoine (ensemble de biens, de droits et d'obligations), des organes propres, une autonomie financière caractérisée par l'existence d'un budget distinct ;
- une mission d'intérêt général, l'établissement public gère un service public, sauf en de rares exceptions ;
- la spécialité, les compétences de l'établissement public sont limitativement énumérées.

Ces critères sont à rapprocher des principes qui gouvernent les établissements publics, également au nombre de trois :

Il y a tout d'abord le **principe d'autonomie**.

Les établissements publics sont des personnes morales individualisées au sein de l'appareil administratif. Leur organisation reflète cette relative indépendance : un conseil d'administration composé de membres nommés ou élus, un directeur, un budget propre alimenté par des subventions de l'Etat ou autres collectivités publiques, les redevances des usagers, des emprunts et libéralités.

Ensuite, il y a le **principe de rattachement** à un niveau d'administration, soit l'Etat ou une collectivité locale.

C'est ce principe de rattachement qui justifie le contrôle exercé sur l'établissement par son administration de rattachement. Ainsi, les établissements publics locaux sont soumis au contrôle des autorités territoriales dont ils dépendent, et de plus, à leurs actes, comme à ceux des collectivités locales, est appliquée la procédure de contrôle administratif faisant intervenir le représentant de l'Etat et le juge administratif.

Enfin, le fonctionnement des établissements publics est soumis au **principe de spécialité**. Ce qui signifie que les compétences des organes de l'établissement public sont limitativement énumérées, elles ne découlent pas d'une clause de compétence générale comme celles des collectivités locales. Par conséquent, les établissements publics, qu'ils soient nationaux ou locaux, disposent de compétences d'attribution tandis que les compétences des collectivités locales sont des compétences de droit commun.

En pratique, l'ARD, malgré la dénomination légale d'agence, apparaît plus comme un établissement public local intercommunal, le terme intercommunal renvoyant ici à l'association de collectivités locales autour d'objectifs communs, limitativement énumérés. Pour rappel, les deux notions, agence et établissement public, ne présentent pas en droit de différences majeures comme rappelé plus haut. De nombreuses spécialistes du droit pensent même que la première n'est que le prolongement de la deuxième disposant, par son statut, d'une certaine autonomie, et soustraite pour nombre de ses actes au contrôle administratif classique.

L'ARD, personne morale de droit public, est dotée d'organes propres distincts de ceux de la collectivité publique de rattachement et jouit d'une autonomie financière. Elle est représentée en justice par le Président du conseil d'administration.

Il en résulte que l'ARD est de fait soumise aux dispositions légales relatives aux établissements publics, conformément à l'article 327 du code des collectivités locales. Cela pose alors la question de tirer toutes les conséquences juridiques y afférentes.

### **Section 3 : Missions de l'ARD : étendue et contenu**

La mission générale des ARD est prévue à l'article 37 du code des collectivités locales. Elle consiste à apporter à ces dernières une assistance gratuite dans les domaines d'activités liés au développement.

La loi portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales, en son article 43, précise la mission des ARD en matière de planification en disposant : « ...l'Agence Régionale de Développement, prévue à l'article 37 du code des collectivités locales, a pour mission :

- de rendre moins onéreuse, pour chacune des collectivités locales concernées, l'élaboration de son plan ;
- de permettre une meilleure harmonisation des différents plans de développement des collectivités locales de la région, et leur cohérence avec le plan national de développement économique et social ;
- de favoriser la constitution et la conservation de banques de données nécessaires à toute planification ».

Ces dispositions légales confirment, s'il en était besoin, l'option du législateur de faire des ARD, le bras technique des collectivités en matière de planification.

Le décret fixant les modalités de création, d'organisation et de fonctionnement des ARD apporte plus de précisions quant au contenu et à l'étendue de la mission générale d'appui technique de l'ARD aux collectivités locales.

En son article 2, il indique que « l'ARD apporte son appui à la région, aux villes, aux communes, aux communes d'arrondissement et aux communautés rurales qui en sont membres, dans la conduite de leurs missions de développement, à ce titre elle est chargée d'aider à :

- la conception et l'exécution de tous plans et toutes études concernant le développement économique, éducatif, sanitaire, culturel et scientifique de la région, des communes et des communautés rurales ;

- la constitution et la mise à jour de banques de données nécessaires à l'élaboration, au suivi et à l'évaluation des plans de développement ;
- l'élaboration et la réalisation de schémas régionaux d'aménagement du territoire ;
- la conception et l'exécution de schémas et de plans d'urbanisme ;
- l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des plans d'action pour l'environnement et tout autre plan sectoriel concernant la région, la commune ou la communauté rurale ;
- la coordination et l'harmonisation des actions de développement dans l'espace régional ;
- la cohérence entre le plan national de développement et le plan régional de développement ;
- l'harmonisation des programmes d'action de la région, des communes et des communautés rurales ;
- l'élaboration et le suivi des contrats plans ;
- l'élaboration et le suivi des contrats de mise à disposition des services extérieurs de l'Etat ;
- la mise en œuvre des initiatives en matière de coopération décentralisée.

En outre, elle peut être chargée d'assurer la maîtrise d'ouvrage des opérations que la région, les villes, les communes, les communautés rurales lui délèguent. Les frais de l'agence engagés à ce titre sont remboursés par les collectivités locales. ».

L'examen de ces missions permet de les classer en quatre fonctions principales :

- Une fonction d'appui technique ;
- Une fonction de coordination et d'harmonisation des programmes de développement des collectivités locales ;
- Une fonction de suivi - évaluation de la mise en œuvre des projets et programmes de développement des collectivités locales ;
- Une fonction de maîtrise d'ouvrage déléguée

FONCTIONS	ACTIVITES CORRESPONDANTES
<b>Appui technique</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- la conception et l'exécution de tous plans et toutes études concernant le développement économique, éducatif, sanitaire, culturel et scientifique de la région, des communes et des communautés rurales ;</li> <li>- l'élaboration et la réalisation de schémas régionaux d'aménagement du territoire ; la conception et l'exécution de schémas et de plans d'urbanisme ;</li> <li>- l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des plans d'action pour l'environnement et tout autre plan sectoriel concernant la région, la commune ou la communauté rurale ;</li> <li>- l'élaboration des contrats plans</li> <li>- l'élaboration des contrats de mise à disposition des services extérieurs de l'Etat ;</li> <li>- la mise en œuvre des initiatives en matière de coopération décentralisée.</li> </ul>
<b>Harmonisation et coordination des programmes de développement des collectivités locales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- la coordination et l'harmonisation des actions de développement dans l'espace régional ;</li> <li>- la cohérence entre le plan national de développement et le plan régional de développement ;</li> <li>- l'harmonisation des programmes d'action de la région, des communes et des communautés rurales.</li> </ul>
<b>Suivi évaluation de la mise en œuvre des projets et programmes de</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- la constitution et la mise à jour de banques de données nécessaires à</li> </ul>

<b>développement local</b>	<p>l'élaboration, au suivi et à l'évaluation des plans de développement ;</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- le suivi des contrats plans</li><li>- le suivi des contrats de mise à disposition des services extérieurs de l'Etat</li></ul>
<b>Maîtrise d'ouvrage déléguée</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- la maîtrise d'ouvrage des opérations que la région, les villes, les communes, les communautés rurales délèguent à l'ARD</li></ul>

Les missions de l'ARD peuvent également être classées en deux catégories selon qu'elles sont obligatoires ou facultatives. Les premières correspondant aux 11 premières matières énumérées par l'article 2 du décret 98-399 du 5 mai 1998 et les secondes à la maîtrise d'ouvrage des opérations que la région, les villes, les communes, les communautés rurales délèguent à l'ARD moyennant remboursement des frais engagés par cette dernière.

La circulaire Mint/MDCL N°1050 du 19 mai 2003 portant contrat d'objectifs avec les ARD rappelle les missions des ARD et recommande à ces dernières de prendre des initiatives et d'appuyer les collectivités locales à assumer pleinement leurs compétences. Ce texte confère également aux ARD une mission d'accompagnement dans la création et l'animation de comités de suivi des compétences transférées.

A l'évidence, les missions des ARD sont très larges. Par exemple, la mission intitulée « la conception et l'exécution de tous plans et toutes études concernant le développement économique, éducatif, sanitaire, culturel et scientifique de la région, des communes et des communautés rurales » constitue à elle seule tout un programme d'activités autour duquel peut être organisée la mission d'un organisme tel que l'ARD.

Dés lors, la prise en charge effective des missions des ARD suppose à la fois des moyens substantiels tant financiers qu'humains mais également une véritable collaboration entre toutes les collectivités locales associées. Les ARD ont des missions qui s'apparentent beaucoup à celles des collectivités locales, leur caractère général apparaît comme une limite sérieuse à leur déclinaison opérationnelle. Dans le chapitre suivant, l'analyse tente de mettre en exergue les programmes et activités menées par les ARD pour mieux qualifier leur niveau de prise en charge ainsi que les principales contraintes et difficultés y afférant.

