

7821
3025

**Comité interministériel de formulation du
Programme National de Développement Local**

(PNDL)

-----0-----

**Etude sur la mission d'assistance technique
des ARD aux Collectivités Locales**

--0--

**Restitution des principales conclusions
de l'étude**

Savana
Octobre 2002

7821

Rappel des objectifs

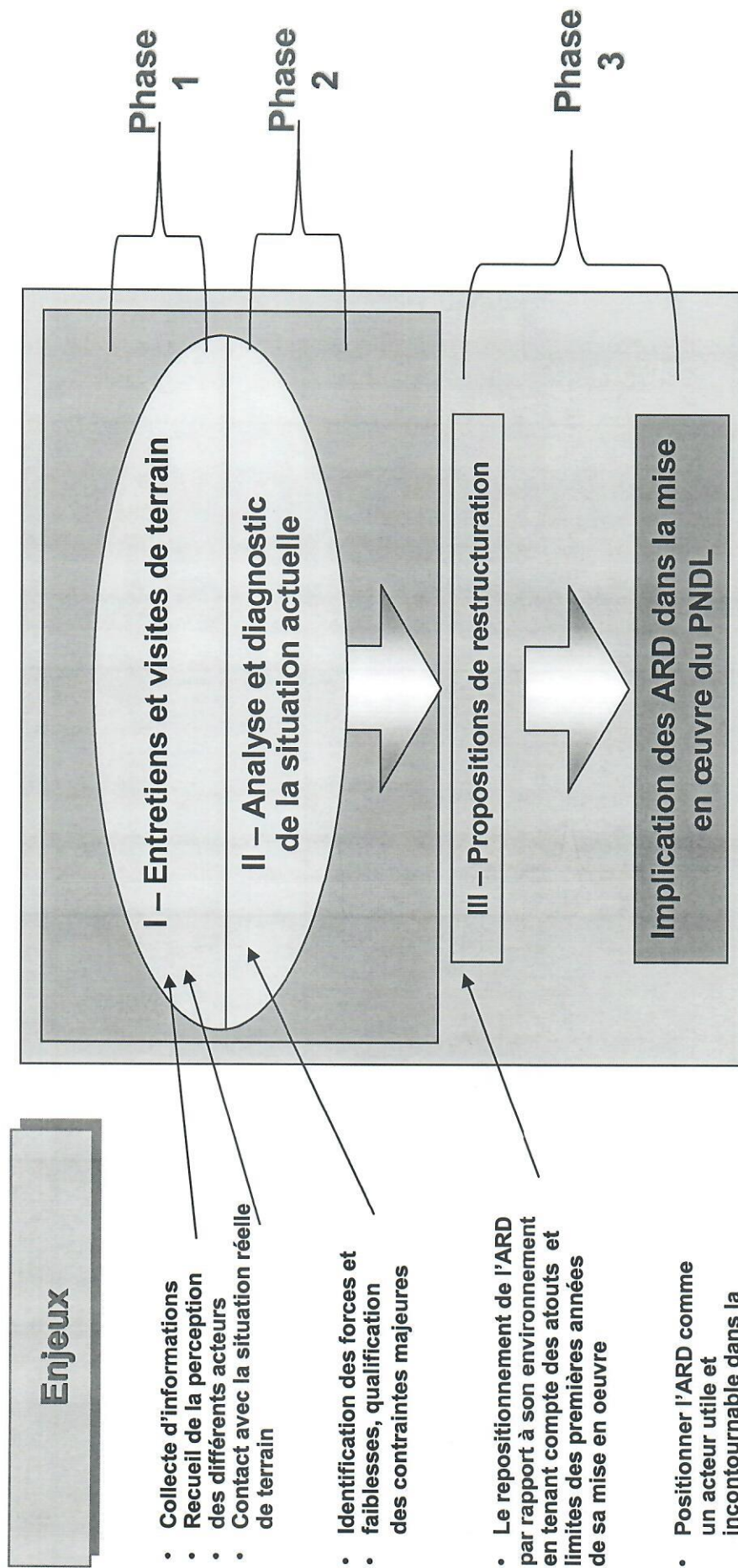
Objectif général
de la mission

Réaliser l'état des lieux des ARD

- Qualifier le cadre juridique
- Cerner le champ d'intervention à partir de l'analyse des missions et des activités menées
- Qualifier les ressources
- Proposer les axes clés de restructuration
- Identifier les possibilités d'implication des ARD dans la mise en œuvre du PNDL

