



RENFORCEMENT DES CAPACITES FINANCIERES DES MUNICIPALITES AU SENEGAL

ASSISTANCE TECHNIQUE POUR LA REFONTE DU SYSTEME DE TRANSFERTS INTERGOUVERNEMENTAUX

13/02/2019

Rapport d'analyse et de recommandations
pour la restructuration du FDD



Rédacteurs	DL, AG, EC, FB
Validation	FB
Contrôle qualité	EC

A. Résumé exécutif

Un contexte favorable

Conscient de l'importance des transferts pour le bon fonctionnement des collectivités territoriales, tant en matière de volume que de conception des différents mécanismes, le Gouvernement du Sénégal s'est fixé, dans le cadre du Programme Gouvernemental d'Opérationnalisation de l'Acte III de la décentralisation (PROACT-SEN), un objectif de refonte générale du système, reposant sur la réforme successive de différents dispositifs de transferts.

Le présent rapport a pour objectif d'apporter au Gouvernement du Sénégal des éléments d'analyse et de recommandations pour la **restructuration du Fonds de Dotation de la Décentralisation (FDD)**. Il est réalisé par le Groupement Nodalis | ACL | Groupe huit dans le cadre d'une assistance technique pour le renforcement des capacités financières des collectivités territoriales financée par la Banque mondiale.

A sa création en 1996, **la vocation du FDD est d'accompagner le transfert de compétences par un transfert effectif de moyen financier vers les collectivités territoriales**. Le système de répartition est basé à l'origine sur une évaluation du coût des compétences transférées dont les éléments ne semblent aujourd'hui plus disponibles.

En plus de vingt ans, les évolutions successives (création de nouvelles communes) et surtout, l'acte III de la décentralisation et l'adoption du Code Général des Collectivités Territoriale (CGCT) ont **modifié en profondeur l'architecture institutionnelle, administrative et financière de la décentralisation**. Aujourd'hui, les Régions sont devenues des structures déconcentrées et le nombre de collectivités territoriales a été multiplié par 8 avec 45 départements, 552 communes (qui comprennent les anciennes communautés rurales et des anciennes communes d'arrondissement) et 5 villes. De plus de nouveaux transferts de compétences sont en cours de mise en œuvre alors même que le transfert des compétences de 1996 n'est pas encore complètement effectif.

Il est donc nécessaire d'**analyser l'impact, les forces et les faiblesses du FDD dans son fonctionnement actuel et de définir une trajectoire d'évolution de cet instrument pivot de la décentralisation**, qui représente actuellement la moitié de l'appui financier de l'Etat aux collectivités territoriales, pour l'adapter à ces nouvelles réalités.

Il faut aussi reconnaître que la problématique du FDD est plus complexe que celle des dotations d'investissement, qui peuvent être réparties sur la base de critères plus immédiatement liés aux principales caractéristiques démographiques et physiques des collectivités territoriales bénéficiaires. **La réforme du FDD devra donc raisonnablement s'inscrire dans le moyen terme** et nécessitera la réalisation de travaux de réflexions et d'études complémentaires.

Des constats largement partagés

En l'absence d'un système régulier de suivi et d'actualisation des coûts des compétences, les travaux ayant alimenté ce rapport se sont basés sur des analyses quantitatives générales sur un échantillon de 108 communes et des analyses qualitatives plus fines dans un échantillon de 9 communes à partir de données collectées sur le terrain. Ces analyses croisées ont permis de dresser les grands constats qui suivent.

- L'analyse quantitative globale de la répartition actuelle montre que **le FDD bénéficie essentiellement aux collectivités territoriales (90% de l'enveloppe de 22,9 Md FCFA en 2017)**, mais qu'au fil du temps, en réponse à des besoins grandissants, une portion de la

dotations a été mobilisée pour d'autres bénéficiaires (Services Techniques Déconcentrés, Agence de Développement Régionale, Agence de Développement Local, organisations représentatives des collectivités territoriales etc.). **Un écart est donc apparu entre la vocation originelle du Fonds et la manière dont il est effectivement utilisé.**

- **La réalité du FDD n'est pas conforme à la définition légale qu'en donne le CGCT** puisque le FDD recouvre en fait **deux types de dotations** – une dotation dite de « fonctionnement », qui représente un appui financier général de l'Etat et une dotation de « compensation », qui vise spécifiquement à financer l'exercice des compétences transférées sur différents secteurs.
- Même si la formule de répartition pourrait être améliorée pour mieux prendre en compte les autres facteurs impactant sur le coût des compétences transférées (pauvreté des communes, population des départements par exemple), **le système de répartition actuel du FDD est homogène du point de vue de l'objectif légal de compensation des coûts des compétences transférées puisqu'il est caractérisé par un soutien plus marqué aux communes urbaines fortement peuplées, identifiées comme celles devant supporter la majorité des coûts de fonctionnement liés au transfert des compétences.**
- Le volume de l'enveloppe globale du FDD reste en revanche problématique. Du fait de la faiblesse du montant global de FDD, les communes rurales qui sont les moins bien dotées, et certaines communes urbaines parmi les moins dotées, doivent notamment se satisfaire de **montants unitaires de FDD très faibles, qui sont loin de leur permettre d'assumer pleinement leurs nouvelles compétences.**
- **Sans augmentation de l'enveloppe globale du FDD, sa répartition, cohérente avec les objectifs du mécanisme de transfert, reste en pratique globalement inefficace.**
- Les **compétences transférées que doit financer le FDD sont en réalité des compétences partagées** : avec les services techniques déconcentrés de l'Etat et entre différents « ordres » de collectivités territoriales.
- **Trois grands profils de collectivités** peuvent être identifiées selon la fonction jouée par le FDD et la manière dont sont effectivement exercées les compétences transférées :
 1. Les **villes hors Dakar, dépossédées d'une partie de leurs ressources au profit des anciennes communes d'arrondissement sont maintenues dans une forte dépendance** vis-à-vis de l'Etat et exercent les mêmes compétences que les communes, dans un même territoire.
 2. Un ensemble important de collectivités territoriales est fortement dépendant du FDD : **certaines communes, mais aussi les départements dépendent complètement du FDD pour assurer leur fonctionnement a minima.** Par ailleurs, le Gouvernement verse fréquemment à des collectivités en difficulté, des dotations de fonctionnement exceptionnelles qui répondent à ce même besoin.
 3. En dehors du groupe de communes fortement dépendantes du FDD, **les collectivités dépensent d'avantage d'argent par habitant qu'elles ne reçoivent de FDD par habitant,** uniquement pour assurer l'exercice de trois compétences parmi les plus coûteuses (santé et action sociale, éducation, jeunesse et sport).
- **Le FDD n'est pas l'instrument de décentralisation qu'il est supposé être : l'exécution de la dépense liée à l'exercice de la compétence est transférée, mais pas le pouvoir d'arbitrage**

sur la manière dont peut s'exercer la compétence à l'échelle locale. En pratique, la portion dite de « compensation » du FDD sert presque toujours à la même chose car l'utilisation du FDD est en fait très prescrite par les services de l'Etat. D'ailleurs **l'administration du FDD n'est pas réellement décentralisée** : la plupart des communes ne font que « reporter » les budgets préparés par les STD dans leur propre programmation budgétaire.

Contenu du projet de réforme : un consensus qui reste à construire

Ces conclusions nous permettent de définir des orientations ainsi qu'une feuille de route sur trois ans pour la réforme du FDD (voir chronogramme ci-après).

- L'un des principaux enjeux auquel devra répondre la réforme est bien celui de **l'augmentation de l'enveloppe globale du FDD**.
- Parallèlement à cette augmentation progressive, la **mise en place d'un mécanisme de répartition transitoire qui permettrait de reconcentrer les moyens disponibles sur les collectivités qui ont le plus besoin du soutien de l'Etat** (ceci afin de renforcer l'efficacité du FDD dans son dimensionnement actuel).
- **Reconnaître la dualité du FDD** et faire évoluer le dispositif (y compris son cadre juridique et réglementaire) pour qu'il réponde mieux aux besoins qui ont émergés dans le cadre de la mise en œuvre de la décentralisation est un impératif et la condition préalable la plus critique de la réforme.
- Nous proposons de créer à partir du FDD **deux mécanismes de transfert distincts**, dont la dénomination pourra évoluer :
 1. Une **dotation de fonctionnement**, qui assurera aux collectivités les plus démunies des moyens minimums pour se constituer en échelon de gouvernance décentralisée fonctionnel.
 2. Une **dotation sectorielle**, qui permettront à l'ensemble des collectivités de jouer pleinement leur rôle dans l'exercice des compétences transférées, c'est-à-dire de pouvoir formuler leurs politiques publiques locales, financer le fonctionnement des services, voire en cas de regroupement avec le BCI décentralisé, la construction et l'entretien d'infrastructures et d'équipements auxiliaires à ces services.
- **Institutionnaliser des dotations de fonctionnement** suppose de mener une réflexion approfondie sur la relation entre villes et anciennes communes d'arrondissement. Il est indispensable de **procéder à une répartition des rôles (et donc des fonds) entre villes et communes** pour favoriser la complémentarité et la mutualisation des ressources. Il conviendrait aussi de **mieux tenir compte des capacités de gestion technique et financière des différentes entités** et d'envisager des transferts plus progressifs des biens des services publics entre villes et communes pour assurer la continuité et le maintien de la qualité des services concernés. Il conviendra enfin de **créer les conditions d'une véritable intercommunalité** et d'éviter la déconnexion actuelle entre les conseils des villes et les conseils communaux qui aboutissent à exercer deux gouvernances décentralisées.
- Pour tenir compte du fait que l'augmentation de l'enveloppe globale du FDD se fera progressivement, nous recommandons de procéder en deux temps pour la mise en place d'une dotation de fonctionnement :

1. à court terme, la recherche d'un **effet de péréquation** est indispensable, avec une allocation qui bénéficierait exclusivement aux collectivités territoriales « fortement dépendantes ». En effet l'insuffisance des fonds FDD actuels oblige à se concentrer sur celles-ci même si une allocation globale de fonctionnement est intéressante pour les collectivités territoriales dans leur ensemble. Dans tous les cas, il est nécessaire **d'établir des critères objectifs et explicites** pour ce type de dotation.
 2. à moyen terme, **l'introduction graduelle d'un mécanisme d'incitation à la performance** dans le dispositif serait souhaitable. Il devrait être **défini sur la base de conditionnalités stratégiques à définir** dans de prochaines étapes de mise en œuvre de la réforme.
- **Créer des dotations sectorielles efficaces et véritablement décentralisées** suppose d'abord de **revisiter le partage des compétences et préciser les relations entre l'Etat et les collectivités** pour l'exercice des compétences transférées et donc aussi de mettre en œuvre une **réelle déconcentration** pour une application optimale, à l'échelle locale, de normes sectorielles et l'exécution des lignes directrices formulées par les ministères sectoriels.
 - Il convient aussi de **retrouver une cohérence entre décentralisation des fonds et des décisions**. Pour que le FDD soit véritablement un instrument de décentralisation, il faut que son affectation puisse relever, au moins en majeure partie du pouvoir de décision du maire. Il paraît donc important de préciser le processus de prise de décision dans l'utilisation du FDD afin de permettre l'application effective du principe de la libre administration des collectivités territoriales dans la gestion du FDD.
 - Il faudra imaginer des modalités de mise en œuvre des dotation sectorielles qui **favorisent cohérence investissements / fonctionnement**. Aujourd'hui la déconnexion est telle que les ressources nécessaires à la couverture des dépenses de fonctionnement et d'entretien induites par les nouveaux investissements ne sont pas prises en compte de manière suffisamment rigoureuse pour assurer la bonne marche des services.
 - Enfin, pérenniser un tel système de transfert suppose évidemment de **mettre en place un dispositif pérenne et inclusif de suivi et d'actualisation réguliers des compétences effectivement exercées et des coûts correspondants**, à travers l'adoption du projet de décret sur le Conseil National de Développement des Collectivités Territoriales (CNDCT) et l'opérationnalisation en son sein de la *Commission nationales des finances locales et d'évaluation des charges*. Il est vivement recommandé d'impliquer étroitement les ministères sectoriels à cet exercice pour la définition et la diffusion des objectifs de services et normes d'équipement.

Mise en œuvre de la feuille de route à 3 ans

Le calendrier proposé est ambitieux mais réaliste compte-tenu de tout le travail qu'il reste à entreprendre. Cela suppose aussi que les premières actions, et notamment la validation du projet de refonte du FDD en deux instruments distincts, soient mises en place sans tarder.

Il pourrait être accéléré, et l'impact d'une réforme plus visible et direct, si un bailleur acceptait le principe de soutenir financièrement le fonctionnement des collectivités locales sur une période de quelques années, en abondant les ressources financières du FDD.

Feuille de route sur trois ans pour la réforme du FDD

	2019												2020												2021												2022		
	janv	févrie	mars	avril	mai	juin	juillet	août	septe	octob	noven	déc	janv	févrie	mars	avril	mai	juin	juillet	août	septe	octob	noven	déc	janv	févrie	mars	avril	mai	juin	juillet	août	septe	octob	noven	déc	janv	févrie	mars
mois	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39
0. Validation du projet de refonte du FDD en 2 instruments distincts																																							
1. Amendement législatif avec décret provisoire FDD																																							
Adoption du décret CNDCT et mise en place de la Commission Nationale nationale des Finances locales et d'Evaluation des Charges																																							
Dotations FDD selon le système de répartition actuel (versement des allocations)																																							
2.a. Négociation avec le MEFP sur trajectoire d'augmentation de l'enveloppe globale du FDD																																							
3.a. Préparation à la mise en œuvre du "FDD - fonctionnement" et Dotations FDD-Fct. selon la nouvelle formule de péréquation																																							
2.b. Dialogue interministeriel pour la remise à plat des transferts sectoriels																																							
3.b. Préparation à la mise en œuvre du "FDD - sectoriel" et Dotations FDD-Comp. selon la formule de répartition révisée																																							
Campagne de communication et de formation pour la mise en œuvre des dotations de FDD réformés (diffusion des manuels de procédure)																																							

Table des matières

A. RESUME EXECUTIF.....	3
B. OBJET DU RAPPORT	4
C. CONTEXTE ET OBJECTIFS DE LA REFORME DU FDD	1
C.1. LA PLACE PARTICULIERE DU FDD DANS LE SYSTEME DE TRANSFERTS DE L'ÉTAT SENEGALAIS	1
C.2. CADRE JURIDIQUE ET REGLEMENTAIRE DU FDD	2
D. ANALYSE QUANTITATIVE GLOBALE DU FDD ACTUEL	4
D.1. ENVELOPPE GLOBALE ET REPARTITION DES GRANDES MASSES DU FDD	4
D.2. ANALYSE DE LA REPARTITION ACTUELLE DU FDD POUR LES VILLES ET COMMUNES	5
D.3. ANALYSE DE LA REPARTITION ACTUELLE DU FDD AU NIVEAU DES DEPARTEMENTS.....	12
D.4. BILAN DE L'ANALYSE QUANTITATIVE	13
E. ANALYSE PAR ECHANTILLONNAGE ET ENQUETES DE TERRAIN	16
E.1. OBJECTIFS ET METHODOLOGIE	16
E.2. TROIS GROUPES DISTINCTS DE COLLECTIVITES TERRITORIALES.....	21
E.3. DE VRAIES POLITIQUES LOCALES	23
E.4. BILAN DE L'ANALYSE PAR ECHANTILLONNAGE	26
F. CONCLUSIONS DU DIAGNOSTIC DU FDD	28
F.1. UN TRANSFERT SOUS-DIMENSIONNE	28
F.2. UN SYSTEME DE REPARTITION COHERENT AVEC SES OBJECTIFS MAIS INEFFICACE	29
F.3. UN FDD DUAL.....	30
F.3.1. <i>Le FDD comme dotation sectorielle</i>	30
F.3.2. <i>FDD comme dotation de fonctionnement</i>	32
G. RECOMMANDATIONS	36
G.1. AUGMENTER L'ENVELOPPE GLOBALE DU FDD	36
G.2. PRENDRE ACTE DE LA DUALITE DU FDD.....	36
G.3. CREER DES DOTATIONS SECTORIELLES EFFICACES ET VERITABLEMENT DECENTRALISEES	37
G.4. INSTITUTIONNALISER UNE DOTATION DE FONCTIONNEMENT.....	40
H. FEUILLE DE ROUTE 2022	42
ANNEXE 1 – APPRECIATION QUALITATIVE DU POIDS DES COMPETENCES TRANSFEREES	46
ANNEXE 2 – ENQUETE SUR L'EXERCICE DES COMPETENCES TRANSFEREES	52
ANNEXE 3 – ATELIER DU 28 NOVEMBRE 2018.....	53
ANNEXE 4 – ELEMENTS DE PLAIDOYER EN FAVEUR DE L'ACCROISSEMENT DE L'ENVELOPPE GLOBALE DU FDD.....	54
ANNEXE 5 – METHODOLOGIE POUR LA CREATION D'UNE « DOTATION GENERALE DE FONCTIONNEMENT ».....	57
ANNEXE 6 – PREMIERES LIGNES DIRECTRICES POUR UN AMENDEMENT AU TITRE III DU LIVRE II (ART. 320 A 328) DE LA LOI 2013-10 PORTANT CODE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES.....	62

Table des illustrations

Figure 1 - Aperçu général des mécanismes de transferts de l’Etat sénégalais	1
Figure 2 - Répartition du FDD 2017	4
Figure 3 - Répartition du FDD 2017 en fonction de la taille de la population et du type de communes (avec quintile de population)	7
Figure 4 - Répartition du FDD 2017 en fonction de la taille de la population et du type de communes (avec quintile de population)	7
Figure 5 - Répartition du FDD 2017 en fonction de la population (communes urbaines et moins affectées par la pauvreté).....	8
Figure 6 - Répartition du FDD 2017 en fonction de la population (communes urbaines et plus affectées par la pauvreté).....	8
Figure 7 - Répartition du FDD 2017 en fonction de la population (communes rurales et moins affectées par la pauvreté)	9
Figure 8 - Répartition du FDD 2017 en fonction de la population (communes rurales et plus affectées par la pauvreté)	9
Figure 9 - Répartition du FDD 2017 au niveau départemental	13
Figure 10 - Aperçu du cadre d’appréciation du coût des compétences transférées aux communes	14
Figure 11 - Bilan général de l’exercice des compétences transférées en 1996	17
Figure 12 - Masses budgétaires des CTD en 2017	19
Figure 13 - Part du FDD dans les recettes des deux villes de l’échantillon	21
Figure 14 - Part du FDD dans les recettes d’une commune moyenne et d’une ex communauté rurale	22
Figure 15 - Part du FDD dans les recettes de communes « plus autonomes »	23
Figure 16 - Financement de trois compétences transférées dans les villes et communes de l’échantillon ...	24
Figure 17 - Dépenses des villes et communes dans le domaine de la santé et de l’action sociale.....	24
Figure 18 - Dépenses des villes et communes dans le domaine de l’éducation	25
Figure 19 - Dépenses des villes et communes dans le domaine de la jeunesse et des sports.....	25
Figure 20 - taux de dépendance au FDD	26
Figure 21 - Evolution de la dotation de FDD en direction des collectivités territoriales.....	29
Figure 22 - Le FDD : deux mécanismes de transfert en un.....	30
Figure 23 - Dépenses de fonctionnement en fonction de la population et du type de communes	34
Figure 24 - Dépenses de personnel par habitant en fonction de la population et du type de communes	34
Figure 25 - Trajectoire d’évolution recommandée pour le FDD.....	37
Figure 26 - Feuille de route de la réforme du FDD	45
Carte 1 - Répartition du FDD par habitant par commune	5

Liste de tableaux

Tableau 1- Statistiques sur la répartition du FDD 2017 par habitant en fonction du type et de la taille des communes (5 quantiles)	6
Tableau 2 - Couverture des dépenses de fonctionnement par le FDD en 2017 (échantillon 108 communes)	10
Tableau 3 - Part des dépenses de fonctionnement couverte par le FDD pour les 10 communes de l'échantillon recevant les plus petites / les plus grandes dotations de FDD.....	11
Tableau 4 - Couverture des dépenses de fonctionnement par le FDD en 2017 (au niveau des villes).....	12
Tableau 5 - Statistiques de la répartition du FDD 2017 par habitant en fonction de la taille du département	13
Tableau 6 - Echantillon de communes pour l'enquête	20
Tableau 7 - Positionnement du Sénégal en termes de dépenses locales et de fiscalité locale	28
Tableau 8 - Contribution réelle du FDD au financement des compétences transférées dans l'échantillon (sur la base des enquêtes).....	31
Tableau 9 – Exploitation des situations d'exécution des communes et villes de l'échantillon.....	31
Tableau 10 - Incohérence du FDD avec les ressources différenciées des communes	35

B. Objet du rapport

Dans le cadre de la mise en œuvre du 4^{ème} sous-programme du Programme d'Opérationnalisation de l'Acte III de la Décentralisation au Sénégal (PROACT-Sen), visant à « *accroître les capacités de financement et d'investissement des collectivités territoriales* », et dans le prolongement de la réforme du Fonds d'Équipement des Collectivités Territoriales (FECT), la Direction des Collectivités Territoriales du Ministère de la Gouvernance Territoriale, du Développement et de l'Aménagement du Territoire (DCT - MGTDAT) a entamé un processus de réflexion sur la refonte du Fonds de Dotation de la Décentralisation (FDD).