#### **Section 4 : Les organes de l'ARD**

L'article 3 du décret relatif aux ARD fixe leur organisation. En vertu de cet article, elles disposent toutes des cinq organes suivants :

1. le Conseil d'Administration ;
2. le Bureau du Conseil d'Administration ;
3. le Président du Conseil d'Administration ;
4. le Directeur ;

5. le Comité Technique.

• **Le Conseil d'Administration**

Le conseil d'administration de l'ARD comprend le président du conseil régional, président de droit, les représentants des collectivités locales membres et le président du comité économique et social de la région.

Le conseil d'administration est compétent pour :

- décider de la politique générale de l'Agence ;
- approuver les actes et conventions signés par l'agence ;
- voter le budget et approuver les comptes ;
- nommer le directeur et mettre fin à ses fonctions ;
- établir le règlement intérieur ;
- approuver le rapport moral et financier établi par le directeur après chaque exercice ;
- approuver le programme annuel d'activités proposé par le président du conseil.

• **Le Bureau de l'ARD**

Le conseil d'administration forme en son sein un bureau composé du président du conseil d'administration, président, et de deux vice-présidents.

Ce bureau est chargé :

- de préparer l'ordre du jour des réunions du conseil ;
- de veiller à la mise en œuvre des délibérations du conseil ;
- d'approuver l'organisation de l'agence ;
- de prendre toutes les décisions relatives aux missions de l'agence ;
- d'approuver les décisions de recrutement et de révocation du personnel proposées par le directeur.

- **Le Président du Conseil**

Il soumet au conseil d'administration un rapport sur la politique et le programme d'activités de l'agence pendant l'exercice à venir.

Il propose au conseil d'administration la nomination du directeur et, le cas échéant, sa révocation. Il représente l'agence en justice et en rend compte au conseil d'administration.

- **Le Directeur**

Il est nommé par le conseil d'administration sur proposition de son président.

Il assiste avec voix consultative aux séances du conseil d'administration et aux réunions du bureau.

Il est l'ordonnateur du budget, passe tous les contrats et actes et dirige les activités de l'agence.

Le directeur de l'ARD a autorité sur tous les services, propose les recrutements de personnel et l'organigramme de l'agence et veille à l'exécution des engagements contractuels de l'agence.

Il présente annuellement au conseil d'administration un rapport sur sa gestion.

- **Le Comité Technique**

Le comité technique de l'ARD est un organe consultatif pour tout ce qui a trait aux missions de l'Agence. Il peut émettre des avis et des suggestions aux différents organes de l'agence.

Présidé par le représentant de la région, il comprend :

- le chef du service régional de la planification ;
- le chef de la division régionale de l'Urbanisme et de l'Habitat ;

- le chef du service régional de l'Aménagement du territoire ;
- le chef du service régional du Développement à la base ;
- le chef du service régional des eaux, forêts et chasses, conservation des sols et de l'environnement ;
- le chef du service régional des statistiques ;
- le receveur des domaines ;
- l'inspecteur d'académie ;
- le chef du service régional de la santé publique ;
- le chef du service régional de l'action sociale ;
- le chef du service régional de la jeunesse et des sports ;
- le secrétaire général de la région ;
- le secrétaire municipal de la commune chef-lieu de région ;
- le chef du service régional de l'emploi ;
- le chef du service régional de l'agriculture et de l'élevage.

Dans l'examen de l'ordre du jour qui lui est soumis, le comité technique peut faire appel à toute personne compétente pour les matières et questions à traiter. C'est ainsi, que les ARD associent étroitement certaines compétences disponibles auprès des ONG locales, associations ainsi que des experts reconnus dans leur domaine d'intervention, natifs ou résidents de la région.

La question du fonctionnement de l'ARD ne peut être appréhendée sans aborder la problématique de ses ressources, qualifiées de faibles par nombre d'acteurs.

### **Section 5 : Les ressources de l'ARD**

Les ressources dont bénéficient les ARD sont énumérées à l'article 13 du décret sus cité et comprennent :

- Les contributions des collectivités locales, membres de l'agence, fixées chaque année par arrêté conjoint du Ministre chargé des collectivités et du Ministre chargé des finances ;

- Les subventions, dons, legs et libéralités ;
- Les remboursements de frais relatifs aux prestations, réalisées pour le compte des collectivités locales ; il s'agit des prestations relatives à la maîtrise d'ouvrage déléguée.

Aujourd'hui, la principale ressource des ARD provient de la « subvention » de l'Etat à travers le FDD. Toutefois, les concours financiers des partenaires au développement, en particulier ceux issus de la coopération décentralisée, constituent une manne financière non négligeable pour certaines ARD, rendant cette piste intéressante à explorer à l'avenir pour les collectivités.

## **CHAPITRE 2 : DIAGNOSTIC DE LA SITUATION ACTUELLE DES ARD**

Après plus de cinq années de fonctionnement, les ARD sont encore faiblement connues du grand public malgré la diversité de leurs interventions. Celles-ci ont porté sur des domaines très diversifiés et ont favorisé des situations salutaires telles que :

- l'élaboration des outils de planification des collectivités locale, tout particulièrement les Plans Régionaux de Développement Intégré (PRDI) pour les régions, les Plans d'Investissement Communaux (PIC) pour les communes, les Plans Locaux de Développement (PLD) pour les communautés rurales ;
- la concertation entre les collectivités locales et les différents acteurs locaux de la région à travers l'appui à la création et au fonctionnement de cadres de concertation locaux ;
- la formation et l'information des acteurs locaux ;
- La mobilisation des services techniques de l'Etat dans la mise œuvre des programmes d'activités des collectivités locales ;
- Le développement des initiatives des collectivités locales en matière de coopération décentralisée.

Toutefois, la pertinence de ces interventions doit être établie à partir du rôle attendu des ARD. Notre étude a établi que les ARD se caractérisent par le caractère imprécis de leurs missions. Globalement les ARD connaissent la situation suivante :

- une vocation diffuse
- un financement largement dépendant de l'Etat et des partenaires
- une organisation hétérogène
- une situation du personnel contrastée
- un financement largement dépendant de l'Etat et des partenaires

### **Section 1 : Une vocation diffuse**

L'ampleur de la réforme de 1996 qui a octroyé d'importantes compétences aux trois catégories de collectivités locales induisait objectivement, pour respecter le principe de la

libre administration des collectivités locales et leur responsabilisation effective, de les doter de moyens et d'instruments techniques susceptibles de favoriser la prise en charge réelle de leurs missions.

L'ARD, créée à cet effet, est très vite apparue, comme les difficultés de sa dénomination et les discussions qui ont suivi le laissaient présager, comme un instrument composite vers lequel les concepteurs ont essayé de faire converger dans une optique de complémentarité opérationnelle, un organe politique, un organe de coordination technique et une ouverture vers les services de l'Etat.

En effet, cet organisme se caractérise par son caractère hybride illustré par au moins quatre facteurs :

- un statut peu clair quant à la nature juridique de l'organe créé ;
- des missions étendues, qui ne permettent pas de vérifier le principe de spécialité qui caractérise les organes assimilables aux ARD ;
- des organes nombreux dont la pertinence n'est pas établie ;
- un personnel soumis à des situations différentes.

#### ↓ **Un statut hybride**

Dénommée légalement agence, l'ARD ne présente pas moins des caractéristiques qui l'éloignent de cette catégorie. En effet, le statut des ARD établi par le décret le place à mi chemin entre l'agence et l'établissement public administratif. L'ARD est une agence car, en plus de la dénomination officielle consacrée par le législateur, elle dispose de la personnalité morale, d'un patrimoine, d'un budget et d'organes propres. Elle a également des attributions précises limitativement énumérées à l'article 2 du décret régissant les ARD.

Ces éléments constitutifs de l'autonomie qui caractérise les agences par rapport aux services publics classiques, se retrouvent dans les textes qui consacrent les ARD. Cependant, leur soumission aux mêmes dispositions régissant les collectivités locales, les expose à un contrôle administratif étendu qui est de nature à limiter cette autonomie. C'est ce dernier aspect, le contrôle administratif, qui peut justifier le classement des ARD dans la catégorie des établissements publics du fait de la nature des missions qui leurs sont conférées.

Cette situation de l'ARD, entre deux statuts, même proches mais à conséquences juridiques différentes, l'affecte dans son fonctionnement au quotidien. Par exemple, en matière de

décaissement et de recrutement, les ARD connaissent les mêmes contraintes que les collectivités locales.

En effet, leur budget n'est exécutoire qu'après approbation du représentant de l'Etat et leur mise à disposition tardive les expose à des retards préjudiciables à la mise de leur programme d'activités, tout comme, parfois, au non paiement du personnel. Plusieurs ARD visitées ont fait mention de retards de paiement de leurs agents du fait d'une mise en place tardive de leur budget, effectuée au même moment que le FDD des collectivités locales. Cette situation confirme leur assimilation aux collectivités locales, à la seule différence près que ces dernières bénéficient de possibilités d'avances que les agents du trésor refusent d'accorder aux ARD.