Objectifs spécifiques

La démarche méthodologique : une étude menée en 3 phases



Plan de la restitution

I – Enjeux et objet de la création des ARD

II – Principales conclusions issues du diagnostic

III – Axes clés de restructuration

IV – Implication dans le PNDL

I – Enjeux et objet de la création des ARD

II – Principales conclusions issues du diagnostic

III – Axes clés de restructuration

IV – Implication dans le PNDL

➤ ENJEUX DE LA MISE EN PLACE DES ARD

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

➤ **OBJET DES ARD**

- ☐ Le code des collectivités locales, en son article 37, prévoit la constitution et indique la mission générale de l'ARD « 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 »
- ☐ Le décret N°98-399 du 5 mai 1998 fixe les modalités de création, d'organisation et de fonctionnement des Agences Régionales de Développement.

➤ MISSIONS DES ARD

- ✓ 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 ;

➤ MISSIONS DES ARD

- ✓ 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. ».

➤ MISSIONS DES ARD

Ces missions peuvent être regroupées en quatre (4) fonctions :

- ☞ 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

I – Enjeux et objet de la création des ARD

II – Principales conclusions issues du diagnostic

III – Axes clés de restructuration

IV – Implication dans le PNDL

➤ **Le diagnostic de l'ARD a révélé la situation suivante**

- ✓ Une vocation diffuse
- ✓ Un financement largement dépendant de l'Etat et des partenaires au développement
- ✓ Une structure organisationnelle très différenciée d'une ARD à une autre
- ✓ Une situation du personnel contrastée
- ✓ Des interventions hétéroclites

➤ *Une vocation diffuse*

- ☛ 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 ;

➤ **Un financement largement dépendant de l'Etat et des partenaires au développement**

- ☛ L'Etat à travers le FDD assure la quasi-totalité du financement des budgets des ARD
- ☛ Les collectivités locales ne contribuent pas, dans leur écrasante majorité, au budget des ARD ;
- ☛ Les partenaires au développement, à travers les projets et programmes d'appui à la décentralisation, ainsi qu'à travers la coopération décentralisée, contribuent au financement des activités menées par les ARD

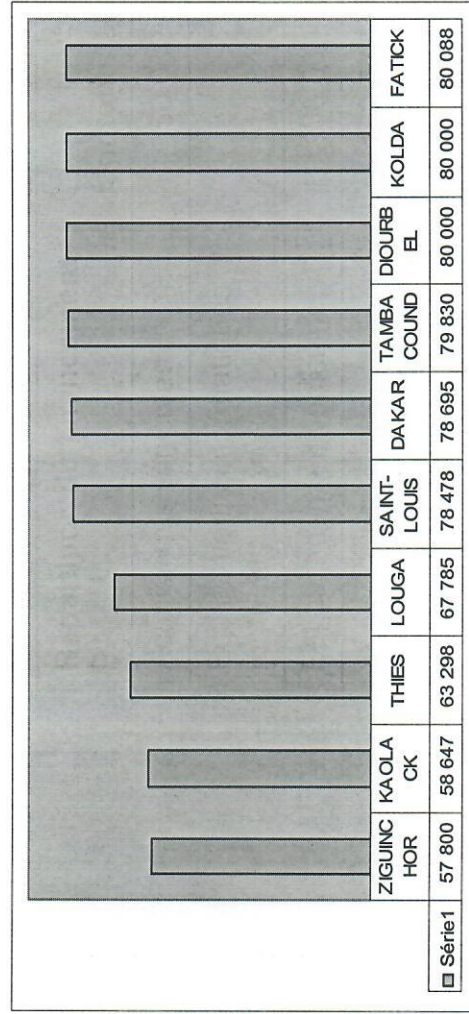
➤ **Un financement largement dépendant de l'Etat et des partenaires au développement**

- ☛ l'Etat à travers le FDD assure la quasi-totalité du financement des budgets des ARD

ARD	2003	2004	2005
ZIGUINCHOR	34 481 177	34 481 177	37 481 177
DIOURBEL	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

➤ **Un financement largement dépendant de l'Etat et des partenaires au développement**

- Les partenaires au développement, à travers les projets et programmes d'appui à la décentralisation,
- Exemple, le PAR qui a octroyé, en 2003, un montant de 724 621 300 FCFA reparti comme suit par ARD et par nature de dépense :