Cette réforme est une priorité pour la mise en œuvre effective de la Décentralisation. En s'appuyant sur la démarche réalisée pour le FECT et suite à l'atelier sur le FDD du 28 novembre 2018, le groupement Nodalis |ACL| Groupe Huit propose dans cette note des éléments de diagnostic du FDD et des recommandations pour la réforme de ce transfert.

Le processus de refonte du FDD reposera sur les étapes suivantes :

- Dresser le bilan de l'existant, analyser les implications de la répartition actuelle et compléter le plaidoyer en faveur de l'augmentation dans l'enveloppe globale du FDD (parties C à F et annexes 1 et 2).
- Définir des objectifs de réforme (partie G et annexe 3) ;
- Mettre en œuvre la feuille de route (partie H et annexe 4) ;
- Concevoir dans le détail l'instrument FDD rénové, proposer des critères de répartition pour mettre en œuvre ces objectifs et formuler une stratégie de transition visant à assurer l'acceptabilité de la réforme (en s'appuyant éventuellement sur l'annexe 5) ;
- Traduire le nouveau mécanisme dans des textes législatif et réglementaire, produire un manuel opérationnel du FDD et communiquer largement autour du projet de réforme (étape finale).

C. Contexte et objectifs de la réforme du FDD

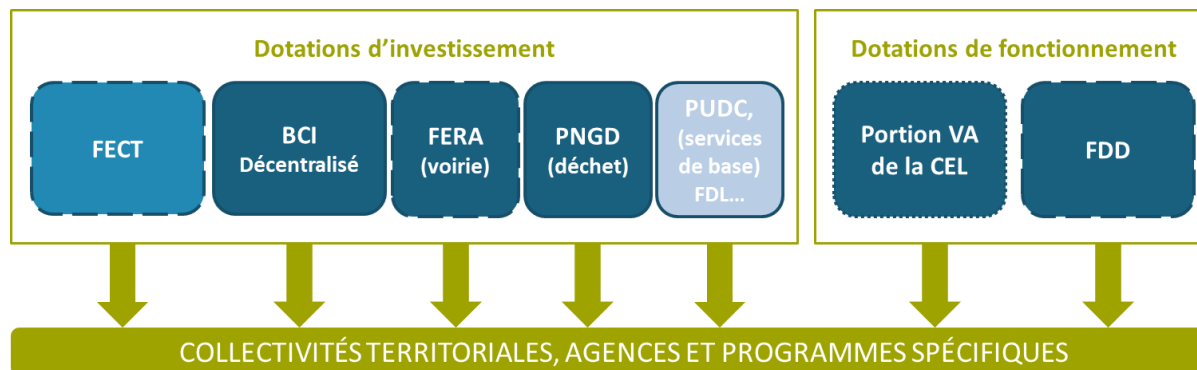
C.1. La place particulière du FDD dans le système de transferts de l'Etat sénégalais

Développer les capacités financières des collectivités territoriales (CT) et plus généralement doter ces dernières des moyens nécessaires à l'exercice des compétences transférées sont sans doute les principales conditions de réussite de la mise en œuvre de l'Acte III de la décentralisation.

A terme, il est entendu que l'accroissement des ressources des CT ne saurait se faire sans une amélioration substantielle du rendement de la fiscalité locale et une augmentation des ressources propres des communes. Cependant, à court terme, le système d'abattement et d'exonération actuel rend peu utiles les efforts de recensement et recouvrement qui pourraient être entrepris. De plus tout accroissement de la fiscalité locale ne peut être que très progressif, pour être politiquement acceptable.

La stratégie adoptée par le Gouvernement du Sénégal est donc de se concentrer dans un premier temps sur l'augmentation des transferts et d'utiliser la refonte des mécanismes existants pour faire levier sur l'amélioration de la gestion financière des CT. En conditionnant les transferts à un ensemble de critères de performance, dont certains en relation directe avec la qualité de la gestion financière et la maîtrise budgétaire des CT, il devient possible à terme d'agir sur cet autre facteur d'accroissement des capacités d'investissement des CT que constitue le développement de leurs ressources propres.

Figure 1 - Aperçu général des mécanismes de transferts de l'Etat sénégalais



Sources de financement :

- Financé par l'Etat
- Financé par l'Etat et abondé par les bailleurs
- Financé par les bailleurs

Règles d'affectations :

- Dotations libres d'affectation
- Dotations incluant des restrictions d'affectation
- Dotations affectées à des programmes spécifiques

Comparés aux volumes des transferts intergouvernementaux constatés dans différents pays caractérisés par un niveau de développement et de décentralisation similaire à celui du Sénégal, les

montants transférés par l'Etat sénégalais aux CT apparaissent relativement faibles. Ils représentent pourtant une ressource critique pour la majeure partie des collectivités, en particulier les plus rurales et les plus pauvres d'entre elles, dont le nombre a considérablement augmenté avec la mise en œuvre de l'Acte III.

Au-delà de la question des volumes, le caractère éclaté du dispositif de transfert tel qu'il existe (aperçu général donné dans la Figure 1) et la complexité de son architecture constituent un frein au développement des capacités financières des collectivités. Dans le système actuel, qui comprend de multiples guichets, il est difficile pour une commune de prévoir le montant des financements dont elle pourra disposer au moment de la préparation de son budget. La multiplicité des guichets contribue également au manque de lisibilité du système et notamment des objectifs poursuivis à travers les différents mécanismes. Clarifier les objectifs poursuivis et renforcer la cohérence entre les différents dispositifs dans un système rénové global constitue donc un enjeu important.

Conscient de l'importance des transferts pour le bon fonctionnement des CT, tant en matière de volume que de conception des différents mécanismes, le Gouvernement s'est fixé, dans le cadre de la première phase d'une nouvelle stratégie nationale de renforcement des capacités financières des CT portée par le PROACT-SEN, un objectif de refonte générale du système, reposant en priorité sur la réforme du FECT (conclue en 2018 avec l'appui du groupement), celle de la CEL et celle du FDD (qui pourraient entrer en vigueur en 2019-2020).

Dans ce système, le FDD occupe une place particulière : il doit accompagner le transfert de compétences par un transfert de moyen financier. En cela, il constitue un dispositif plus complexe que les dotations d'investissement, réparties sur la base de critères plus immédiatement liés aux principales caractéristiques démographiques et physiques des CT.

C.2. Cadre juridique et réglementaire du FDD

Le Fonds de Dotation de Décentralisation (FDD) a été créé par la *Loi n° 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des Collectivités locales* avec pour objectif de couvrir la charge des compétences transférées aux collectivités locales (article 5).

Conformément aux *Lois n° 96-07 du 22 mars 1996* et *n°2007-07 du 12 février 2007* qui viennent compléter la *loi n°96-06*, ce transfert est indexé sur les produits de la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA) perçue par l'Etat. Chaque année, l'Etat prélève 3,5% sur les produits de la TVA afin d'alimenter le FDD. Ce taux est modifié lorsque l'Etat transfère de nouvelles compétences aux communes.

Les critères de répartition du FDD sont ensuite précisés et fixés par décret après avis du Conseil national de Développement des Collectivités locales (CNDCL). Ainsi, le *décret n°2008-209 du 4 mars 2008 fixant les critères de répartition du Fonds de Dotation de la Décentralisation* statue sur la répartition du FDD entre les régions, les communes, les communautés rurales et les services déconcentrés de l'Etat en fonction de trois critères suivants : compensation, fonctionnement et appui aux services de l'Etat. Le transfert est divisé en trois composantes :

- **Dotation de compensation** (environ 70% de l'enveloppe annuelle) qui correspond au coût des compétences transférées, évalué pour chaque domaine (éducation, santé, environnement et gestion des ressources naturelles, jeunesse et sport, culture, planification, aménagement et urbanisme). Cette dotation était répartie entre les régions, les communes et les communautés rurales.

- **Dotation de fonctionnement** (environ 25% de l'enveloppe annuelle) pour couvrir les dépenses de fonctionnement des collectivités locales : les services du Comité Economique et Social régional, le fonctionnement de la Région et des Agences Régionales de Développement (ARD), et les indemnités des élus locaux.
- **Dotation d'appui aux services de l'Etat** (environ 5% de l'enveloppe annuelle) pour les Services Techniques Déconcentrés de l'Etat (Agence de Développement Local (ADL) et les circonscriptions administratives).

Un arrêté interministériel du Ministre chargé des Collectivités locales et du Ministre chargé des Finances donne chaque année la dotation effectivement distribuée à chaque bénéficiaire du FDD.

Avec l'Acte III (*Loi n°2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités Territoriales*), le Sénégal entame une nouvelle phase de son processus de décentralisation. Les principaux changements induits par le CGCT sont les suivants :

- La suppression de la région comme collectivité territoriale et l'érection des départements en collectivité territoriale ;
- La communalisation intégrale, la fin de la communauté rurale et des communes d'arrondissement ;
- La création de la ville ;
- Une nouvelle matrice de répartition des compétences entre les départements, les villes et les communes.

La loi induit quelques changements concernant le FDD, en particulier sur la répartition de l'enveloppe globale. A présent, le transfert sera réparti entre les départements, les villes, les communes et les autorités déconcentrées (*article 320-321*).

Toutefois, la loi réaffirme l'objectif prioritaire du FDD qui est la compensation des charges des compétences transférées.

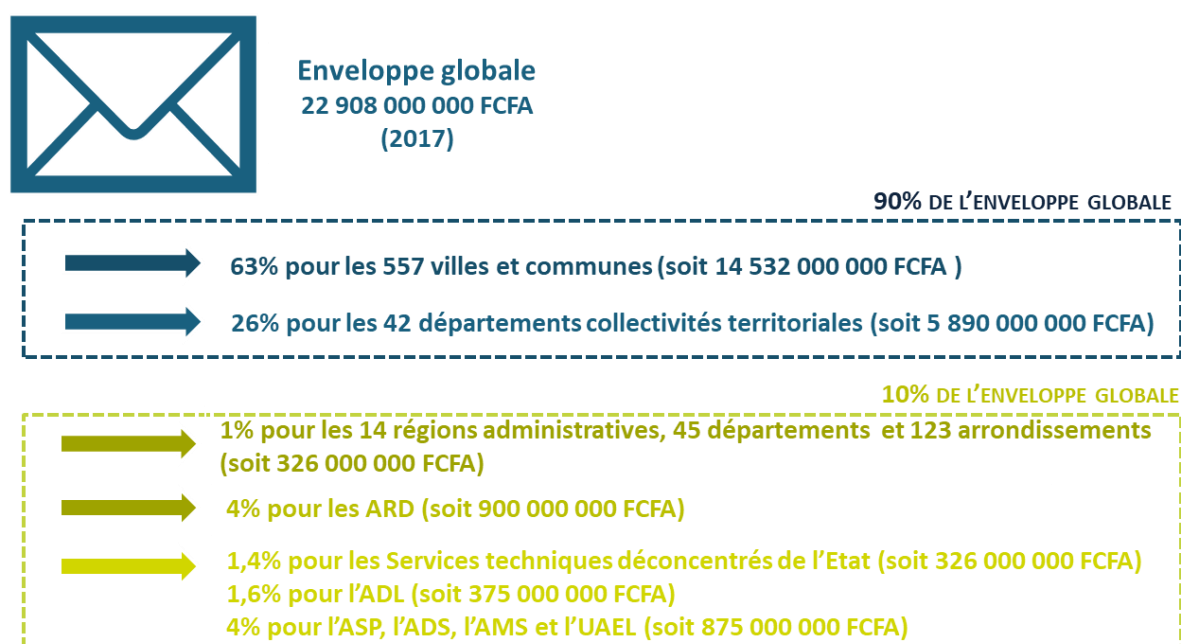
Un décret devra être pris en application de cette nouvelle loi afin de fixer les critères de la nouvelle répartition du FDD, en remplacement du *Décret n°2008-209*.

D. Analyse quantitative globale du FDD actuel

D.1. Enveloppe globale et répartition des grandes masses du FDD

Selon l'Arrêté interministériel portant répartition du Fonds de Dotation de la Décentralisation entre les départements, les communes et les services de l'Etat, au titre de l'année 2017, l'enveloppe de FDD pour l'année 2017 était de **22,9 milliards de FCFA**. Le schéma ci-dessous décrit la répartition de cette enveloppe entre les différents bénéficiaires du FDD.

Figure 2 - Répartition du FDD 2017



Les collectivités territoriales sont bien les principales bénéficiaires du FDD : elles perçoivent près de 90% de l'enveloppe globale, ce qui semble **cohérent avec l'objectif de compensation du coût des compétences transférées** assigné au FDD. Toutefois, la dispersion des fonds entre différents bénéficiaires, bien que limitée, semble indiquer qu'un **écart est apparu entre la vocation originelle du Fonds et la manière dont il est effectivement utilisé**.

Des échanges avec l'Association des Maires du Sénégal (AMS) et certains élus locaux ont par ailleurs donné lieu à la formulation de propos critiques envers les allocations FDD attribuées aux services techniques déconcentrés (STD), le soutien de ces derniers aux collectivités territoriales restant peu perceptible par certaines CT. Renforcer l'efficacité des services techniques déconcentrés supposerait un soutien spécifique de l'Etat, en dehors du FDD. Sur le même principe, les ARD, par ailleurs financées par des cotisations des CT ont engagé avec le Gouvernement un chantier de réflexion pour changer leur mode de financement et ne plus dépendre de l'allocation du FDD.

Ces discussions et ces projets témoignent de tensions autour du FDD, celles-ci pourraient sans doute être en partie alimentées par le **sous-dimensionnement de l'enveloppe globale** (cf. partie F.1).

D.2. Analyse de la répartition actuelle du FDD pour les villes et communes

Analyse globale de la répartition du FDD 2017 pour les villes et communes

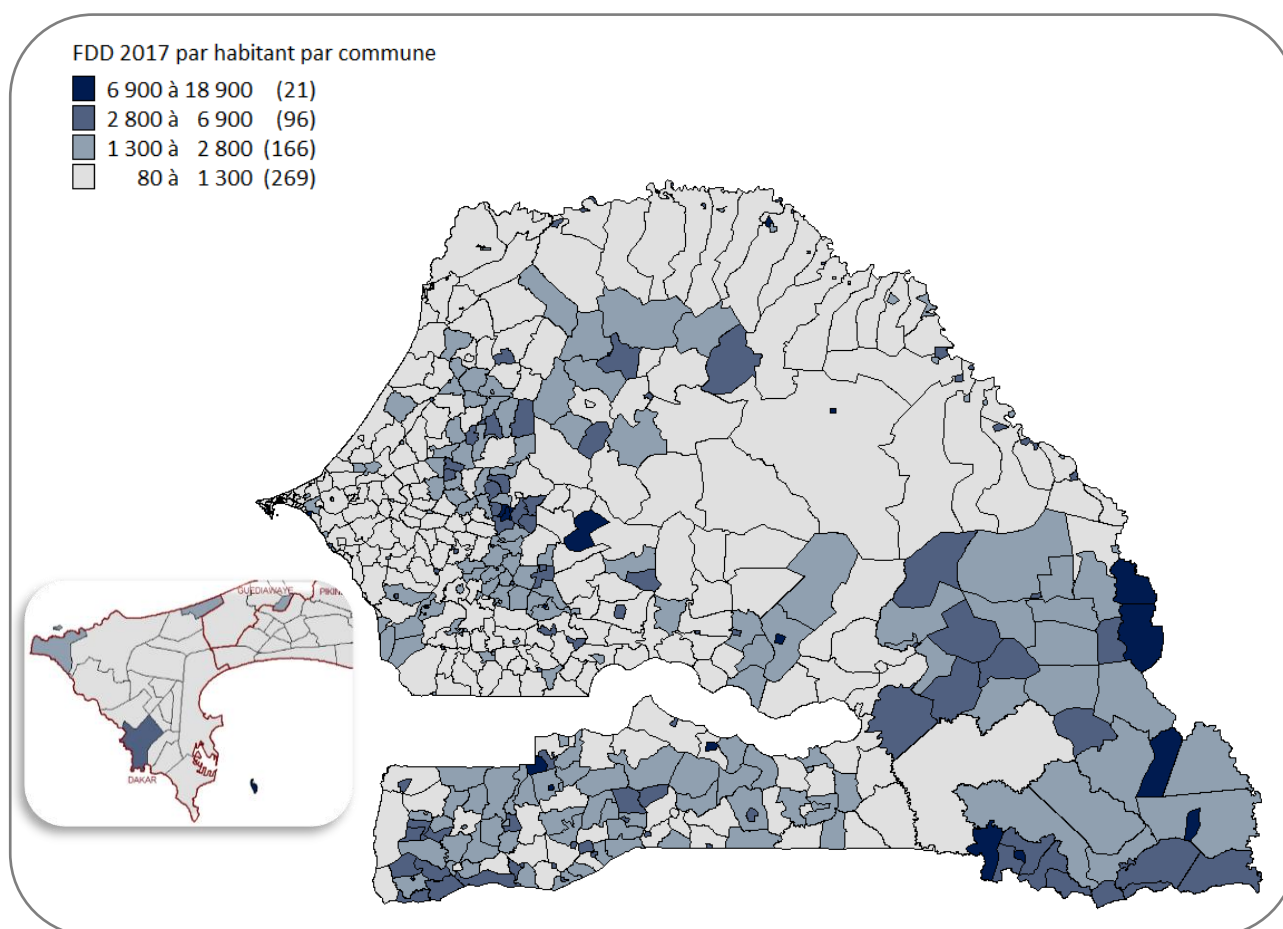


SOURCES. Les analyses statistiques suivantes sont menées à partir des données fournies par la DCT (dotation FDD pour l'ensemble des CT en 2017) et par la DGCP/DSPL (situation d'exécution pour un échantillon de 108 communes et villes).

L'analyse des données quantitatives permet de faire ressortir les caractéristiques de la répartition détaillée actuelle du FDD entre les différents types de communes. Cette répartition est actuellement répliquée d'année en année à un facteur multiplicatif et à quelques corrections ponctuelles près.

La répartition actuelle du FDD paraît relativement homogène ou neutre (cf. carte 1) : en montant de FDD par habitant les variations sont nettement moins élevées qu'elles ne l'étaient par exemple pour le FECL avant sa réforme et transformation en FECT. La grande majorité des communes (80%) touchent entre 80 et 2 800 FCFA par habitant (moins de 4 € par habitant) ; seules une vingtaine de communes réparties sur l'ensemble du territoire (3% des communes) touchent plus de 6 900 FCFA (environ 10 €) par habitant. Cette « équité » apparente est certainement un effet du sous-dimensionnement de l'enveloppe globale du FDD.

Carte 1 - Répartition du FDD par habitant par commune



Analyse détaillée de la répartition du FDD 2017 par grands types de communes

DEFINITIONS. Dans l'analyse qui suit, les communes dites « **urbaines** » sont celles dont la densité de population est supérieure à 250 hab. / km², les communes « **les plus affectées par la pauvreté** » sont celles dont plus de 55,7% de la population vit sous le seuil national de pauvreté.

Des montants unitaires très faibles

Sans même faire de calcul des besoins en fonctionnement des compétences transférées, il est clair que les très faibles montants de FDD par habitant ne peuvent correspondre à ces besoins.