En ce qui concerne le personnel, leur traitement salarial est indexé sur celui des agents des collectivités locales. Cependant, en l'absence d'une application effective des statuts de cette catégorie d'agents au personnel des ARD, ces derniers, à l'exception de rares agents fonctionnaires de l'Etat mis en détachement, sont des contractuels de droit commun, ne bénéficiant pas de plan de carrière du fait du non rattachement aux statuts régissant les agents publics de l'Etat et des collectivités locales.

De ce qui précède, il est établi que la soumission des ARD au contrôle administratif traditionnel, très contraignant, exercé sur les collectivités locales, est en porte à faux avec l'objectif de faire des ARD des institutions efficaces, relativement autonomes notamment en matière financière.

**✦ des missions étendues, qui ne permettent pas de vérifier le principe de spécialité**

Les agences, tout comme les établissements publics, doivent être caractérisés par leur soumission au principe de spécialité, lequel signifie simplement que les organismes créés à l'initiative des collectivités publiques, Etat ou collectivités locales, ont des compétences d'attribution, c'est-à-dire des missions précises, limitativement énumérées et qui doivent servir de base à l'estimation des moyens à leur affecter et à l'évaluation de leurs performances.

Les ARD ont des missions limitativement énumérées, de ce fait, il n'y a pas a priori de contradiction avec le principe énoncé. Cependant, ce principe renvoie à des missions qui ne souffrent d'aucune interprétation, notamment en ce qui concerne le type de prestations visées. Autrement dit, le principe de spécialité a pour finalité de confier des segments d'activités précis à une entité avec des moyens limités.

L'analyse des missions des ARD indique une prise en compte insuffisante du principe de spécialité. Le caractère trop général de l'article 37 qui fixe la mission des ARD « ...apporter aux collectivités locales une assistance gratuite dans tous les domaines d'activités liés au développement. » ouvre des possibilités d'interprétation permettant la pluralité des perceptions et de comportements par rapport aux activités à mener.

A titre d'illustration, l'article 2 du décret régissant les ARD stipule que celles-ci sont chargées d'aider à « la conception et l'exécution de tous plans et de toutes études concernant le développement économique, éducatif, sanitaire, culturel et scientifique de la région, des communes et des communes ». Cette disposition établit l'étendue et la diversité des demandes d'appui qui peuvent être objectivement adressées à l'ARD par les collectivités. Ce large champ d'intervention contredit de fait la vocation spécifique de l'ARD. Cette situation se confirme à l'analyse des prestations, menée plus bas, qui indique le caractère hétéroclite de l'intervention des ARD.

#### ⚡ **des organes composites dont la pertinence n'est pas établie**

L'ARD est composée d'une mosaïque d'organes dont l'agencement fonctionnel est loin d'être simple ; on note ainsi :

- le conseil d'administration ;
- le bureau du conseil d'administration ;
- le président du conseil d'administration ;
- le directeur ;
- le comité technique.

Ces organes, à l'exception du directeur, fonctionnent de façon bénévole, ce qui ne facilite pas la mobilisation de leurs membres. En comparaison avec le Conseil régional, les membres du bureau reçoivent un traitement mensuel et chaque session dudit conseil donne droit à des indemnités de représentation.

Si le dispositif de fonctionnement des organes de l'ARD est clairement défini, il reste que la plupart des dysfonctionnements peuvent être considérés comme étant consubstantiels au mode de représentation des élus au sein du conseil d'administration. En effet, cet organe prépondérant de l'agence qui en définit la politique et adopte les principales décisions et mesures, reste le cadre de concertation institutionnelle des collectivités locales d'une même région.

Plusieurs contraintes ont été imputées à la composition et au fonctionnement actuels du conseil d'administration. Tout d'abord, le choix du législateur de faire de droit du Président du Conseil Régional le président du conseil d'administration n'est pas une disposition partagée par tous les acteurs, particulièrement les élus des communes et communautés rurales qui y voient une entorse au principe d'égalité des collectivités locales. Cette entorse est également invoquée en ce qui concerne la représentation au conseil d'administration où le Conseil régional dispose de deux voix : 1 e PCA et le représentant de la région, qui préside le comité technique, contre une voix par commune et communauté rurale.

En outre, les représentants des collectivités locales au conseil d'administration ne sont pas membres ni du bureau, ni de l'exécutif local, ce qui représente un risque pour la mise en œuvre des décisions du conseil.

En réalité, c'est moins la représentation des collectivités locales qui pose problème que la capacité de celle-ci à faire entériner et mettre en œuvre les décisions du conseil d'administration par les collectivités locales membres.

Plus généralement, on est en face de deux difficultés réelles. D'une part, plusieurs conseils d'administration d'ARD ont fixé le montant des contributions des collectivités locales. Quelle valeur juridique peut-on accorder à une telle décision ? Quelle opposabilité aux collectivités locales membres, notamment celles qui ne voudraient pas s'acquitter des montants fixés ?

En l'état actuel des textes, une telle décision est du ressort du Ministère des Finances et du Ministère chargé des collectivités locales qui, par arrêté conjoint, doivent fixer annuellement la contribution des collectivités locales au budget de l'ARD (article 13 du décret régissant les ARD).

A ce jour, aucun arrêté n'a été pris dans ce sens. Les décisions des conseils d'administration des ARD doivent faire l'objet d'éclairage sur leur nature et valeur juridique.

D'autre part, la périodicité des sessions du conseil d'administration fixée à une rencontre au moins par an, ne contribue pas à faire de cette instance le cadre privilégié d'échanges et de coordination entre collectivités locales.

S'agissant de la composition du Bureau, comprend trois élus, le PCA et deux élus à raison d'un représentant pour les communes et un autre pour les communautés rurales, on peut également relever qu'elle participe à l'éloignement des élus de l'examen régulier des dossiers, ce qui limite la maîtrise et le suivi des décisions.

Le comité technique est un organe consultatif composé pour l'essentiel d'agents des services déconcentrés de l'Etat au niveau régional. Cet organe sert de bras technique aux ARD dans l'exécution de la plupart de leurs opérations. Cette situation est justifiée d'une part par l'absence de certaines compétences aussi bien au sein des ARD que des collectivités locales. D'autre part, l'absence d'une expertise privée locale très peu constituée en réalité, a conduit à associer étroitement ces services, qui exerçaient traditionnellement un certain nombre de missions aujourd'hui confiées aux collectivités locales. Cette attitude pragmatique, si elle a permis de réaliser plusieurs activités importantes au bénéfice des collectivités locales, n'en présente pas moins des inconvénients.

En effet, le comité technique a une fonction consultative. Le recours à certains de ses membres pour participer à la réalisation de prestations d'appui conseil au profit des collectivités locales dans divers domaines (formation, réalisation d'outils de planification, instruction et conception de dossiers etc.) peut être considéré comme une situation de dédoublement fonctionnel, inconciliable avec les dispositions de l'article 10 de la loi portant transfert de compétences. En effet, certains agents, placés sous l'autorité du représentant de l'Etat ayant participé à l'élaboration des documents précités, sont parfois sollicités par ce dernier lors de l'examen de la conformité des documents transmis dans le cadre du contrôle de légalité, c'est notamment le cas du service de la planification.

Ces pratiques sont prohibées par la disposition précitée en vertu de laquelle « les agents des services extérieurs de l'Etat qui ont apporté directement et personnellement leurs concours à une collectivité locale pour la réalisation d'une opération, ne peuvent participer, sous quelque forme que ce soit, à l'exercice du contrôle de la légalité des actes afférents à cette opération ». De plus, la faible utilisation par les collectivités locales des conventions de mise à disposition des services techniques de l'Etat dans le cadre de leurs opérations conduit à se poser la

question de la rationalisation des mécanismes et modalités d'implication des services techniques déconcentrés dans le cadre des activités d'appui conseil aux collectivités locales.

## **Section 2 : Un financement largement dépendant de l'Etat et des partenaires**

Le financement des ARD organisé par l'article 13 du décret régissant les ARD qui dispose : « les ressources de l'agence comprennent :

- les contributions des collectivités locales membres de l'agence, fixées chaque année par arrêté conjoint du Ministre chargé des collectivités locales et du Ministre chargé des finances ;
- les subventions, dons, legs et libéralités ;
- les remboursements de frais relatifs aux prestations, réalisées pour le compte des collectivités locales telles que définies à l'alinéa 2 de l'article 2 du présent décret ».

Cette disposition indique clairement que le financement des ARD est d'abord du ressort des collectivités locales qui créent de leur propre initiative l'ARD. Or, dans la pratique et depuis leur création, les ARD ont fonctionné grâce aux transferts financiers reçus de l'Etat et provenant du FDD.