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
Total	724 621 300

➤ **Des organes**

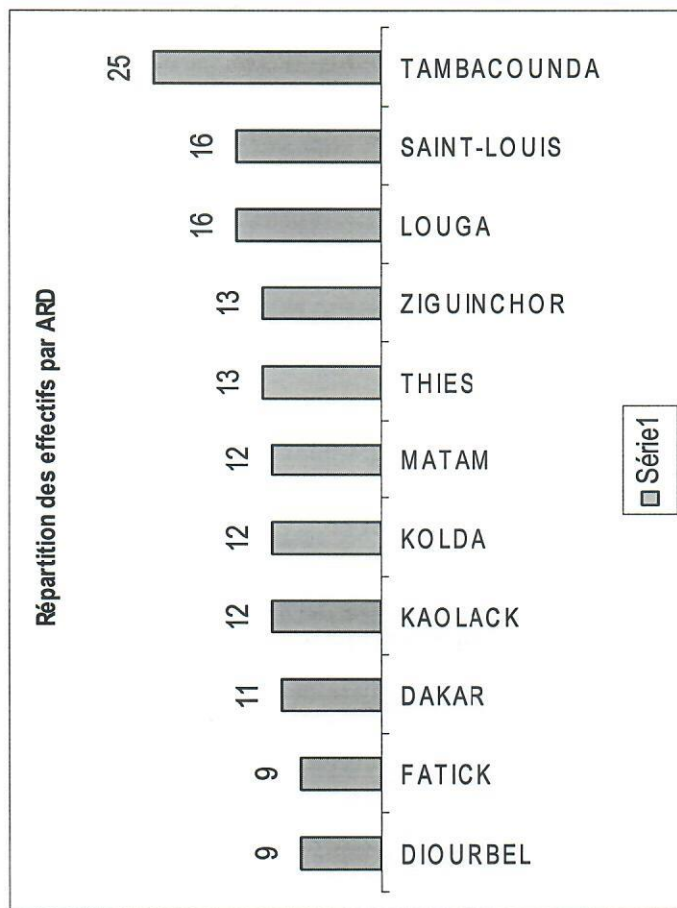
➤ **Une structure organisationnelle très différenciée d'une ARD à une autre**

- 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 a tenté de remédier à cette situation, en indiquant les compétences à pourvoir par les ARD, cependant on a pas assisté à l'harmonisation du cadre d'intervention.

➤ *Une situation du personnel contrastée*

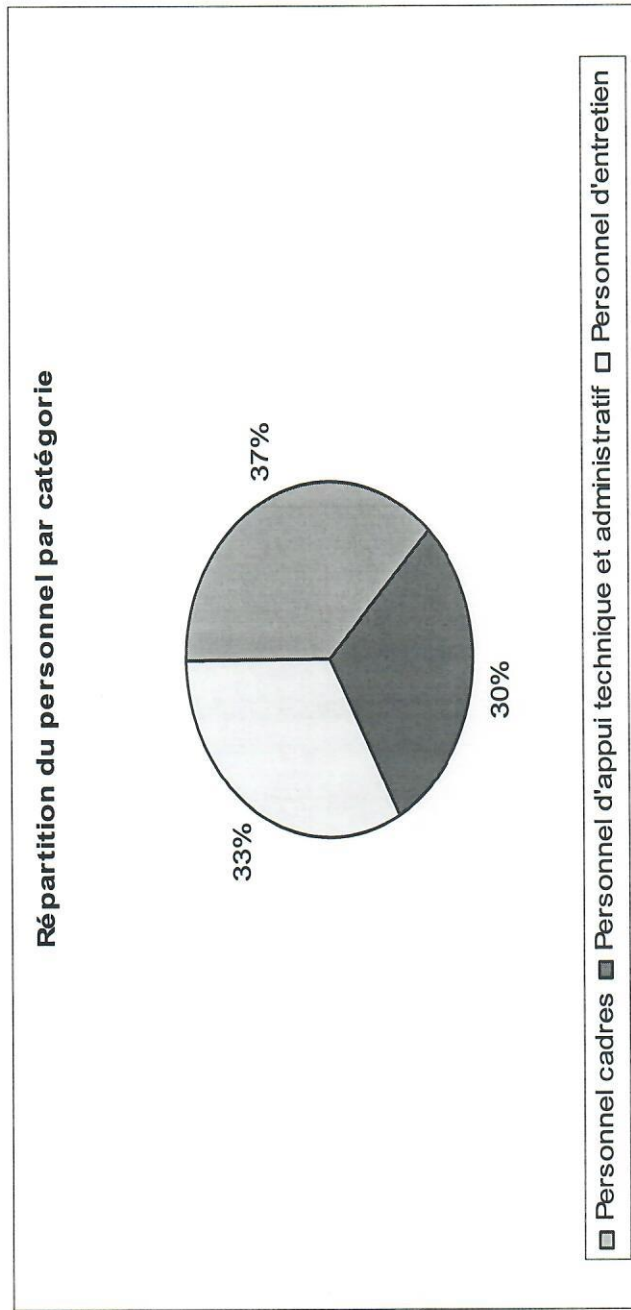
- Aujourd'hui, les effectifs des ARD se présentent comme suit :