Tableau 1- Statistiques sur la répartition du FDD 2017 par habitant en fonction du type et de la taille des communes (5 quantiles)

	Population moyenne	Moyenne du FDD 2017 par habitant	Ecart-type du FDD 2017 par habitant	Min FDD 2017 par habitant	Max FDD 2017 par habitant
Type de communes					
Communes urbaines et moins affectées par la pauvreté	47 261	2 234	2 866	83	18 839
Communes urbaines et plus affectées par la pauvreté	23 274	2 936	1 785	415	7 928
Communes rurales et moins affectées par la pauvreté	17 194	1 884	1 867	374	14 056
Communes rurales et plus affectées par la pauvreté	14 137	2 056	1 961	443	15 226
Taille de communes					
Q1	0 <> 7 114	5 082	3 108	2 399	18 839
Q2	7 114 <> 12 051	2 059	686	1 437	5 528
Q3	12 051 <> 18 416	1 494	924	939	6 192
Q4	18 416 <> 30 039	1 035	706	602	3 956
Q5	30 039 <> 1 279 829	645	340	83	2 574

Un système qui bénéficie en priorité aux communes urbaines plus peuplées

Le FDD est orienté en priorité vers **les communes urbaines peuplées**. En effet, les communes urbaines ont des dotations de FDD plus importantes que les communes rurales (cf. figure 3). De plus, leur dotation de FDD augmente en fonction de leur population alors que les communes rurales ont un niveau de FDD assez homogène qui ne dépend pas de ce paramètre (cf. figure 7 et 8).

Que ce soit pour les communes urbaines ou rurales, **le FDD n'est en revanche pas différencié en faveur des communes les plus affectées par la pauvreté**. Dans les deux cas, les moyennes de FDD par habitant des communes les plus affectées par la pauvreté et de celles les moins affectées par la pauvreté sont très proches (cf. tableau 1 et figure 4).

Les communes rurales sont les moins bien dotées en FDD (cf. tableau 1 et figure 3). La dotation maximale de FDD par habitant pour ces communes est de 15 226 FCFA en 2017. De plus, pour un même niveau de pauvreté, une commune urbaine recevra plus de FDD par habitant qu'une commune rurale. Les communes rurales les moins affectées par la pauvreté ont également en moyenne les plus faibles dotations de FDD par habitant (1 884 FCFA).

Figure 3 - Répartition du FDD 2017 en fonction de la taille de la population et du type de communes (avec quintile de population)

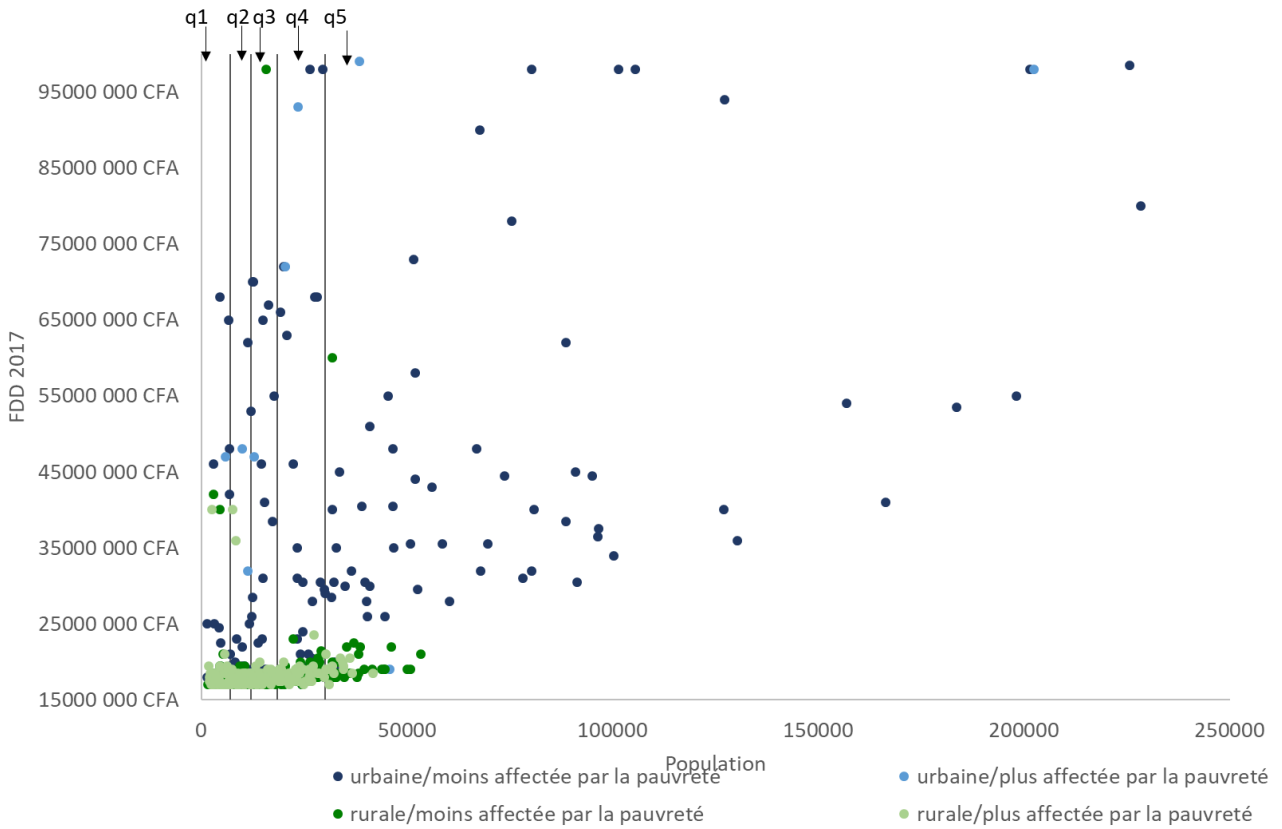


Figure 4 - Répartition du FDD 2017 en fonction de la taille de la population et du type de communes (avec quintile de population)

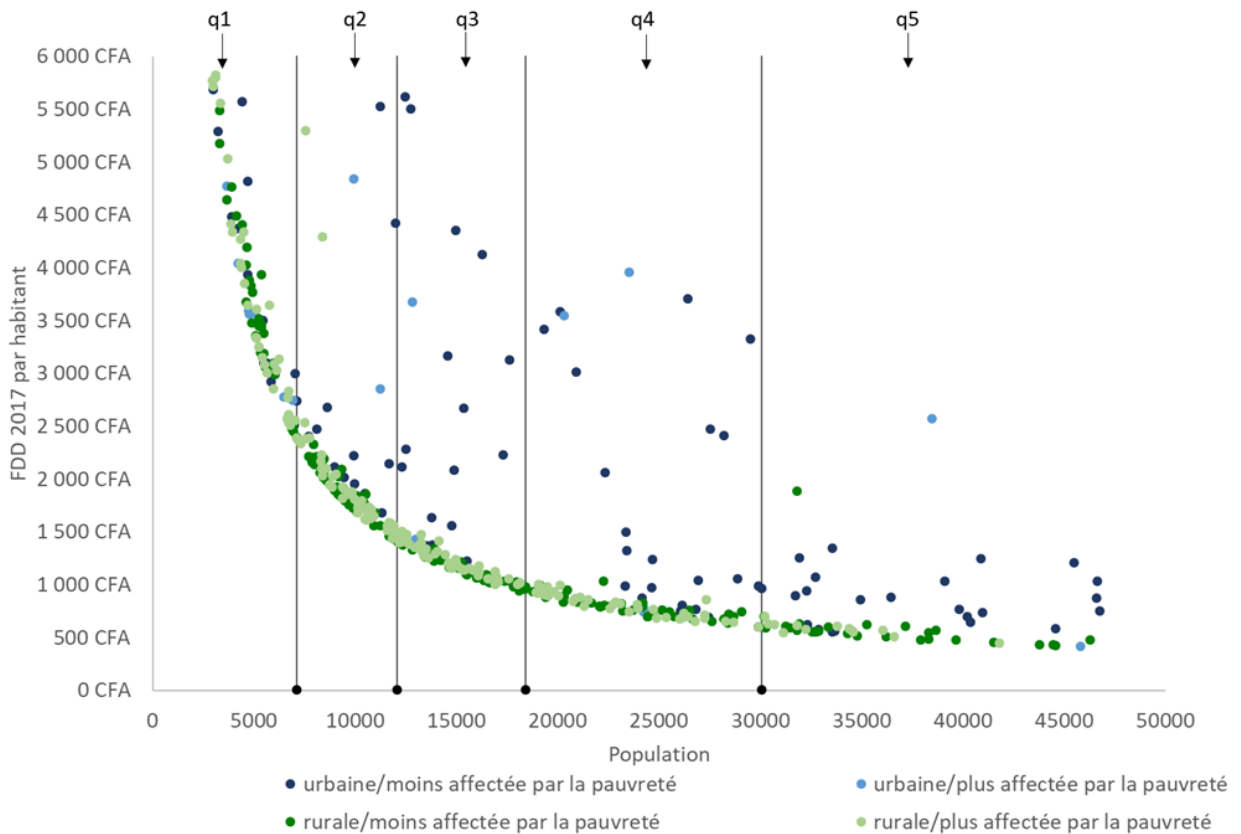


Figure 5 - Répartition du FDD 2017 en fonction de la population (communes urbaines et moins affectées par la pauvreté)

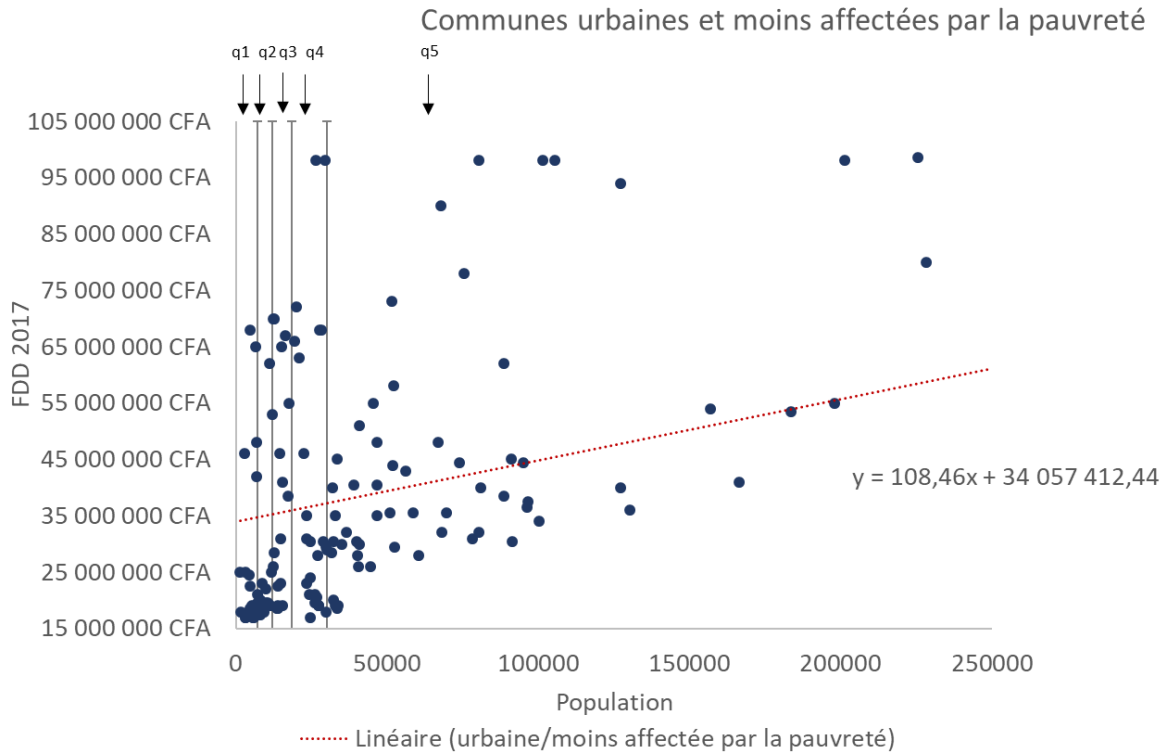


Figure 6 - Répartition du FDD 2017 en fonction de la population (communes urbaines et plus affectées par la pauvreté)

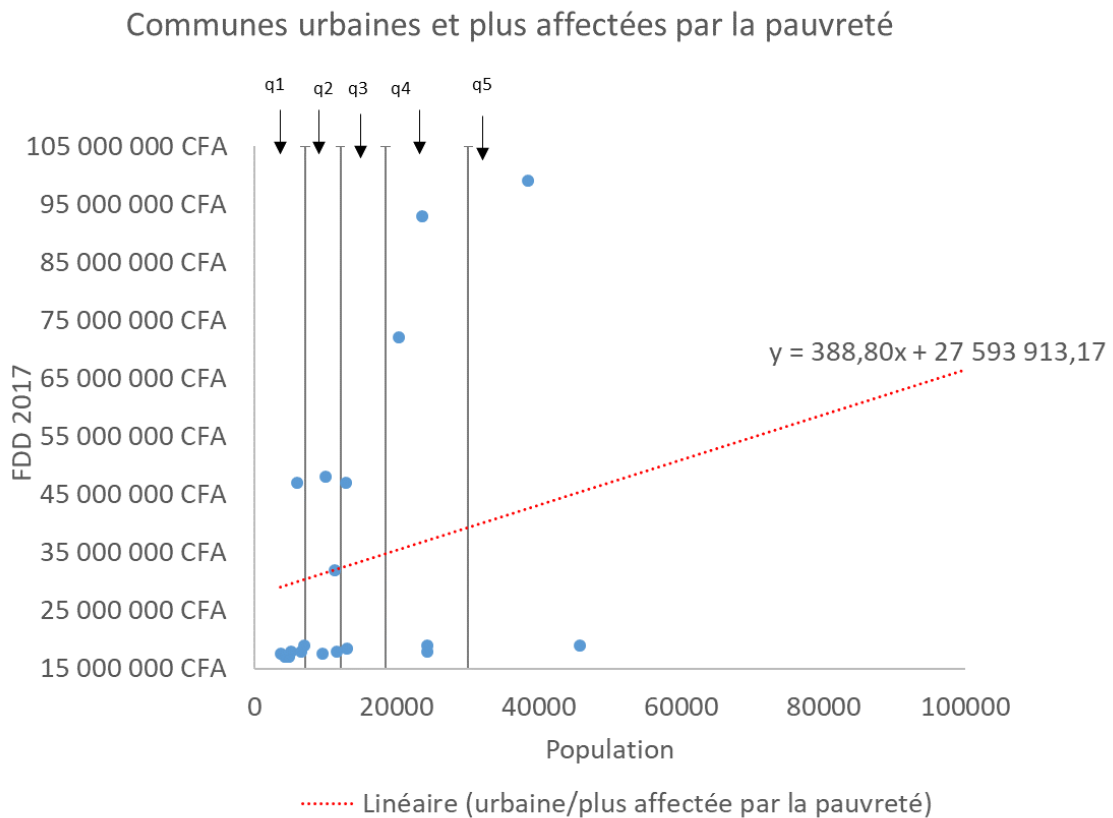


Figure 7 - Répartition du FDD 2017 en fonction de la population (communes rurales et moins affectées par la pauvreté)

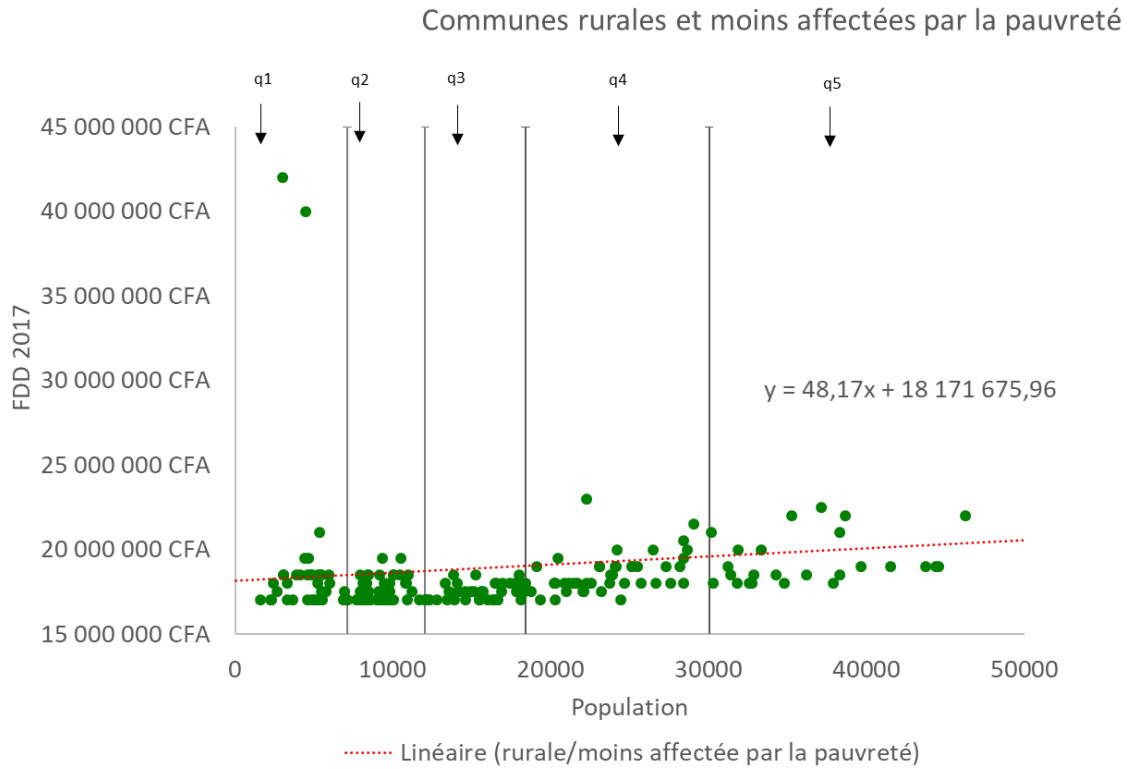
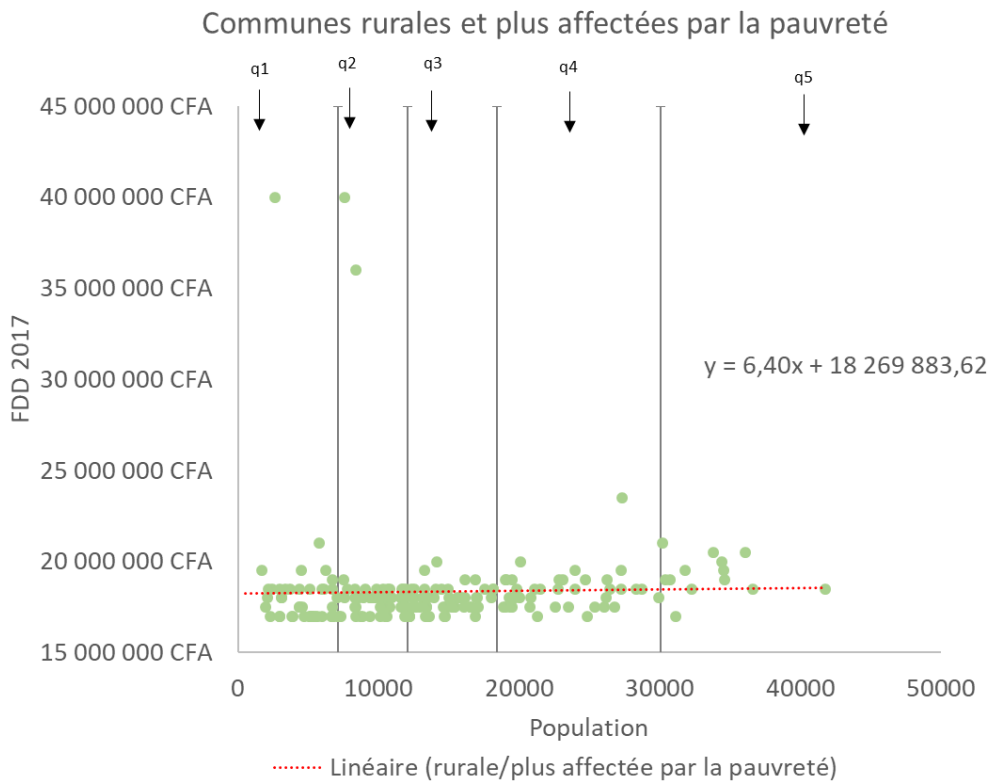


Figure 8 - Répartition du FDD 2017 en fonction de la population (communes rurales et plus affectées par la pauvreté)



Les faibles montants des dotations rendent la répartition du FDD inefficace

Les montants de FDD versés aux communes restent très faibles par rapport à leurs dépenses de fonctionnement. Ainsi, pour notre échantillon de 108 communes, avec un peu moins de la moitié de l'enveloppe du FDD (44%), 52 communes représentant 73% de la population peuvent couvrir au plus 25% de leurs dépenses de fonctionnement (cf. tableau 2).

Au-delà de cette faiblesse en moyenne, **le FDD ne répond pas aux ressources différenciées des communes. Les communes pour qui le FDD représente une ressource critique sont moins bien dotées que les communes pour qui le FDD représente peu.** Ainsi, dans notre échantillon, 26% du FDD est alloué à des communes pour qui le FDD ne couvre au mieux que 15% de leurs budgets de fonctionnement (cf. tableau 2).