Cette dotation peut être qualifiée de subventions, conformément à la disposition précitée. Les collectivités locales, qui devaient prendre en charge l'essentiel du financement des budgets des ARD, n'ont contribué jusqu'ici que de façon symbolique, et par intermittence sans aucune base légale. En effet, à ce jour, le montant de leur contribution n'a pas été précisé, faute d'arrêté pris par les autorités compétentes.

Il faut cependant indiquer que plusieurs ARD ont bénéficié de l'appui des collectivités locales, des conseils régionaux en particulier. Plusieurs conseils d'administration d'ARD ont voté une délibération fixant le montant des participations par niveau de collectivités. Le cas échéant, ce sont les conseils des collectivités qui ont eux-mêmes fixé le montant de leur contribution au budget de l'ARD.

A l'exception des conseils régionaux, dont certains ont octroyé aux ARD des subventions depuis leur mise en place, les contributions des collectivités locales au budget des ces dernières sont non seulement récentes mais également faibles. Elles datent, pour la plupart de 2004-2005 à l'exception des conseils régionaux. Faut-il rappeler que les contributions de ces derniers visaient en partie à faire réaliser par les ARD des activités qui leur sont propres.

D'ailleurs, depuis la mise en place par l'Etat d'une enveloppe spéciale annuelle de 12 600 000 F CFA par ARD, destinée à la prise en charge du recrutement de trois cadres au moins par ARD à partir de 2003, plusieurs ARD ont vu leur de leur subvention soit diminuée soit supprimée.

L'absence ou la faible participation des collectivités locales au budget des ARD est expliquée par trois raisons. La première tient à la modicité des budgets de la majorité des collectivités locales, fortement dépendants des concours de l'Etat.

La seconde tient de la confusion résultant de l'indexation des concours financiers de l'Etat au profit des ARD au FDD. En effet, le FDD, étant considéré comme un fonds de compensation des compétences transférées, les élus locaux ont cru que ce sont leurs ressources qui sont versées au budget des ARD. La troisième invoquée à trait à l'absence de prestations directes au profit des collectivités locales. Celles-ci, dans leur grande majorité, estiment que leurs contributions doivent avoir pour contrepartie de prestations de services concrètes.

En outre, les communes, et dans une moindre mesure les communautés rurales, perçoivent l'ARD comme un instrument du conseil régional. Cette perception est alimentée par le fait que les ARD sont en majorité abritées dans les locaux du Conseil régional et également par la surreprésentation, déjà évoquée, de la région dans les organes de l'ARD.

Toutefois, il faut signaler un élan nouveau des collectivités à soutenir les activités des ARD ; plusieurs d'entre elles se sont engagées à libérer leurs subventions au financement des budgets des ARD.

Le tableau ci-après présente les subventions de l'Etat aux ARD pour la période 2003-2005 en millions de F CFA:

ARD	2003	2004	2005
ZIGUINCHOR	34 481 177	34 481 177	37 481 177
DIORBEL	34 808 849	34 808 849	38 543 737
FATICK	34 980 920	34 980 920	34 980 920
THIES	37 496 911	37 496 911	37 496 911
DAKAR	38 596 157	38 596 157	43 596 157
SAINT-LOUIS	40 263 068	40 263 068	40 263 068
KAOLACK	40 994 242	40 994 242	40 994 242
MATAM	41 844 187	41 844 187	53 844 187
KOLDA	42 175 586	42 175 586	42 175 586
LOUGA	45 024 015	45 024 015	43 024 015
TAMBACOUNDA	59 334 888	59 334 888	52 600 000
Total	450 002 003	450 002 004	465 002 005

Cette source de financement, qui intègre les 12 600 000 F CFA de l'Etat destinés à la prise en charge des salaires des cadres recrutés, représente l'essentiel des ressources budgétaires des ARD, certaines d'entre n'ayant aucune autre ressource, c'est le cas par exemple de Kolda pour l'année 2005.

Destinées entièrement au fonctionnement, les concours financiers de l'Etat sur la période analysée sont globalement stables, avec une légère augmentation de quinze millions pour l'année 2005. Cette augmentation s'explique essentiellement par la rallonge d'un montant de douze millions dont a bénéficiée l'ARD de Matam du fait qu'elle n'était pas prise en compte par le Programme d'Appui aux Régions (PAR).

Intégrée à la part allouée aux conseils régionaux depuis leur création, l'enveloppe consacrée aux ARD était de 255 millions en 2001, elle passe à 300 millions en 2002 pour atteindre 450 millions en 2003. Cette augmentation significative de 150 millions est due à l'enveloppe consacrée à la prise en charge des salaires des cadres, à raison de trois au moins par ARD.

Concernant le mode de répartition des dotations de l'Etat aux ARD, deux critères sont retenus : celui de la population (30 %) et celui de la superficie (70 %). Leur application souffre cependant d'un manque de transparence. En effet, il est difficile d'expliquer la variation à la hausse ou à la baisse des montants alloués aux ARD. En outre, cette situation limite les possibilités des ARD à faire des prévisions fiables. Par ailleurs, la mise en place tardive de ces dotations pose de sérieuses difficultés aux ARD tant en ce qui concerne leur fonctionnement que de la mise en œuvre de leur programme d'activités.

Hormis, les ressources provenant de l'Etat, les ARD bénéficient d'autres sources de financement. Celles-ci proviennent essentiellement de projets, programmes d'appui à la décentralisation et au développement local. Les subventions du Programme d'Appui aux Régions s'inscrivent dans ce cadre. Les ARD ont reçu entre 2003 et 2004 l'équivalent de 724 621 300 F CFA.

Ces subventions attribuées à l'ensemble des ARD, à l'exception de celle de Matam, visaient à appuyer les ARD en équipements et matériels. Elles se décomposent comme suit :

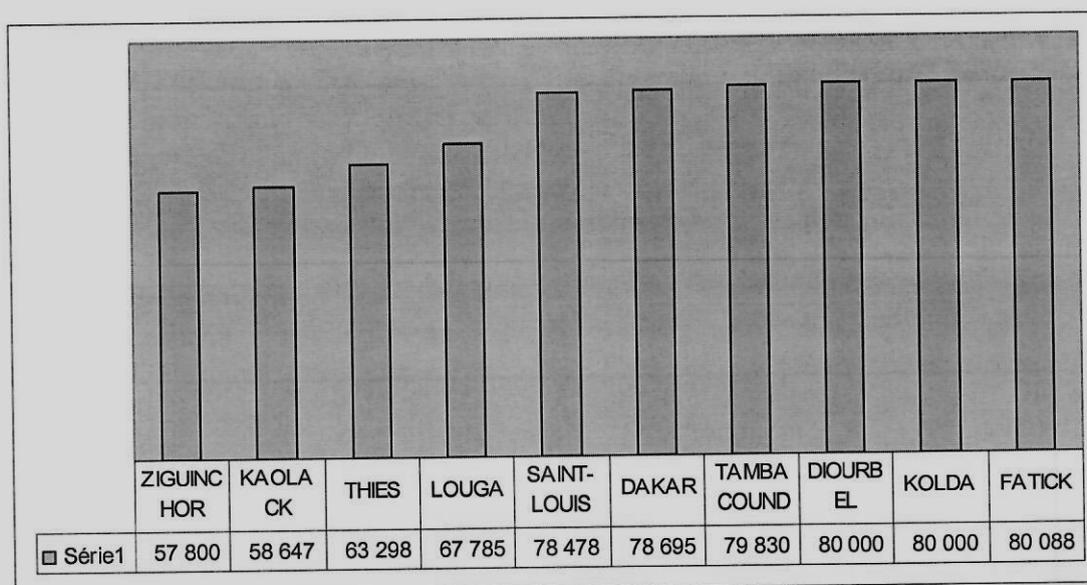
ARD	Acquisitions véhicules	Equipements informatiques et matériels bureaux	Fonctionnement véhicules	Autres	Total
ZIGUINCHOR	35 000 000	12 800 000	10 000 000	0	57 800 000
KAOLACK	35 000 000	9 696 000	10 000 000	3 951 000	58 647 000
THIES	35 000 000	8 500 000	10 000 000	9 798 000	63 298 000
LOUGA	35 000 000	20 050 000	10 000 000	2 735 000	67 785 000
SAINT-LOUIS	35 000 000	10 000 000	10 000 000	23 478 000	78 478 000
DAKAR	35 000 000	10 000 000	10 000 000	23 695 000	78 695 000
TAMBACOUNDA	35 000 000	9 830 000	10 000 000	25 000 000	79 830 000
DIOURBEL	35 000 000	10 000 000	10 000 000	25 000 000	80 000 000
KOLDA	35 000 000	10 000 000	10 000 000	25 000 000	80 000 000
FATICK	35 000 000	9 968 300	10 000 000	25 120 000	80 088 300
<b>Total</b>	<b>350 000 000</b>	<b>110 844 300</b>	<b>100 000 000</b>	<b>163 777 000</b>	<b>724 621 300</b>

La répartition globale par nature de dépense donne la classification suivante :

Répartition du financement PAR	Montants alloués
Acquisitions véhicules	350 000 000
Equipements informatiques et matériels bureaux	110 844 300
Fonctionnement véhicules	100 000 000
Autres	163 777 000
<b>Total</b>	<b>724 621 300</b>

Les 3/5e de l'enveloppe globale sont consacrés à l'acquisition et au fonctionnement (carburant, entretien, assurance) des véhicules. La rubrique « autres » correspond à un appui pour la réalisation d'activités des ARD.