ARD	Effectif total	Personnel cadres	Personnel d'appui technique et administratif	Personnel d'entretien
ZIGUINCHOR	13	4	3	6
DIORBEL	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



➤ **Une situation du personnel contrastée**

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



➤ *Une situation du personnel contrastée*

- S'agissant du statut du personnel, il existe trois catégories de personnels qui cohabitent au sein des ARD

- ✓ des fonctionnaires en détachement ;

- ✓ des contractuels du droit commun recrutés par l'ARD ;

- ✓ du personnel recruté par des projets et programmes et mis à la disposition

des ARD.

➤ *Des interventions hétéroclites*

- ☛ Les interventions des ARD ont concerné des domaines très divers.

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)

➤ *Des interventions hétéroclites*

- ☛ Les interventions des ARD ont concerné des domaines très divers
- ☛ Les fonctions sont inégalement prises en charge.
- Les ARD ont engagé de nombreuses activités, dont la nature et les limites sont indiquées dans le tableau ci-après.
- Globalement, l'ensemble des missions ont donné lieu à des prestations, de degré variable entre catégorie de collectivités locales.

➤ Des interventions hétéroclites

MISSIONS DE L'ARD	ACTIVITES CORRESPONDANTES	OBSERVATIONS
<p>ASSISTANCE TECHNIQUE : Il s'agit d'une mission d'appui à :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 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 ▪ 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 	<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"> ▪ participation et appui à l'élaboration ou réactualisation des PAGO-PIC-PLD-PAI-PIR ou POAS ▪ recherche de financement pour la mise en œuvre des outils de planification, ▪ participation et appui à l'élaboration de plans d'urbanisme de référence ▪ recherche et mobilisation de partenaires techniques pour l'élaboration des plans ▪ viabilisation des zones amochées et des campements ▪ création d'un répertoire des sites et monuments, etc. ▪ participation et appui à la préparation, l'élaboration et l'actualisation du Plan d'Action Forestier Régional et documents similaires ▪ appui à la formation des élus et acteurs locaux ▪ réalisations d'études et analyses sectorielles 	<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>

➤ Des interventions hétéroclites

MISSIONS DE L'ARD	ACTIVITES CORRESPONDANTES	OBSERVATIONS
<p>COORDINATION ET HARMONISATION DES ACTIVITES DE DEVELOPPEMENT</p> <p>Il s'agit de :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 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. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Création de cadres de concertation mixtes ; ▪ identification de projets communs ; ▪ organisation d'ateliers d'harmonisation des démarches ou approches dans l'élaboration des outils de planification ; ▪ appui à la création de structures de coopération ; ▪ participation aux commissions chargées de préparer les contributions des régions à l'élaboration du X plan (2002-2007). 	<p>Cette mission revêt un caractère très important, elle est de nature à permettre une culture de concertation partenariats 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"> ▪ 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 ▪ une attitude de repli sur soi consécutive à une mauvaise interprétation du principe de libre administration et l'égalité de dignité entre collectivités locales; ▪ la faible disponibilité des informations sur les programmes menées par les collectivités locales ▪ une faible appropriation des ARD comme instrument d'harmonisation et de coordination des initiatives locales une multiplicité des acteurs chargés de mission d'harmonisation et de coordination ▪ (région et représentant de l'Etat)