EXEMPLE : Gollere reçoit 17M FCFA de FDD (soit 64% de ses dépenses de fonctionnement). C'est une commune urbaine et pauvre qui réalise 26,7 M FCFA de dépenses de fonctionnement. Dans ces dépenses, 11,4M FCFA sont consacrés à la rémunération du personnel et 11,08M à l'achat de fournitures scolaires. Il lui reste environ 4M FCFA pour assurer le reste des compétences qui lui sont transférées. Elle dépense des montants inférieurs à son véritable besoin de fonctionnement par manque de moyens financiers.

A l'inverse, **Saint Louis**, qui est une commune urbaine et non pauvre, reçoit 98 M FCFA de FDD (soit 8% de ses dépenses de fonctionnement). Elle réalise 1,2 Mrds FCA de dépenses de fonctionnement dont 657M de dépenses de personnel (soit environ 6,7 fois le montant de FDD qu'elle reçoit). Pour ce type de communes, l'impact du FDD sur le budget de fonctionnement est faible.

**Tableau 2 - Couverture des dépenses de fonctionnement par le FDD en 2017
(échantillon 108 communes)**

Part des dépenses de fonctionnement couverte par le FDD	Nombre de communes concernées	Part de la population de ces communes dans la population totale	Part du FDD de ces communes dans l'enveloppe totale du FDD
<5%	2	1%	1%
<10%	13	30%	14%
<15%	30	52%	26%
<25%	52	73%	44%
<50%	73	88%	65%
>50%	35	12%	35%
>75%	18	6%	17%
Total	108	100%	100%

Tableau 3 - Part des dépenses de fonctionnement couverte par le FDD pour les 10 communes de l'échantillon recevant les plus petites / les plus grandes dotations de FDD

10 communes avec les plus petites dotations de FDD	Type de communes	Population	FDD 2017	Part des dépenses de fonctionnement couverte par le FDD
Gollere	Urbaine et plus affectée par la pauvreté	5 817	17 000 000 CFA	64%
Mbediene	Rurale et moins affectée par la pauvreté	12 051	17 000 000 CFA	52%
PaosKoto	Rurale et plus affectée par la pauvreté	16 073	17 500 000 CFA	47%
Diawara	Urbaine et plus affectée par la pauvreté	6 485	18 000 000 CFA	34%
Kidira	Urbaine et plus affectée par la pauvreté	9 383	18 000 000 CFA	13%
Gandiaye	Urbaine et moins affectée par la pauvreté	13 542	18 500 000 CFA	92%
Gueoul	Urbaine et moins affectée par la pauvreté	7 709	18 500 000 CFA	65%
Kahone	Urbaine et moins affectée par la pauvreté	13 916	18 500 000 CFA	16%
Mboro	Urbaine et moins affectée par la pauvreté	27 437	19 000 000 CFA	14%
Ngaparou	Urbaine et moins affectée par la pauvreté	9 435	19 000 000 CFA	11%
10 communes avec les plus importantes dotations de FDD	Type de communes	Population	FDD 2017	Part des dépenses de fonctionnement couverte par le FDD
Kaffrine	Urbaine et plus affectée par la pauvreté	38 467	99 000 000 CFA	55%
Louga	Urbaine et moins affectée par la pauvreté	101 501	98 000 000 CFA	43%
Matam	Rurale et plus affectée par la pauvreté	15 827	98 000 000 CFA	76%
Saint Louis	Urbaine et moins affectée par la pauvreté	201 415	98 000 000 CFA	8%
Tambacounda	Urbaine et plus affectée par la pauvreté	105 567	98 000 000 CFA	37%
Ziguinchor	Urbaine et plus affectée par la pauvreté	202 369	98 000 000 CFA	9%
Diourbel	Urbaine et moins affectée par la pauvreté	127 217	94 000 000 CFA	15%
Tivaouane	Urbaine et moins affectée par la pauvreté	67 738	90 000 000 CFA	29%
Mbour	Urbaine et moins affectée par la pauvreté	228 369	80 000 000 CFA	7%
Mbacké	Urbaine et moins affectée par la pauvreté	75 381	78 000 000 CFA	23%

Au niveau des villes, le FDD représente une faible part de leurs dépenses de fonctionnement. Pour Dakar et Rufisque, leur dotation de FDD représente une part minime de leurs dépenses de fonctionnement (seulement entre 1% et 4%). Pour les autres villes (Guédiawaye, Pikine et Thiès), le FDD couvre entre 11% et 22% de leurs dépenses de fonctionnement. On retrouve les mêmes ordres de grandeur en agrégeant aux villes, les communes qui les composent.

Tableau 4 - Couverture des dépenses de fonctionnement par le FDD en 2017 (au niveau des villes)

Villes	FDD 2017 (ville seule)	Part des dépenses de fonctionnement de la ville couverte par le FDD	FDD 2017 (ville et communes de la ville)	Part des dépenses de fonctionnement couverte par le FDD
Dakar	165 000 000 CFA	1%	999 000 000 CFA	4%
Guédiawaye	215 000 000 CFA	22%	390 000 000 CFA	27%
Pikine	395 000 000 CFA	11%	991 500 000 CFA	15%
Rufisque	120 000 000 CFA	4%	236 000 000 CFA	6%
Thiès	99 000 000 CFA	16%	201 000 000 CFA	12%

D.3. Analyse de la répartition actuelle du FDD au niveau des départements

Les principales caractéristiques de la répartition actuelle du FDD au niveau départemental qu'il est possible d'identifier dans le cadre d'une analyse quantitative sont récapitulées ci-dessous.

Les montants de FDD alloués aux départements sont assez **constants, quelle que soit la taille de la population** (cf. figure 9). Cela semble cohérent avec le poids relativement uniforme du coût des compétences réglementaires qui composent une part importante du portefeuille des compétences départementales, mais cela cadre mal avec celui des compétences dont le coût est directement corrélé au poids démographique de chaque département.

La répartition du FDD par habitant au sein des départements se caractérise également **une certaine homogénéité**. En effet, les **écarts-types de FDD par habitant sont très faibles** au sein d'un même quintile (cf. tableau 5).

Enfin, **les montants unitaires de FDD alloués aux départements restent faibles**. Le montant maximal de FDD est touché par le département de Matam (259 0000 CFA). Ce département, comme Kolda, Kaffrine et Rufisque se distingue par des montants de FDD plus élevés par rapport à la moyenne du FDD 2017 pour les départements (140 238 095 CFA) (cf. figure 9). Ces exceptions s'expliquent par des situations et circonstances particulières propres à ces départements. Le montant minimal de FDD est touché par le département de Salemata (116 000 000 CFA). Dans tous les cas, on constate que les dotations départementales sont globalement très faibles, d'autant plus que les départements ne disposent pas encore de ressources propres et sont complètement dépendant des transferts.

Figure 9 - Répartition du FDD 2017 au niveau départemental

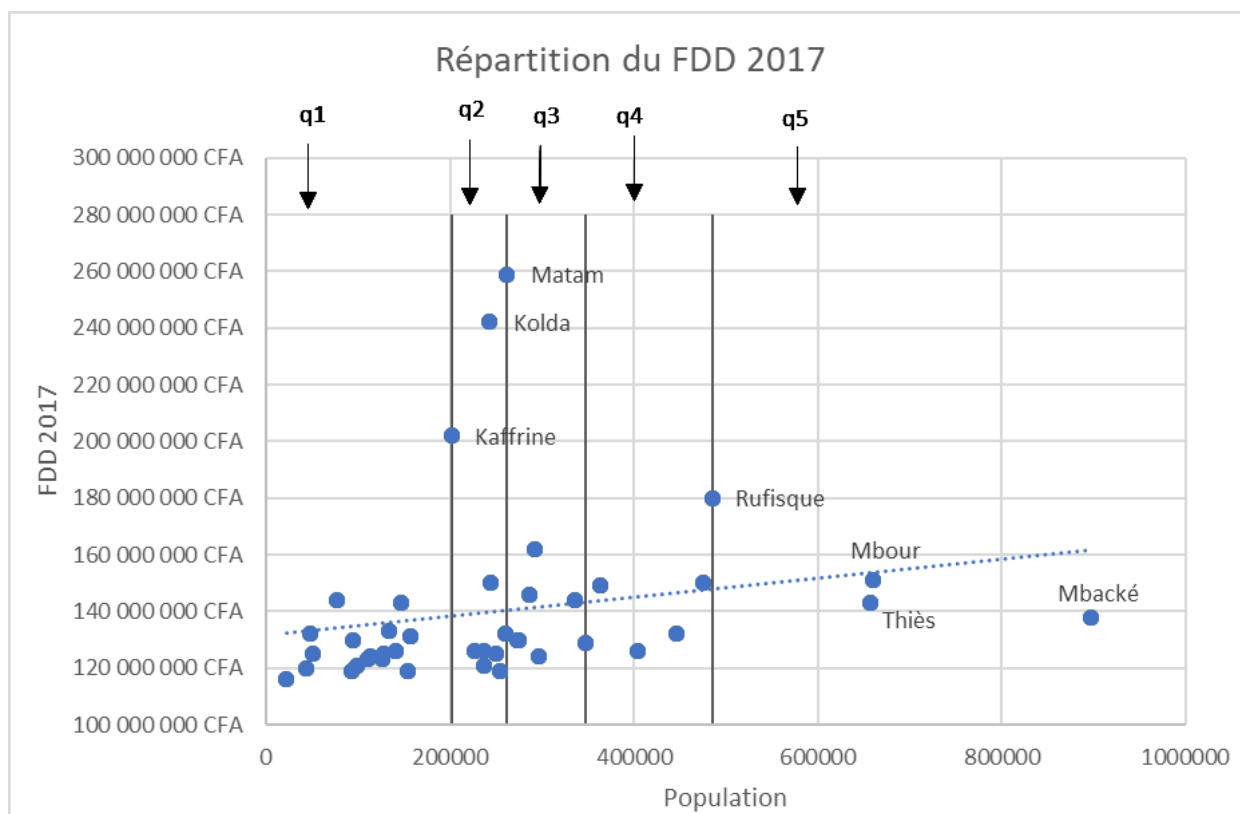


Tableau 5 - Statistiques de la répartition du FDD 2017 par habitant en fonction de la taille du département

Taille des départements	Population	Moyenne du FDD 2017 par habitant	Ecart-type du FDD 2017 par habitant	Min FDD 2017 par habitant	Max FDD 2017 par habitant
Q1	0 <> 201 603	1 595 CFA	1 132 CFA	776 CFA	5 311 CFA
Q2	201 603 <> 262 161	630 CFA	209 CFA	469 CFA	994 CFA
Q3	262 161 <> 347 779	462 CFA	61 CFA	371 CFA	555 CFA
Q4	347 779 <> 485 606	341 CFA	48 CFA	296 CFA	409 CFA
Q5	485 606 <> 1 064 902	200 CFA	40 CFA	154 CFA	228 CFA

D.4. Bilan de l'analyse quantitative

En l'absence de données chiffrées précises concernant le coût réel des compétences transférées aux collectivités territoriales, nous avons conduit une évaluation globale de la cohérence entre les caractéristiques de la répartition actuelle du FDD (documentées ci-dessus) et l'objectif de compensation du transfert de compétences. Cette première évaluation, très qualitative, des coûts de fonctionnement liés au transfert de compétences se base sur une appréciation du poids relatif des compétences transférées en fonction des « facteurs d'aggravation » de ces coûts.

Nous avons donc établi en première approche un cadre d'appréciation qualitative du coût des compétences transférées qui associe aux principales compétences transférées (pour tous les domaines concernés) :

- un poids financier plus ou moins important en fonction de la nature de la compétence exercée,
- des facteurs d'aggravation de ce coût : taille de la population, caractère urbain ou rural et taux de pauvreté de la CT concernée.

Ce cadre d'appréciation qualitative du coût des compétences transférées aux communes et départements est présenté en annexe 1.

Figure 10 - Aperçu du cadre d'appréciation du coût des compétences transférées aux communes

Compétences avec des coûts de fonctionnement corrélés à la population

Santé, population et action sociale

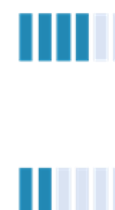
- La participation à la couverture maladie universelle ;
- La construction, la gestion, l'équipement et l'entretien des postes de santé, maternités centres de santé et cases de santé / Le recrutement et la mise à disposition de personnel d'appui;
- La mise en œuvre des mesures de prévention et d'hygiène.

Coûts



Education, alphabétisation, promotion des langues nationales et de la formation professionnelle

- La construction, l'équipement et le recrutement de personnel d'éducation et d'appoint pour les écoles élémentaires, préscolaires, daaras, écoles communautaires de base et écoles franco-arabe. / Participation à la gestion et à l'administration des écoles élémentaires, préscolaires, daaras, écoles communautaires de base et écoles franco arabes.
- La promotion des langues nationales et de la tradition orale.



Compétences avec des coûts de fonctionnement corrélés à la population et au milieu urbain

Environnement et gestion des ressources naturelles

- La gestion des déchets et la lutte contre l'insalubrité.

Coûts



Jeunesse, sport et loisirs

- La réalisation et la gestion d'infrastructures sportives de proximité ;
- La participation à l'organisation des compétitions sportives ;
- L'appui aux associatives sportives et culturelles et au Conseil communal de la Jeunesse ;
- Le recrutement et la prise en charge des personnels d'appui.



Au regard de cette appréciation qualitative du poids relatif des compétences transférées aux départements et aux communes, il serait logique que les départements et communes plus peuplés, plus urbanisés et plus affectés par la pauvreté, reçoivent des dotations de FDD plus conséquentes.

Or l'examen détaillé des dotations de FDD par grands types de commune et par département montre bien que :

- les communes urbaines plus fortement peuplées sont privilégiées et ce sont également ces communes qui ont à leur charge les compétences les plus coûteuses ;
- les communes plus affectées par la pauvreté ne sont pas particulièrement privilégiées alors qu'elles ont à supporter des compétences relativement plus coûteuses ;
- les dotations de FDD attribuées aux départements sont assez constantes, quelle que soit la taille de la population ; s'il est vrai que les départements assument un nombre important de compétences réglementaires dont le poids est relativement uniforme, ils doivent cependant également assumer certaines compétences dont le coût est directement corrélé au poids démographique de chaque département (santé, éducation).

Pour conclure, au vu des analyses précédentes, même si la formule de répartition pourrait être améliorée pour mieux prendre en compte les autres facteurs impactant sur le coût des compétences transférées, **le système de répartition actuel du FDD est homogène du point de vue de l'objectif légal de compensation des coûts des compétences transférées** puisqu'il est caractérisé par un soutien plus marqué aux communes urbaines fortement peuplées, identifiées comme celles devant supporter la majorité des coûts de fonctionnement liés au transfert des compétences.

Cependant, **le volume de l'enveloppe globale du FDD reste problématique**. Il donne lieu à des **montants unitaires de FDD faibles** qui ne permettent pas d'avoir un véritable impact sur les communes et les villes visées. Du fait de la faiblesse du montant global de FDD, les communes rurales qui sont les moins bien dotées, et certaines communes urbaines parmi les moins dotées, doivent notamment se satisfaire de montants unitaires de FDD très faibles, qui sont loin de leur permettre d'assumer pleinement leurs nouvelles compétences.

Sans augmentation de l'enveloppe globale du FDD, sa répartition, cohérente avec les objectifs du mécanisme de transfert, reste en pratique globalement inefficace.

E. Analyse par échantillonnage et enquêtes de terrain

E.1. Objectifs et méthodologie

Justification et objectifs de l'analyse complémentaire par échantillonnage

Comme stipulé par l'Acte III, le FDD est censé compenser le coût des compétences transférées par l'Etat aux collectivités territoriales. Afin de mettre en application ce principe, l'Etat a semble-t-il réalisé une première évaluation de ces coûts en 1996¹. Les principes de répartition du FDD, basés sur cette évaluation initiale, ont vraisemblablement continué à s'appliquer jusqu'à aujourd'hui, moyennant une augmentation homothétique des moyens disponibles. C'est cet historique qui explique le constat actuel d'une cohérence globale du système de répartition actuel avec les objectifs initiaux du mécanisme.

Cependant, les charges correspondantes supportées par les communes ont bien évidemment évolué depuis lors et de nouvelles compétences ont été transférées à la faveur de l'Acte III. Il y a donc, en termes de volumes des dotations, une inadéquation importante entre le coût réel des compétences et les ressources effectivement transférées des collectivités territoriales, même si on ne sait pas précisément la quantifier.

L'évaluation de la charge des compétences transférées est une tâche nécessaire mais longue et complexe. Premièrement, la plupart de ces compétences ne sont pas exclusives mais sont aujourd'hui partagées par différents échelons de collectivités territoriales. L'évaluateur aura donc des difficultés à estimer précisément les coûts supportés par chaque acteur pour une même compétence. De plus, le coût d'un service public peut varier en fonction du niveau de service rendu, du niveau d'équipement, de la localisation et des caractéristiques socio-économiques de la collectivité territoriale. Outre la difficulté de collecter les données nécessaires, l'évaluation requiert également d'avoir défini des normes de niveau de service attendu pour chaque compétence. Par conséquent, il n'est pas possible d'évaluer une seule fois le coût des compétences transférées (même sans nouveau transfert de compétences) : par exemple les exigences de service et les caractéristiques de la situation macroéconomique du pays évolueront continûment. **L'évaluation doit donc passer par la mise en place d'un système régulier de suivi et d'actualisation des coûts des compétences**².

En attendant la mise en place d'un tel système, et pour les besoins du présent rapport, des enquêtes de terrain sur un échantillon de collectivités territoriales ont permis de **compléter l'analyse quantitative globale** présentée dans la section précédente, d'acquérir une **compréhension plus fine de la façon dont les compétences « transférées » sont exercées dans les faits en partage** entre les collectivités territoriales et les entités déconcentrées, et de **collecter des chiffres plus précis à l'échelon communal pour pouvoir les projeter ensuite à l'échelle nationale**.

Méthodologie d'enquête

La DCT a souhaité que soit menée une évaluation du coût des compétences transférées aux collectivités territoriales. Etant donné les contraintes en termes de délais et de budget pour mener cette analyse, il a été décidé, en concertation avec la DCT de mener des enquêtes ciblées auprès d'un échantillon représentatif de communes, en se concentrant sur trois domaines de compétences : ceux qui souvent grèvent le plus lourdement le budget des CTD et qui posent le plus de difficultés du fait

¹ Les éléments méthodologiques et les résultats de ces travaux initiaux ne semblent plus disponibles.

² Ce dernier est prévu dans le projet de décret du Conseil National de Développement des Collectivités Territoriales (CNDCT) de 2018

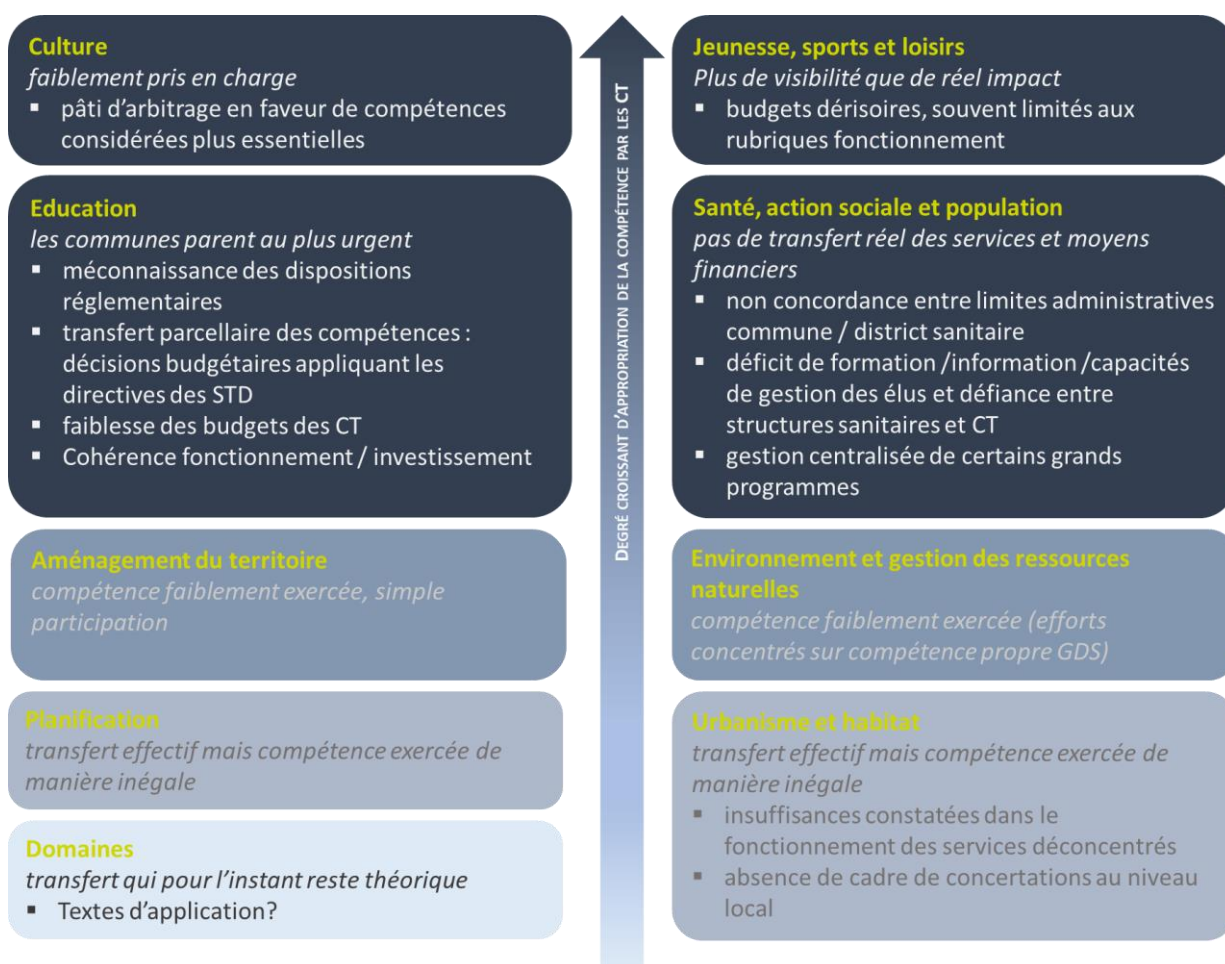
de l'exercice conjoint nécessaire de ces compétences entre les CTD et les services techniques déconcentrés (voir Figure 11 ci-après).