La répartition des subventions du PAR par ARD donne la classification suivante :



Les régions, généralement classées parmi les plus pauvres et les moins aidées, ont bénéficié des plus fortes dotations.

En dehors de ce programme « spécial » qui a permis aux ARD de se doter de moyens de déplacement et de financer une bonne partie de leur programme d'activités, d'autres programmes et projets d'appui à la décentralisation et au développement ont contribué au financement au budget de certaines ARD. C'est le cas par exemple, du programme de l'USAID, DISC qui a mis à disposition des régions cibles (Thiès, Louga, etc) de son intervention, un appui institutionnel portant dotation en équipements légers, matériels de bureau et financement d'activités telles que le plan de communication et des formations et activités de sensibilisation à l'endroit des acteurs locaux en matière de santé.

Le soutien aux ARD peut également revêtir la forme d'une mise à disposition de personnels techniques rémunérés par le programme partenaire. C'est le cas du programme de l'Union Européenne, le Psidel qui assure la rémunération de deux à trois cadres des ARD de sa zone d'intervention. C'est ainsi qu'à Saint-Louis, trois agents sont mis à la disposition de l'ARD, toutefois, il faut préciser que l'essentiel de leurs activités s'inscrit dans le cadre des objectifs et axes du programme qui assure leur rémunération.

En outre, la coopération décentralisée est de plus en plus explorée. Par exemple, l'ARD de Saint-Louis bénéficie d'importants appuis budgétaires de la part de ses partenaires qui lui ont

permis de réaliser de nombreuses prestations au profit des collectivités. Ces appuis égalent parfois la contribution annuelle de l'Etat. Cette situation a favorisé la multiplication des prestations à l'endroit des collectivités locales de la région et incité ces dernières à s'approprier progressivement l'ARD, ce qui a contribué à augmenter le nombre de collectivités locales contribuant au budget de l'ARD.

Toutefois, il est à signaler que tous ces partenariats et initiatives qui mobilisent et entraînent des managements de fonds par les responsables des ARD ne sont pas toujours formellement transcrits dans les documents budgétaires. Se pose alors la question du respect des principes et règles budgétaires, notamment l'unicité de caisse et de la sincérité.

### **Section 3: Une organisation hétérogène**

Le décret régissant les ARD, en son article 8 stipule que l'organigramme type des ARD doit être fixé par arrêté du Ministre chargé des collectivités locales. A ce jour, ce texte n'est toujours pas adopté. Les ARD présentent une structure organisationnelle très différenciée d'une région à une autre. La circulaire N°1050 du 19 mai 2003 portant contrat d'objectifs remédier à cette situation, en indiquant les compétences à pourvoir par les ARD :

- planification locale et aménagement du territoire ;
- ingénierie urbaine ;
- ingénierie publique et travaux ;
- ingénierie financière ;
- formation des acteurs locaux ;
- gestion des ressources naturelles ;
- administration de bases de données.

Les ARD ont essayé, dans leur organisation, de prendre en compte les compétences ci-dessus énumérées. Celles-ci ont servi de base pour le recrutement de trois cadres prévus dans l'enveloppe octroyée aux ARD à partir de 2003.

Globalement, les ARD présentent un organigramme qui épouse les contours suivants :

- un directeur
- une division chargée de la planification
- une division chargée de la formation
- une division chargée des systèmes d'information et de la communication
- une division administrative et financière.

Cette structuration montre que la planification, principal enjeu des concepteurs des ARD est restée une préoccupation constante, toutes les ARD ayant mis en place une division de la planification, qui est une des divisions les plus pourvues en effectif et qui réalise le plus d'activités.

La mise en place de la division formation correspond aux besoins de formation des élus, en majorité analphabètes, particulièrement en milieu rural. Les renouvellements intervenus en 2002 ont nécessité la formation et la mise à niveau du nouveau personnel politique afin qu'ils connaissent et assument mieux leurs missions. La formation correspond également à un axe d'intervention principal des projets et programmes d'appui à la décentralisation et au développement local. Toutes choses qui font que les ARD ont mis en place une division de formation, celle-ci représentant une bonne partie des activités d'appui conseil des ARD au profit des collectivités locales.

La division chargée des systèmes d'information et de la communication correspond à des préoccupations fortes des conseils régionaux et des partenaires au développement, qui ont beaucoup appuyé les ARD dans leurs initiatives, particulièrement en matière de constitution et de suivi des bases de données.

La division administrative et financière correspond au souci de tenir une comptabilité régulière, de se conformer aux textes et de disposer d'une planification annuelle des dépenses en cohérence avec les ressources budgétaires.

La structure type des ARD dépend de la vocation de cette dernière. La multiplicité et la diversité des organigrammes des ARD observées sur le terrain ne sont que la conséquence du caractère hybride de leur statut et de leurs missions étendues.

Dans ce contexte, on est moins en présence d'un problème lié à l'inexistence d'un arrêté fixant l'organigramme type qu'à celui de l'imprécision du champ d'intervention des ARD qui ne permet pas aujourd'hui de décider d'un organigramme de référence.

#### Section 4 : Une situation du personnel contrastée

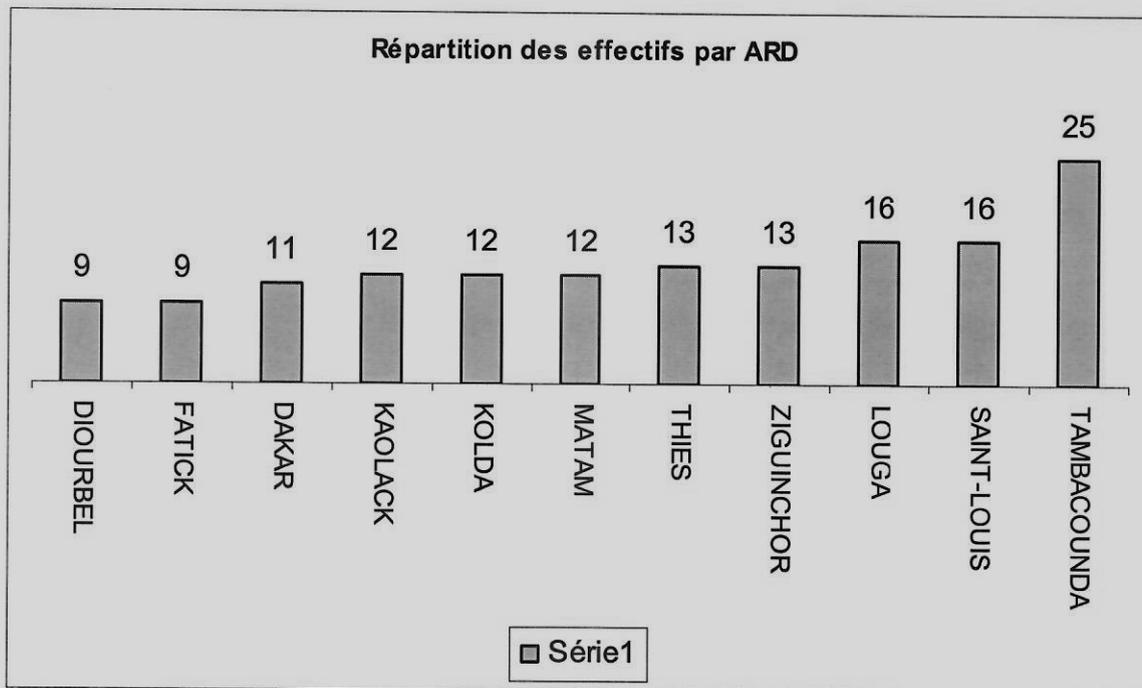
Les textes régissant les ARD ne se prononcent pas sur l'effectif, ni sur le type de personnel des ARD. A leur mise en place et jusqu'en 2000, les ARD ont fonctionné avec un personnel très réduit, constitué principalement du directeur assisté d'une secrétaire.

Ce n'est qu'à partir de 2003, suite à la mise en place de l'enveloppe spéciale destinée au recrutement de personnels cadres que les ARD ont véritablement bénéficié de compétences techniques qui ont favorisé la réalisation d'opérations au profit des collectivités locales.