➤ Des interventions hétéroclites

MISSIONS DE L'ARD	ACTIVITES CORRESPONDANTES	OBSERVATIONS
<p>SUIVI EVALUATION Il s'agit de :</p> <ul style="list-style-type: none"> -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. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Constitution et actualisation des données socio-économiques à l'échelle régionale ▪ informatisation et mise en place de logiciels de Système de Gestion de Bases de Données (SGBD) ▪ formation en SGBD ▪ harmonisation des outils de collecte ▪ analyse et publication des données 	<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"> -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 ; - 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. -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. <p>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.</p>

➤ Des interventions hétéroclites

MISSIONS DE L'ARD	ACTIVITES CORRESPONDANTES	OBSERVATIONS
<p>APPUI EN MATIERE DE NEGOCIATION ET DE PARTENARIAT</p> <p>Il s'agit de :</p> <ul style="list-style-type: none"> -l'élaboration et le suivi des conventions de partenariat entre les collectivités locales et leurs partenaires ; -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. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Passation de protocoles de convention entre collectivités locales et services techniques déconcentrés ; ▪ Réalisation de dossiers de présentation des collectivités locales (situation économique et sociale, principaux atouts, enjeux de développement) ; ▪ Elaboration de dossiers de coopération avec les partenaires au développement sur le territoire national et à l'étranger ; ▪ Appui à la mise en œuvre des programmes et plans d'action issus des documents de partenariat, en particulier en matière de coopération décentralisée ; ▪ Participation à l'évaluation des budgets et à la définition des mécanismes financiers d'exécution des programmes de partenariat ; ▪ Appui à la recherche de nouveaux partenariats, à la négociation pour la prolongation ou la modification des conventions de partenariat en cours, ▪ Suivi - évaluation des programmes et plans d'actions issus de ces conventions ; 	<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"> ▪ 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 ; ▪ 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.

➤ Des interventions hétéroclites

MISSIONS DE L'ARD	ACTIVITES CORRESPONDANTES	OBSERVATIONS
<p>MAITRISE D'OUVRAGE DELEGUEE (MOD) 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 Aider les collectivités locales à faire le suivi et la supervision des travaux</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Montage technique et financier des dossiers ▪ Choix des prestataires ▪ Elaboration de cahiers des charges ▪ Suivi –évaluation des travaux 	<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>

I – Enjeux et objet de la création des ARD

II – Principales conclusions issues du diagnostic

III – Axes clés de restructuration

IV – Implication dans le PNDL

➤ Pourquoi restructurer les ARD

- ☛ Une demande émanant de 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 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 la faiblesse des prestations des ARD à leur profit et de l'éloignement géographique de l'ARD, 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 de 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 : engagés au côté du gouvernement à renforcer les synergies dans le cadre de l'approche programme, ces derniers souhaitent passer des unités de coordination ad hoc à la responsabilisation effective des institutions classiques, qui bénéficient d'appui pour la mise en œuvre de leurs missions de coordination et de suivi des interventions.

➤ Pourquoi restructurer les ARD

- ☛ 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, entraînant, en l'absence de restructuration, le risque de la dévalorisation des ARD auprès des différents acteurs
- ☛ Des ARD largement tributaires des subventions des partenaires au développement pour mener des activités au profit des collectivités locales
- ☛ De nombreux jeunes diplômés bien formés en attente de plan de carrière que la situation actuelle des ARD ne favorise pas.

➤ **La restructuration des ARD, trois (3) axes clés : Statut, structure, ressources**

Axes de restructuration	Domaines	Objectifs visés	Contenu, mesures
Statut	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 de dignité entre collectivité locale	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Elire le PCA au sein des membres du CA ou procéder à une présidence tournante entre les 3 catégories de collectivités locales. ▪ Consacrer le principe d'égalité dans la composition du CA, un représentant par collectivité locale.
	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 profil	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Recruter le directeur sur la base d'un appel à candidature ouvert avec des Tdr spécifiques.

➤ **La restructuration des ARD, trois (3) axes clés : Statut, structure, ressources**

Domaines	Objectifs visés	Contenu, mesures
Missions des ARD	Conférer à l'ARD une vocation précise avec des missions limitées.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 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"> ○ Appui et facilitation de la planification du développement local ○ Harmonisation et coordination des interventions et contrôle de leur cohérence avec les stratégies et politiques nationales ○ Suivi évaluation des programmes et plans d'actions de développement local