A titre d'exemple, les politiques publiques relatives à la jeunesse et à la promotion du sport sont déterminées à l'échelle nationale par deux ministères depuis 2012. Cette segmentation impacte fortement l'exercice de la compétence au niveau local. Il s'agit d'un champ d'action important pour les communes et elles y consacrent une part non négligeable de leurs ressources propres, mais peu d'entre elles sont en mesure de se référer et de s'articuler avec les programmes nationaux.

Les analyses qui suivent portent donc spécifiquement sur les domaines de compétences suivants :

- Santé et action sociale ;
- Education ;
- Jeunesse et Sports.

Figure 11 - Bilan général de l'exercice des compétences transférées en 1996



Sources : Présentation de la DCT 2018

Les données ont été collectées sur une période de trois semaines dans neuf communes au moyen de questionnaires détaillés transmis officiellement aux communes et de séances de travail avec les maires, les secrétaires généraux et les services des communes mais également autant que possible avec les services techniques déconcentrés (inspection d'éducation et la formation, district sanitaire)

afin de recouper les informations et vérifier la fiabilité des données. Les résultats « bruts » des enquêtes de terrain sont présentés en annexe 2.

La méthodologie employée vise spécifiquement à dresser un **état des lieux des compétences effectivement couvertes** par les communes, des **ressources dont les communes disposent** pour exercer ces compétences et du **potentiel de couverture de leur dotation de FDD**.

Cette méthodologie pourra alimenter celle qui devra être institué dans le cadre de la mise en place d'un observatoire pérenne de l'exercice des compétences transférées et des coûts associés.

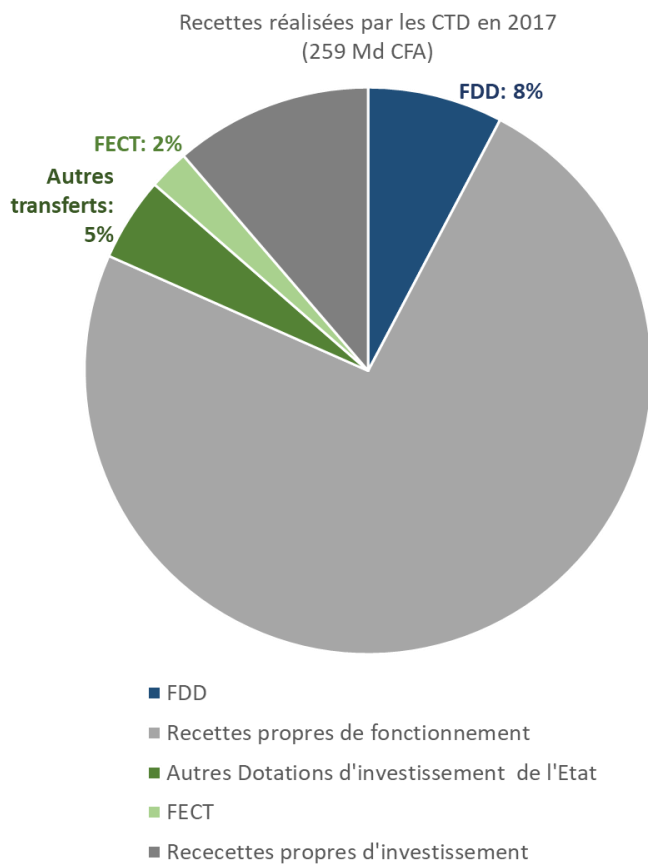
Figure 12 - Masses budgétaires des CTD en 2017

En 2017, le soutien financier direct de l'Etat aux collectivités territoriales a représenté 15% des finances du secteur.

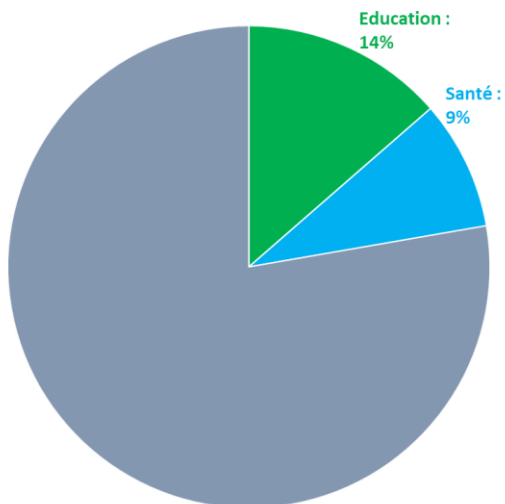
Le FDD représente un peu plus de la moitié de cet effort global.

De leur côté, les CTD ont consacré 22% de leurs dépenses de fonctionnement et près de 30% de leurs dépenses d'investissement à l'exercice de deux grands groupes de compétences qui réunissent les trois compétences transférées examinées dans le cadre des enquêtes de terrain (éducation, santé, jeunesse et sport).

Cet aperçu global cache des réalités locales très contrastées, illustrées dans les analyses qui suivent.

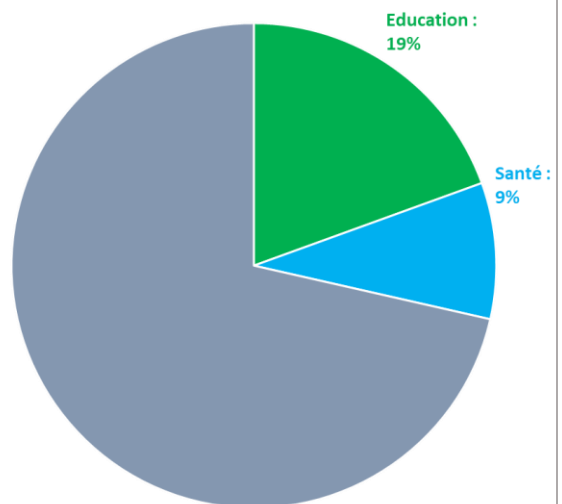


Dépenses de fonctionnement des CTD (consolidées 2017) 97 Md CFA



- Chapitre 441 - Education, jeunesse, Culture et Sports
- Chapitre 451 - Santé, Hygiène et Actions sociales
- Autres dépenses de fonctionnement

Dépenses d'investissement des CTD (consolidées 2017) 34 Md CFA



- Chapitre 706 - Education, jeunesse, culture et sports
- Chapitre 705 - Santé, hygiène et actions sociales
- Autres dépenses d'investissement

Sources : Situation d'exécution consolidée au niveau national, DSPL, 2017

Définition de l'échantillon

L'échantillon défini de manière concertée avec la DCT ci-dessous a pour objectif de fournir un aperçu représentatif de la réalité des communes sénégalaises.

Les neuf communes ciblées ont donc été choisies en appliquant certains critères comme la population, le taux de pauvreté, le volume du budget, le statut administratif ou l'appartenance au milieu urbain ou rural. Elles illustrent également la diversité des situations locales :

- **Diversité géographique.** Nous nous sommes efforcés de couvrir un maximum de régions dans un délai restreint.
- **Diversité de gestion.** Les enquêtes de terrain ont confirmé des niveaux de leadership variable dans l'échantillon.
- **Diversité administrative.** Les départements ont été exclus car trop dépendants du FDD dans les faits pour que les résultats soient significatifs au regard des besoins de l'analyse. Cependant, différents types de collectivités ont été considérés ; l'échantillon, défini en concertation avec la DCT comprend :
 - 2 villes : Guédiawaye et Thiès
 - 2 ex communes d'arrondissement : Dalifort et Fann Point E Amitié
 - 2 ex communautés rurales : Sandiara et Coubalan
 - 3 communes « moyennes » dont un chef-lieu de Département (Ziguinchor) et une « nouvelle » commune (Saly Portudal) et Mekhe

Tableau 6 - Echantillon de communes pour l'enquête³

	Communes	FDD 2017 en CFA	FDD en CFA/hab	Population	Dépenses totales en CFA	Dépenses de Fonctionnement en CFA	Dépenses de personnel en CFA
VILLES	Guédiawaye	215 000 000	49	360 360	984 906 209	980 510 709	559 064 112
	Thiès	99 000 000	13	344 885	644 946 019	637 270 520	340 562 221
EX COMMUNES D'ARRDT.	Dalifort	29 000 000	7 042	30 039	339 510 812	279 741 570	91 073 760
	Fann Point E Amitié	55 000 000	26 455	17 605	382 651 802	364 216 522	270 190 775
COMMUNES MOYENNES	Mekhe	46 000 000	763	22 333	163 256 889	145 312 039	52 894 978
	Saly Portudal	21 000 000	601	26 123	637 514 646	500 704 166	129 876 407
	Ziguinchor	98 000 000	135	202 369	1 177 523 971	1 109 764 734	521 074 056
EX COMMUNES RURALES	Sandiara	19 000 000	511	28 200	300 271 467	90 821 924	n.d.
	Coubalan	18 500 000	184	11 888	39 963 234	26 895 040	n.d.

³ Les données de ce tableau (établi avant la mission de terrain) sont issues des comptes de gestion 2015 ou 2016 des communes de l'échantillon et du RGPHAE 2013 de l'ANSD

E.2. Trois groupes distincts de collectivités territoriales

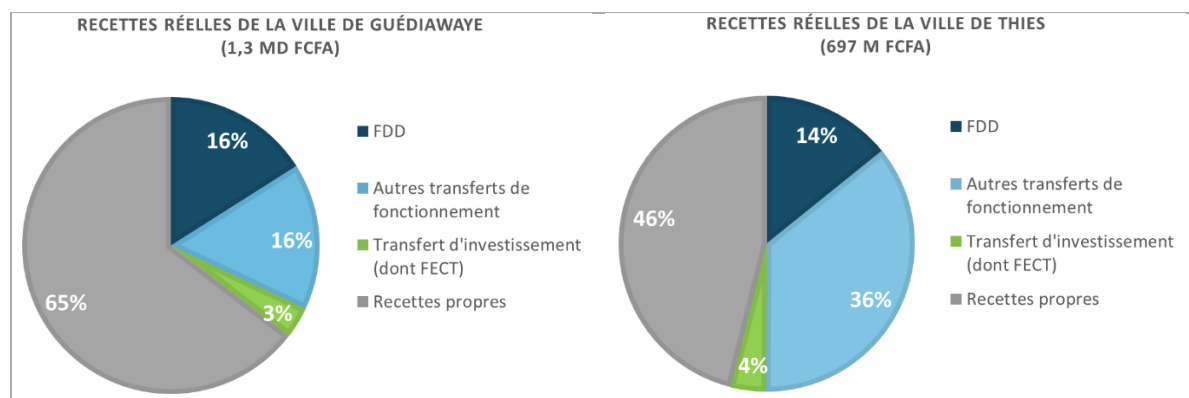
On peut regrouper les collectivités enquêtées dans trois groupes aux caractéristiques bien contrastées.

Groupe 1 - Le cas des villes (hors Dakar)

Exception faite du cas particulier de de la capitale, on estime que le FDD couvre en moyenne le quart des budgets de fonctionnement des villes. Celles-ci dépendent du FDD, non pas pour assumer l'exercice des compétences transférées mais plus simplement pour assurer leur fonctionnement de base.

De fait la transformation des anciennes communes d'arrondissement en communes de plein exercice a eu pour effet de déposséder les villes d'une part importante de leurs ressources : elles doivent désormais percevoir des dotations des communes mais ces dernières s'acquittent rarement de cette obligation. Ainsi, depuis l'entrée en vigueur de l'Acte III les villes sont sous perfusion de l'Etat, la situation étant particulièrement difficile pour les villes récentes comme Guédiawaye et Thiès, qui faisaient partie de notre échantillon. Certaines villes ont reçu des dotations exceptionnelles conséquentes en 2017 pour les aider à financer leur fonctionnement.

Figure 13 - Part du FDD dans les recettes des deux villes de l'échantillon⁴



Si les villes ont aujourd'hui des capacités financières particulièrement faibles, certaines d'entre elles ont encore souvent des capacités techniques plus importantes que celles des anciennes communes d'arrondissement et exercent les compétences transférées en partenariat avec les communes, en particulier dans les domaines de l'éducation et de la santé. En l'absence de règle du jeu claire, applicable partout, l'exercice partagé des compétences entre les différents « ordres » de collectivités territoriales, avec les services techniques déconcentrés et les structures concernées, se définit ainsi au cas par cas, à travers la pratique et la négociation, ce qui souvent ne se fait pas sans dommage pour la qualité et la continuité du service public.



EXEMPLE. Le centre de santé Gaspard Camara constitue un véritable cas d'école des enjeux liés à l'exercice des compétences transférées dans les villes. Centre de santé de référence pour les classes moyennes dakaroises, il a été créé dans les années 1990 à l'initiative du Maire de la ville. Avec l'Acte III, la responsabilité de l'équipement échoit à Fann Point E. Pendant les trois premières années, la commune a eu énormément de difficulté à mobiliser les financements pour les dépenses d'entretien et la rémunération du personnel affecté au centre. Le ministère de la Santé a dû intervenir pour assainir la situation. Aujourd'hui un compromis a été trouvé : la commune prend en

⁴ La ville de Thiès a déclaré avoir reçu une « dotation spéciale » de 250 M FCFA en 2017.

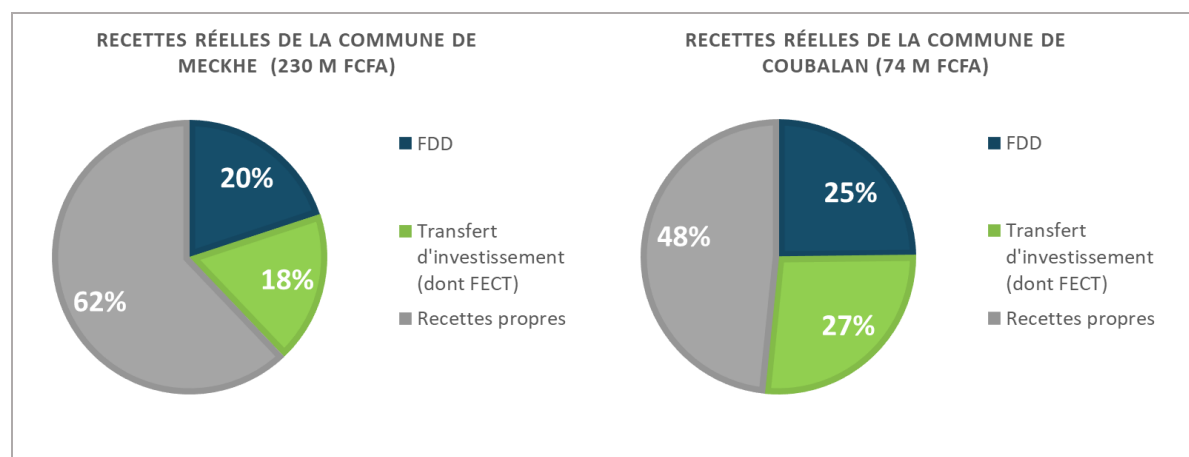
charge le personnel (172 M FCFA par an pour la rémunération du personnel affecté à trois équipements de santé de la commune – deux postes de santé et un hôpital de référence) tandis que le fonctionnement et l’entretien de la structure sont financés directement par le Comité de Santé du centre (ce dernier dispose d’un budget annuel de 500 M F CFA alimenté par les recettes du ticket modérateur).

Groupe 2 : Le cas des communes « fortement dépendantes »

Tout comme les départements, bon nombre de communes (et en particulier les ex-Communautés Rurales) n’ont pratiquement que le FDD pour vivre. Pour un encore plus grand nombre, le FDD assure une telle part des recettes de fonctionnement (par ailleurs faibles) que la diminution de cette dotation mettrait en risque la viabilité de la collectivité.

Dans notre échantillon, ce groupe comprend les communes de Meckhé, Coubalan et dans une moindre mesure, Sandiara.

Figure 14 - Part du FDD dans les recettes d’une commune moyenne et d’une ex communauté rurale



Sans cette dotation, il est probable que ces communes disparaîtraient.



EXEMPLE. Malgré des recettes propres déclarée relativement importantes, Meckhé, petite commune isolée du Nord-Ouest du Sénégal, gérée par une équipe restreinte, faiblement capacisée est assez emblématique de la forte dépendance d’une grande partie des communes au soutien de l’Etat.

Il faut néanmoins souligner que face à cette situation, les communes ne restent pas nécessairement passives et tentent véritablement de faire de leur mieux pour assumer leurs responsabilités, malgré des moyens limités.



EXEMPLE. Coubalan illustre parfaitement le cas d’une « petite commune » dont l’aire administrative est très étendue et qui doit desservir une population dispersée. Pour pallier sa faible autonomie financière et répondre à cet enjeu particulier, la commune s’est engagée dans un projet intercommunal de grande envergure pour assurer le financement du poste de santé, des services d’adduction d’eau et de gestion des déchets ; elle s’appuie aussi sur la coopération décentralisée (jumelage avec la mairie de Cherbourg).

Sandiara est un autre exemple de bonne gestion malgré le dénuement. Elle compte parmi les plus petites et les plus récentes communes sénégalaises, c’est aussi la commune la plus dynamique de l’échantillon. A l’instar d’autres communes du pays, Sandiara ne se contente pas de s’impliquer sur les compétences transférées mais se saisit de la clause de compétence générale des communes pour s’impliquer sur tous les sujets et porter un véritable projet de développement local. Dans le

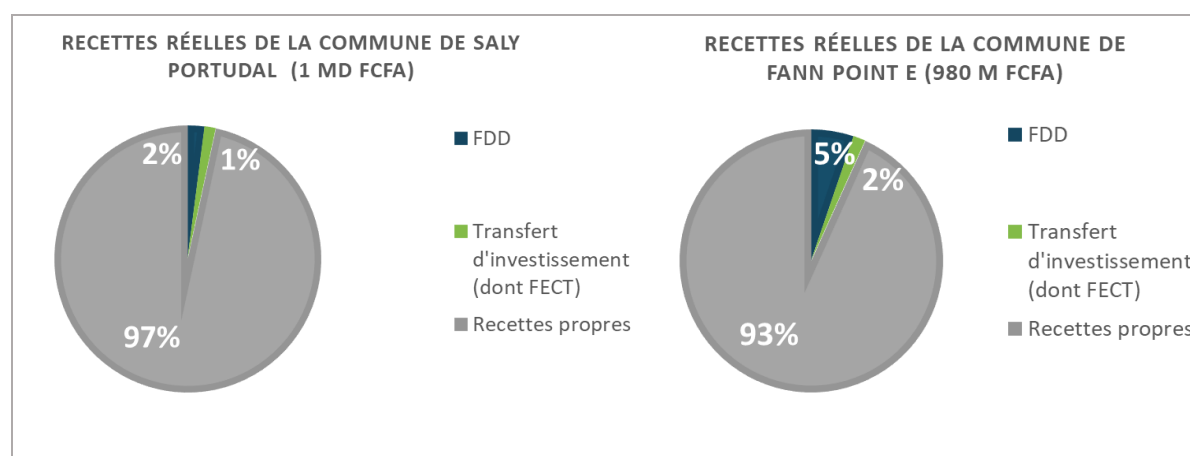
domaine de l'éducation, la commune a investi 78 M € en 2017 en mobilisant ses partenaires (dont près de 40% sur fonds propres) pour la construction de salles de classes. L'équipe municipale est parvenue à améliorer significativement les recettes propres de la commune en quelques années.