Aujourd'hui, les effectifs des ARD se présentent comme suit :

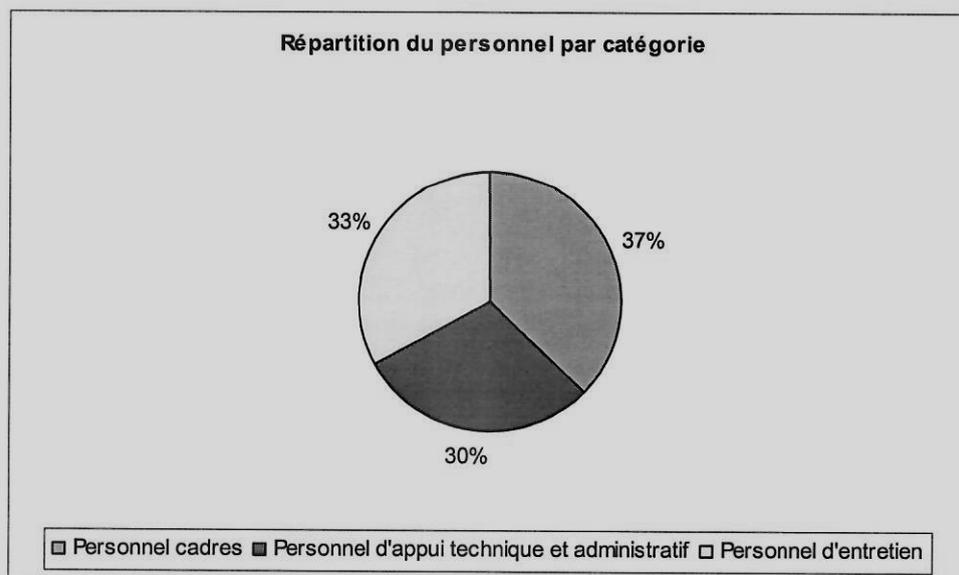
ARD	Effectif total	Personnel cadres	Personnel d'appui technique et administratif	Personnel d'entretien
ZIGUINCHOR	13	4	3	6
DIOURBEL	9	3	2	4
FATICK	9	4	3	2
THIES	13	5	5	3
DAKAR	11	6	2	3
SAINT-LOUIS	16	9	3	4
KAOLACK	12	5	5	2
MATAM	12	4	2	6
KOLDA	12	3	4	5
LOUGA	16	7	4	5
TAMBACOUNDA	25	5	11	9
Total	148	55	44	49

L'effectif global des ARD est de 148 Agents inégalement répartis entre ARD, comme le montre le graphique suivant :

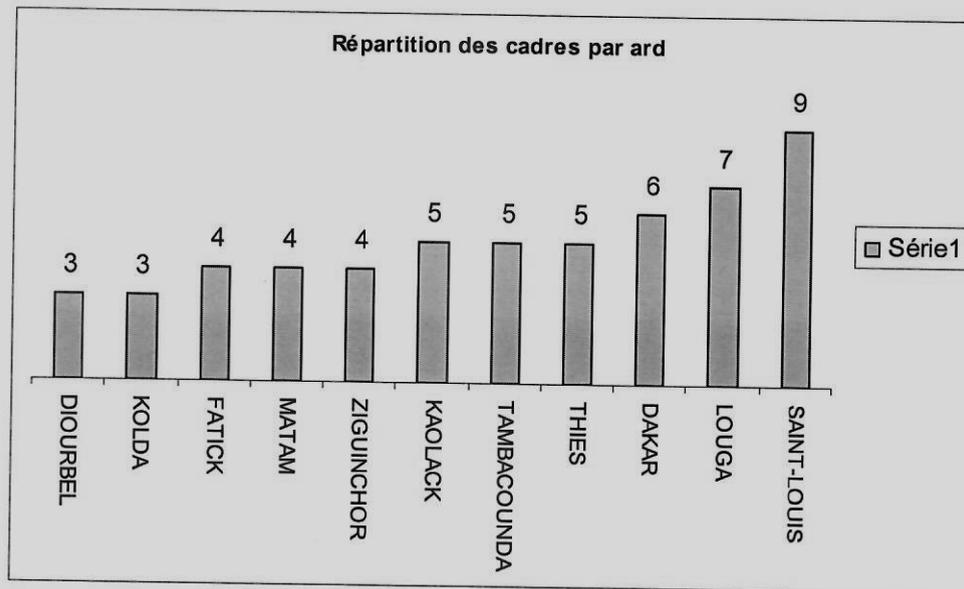


L'ARD de Tamba dispose du plus gros effectif, avec 25 agents, soit près du triple de ceux de Fatick et de Diourbel.

La répartition de l'effectif total selon la catégorie professionnelle présente la configuration suivante :



Si l'on considère la catégorie des cadres, l'ARD de Saint-Louis arrive en tête avec 9 cadres, tandis que celles de Diourbel et de Kolda ne disposent que de deux cadres, compte non tenu du directeur.



Globalement, les effectifs des ARD sont très variables d'une région à une autre. De plus, le nombre des agents par ARD semble être lié au dynamisme de l'agence. Par exemple, les effectifs des ARD de Saint-Louis et de Tamba s'expliquent en grande partie par leurs nombreuses initiatives, se traduisant par l'appui des partenaires et des recours sans cesse croissants de la part des collectivités locales.

S'agissant du statut du personnel des ARD, il existe trois catégories de personnels :

- des fonctionnaires en détachement ;
- des contractuels de droit commun ;
- du personnel recruté par des projets et programmes et mis à la disposition des ARD.

La première catégorie concerne les directeurs d'ARD constitués de fonctionnaires en détachement, à l'exception de ceux de Kolda et Louga en situation contractuelle. Ces fonctionnaires en détachement conservent le traitement salarial de leur administration d'origine et bénéficient d'une indemnité de logement de 100 000 F CFA et de 45 000 F CFA d'indemnités de sujétion. Les textes prévoient que le directeur de l'ARD bénéficie des mêmes avantages que le secrétaire général de la région.

Quant aux conditions de recrutement, elles sont fixées à l'article 10 du décret régissant les ARD :

- Etre de nationalité sénégalaise ;
- Jouir de ses droits civiques ;
- Etre fonctionnaire de la hiérarchie A ou de niveau équivalent et disposer d'au moins 5 années d'expérience professionnelle ;
- Etre de bonne moralité ;
- Etre apte physiquement pour exercer ces fonctions.

Les conditions de recrutement ci –dessus ne renseignent pas sur les compétences à remplir. Compte tenu de la dimension de la fonction de directeur, il est recommandé de disposer d'un directeur à compétence transversale avec une solide expérience en matière de gestion de structures semblables. En outre, leur recrutement n'a pas donné lieu à un appel à candidature ouvert ni à une description de poste et de profil recherchés.

En outre, parmi les directeurs actuels, il y a des élus qui siègent dans les conseils des collectivités locales de la région. Cette situation présente l'inconvénient et le risque du conflit d'intérêt entre le directeur, responsable de l'ARD, et l'élu de la collectivité locale, membre du CA de l'ARD.

En ce qui concerne le personnel cadre, leur recrutement est intervenu pour l'essentiel en 2003. Le recrutement du personnel technique est entériné par le bureau du conseil d'administration sur proposition du directeur de l'ARD. La circulaire portant contrat d'objectifs fixe les modalités de recrutement de ce personnel. Ce texte recommande que la procédure de sélection soit obligatoirement précédée d'appel à candidature. Dans la pratique, plusieurs ARD ont recruté leur personnel technique sur recommandations (politiques) ce qui présente un risque quant à la qualité des ressources humaines et des prestations.

Se pose également le problème d'harmonisation des politiques de rémunération au sein des ARD. La rémunération d'un agent cadre est en général de 350 000 F CFA brut, cependant, dans certaines ARD, les salaires pratiqués sont inférieurs à ce montant, et les personnels mis à disposition de l'ARD bénéficient de traitement largement meilleurs, parfois il s'agit tout simplement du triple du salaire couramment pratiqué.

Il s'y ajoute que les personnels des ARD, assimilés théoriquement à la catégorie des agents des collectivités, ne bénéficient pas des mêmes avantages que ces derniers. Cette situation expose les ARD à des risques de départs, en l'absence d'un véritable plan de carrière.

### **Section 5 : Des interventions diffuses**

L'analyse menée dans le cadre de la présente étude ne permet pas, compte tenu des délais et de l'objet de la mission, de passer en revue et en détails l'ensemble des interventions des ARD. Cependant le tableau de synthèse ci-dessous renseigne suffisamment sur la nature des interventions des ARD et l'état de prise en charge de leurs missions.