Groupe 3 : Le cas des communes « plus autonomes »

Le troisième et dernier groupe de communes, celui pour lequel l'analyse est dans doute la plus riche en enseignements pour l'évaluation du coût des compétences transférées, est constitué des communes urbaines ou rurales pour lesquelles le FDD représente une part très marginale du budget. La part du coût des compétences transférées couverte par le FDD y est minoritaire.

Dans notre échantillon, ce groupe inclut les communes de Saly Portudal, Fann Point E Amitié, Ziguinchor et Dalifort.

Figure 15 - Part du FDD dans les recettes de communes « plus autonomes »



Les enquêtes de terrain ont permis de constater que les communes qui ont relativement plus de moyens que les autres font le choix délibéré de consacrer bien plus pour l'exercice de leurs compétences que ce qui pourrait être couvert par la seule dotation de compensation du FDD.



EXEMPLE. Chef-lieu de Département, Ziguinchor est une commune sénégalaise autonome et dynamique ; son maire actuel, ancien premier ministre s'est entouré de collaborateurs compétents, et la gouvernance municipale est bien structurée (plus de 13 Commissions fonctionnelles au moment de l'enquête). La commune mène une politique locale particulièrement active en 2017 sur le front de l'éducation et prend des initiatives innovantes (appui au logement des étudiants).

E.3. De vraies politiques locales

La majorité des collectivités de l'échantillon dépensent davantage dans le secteur de la santé que dans les autres secteurs mais la ville de Guédiawaye, et certaines petites communes comme Coubalan et Meckhé privilégient le soutien à l'éducation ; certaines collectivités comme Saly sont très engagées sur le terrain de la jeunesse et des sports (cf. Figures 16 à 19 ci-dessous).

Ces profils diversifiés de dépense publique locale montrent un vrai exercice du pouvoir et des arbitrages plus ou moins forts posés par certaines collectivités en faveur de tel ou tel autre domaine de compétence. Ils traduisent surtout la diversité des solutions qui sont trouvées et négociées au cas par cas entre communes, entités déconcentrées, acteurs locaux engagés dans l'exercice des compétences.

Figure 16 - Financement de trois compétences transférées dans les villes et communes de l'échantillon

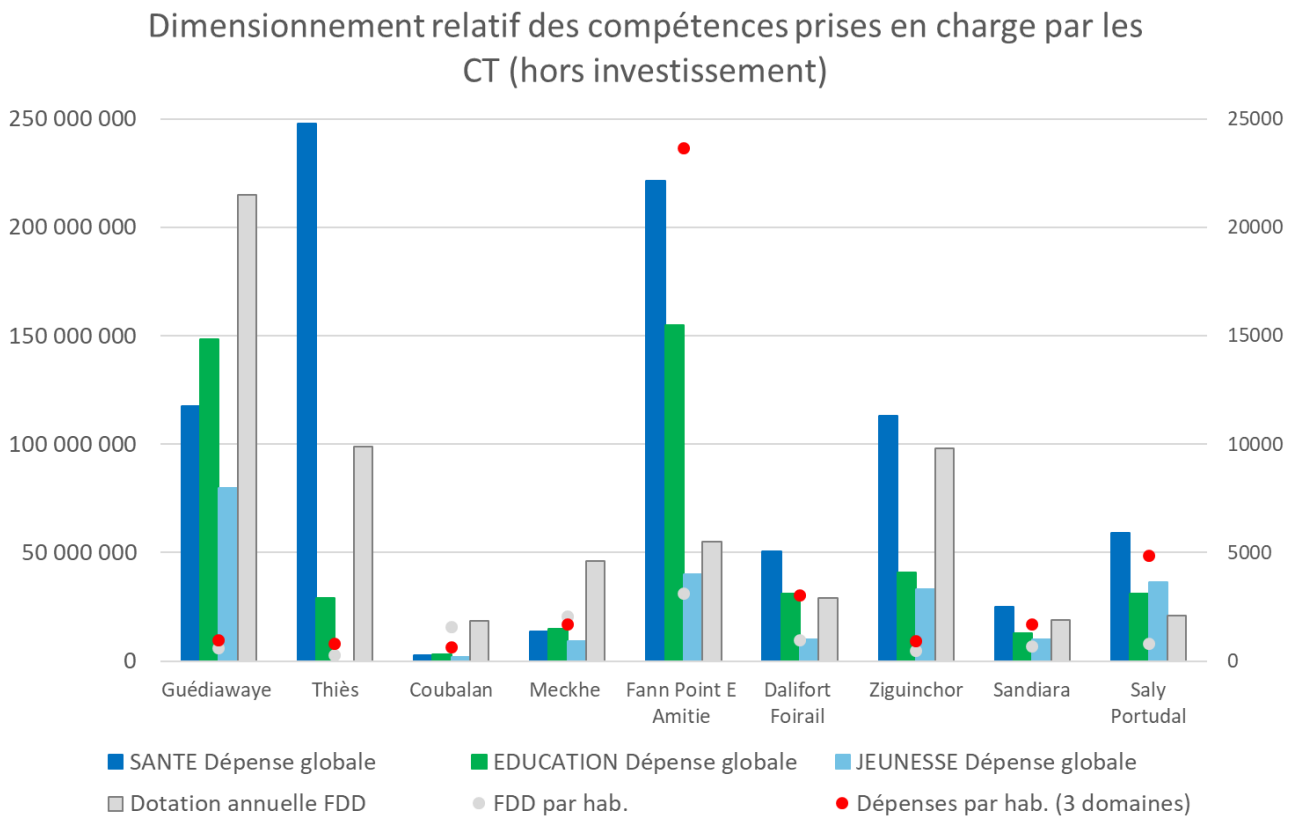


Figure 17 - Dépenses des villes et communes dans le domaine de la santé et de l'action sociale

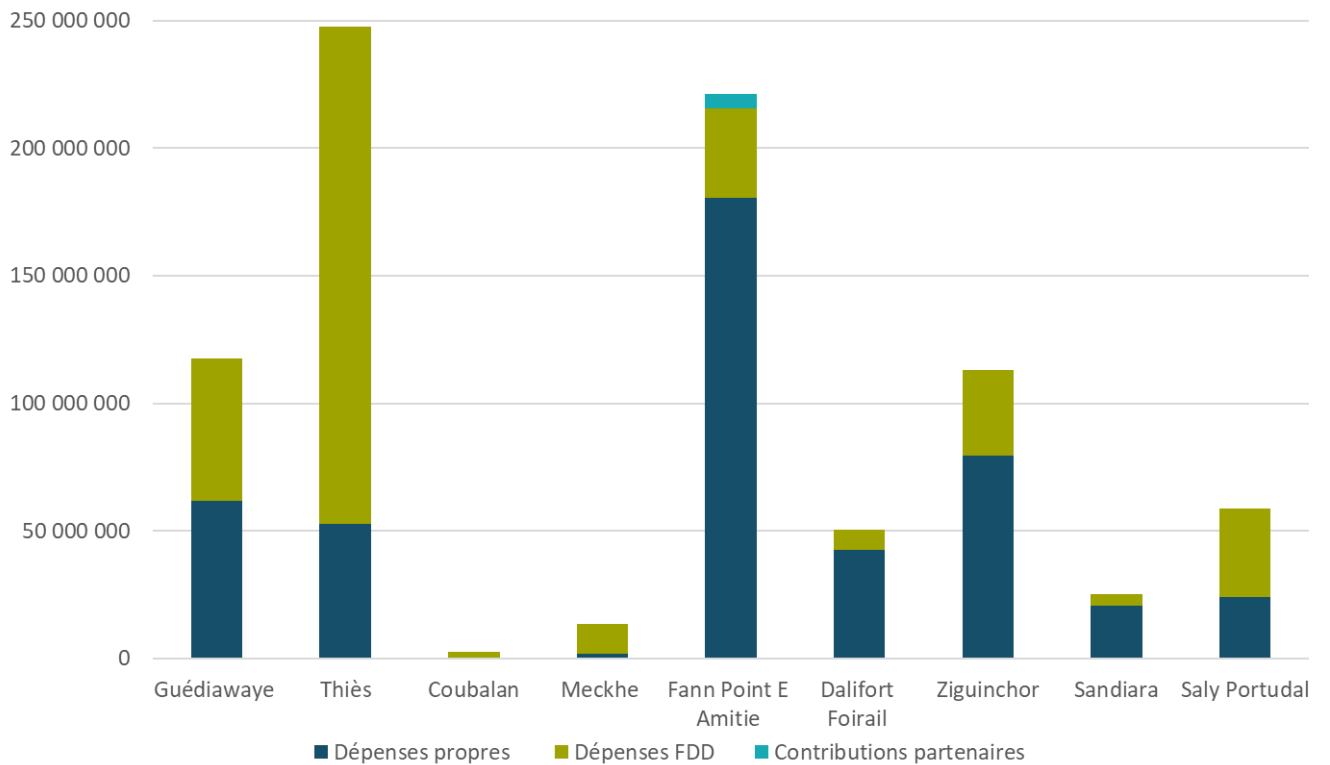


Figure 18 - Dépenses des villes et communes dans le domaine de l'éducation

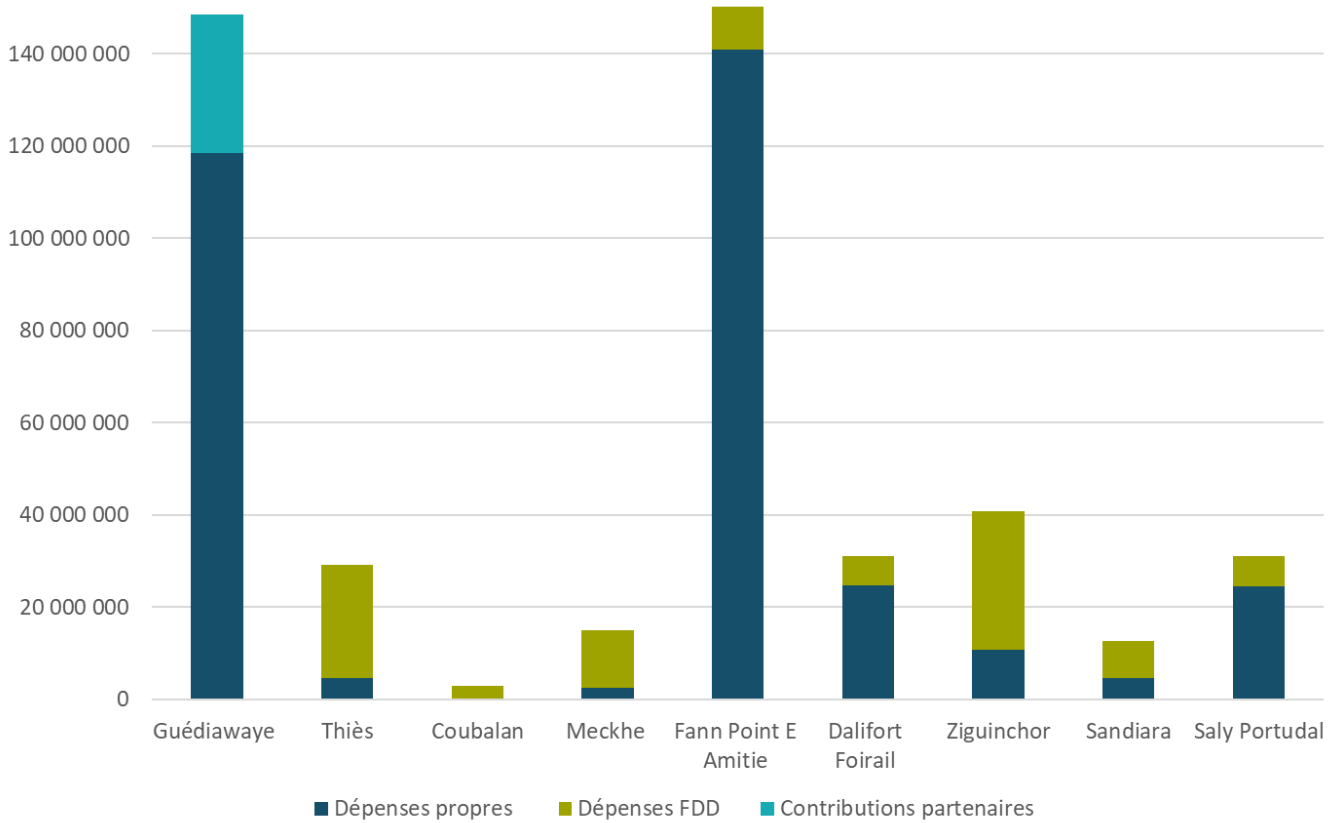
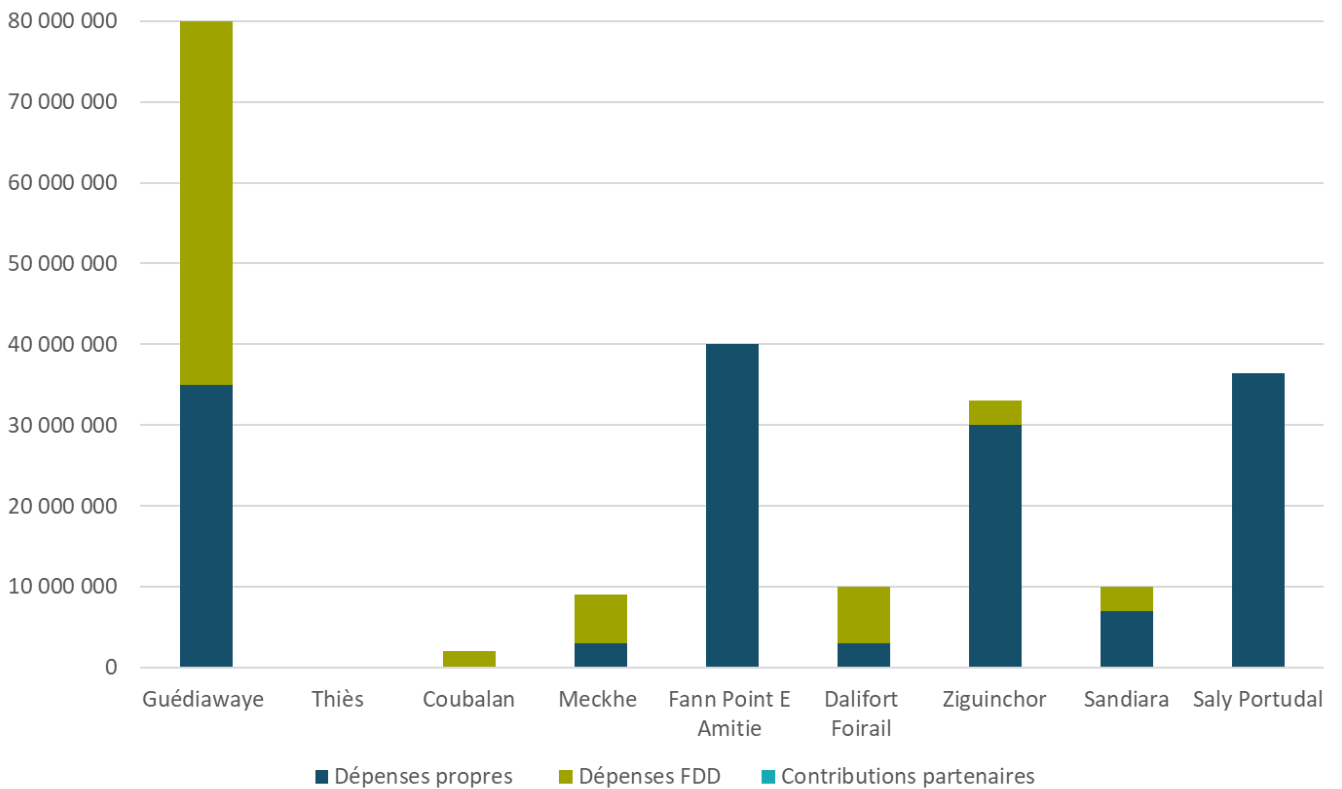


Figure 19 - Dépenses des villes et communes dans le domaine de la jeunesse et des sports

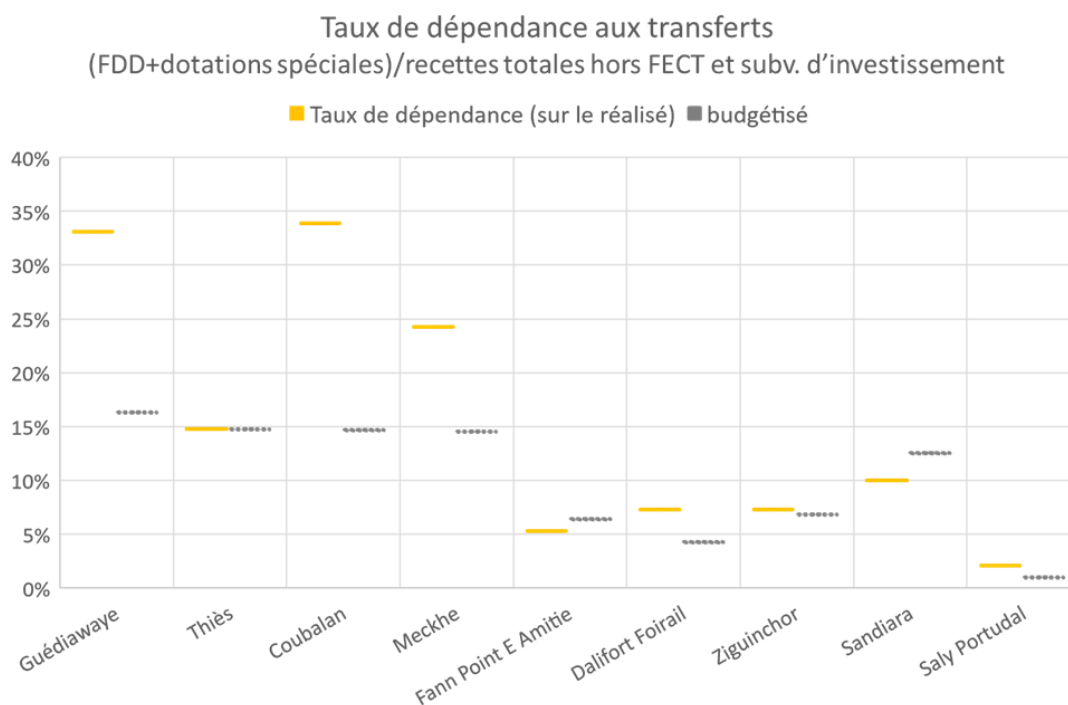


E.4. Bilan de l'analyse par échantillonnage

Au terme de l'exercice, on aura pu établir qu'il existe trois grands profils de collectivités en fonction de l'usage qu'elles peuvent faire du FDD (voir aussi graphique ci-après) :

- Les villes hors Dakar, maintenues dans une très forte dépendance vis-à-vis de l'Etat et qui exercent selon la loi les mêmes compétences que les communes, dans une même aire géographique,
- Les communes qui, comme les départements, dépendent complètement du FDD pour assurer leur fonctionnement a minima,
- Un petit groupe de communes pour qui le FDD ne représente qu'une contribution mineure à l'effort de financement des compétences transférées.

Figure 20 - taux de dépendance au FDD⁵



Les enquêtes de terrains nous amènent donc en premier lieu à nuancer la conclusion concernant la cohérence globale du système de répartition actuel :

- Dans les faits, certaines communes sont tellement dépendantes du FDD que cette dotation constitue une **dotation de fonctionnement et pas un mécanisme de compensation financière du transfert de compétence**.
- A l'inverse, pour d'autres communes **l'apport du FDD est tellement marginal qu'il ne peut que couvrir une petite portion du coût réel des compétences transférées**.

⁵ Les dotations spéciales déclarées par Thiès n'ont pas été prises en compte dans ce graphique.

En dehors du groupe de communes fortement dépendantes du FDD, les collectivités dépensent d'avantage d'argent par habitant qu'elles ne reçoivent de FDD par habitant, uniquement pour assurer l'exercice des trois compétences prises en compte lors des enquêtes de terrain (points et échelle de droite dans le graphique ci-dessous).