MISSIONS DE L'ARD	ACTIVITES CORRESPONDANTES	OBSERVATIONS
<p><b>ASSISTANCE TECHNIQUE :</b></p> <p>Il s'agit d'une mission d'appui à :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- la conception et l'exécution de tous les plans et toutes les études concernant le développement économique, éducatif, sanitaire, culturel de la région, des communes et des communautés rurales</li> <li>- l'élaboration et la réalisation de schémas régionaux d'aménagement du territoire</li> <li>- la conception et l'exécution de schémas et de plans d'urbanisme ; l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des plans d'action pour l'environnement et tout autre plan sectoriel concernant la région, la commune ou la communauté rurale</li> </ul>	<p>Il s'agit essentiellement de l'appui à la conception d'outils de planification du développement, spatial, économique et social des collectivités locales, les études et les instruments d'aide à la décision :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- participation et appui à l'élaboration ou réactualisation des PAGI-PIC-PLD-PAI-PIR ou POAS</li> <li>- recherche de financement pour la mise en œuvre des outils de planification, participation et appui à l'élaboration de plans d'urbanisme de référence</li> <li>- recherche et mobilisation de partenaires techniques pour l'élaboration des plans</li> <li>- viabilisation des zones amochées et des campements</li> <li>- création d'un répertoire des sites et monuments, etc.</li> <li>- participation et appui à la préparation, l'élaboration et l'actualisation du Plan d'Action Forestier Régional et documents similaires</li> <li>- appui à la formation des élus et acteurs locaux</li> <li>- réalisations d'études et analyses sectorielles</li> </ul>	<p>L'appui à l'élaboration des outils de planification du développement local est l'activité phare de la quasi totalité des ARD. Aujourd'hui, pratiquement chaque collectivité locale dispose de son document de planification (PRDI pour la région, PIC pour la commune et PLD pour la communauté rurale). Cependant le type d'intervention des ARD est très variable. Certaines ont réalisé elles mêmes les documents de planification avec l'appui des services techniques déconcentrés, d'autres ont encadré le processus, en participant aux différentes rencontres.</p> <p>Vu le nombre de collectivités locales à couvrir, l'étendue des tâches pour la réalisation d'un seul document, ainsi que l'importance des fonds nécessaires militent pour la limitation de l'intervention des ARD à une mission de contrôle de qualité des documents produits par les prestations de services. Dans ce cadre, elles pourraient définir les besoins et les objectifs attendus et examiner la conformité du travail réalisé.</p>

MISSIONS DE L'ARD	ACTIVITES CORRESPONDANTES	OBSERVATIONS
<p><b>COORDINATION ET HARMONISATION DES ACTIVITES DE DEVELOPPEMENT</b></p> <p>Il s'agit de :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- la coordination et l'harmonisation des actions de développement dans l'espace régional ;</li> <li>- la cohérence entre le plan national de développement et le plan régional de développement ;</li> <li>- l'harmonisation des programmes d'action de la région, des communes et des communautés rurales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Création de cadres de concertation mixtes ;</li> <li>- identification de projets communs ;</li> <li>- organisation d'ateliers d'harmonisation des démarches ou approches dans l'élaboration des outils de planification ;</li> <li>- appui à la création de structures de coopération ;</li> <li>- participation aux commissions chargées de préparer les contributions des régions à l'élaboration du X plan (2002-2007).</li> </ul>	<p>Cette mission revêt un caractère très important, elle est de nature à permettre une culture de concertation partenariat entre collectivités locales de la Région. Sa mise en œuvre par les ARD rencontre des limites qui tiennent :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ faible culture de concertation et de travail en commun des collectivités locales d'une même région qui dénote de l'absence d'une vision commune du développement entre collectivités locales</li> <li>▪ une attitude de repli sur soi consécutive à une mauvaise interprétation du principe de libre administration et l'égalité dignité entre collectivités locales;</li> <li>▪ la faible disponibilité des informations sur les programmes menées par les collectivités locales</li> <li>▪ une faible appropriation des ARD comme instrument d'harmonisation et de coordination des initiatives locales</li> <li>▪ une multiplicité des acteurs chargés de mission d'harmonisation et de coordination (région et représentant de</li> </ul>

MISSIONS DE L'ARD	ACTIVITES CORRESPONDANTES	OBSERVATIONS
<p><b>SUIVI EVALUATION</b></p> <p>Il s'agit de :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- la constitution et la mise à jour de banques de données nécessaires à l'élaboration, au suivi et à l'évaluation des plans de développement et programmes des collectivités locales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Constitution et actualisation des données socio-économiques à l'échelle régionale</li> <li>- informatisation et mise en place de logiciels de Système de Gestion de Bases de Données (SGBD)</li> <li>- formation en SGBD</li> <li>- harmonisation des outils de collecte</li> <li>- analyse et publication des données</li> </ul>	<p>l'Etat)</p> <p>Cette mission très faiblement prise en charge par les ARD rencontre les contraintes de mise en œuvre suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- l'absence d'un plan commun entre les collectivités qui définit les besoins à couvrir et les modalités de collecte, de traitement et de diffusion des informations ;</li> <li>- une mise en œuvre technique très dispendieuse en équipements, systèmes d'exploitation et en personnel qualifié, que les moyens limités des ARD ne peuvent aujourd'hui couvrir.</li> <li>- Une collaboration entre les ARD et les services de l'Etat d'une part, et d'autre part entre ARD et projets ou programmes d'appui à la décentralisation et au développement local, n'est pas systématiquement formalisée. Les activités menées par ces acteurs ainsi que des informations dont ils disposent ne sont pas, pour la plupart, ni connues encore moins collectées et traitées par les ARD.</li> </ul>

MISSIONS DE L'ARD	ACTIVITES CORRESPONDANTES	OBSERVATIONS
<p><b>APPUI EN MATIERE DE NEGOCIATION ET DE PARTENARIAT</b></p> <p>Il s'agit de :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- l'élaboration et le suivi des conventions de partenariat entre les collectivités locales et leurs partenaires ;</li> <li>- l'élaboration et le suivi des contrats de mise à disposition des services extérieurs de l'Etat ;</li> <li>- la mise en œuvre des initiatives en matière de coopération décentralisée.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Passation de protocoles de convention entre collectivités locales et services techniques déconcentrés ;</li> <li>- Réalisation de dossiers de présentation des collectivités locales (situation économique et sociale, principaux atouts, enjeux de développement) ;</li> <li>- élaboration de dossiers de coopération avec les partenaires au développement sur le territoire national et à l'étranger ;</li> <li>- appui à la mise en œuvre des programmes et plans d'action issus des documents de partenariat, en particulier en matière de coopération décentralisée ;</li> <li>- participation à l'évaluation des budgets et à la définition des mécanismes financiers d'exécution des programmes de partenariat ;</li> <li>- appui à la recherche de nouveaux partenariats, à la négociation pour la prolongation ou la modification des conventions de partenariat en cours,</li> <li>- suivi - évaluation des programmes et plans d'actions issus de ces conventions ;</li> </ul>	<p>Compte tenu de l'importance des financements issus du partenariat avec des collectivités publiques étrangères, cette mission représente une part importante des activités aujourd'hui menées par les ARD. La plupart d'entre elles sont même devenues les interlocutrices privilégiées des bailleurs pour le compte des collectivités locales bénéficiaires.</p> <p>La prise en charge de cette mission par les ARD suscite les observations suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ la diversité des actions menées par les ARD en la matière ne permet pas d'établir de façon objective et précise le rôle attendu des ARD attendu de ces dernières ni les moyens humains et techniques nécessaires ;</li> <li>▪ En l'absence de données précises sur la situation réelle des collectivités locales, la plupart des dossiers élaborés souffrent de leur caractère trop général ; ce qui se traduit par l'orientation des partenariats vers des secteurs pas toujours prioritaires pour le développement de la collectivité locale.</li> </ul>

MISSIONS DE L'ARD	ACTIVITES CORRESPONDANTES	OBSERVATIONS
<p><b>MAITRISE ET OUVRAGE DELEGUEE (MOD)</b></p> <p>Les ARD peuvent être chargées d'assurer la maîtrise d'ouvrage des opérations que la région, les villes, les communes et les communautés rurales leur délèguent</p> <p>Aider les collectivités locales à faire le suivi et la supervision des travaux</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Montage technique et financier des dossiers</li> <li>▪ choix des prestataires</li> <li>▪ élaboration de cahiers des charges</li> <li>▪ suivi –évaluation des travaux</li> </ul>	<p>Seules quelques rares initiatives sont aujourd'hui menées.</p> <p>Les ARD, compte tenu du nombre d'activités éligibles en la matière, leur caractère technique et la possibilité de les faire exécuter par le secteur privé, ne présentent pas aujourd'hui le meilleur profil pour exercer efficacement cette mission.</p>

Les interventions des ARD ont concerné des domaines très variés, cependant les activités relatives à la planification dominent. Le tableau ci-dessus a tenté de regrouper l'ensemble des interventions autour des cinq fonctions suivantes :

- Assistance Technique
- Coordination et harmonisation des activités de développement
- Suivi Evaluation
- Appui en matière de négociation et de partenariat
- Maîtrise d'Ouvrage Déléguée (MOD)

Ces fonctions sont inégalement prises en charge. Toutes les ARD ont engagé de nombreuses activités d'assistance technique, dont la nature et les limites sont indiquées dans le tableau ci-dessus. Globalement, l'ensemble des missions ont donné lieu à des prestations, de degré variable entre catégorie de collectivités locales. La région, privilégiée par la proximité géographique, a le plus bénéficié des interventions des ARD. Les communes, se considèrent comme le parent pauvre des ARD, qu'elles perçoivent comme un instrument du Conseil régional. Dans la pratique, elles recourent très peu aux ARD, qui du reste sont disposées à les appuyer au même titre que les deux autres catégories de collectivités locales. Faut-il rappeler que les communes, d'existence séculaire, ont en leur sein un dispositif minimal et ont pour la plupart recours à d'autres structures, par exemple, des prestataires privées tels que les cabinets pour réaliser des activités techniques. Les communautés rurales, dépourvues de personnel technique et disposant de faibles ressources financières, font de plus en plus recours à l'ARD qu'elles reconnaissent et s'approprient progressivement et en fonction du dynamisme de leurs dirigeants. Ces dernières bénéficient d'appuis divers de cette structure, tout particulièrement dans le cadre de l'élaboration, l'actualisation et le suivi de leur PLD.

En outre, les interventions actuelles ne permettent pas, du fait de leur caractère hétéroclite, d'estimer objectivement les moyens matériels, humains et financiers nécessaires à l'ARD pour exécuter ses missions. Plus généralement, il est difficile de circonscrire les activités, à la lecture des interventions, que les ARD ont réalisées sur la base de leurs propres moyens et celles qu'elles ont exécutées avec l'appui des autres acteurs, en particulier les services déconcentrés de l'Etat. Se pose alors la question des activités du ressort exclusif des ARD qui fondent leur création et gouvernent leurs interventions et des mécanismes d'association d'autres acteurs dans la réalisation de ses missions. Sur ce dernier aspect, c'est toute la problématique du faire et du faire faire qui est ainsi posée.

En définitive, le type et le volume d'activités des ARD doivent nécessairement dépendre de leur vocation, aujourd'hui trop générale. Dans ce contexte, la résorption des difficultés et contraintes indiquées dans le tableau de synthèse ci-dessus passe par la révision des textes régissant les ARD, qui recadre et limite leur champ d'intervention, décline les missions générales réduites en activités précises et indique les mécanismes et modalités de leur réalisation, ainsi que les moyens y afférents.

## **PARTIE 3 : RESTRUCTURATION DES ARD ET LEUR IMPLICATION DANS LA MISE EN ŒUVRE DU PNDL**

### **Section 1 : Justifications de la restructuration des ARD**

Le repositionnement de l'ARD est une préoccupation affichées par au moins quatre catégories d'acteurs : les agents eux-mêmes, les élus locaux, le gouvernement et les partenaires au développement.

#### **⚡ Une demande émanant de quatre (4) catégories d'acteurs**

##### **Les agents des ARD :**

Compte tenu des difficultés qu'ils rencontrent, exacerbées par le caractère hybride de l'ARD, les directeurs actuels ont proposé, depuis 2001, des axes de réforme visant à clarifier le statut des ARD et à les doter d'une structure organisationnelle plus adaptée à leurs missions recentrées.

##### **Les élus :**

Du fait de l'éloignement géographique et de la faiblesse des prestations des ARD à leur profit, les collectivités locales, particulièrement les communes et communautés rurales souhaitent la restructuration des ARD pour une plus grande proximité.

##### **Le gouvernement :**

La mise en œuvre du PNDL est une réelle opportunité que le gouvernement souhaite saisir pour matérialiser son option irréversible pour l'approche programme. Dans ce cadre, la restructuration des ARD apparaît comme un préalable à leur revitalisation à travers le PNDL.

##### **Les partenaires au développement :**

Dans le cadre de l'appui à la politique de décentralisation et de développement local, les partenaires techniques et financiers sont engagés, au côté du gouvernement, pour le renforcement des synergies. Ils souhaitent passer des unités de coordination ad hoc à la responsabilisation effective des institutions nationales ou locales, en les appuyant à exercer efficacement leurs missions de coordination et de suivi des interventions.

### ⬇ **La situation actuelle des ARD exige des mesures correctives**

Des demandes diversifiées que les ressources financières, matérielles et humaines actuelles des ARD ne permettent pas de couvrir de façon satisfaisante, entraînent, en l'absence de restructuration, le risque de la dévalorisation des ARD auprès des différents acteurs

De plus, les ARD sont aujourd'hui largement tributaires des subventions des partenaires au développement pour mener des activités au profit des collectivités locales.

En outre, le personnel cadre est composé essentiellement de jeunes diplômés avec un niveau académique élevé en quête de plan de carrière que la situation actuelle des ARD ne favorise pas.

En définitive, les ARD se trouvent dans une situation juridique, organisationnelle et fonctionnelle peu favorable à leur développement et à la qualité de leurs interventions.

Ce bilan appelle sans ambages à une restructuration en profondeur de cet instrument pour lui faire jouer efficacement une mission générale de coordination, d'harmonisation et de suivi des interventions en matière de développement local pour le compte des collectivités locales.

### **Section 2 : Axes et contenu de la restructuration des ARD**

La restructuration des ARD devra nécessairement corriger les dysfonctionnements issus des textes, en particulier les insuffisances et contradictions qu'ils renferment. Il s'agit tout particulièrement :

- de la redéfinition de la personnalité juridique de l'ARD ;
- du recentrage des missions de l'ARD ;
- de la définition d'un organigramme type ;
- de l'évaluation et de la mise à disposition des moyens nécessaires au fonctionnement régulier des ARD.

La mise en œuvre de ces mesures, détaillées dans le tableau suivant, nécessite la révision préalable du décret régissant les ARD.

Axes de restructuration	Domaines	Objectifs visés	Contenu, mesures
<b>Statut</b>	Nature juridique de l'ARD	Clarifier la nature juridique de l'ARD	Conserver la dénomination légale actuelle d'agence et soustraire l'ARD, à l'instar des autres agences, du contrôle administratif classique exercé sur les collectivités locales.
	Conseil d'Administration	Consacrer le principe d'égalité dignité entre collectivité locale	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Elire le PCA au sein des membres du CA ou procéder à une présidence tournante entre les 3 catégories de collectivités locales.</li> <li>▪ Consacrer le principe d'égalité dans la composition du CA, un représentant par collectivité locale.</li> </ul>
	Bureau	Restaurer le CA dans sa mission d'orientation et de suivi régulier des activités des ARD	Supprimer le bureau
	Le comité technique	Rationaliser l'organisation des ARD et associer les services déconcentrés en fonction des besoins par la signature de protocole de partenariat.	Supprimer le comité technique.
	Directeur de l'ARD	Favoriser le recrutement du meilleur	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Recruter le directeur sur la base</li> </ul>

Axes de restructuration	Domaines	Objectifs visés	Contenu, mesures
	Missions des ARD	<p>profil</p> <p>Conférer à l'ARD une vocation précise avec des missions limitées.</p>	<p>d'un appel à candidature ouvert avec des Tdr spécifiques.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Réviser les missions des ARD et les recentrer autour d'une mission principale (à définir), déclinée autour des trois axes d'intervention clés suivants :                             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Appui et facilitation de la planification du développement local</li> <li>○ Harmonisation et coordination des interventions et contrôle de leur cohérence avec les stratégies et politiques nationales</li> <li>○ Suivi évaluation des programmes et plans d'actions de développement local</li> </ul> </li> </ul>

<b>Axes de restructuration</b>	<b>Domaines</b>	<b>Objectifs visés</b>	<b>Contenu, mesures</b>
<b>Structure</b>	Organigramme type	Disposer d'une structure organisationnelle type et définir le profil du personnel de l'ARD.	Définir un organigramme type, avec une équipe légère, composée de techniciens confirmés dans leur domaine d'expertise.  Les unités qui composeront le nouvel organigramme devront être une déclinaison pertinente de la mission générale.  Une rencontre avec les acteurs concernés devra permettre de définir le cadre type.
<b>Ressources</b>	Assurer aux ARD un budget régulier et prévisible, en adéquation avec leurs missions.		

<b>Volets de la restructuration des ARD</b>	<b>Mesures à prendre pour positionner les ARD comme bureau régional de coordination et de suivi du PNDL</b>
Révision des textes	Adopter un nouveau décret qui précise la nature juridique de l'ARD, indique ses missions recentrées et consacre la rationalisation des organes de l'ARD conformément aux propositions contenues dans le plan de restructuration
Adoption d'un organigramme type	Définir une structure organisationnelle permettant le portage efficace du PNDL par les ARD
Mise en adéquation du personnel actuel avec les profils définis	Procéder à un appel à candidature ouvert pour le recrutement de l'équipe de travail, et négocier la situation du personnel non retenu.