Encore une fois, le sous-dimensionnement de l'enveloppe globale du FDD est le principal facteur explicatif de cette déconnexion entre les objectifs du fonds et les effets réels du mécanisme.

En second lieu, il apparaît que le FDD n'est pas l'instrument de décentralisation qu'il est supposé être. En effet, les communes enquêtées, et plus particulièrement celles qui ont davantage de moyens, ont **des politiques publiques locales sensiblement différentes dans les trois domaines de compétences** pris en compte dans l'analyse. On devrait donc s'attendre à ce que ces communes fassent des usages différenciés de la portion dite de « compensation » du FDD, or les entretiens réalisés montrent que ce n'est pas le cas : dans les faits, **la dotation de compensation sert presque toujours à la même chose** – acheter des médicaments et des fournitures scolaires – car l'utilisation du FDD est en fait très prescrite : les services de l'Etat indiquent aux communes ce qu'elles doivent financer pour assurer la compétence. Certaines communes demandent même l'autorisation de la DCT avant d'affecter le FDD à tel ou tel poste de dépense, ce qui va bien évidemment à l'encontre du principe de libre administration.

Le FDD ne permet donc pas aux communes de mettre en œuvre les compétences qui leur ont été transférées. Tout au plus peuvent-elles concourir à la réalisation de certaines activités parmi les plus critiques, déterminées en concertation avec les services techniques déconcentrés, voire à leur instigation.

D'ailleurs **l'administration du FDD n'est pas réellement décentralisée** : la plupart des communes ne font que « reporter » les budgets préparés par les STD dans leur propre programmation budgétaire. En réalité, comme vu plus haut dans la Figure 11, le transfert de compétences n'est pas effectif dans tous les domaines et, compte-tenu du cadre légal du CGCT, le FDD se rapporte plus à des compétences partagées qu'à des compétences transférées.

Dans les faits, le **FDD n'est donc pas un outil de décentralisation dans la mesure où il ne donne pas les moyens aux communes de faire des usages différenciés des fonds transférés**. Dans le fonctionnement actuel du FDD, **on transfère l'exécution de la dépense** liée à l'exercice de la compétence **mais pas le pouvoir d'arbitrage sur la manière dont peut s'exercer la compétence à l'échelle locale**. Le pouvoir de décision reste au niveau de l'Etat prescripteur, par l'intermédiaire des services déconcentrés.

F. Conclusions du diagnostic du FDD

F.1. Un transfert sous-dimensionné

Le tableau ci-dessous met en perspective la situation des ressources financières locales sénégalaises par rapport à huit autres pays africains sur la période de 2008 à 2010.

Au Sénégal, les dépenses des collectivités territoriales représentent une faible part des dépenses du secteur public (4,03%). Ce chiffre est révélateur de la réalité de la décentralisation du pays. Si la situation est similaire pour les autres pays de la zone UEMOA, **la part réelle de la dépense publique que représentent les dépenses locales n'est pas à la hauteur des ambitions** de l'Acte III.

D'autre part, **la responsabilité du financement de la décentralisation repose lourdement sur les collectivités territoriales** sénégalaises : les recettes fiscales locales représentent en moyenne 60 à 70% des ressources globales des collectivités territoriales. Cette situation contraste avec celle du Mali où les recettes fiscales locales représentent en moyenne moins de 30% des ressources globales des collectivités territoriales (ce qui implique que **l'effort financier de l'Etat est nettement moins important au Sénégal, malgré la multiplicité des dispositifs de transferts**).

Tableau 7 - Positionnement du Sénégal en termes de dépenses locales et de fiscalité locale⁶

	Dépenses locales en % des dépenses publiques (Moyenne sur 2008-2010)	Recettes fiscales locales en % des ressources globales des CL (Moyenne sur 2008-2010)
Mali	8%	20 %-30 %
Sénégal	4,03%	60 %-70 %
Burkina Faso	4%	30 %-40 %
Côte d'Ivoire	4%	40%-50%
Bénin	3,7%	40%-50%
Togo	2,3%	40%-50%
Niger	2,3%	60 %-70 %

La dépendance des collectivités territoriales sénégalaises aux recettes fiscales locales est source d'inégalités. En effet, il existe une réelle hétérogénéité fiscale entre les différents échelons de collectivités territoriales : les départements ne disposent pas aujourd'hui de capacité fiscale. De plus, l'étendue des bases imposables diffère grandement d'une commune à l'autre. Les recettes fiscales sont faibles en valeur (2% de la fiscalité nationale⁷) et se concentrent essentiellement sur Dakar et son agglomération.

Ainsi, pour accroître les leviers de financement de la décentralisation, l'Etat sénégalais devra améliorer le recouvrement de la fiscalité locale (à travers des mécanismes incitatifs) et augmenter les transferts aux collectivités territoriales. Ces derniers peuvent fortement améliorer la situation financière des départements et de la majeure partie des communes sénégalaises, en particulier celle des communes les plus rurales et les plus pauvres. En effet, avec la communalisation intégrale, les anciennes communautés rurales devenues communes de plein exercice se sont vu attribuer des compétences qu'elles n'ont pas forcément les moyens d'exercer. Les maires des petites communes

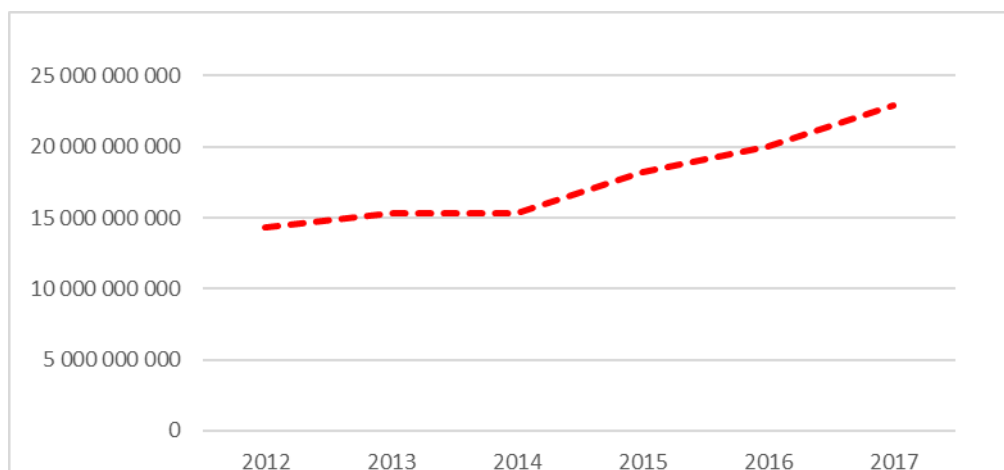
⁶ Hochet, Yatta, Sawadogo et Ouédraogo - *Livre blanc de la décentralisation financière dans l'espace UEMOA*, Labo citoyennetés, Décembre 2014

⁷ Présentation Powerpoint - Réforme de la fiscalité locale : réunion de réflexion stratégique – AFD et Groupe de la Banque Mondiale – Février 2017

soulignent en particulier combien il leur est difficile de couvrir leurs besoins les plus basiques, y compris en termes de frais de personnel.

Le FDD ne joue donc pas pleinement son rôle. Ce transfert de l'Etat doit permettre la couverture des besoins de fonctionnement des collectivités pour l'exercice des compétences transférées. Or le montant global de FDD alloué aux collectivités territoriales n'est pas aujourd'hui en mesure de couvrir ces besoins. En 2017, le FDD représentait **22,9 milliards de FCFA** (dont 14,5 milliards réservés au 557 communes et villes) et couvrait seulement **un cinquième des besoins de fonctionnement** des collectivités territoriales⁸.

Figure 21 - Evolution de la dotation de FDD en direction des collectivités territoriales



La forte augmentation du FDD entre 2014 et 2017 (+ 49% selon la Figure 21), n'a pas suffi à résoudre ce problème. Un effort supplémentaire est bien prévu dans le cadre du PROACT-Sen : il est envisagé de porter des deux principaux transferts (FECT et FDD) à au moins 20% du produit de la TVA perçu par l'Etat (contre 5,5% actuellement, répartis entre le FECT - 2%, et le FDD - 3,5%). Cela reviendrait quasiment à quadrupler les montants actuels de FDD.

Pour récapituler, le sous-dimensionnement de l'enveloppe globale du FDD produit les effets suivants :

- La **responsabilité du financement de la décentralisation repose lourdement sur les CT.**
- Les **montants unitaires sont très petits donc inefficaces** (en moyenne 1 100 CFA par habitant pour villes et communes !)
- le **FDD a cessé d'être un outil de décentralisation** : il ne permet pas l'autonomisation.

F.2. Un système de répartition cohérent avec ses objectifs mais inefficace

Au regard de l'appréciation qualitative du poids relatif des compétence transférées aux département et commune (voir détail en annexe 1), il est logique que les départements et communes plus peuplés, plus urbanisés et plus affectés par la pauvreté, reçoivent des dotations de FDD plus conséquentes.

⁸ Banque Mondiale (2017), *Aide-Mémoire -Mission de pré-évaluation (PACASEN)*

Cependant, si le **principe de répartition du FDD est cohérent avec les objectifs légaux initiaux, le système n'est pas efficace** car le volume de l'enveloppe est trop faible, d'autant plus que le nombre des CT a été multiplié par 8 avec l'Acte III.

Le volume de l'enveloppe globale donne lieu à **des montants unitaires de FDD faibles qui ne permettent pas d'avoir un véritable impact** sur les communes et les villes visées.

F.3. Un FDD dual

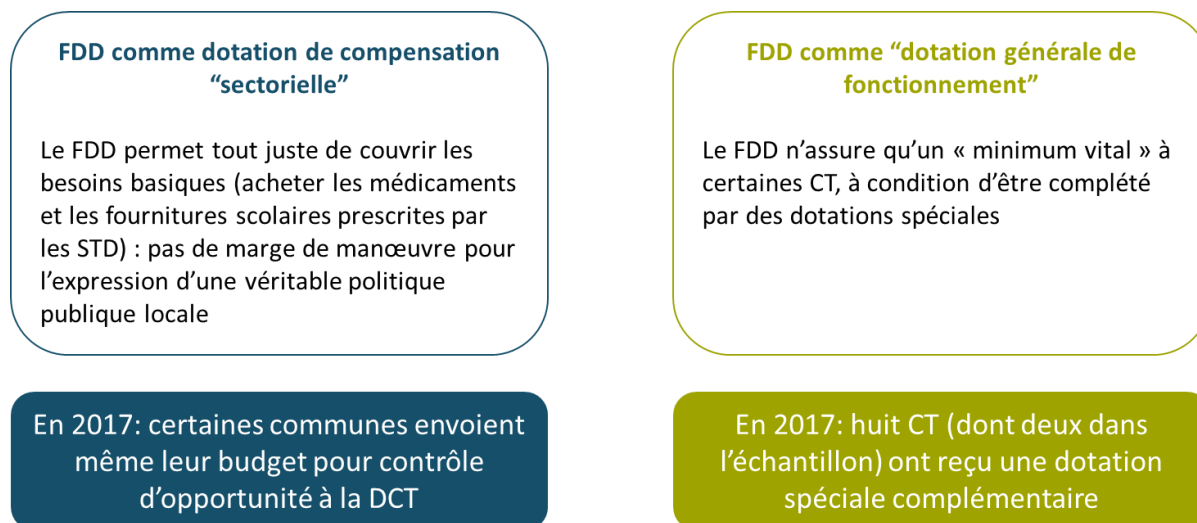
Troisième grande conclusion du diagnostic, le FDD n'est pas ce qu'il dit être :

- Selon la loi, le FDD a été créé en 1996 pour couvrir la charge des compétences transférées aux collectivités territoriales.
- Dans les faits, l'arrêté de répartition actuel distingue une dotation de fonctionnement et une dotation de compensation.

Cette dualité doit être mise en regard de besoins très contrastés :

- Les CT n'exercent pas les compétences transférées de la même manière.
- Elles font des usages divergents des dotations FDD.

Figure 22 - Le FDD : deux mécanismes de transfert en un



F.3.1. Le FDD comme dotation sectorielle

Comme illustré dans le tableau suivant, dans notre échantillon, les dépenses des communes pour les trois domaines considérés ne sont couvertes que pour 1/20ème à 1/5ème par le FDD – 1/6ème en moyenne. Ceci reste vrai même pour des communes très dépendantes des transferts de l'État (ex. Coubalan et Mekhe).

Tableau 8 - Contribution réelle du FDD au financement des compétences transférées dans l'échantillon (sur la base des enquêtes)

	Montants en FCFA					Total par habitant	Part financée par le FDD	En %	Population nationale
	Population	Santé & action sociale	Éducation	Jeunesse & sport	Total				
Anciennes communes d'arrondissement									3 145 869
Daliford	30 039	70 484 212	31 077 928	10 000 000	111 562 140	3 714	712	19%	
Fann Point E	17 605	278 345 906	164 709 018	40 000 000	483 054 924	27 439	2 780	10%	
Anciennes communautés rurales									6 208 558
Sandiara	28 200	173 880 000	90 720 000	35 000 000	299 600 000	10 624	550	5%	
Coubalan	11 888	2 511 024	16 068 194	2 000 000	20 579 218	1 731	632	36%	
Autres communes									3 708 114
Mekhe	22 333	13 500 000	28 500 000	129 000 000	171 000 000	7 657	1 455	19%	
Saly Portudal	26 123	78 607 321	85 910 271	46 104 350	210 621 942	8 063	1 585	20%	
PROJECTION NATIONALE (BASE POP.)								16%	13 062 541

Ces éléments tirés des enquêtes concernent toutefois à la fois les dépenses réalisées pour le fonctionnement et l'investissement dans les secteurs considérés.

Pour effectuer une projection plus réaliste, on peut s'appuyer sur les situations d'exécution budgétaire pour 2017 obtenues auprès de la DSPL (ci-dessous), qui tracent les dépenses de fonctionnement pour les secteurs de la santé, de l'action sociale, de l'éducation, de la jeunesse et des sports.

Tableau 9 – Exploitation des situations d'exécution des communes et villes de l'échantillon

	Recettes de fonctionnement			Dépenses de fonctionnement		
	Total	Dont FDD réalisé	FDD budgété	Total	Ligne 451 (santé & action sociale)	Ligne 441 (éducation, culture, jeunesse et sports)
Mekhe	152 567 130	46 000 000	46 000 000	142 499 211	17 899 635	19 648 225
Ziguinchor	1 347 537 653	98 000 000	98 000 000	1 347 210 408	103 000 643	35 000 000
Saly Portudal	771 283 666	21 000 000	21 000 000	674 066 623	23 977 847	47 463 822
Sandiara	144 388 133	19 000 000	49 235 000	152 043 304	3 000 000	-
Fann Point E Amitié	1 028 474 586	55 000 000	57 241 200	589 784 773	161 759 325	54 544 210
Coubalan	28 828 143	-	18 500 000	27 668 276	2 511 500	6 498 341
Daliford	374 284 311	29 000 000	30 000 000	383 309 562	13 423 985	48 859 762
Guediawaye	1 098 560 110	215 000 000	215 000 000	887 484 133	135 677 182	123 453 489
Thiès (Sitex 2016)	598 730 647	99 000 000	244 000 000	637 270 520	11 683 360	82 321 554
Total	5 544 654 379	582 000 000	778 976 200	4 841 336 810	472 933 477	417 789 403
Consolidation nationale	211 260 446 893	19 932 165 123	25 816 855 453	97 292 841 239	8 440 530 465	13 221 981 740

	Ratios		
	FDD réalisé / recettes de fonctionnement	FDD budgété / recettes de fonctionnement	Lignes 451+441 / FDD réalisé
Mekhe	30%	30%	82%
Ziguinchor	7%	7%	141%
Saly Portudal	3%	3%	340%
Sandiara	13%	28%	16%
Fann Point E Amitié	5%	6%	393%
Coubalan	0%	39%	n/a
Daliford	8%	8%	215%
Guediawaye	20%	20%	121%
Thiès (Sitex 2016)	17%	33%	95%
Total	10%	14%	153%
Consolidation nationale	9%	12%	109%

Une première conclusion est qu'on retrouve très clairement les trois catégories de collectivités locales déjà décrites :

- En saumon les communes très dépendantes du FDD (Meckhé, Sandiara, Coubalan) pour qui le FDD représente de l'ordre du tiers de leur fonctionnement total, et qui du fait de cette dépendance dépensent nettement moins en fonctionnement pour les secteurs considérés que leur allocation FDD ;
- En vert les communes peu dépendantes (Ziguinchor, Fann Point E, Saly Portudal, Dalifort) pour qui le FDD représente moins de 10% du fonctionnement total, et qui dépensent pour le seul fonctionnement des secteurs considérés entre 1,4 et 4 fois plus que le montant total du FDD (FDD compensation + FDD fonctionnement) ;
- En orange, les villes, également en situation de dépendance au FDD mais pour des raisons différentes, liées à la répartition des compétences entre elles-mêmes et les anciennes communes d'arrondissement.

Une deuxième conclusion est que si la consolidation nationale fait apparaître une dépense totale de fonctionnement, sur les principales compétences transférées, proche du montant total du FDD, cette situation combine en fait les trois types de collectivités ci-dessus et ne reflète pas les besoins réels. Ces besoins réels restent insatisfaits dans les collectivités aux ressources faibles.

Hors toutes données sur les besoins réels, qui requerraient des enquêtes et quantifications plus fines en fonction des taux d'équipement de chaque collectivité, nous proposons donc d'estimer les besoins au niveau national sur la base des dépenses de fonctionnement réalisées par les communes moins dépendantes des transferts de l'État – autrement dit, plus riches – pour l'exercice des compétences transférées. Ceci nous donne un ordre de grandeur, en approximation basse, des besoins qui devraient normalement être couverts par la partie « compensation » du FDD.

Par ailleurs, nous proposons pour cette estimation d'exclure Ziguinchor, dont les dépenses apparaissent basses au regard de sa population, et Fann Point E, qui a l'inverse subit des dépenses artificiellement élevées du fait du financement d'un centre de santé (Gaspard Camara) desservant un territoire beaucoup plus large.

En projetant la moyenne obtenue par habitant, à l'échelle de la population du Sénégal, nous retenons ainsi un besoin sectoriel en fonctionnement, pour la santé, l'action sociale, l'éducation, la jeunesse et les sports, de l'ordre de 31,1 Mds FCFA ; à comparer à une part « compensation » du FDD à destination des communes qui n'était en 2017 que de 13,1 Mds FCFA, **soit des besoins non couverts d'au minimum 18 Mds de FCFA pour la seule partie « compensation »**, hors besoins d'investissement qui resteraient à couvrir par d'autres ressources (BCI décentralisé, bailleurs, etc.)

F.3.2. FDD comme dotation de fonctionnement

Dans la mise en œuvre du FDD, la nécessité de soutenir directement le fonctionnement général des nombreuses collectivités s'est imposée et le FDD comprend donc déjà une part de dotation de « fonctionnement », mais même la dotation de « compensation » sert dans les faits à assurer les besoins de fonctionnement basique d'un large groupe de collectivités.

Une rapide analyse quantitative sur un échantillon de 108 communes⁹ permet de constater qu'alors même qu'elles sont supposées assumer les mêmes compétences, les communes présentent des budgets de fonctionnement et de personnel très disparates, y compris pour un même type de commune (voir graphiques ci-après).

Cette hétérogénéité des dépenses de fonctionnement et de personnel ne s'explique ni par le niveau de pauvreté, ni par la taille de la population des communes. Une explication pourrait être que certaines de ces communes dépensent des montants inférieurs à leurs besoins de fonctionnement car elles n'ont pas les moyens financiers nécessaires.

⁹ Comme pour l'analyse quantitative présentée en section D, l'étude des dépenses de fonctionnement et des dépenses de personnel repose sur un échantillon de 101 communes urbaines et 7 communes rurales. Etant donné le faible nombre de communes rurales représentées, on s'intéressera principalement aux caractéristiques des budgets des communes urbaines. Les communes les moins affectées par la pauvreté sont celles qui ont un taux de pauvreté inférieur au taux de pauvreté moyen des communes (55,7%). Les communes les plus affectées par la pauvreté sont celles qui ont un taux de pauvreté supérieur au taux de pauvreté moyen des communes (55,7%).

Les communes rurales ont une densité inférieure ou égale à 250 habitants par km². Les communes urbaines ont une densité supérieure à 250 habitants par km².

Figure 23 - Dépenses de fonctionnement en fonction de la population et du type de communes

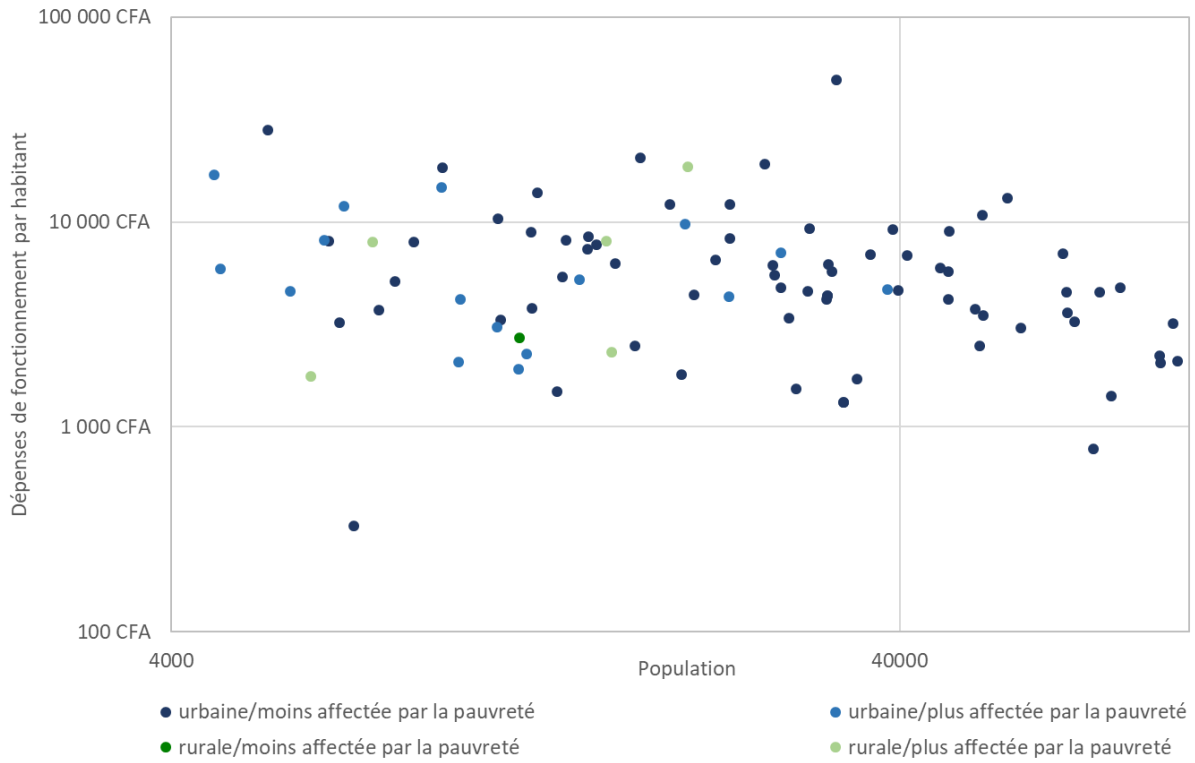
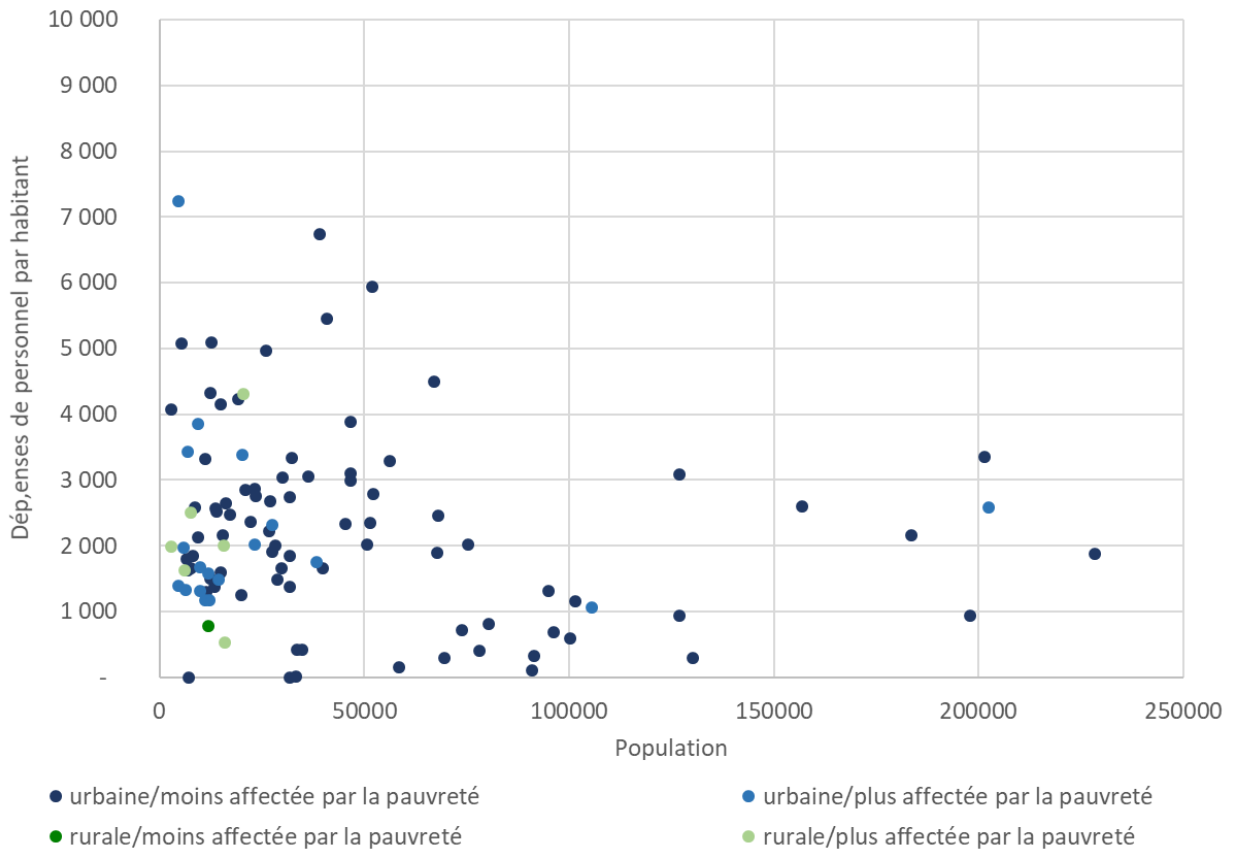


Figure 24 - Dépenses de personnel par habitant en fonction de la population et du type de communes



En tout état de cause, les analyses qui précèdent montrent que, si le FDD devait effectivement servir en partie comme dotation globale de fonctionnement, il conviendrait de revoir en profondeur le cadre juridique du FDD et son mécanisme de répartition.

Par ailleurs, dans l'attente de l'augmentation de l'enveloppe du FDD, il faudrait sans doute imaginer un mécanisme de transition qui orienterait l'essentiel du soutien de l'Etat au fonctionnement général des collectivités à celles qui en ont véritablement besoin. En effet, comme en témoigne le tableau suivant, le FDD ne revêt pas du tout la même importance d'une commune à l'autre et on peut se poser la question de son utilité, sinon politique, pour certaines collectivités parmi les plus riches et les plus dynamiques du Sénégal.

Tableau 10 - Incohérence du FDD avec les ressources différenciées des communes

	Gollere	Saint Louis
Types de communes	Commune urbaine, plus affectée par la pauvreté	Commune urbaine, moins affectée par la pauvreté
Dotations de FDD	17 M FCFA	98 M FCFA
Dépenses de fonctionnement	26,7 M FCFA	1,2 Mrds FCFA
<i>Dont rémunération du personnel</i>	11,4 M FCFA	657 M
<i>Dont achat de fournitures scolaires</i>	11,08 M FCFA	/
Part du budget de fonctionnement couvert par le FDD	64%	8%
Dépenses de fonctionnement par habitant	4 596,48 FCFA	5 967,92 FCFA

G. Recommandations

Les grandes recommandations qui suivent ont été co-élaborées avec les principales parties prenantes sénégalaises dans le cadre d'un atelier de restitution des travaux sur le FDD qui s'est tenu à Dakar le 28 Novembre 2018 (voir support de présentation de l'atelier et résultats des travaux de groupes en annexe 3).

G.1. Augmenter l'enveloppe globale du FDD

Le Sénégal porte de fortes ambitions en matière de décentralisation. Si la politique de décentralisation est déjà bien avancée sur le plan juridique et institutionnel, son cadre d'application reste encore à parfaire et surtout, les collectivités territoriales ne disposent pas des moyens financiers nécessaires pour satisfaire les objectifs légaux qui leur sont fixés. Le transfert de compétence ne s'est pas accompagné du transfert des moyens correspondants et ceci compromet l'efficacité de l'action locale, et par là, l'effectivité de la décentralisation.



ATELIER DE NOVEMBRE 2018. En réponse à la question « *Comment peut-on organiser le plaidoyer pour l'augmentation de l'enveloppe globale ?* » les participants de l'atelier ont proposé un portage large, multi-acteurs et une campagne de communication intensive basée sur le résultat d'études approfondies (options de ressources).

Le FDD, qui représente actuellement la moitié du soutien financier de l'Etat aux collectivités territoriales décentralisées est un instrument pivot de la décentralisation. Dans la manière dont il fonctionne actuellement, il vise à permettre aux collectivités territoriales d'assumer le coût des compétences transférées et plus largement d'assurer leurs dépenses de fonctionnement. Cependant, son dimensionnement global ne permet pas de le faire efficacement.

Ainsi l'un des principaux enjeux auquel devra répondre la réforme est bien celui de l'augmentation de l'enveloppe globale du FDD et parallèlement à cette augmentation progressive, la mise en place d'un mécanisme de répartition transitoire qui permettrait de reconcentrer les moyens disponibles sur les collectivités qui ont le plus besoin du soutien de l'Etat (ceci afin de renforcer l'efficacité du FDD dans son dimensionnement actuel).

G.2. Prendre acte de la dualité du FDD

Les analyses qui précèdent ont largement démontré que le FDD n'est plus ce qu'il dit être. Il convient donc de faire évoluer le dispositif (y compris son cadre juridique et réglementaire) pour qu'il réponde mieux aux besoins qui ont émergés dans le cadre de la mise en œuvre de la décentralisation.

Le Gouvernement du Sénégal reconnaît la double vocation du FDD ; même si la compensation du transfert de compétence doit rester la vocation première du FDD, force est de constater que les nouvelles collectivités territoriales décentralisées ont besoin d'un appui financier plus large de l'Etat pour assurer leur fonctionnement.



ATELIER DE NOVEMBRE 2018. A la question « *une part du FDD et les dotations spéciales doivent-elles rester des mesures d'exception / de transition alors que l'on connaît les difficultés structurelles de certaines collectivités ?* » les participants de l'atelier ont tous répondu oui, il faut « *prioriser les compétences sectorielles, tout en prenant en compte la réalité de certaines collectivités territoriales pour le fonctionnement* ».

La proposition est donc de créer à partir du FDD deux mécanismes de transfert distincts, dont la dénomination pourra évoluer :

- Une **dotation de fonctionnement**, qui assurera aux collectivités les plus démunies des moyens minimums pour se constituer en échelon de gouvernance décentralisée fonctionnel.

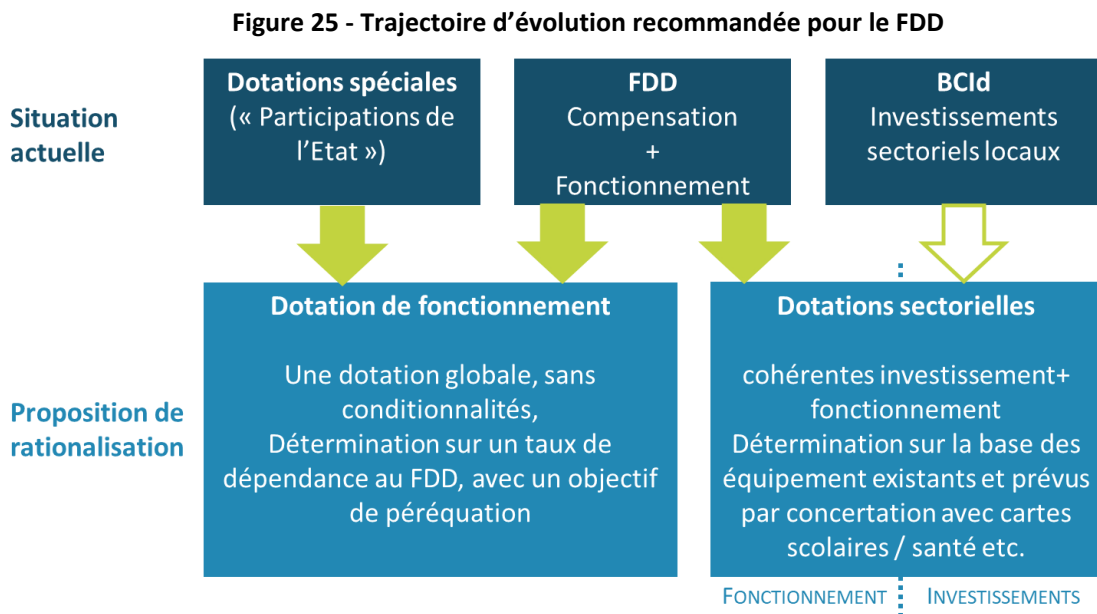
Cette dotation pourra faire entrer en jeu des mécanismes de péréquation pour renforcer la solidarité entre les communes et contribuer à l'équilibre des territoires.

Elle viendra progressivement remplacer l'allocation de « dotations exceptionnelles », des participations de l'Etat non récurrentes, négociées au cas par cas pour aider certaines collectivités à faire face à des difficultés en réalité structurelles. Ces dotations exceptionnelles pourront être ainsi réservées à la nécessité de répondre à de vraies situations d'urgence, conjoncturelles, et de faire face à de véritables imprévus (catastrophe naturelle, accident majeur, etc.)

- Une **dotation sectorielle**, qui permettront à l'ensemble des collectivités de jouer pleinement leur rôle dans l'exercice des compétences transférées qu'elles assurent dans les faits « en partage » entre elles et avec les services techniques déconcentrés.

Ce rôle dévolu aux collectivités pour l'exercice des compétences transférées doit se traduire dans la formulation de politiques publiques locales, le financement du fonctionnement des services dont elles ont la charge et le financement de la construction et de l'entretien d'infrastructures et d'équipements auxiliaires à ces services.

Ces préconisations sont illustrées en synthèse dans le schéma suivant.



G.3. Créer des dotations sectorielles efficaces et véritablement décentralisées

Les recommandations suivantes ont trait plus spécifiquement à la création de nouvelles dotations sectorielles à la faveur du processus de réforme du FDD. Un certain nombre de prérequis sont nécessaires pour ce faire.

Aujourd'hui, le FDD se rapporte à des compétences partagées plus qu'à des compétences transférées. Son administration n'est pas réellement décentralisée (la plupart des communes ne font que « reporter » les budgets préparés par les STD dans leur propre programmation budgétaire). Il y a enfin pour l'exercice d'une même compétence, une déconnexion importante entre les postes de dépenses d'investissement et de fonctionnement.

Par conséquent, dans le prolongement des initiatives de la DCT pour « orienter » l'exercice des compétences transférées (formation de comités locaux de Santé, d'éducation, création de « Fiches » à compléter par les maires sur les neuf domaines de compétences etc.) il est recommandé de **remettre à plat divers sujets** et rédiger un **manuel opérationnel complet d'exécution du FDD** qui préciserait les dépenses à prendre en charge et les marges de manœuvre réelles pour la mise en œuvre de politiques publiques locales dans les domaines concernés.

Les actions à entreprendre pour la remise à plat du système et la transformation du FDD en véritable outil de la décentralisation ont trait aux quatre grands enjeux suivants.

Rebalayer le partage des compétences et préciser les relations entre l'Etat et les collectivités pour l'exercice des compétences transférées

Sur un plan théorique, il convient d'aller plus loin dans l'interprétation des dispositions du CGCT et créer un référentiel précis permettant véritablement **clarifier les rôles et responsabilités de chaque acteur** dans le dispositif de prise en charge des compétences qui en réalité sont partagées (entre collectivités territoriales décentralisées, Services Techniques Déconcentrés, villes et communes...).

Dans la pratique, il faudra identifier des **mesures et des méthodes spécifiques pour créer ou renforcer le dialogue, la bonne communication, la concertation et la collaboration entre les structures locales et les services les déconcentrés** de l'Etat pour la formulation commune des besoins et la prise en charge effective de la compétence. Cela suppose aussi **une réelle déconcentration** : les services techniques déconcentrés doivent véritablement disposer de toutes les informations nécessaires sur les besoins et les programmes sectoriels et **d'un vrai pouvoir de décision** pour la bonne application de normes sectorielles et l'exécution des lignes directrices formulées par les ministères sectoriels.

Retrouver une cohérence entre décentralisation des fonds et des décisions

L'autonomie des collectivités territoriales dans la définition de véritables politiques publiques locales dans les domaines de compétences transférées et pour l'utilisation des dotations sectorielles reste aujourd'hui très relative.

Pour que le FDD soit véritablement un instrument de décentralisation, il faut que son affectation puisse relever, au moins en majeure partie du pouvoir de décision du maire. Il paraît donc important de **préciser le processus de prise de décision dans l'utilisation du FDD afin de permettre l'application effective du principe de la libre administration des collectivités territoriales dans la gestion du FDD.**

L'exercice de certaines compétences implique de répondre à des besoins basiques, de vraies nécessités (achat de fournitures scolaires ou de médicaments) : est-il nécessaire et pertinent que les communes continuent à jouer le rôle d'acheteurs pour ces produits indispensables ? Des achats groupés gérés par les Ministères sectoriels ne permettraient-ils pas de renforcer l'efficacité de la commande publique ?

Retrouver une cohérence investissements / fonctionnement

Il y a aujourd'hui une déconnexion importante entre les investissements et le fonctionnement en lien avec presque chacune des compétences transférées :

- La cohérence entre les investissements programmés par l'Etat, y compris via les « Budgets Consolidés d'Investissement décentralisés » et ceux programmés par les collectivités territoriales n'est pas garantie car les processus de programmation de investissements restent déconnectés.
- Les efforts d'investissements effectivement consentis par les collectivités territoriales qui financent de nouveaux équipements sur ressources propres ne sont pas facilement pris en compte et intégrés dans les inventaires des services sectoriels déconcentrés ou centraux.

Par conséquent, les ressources nécessaires à la couverture des dépenses de fonctionnement et d'entretien induites par les nouveaux investissements ne sont pas prises en compte de manière suffisamment rigoureuse pour assurer la bonne marche des services.

Observer et mesurer l'exercice des compétences

La décentralisation est un processus continu, mis en œuvre dans un temps long, dépendant de la situation macro-économique du pays et de la montée en compétence et en autonomie des collectivités territoriales, nécessairement progressive. De ce fait, il est évident qu'évaluer le coût des compétences à un instant t ne suffit pas à orienter les politiques de transfert financier de l'Etat sur le long terme. Il convient donc de **mettre en place un dispositif pérenne et inclusif de suivi et d'actualisation réguliers des compétences effectivement exercées et des coûts correspondants**.

Ce dispositif est bien anticipé dans le projet de création d'un Conseil National de Développement des Collectivités Territoriales (CNDCT) préparé par la DCT en 2018. Ce projet prévoit que le CNDCT soit chargé, entre autres choses « *d'évaluer les compensations financières allouées en contrepartie des transferts de compétences de l'État aux collectivités territoriales et des extensions et créations de compétences impactant les collectivités territoriales* ». Il prévoit la création au sein du CNDCT d'une « *Commission nationale des Finances locales et d'Evaluation des Charges* ».

Il est prévu que la Commission propose CNDCT « *les compensations financières à allouer aux collectivités territoriales suite à l'évaluation des charges résultant des transferts de compétences, des extensions et créations de compétences par l'État* » et « *le bilan financier de l'évolution des charges transférées aux collectivités territoriales* ».

Dans le projet de décret consulté (article 8), la commission est présidée par le Ministre chargé des Collectivités territoriales, et a comme Vice-président le Président de l'Union des Associations des Elus locaux ; elle comprend en outre :

- le Directeur général du Budget
- le Directeur général de la Comptabilité publique et du Trésor
- le Directeur général des Impôts et des Domaines
- le Directeur général de l'Administration territoriale
- le Directeur général de l'Agence de Développement local
- le Directeur général de l'Agence nationale de l'Aménagement du Territoire

- le Directeur des Collectivités territoriales
- cinq maires dont deux membres du bureau de l'Association des Maires du Sénégal
- trois présidents de Conseil départemental dont un membre du bureau de l'Association des Départements du Sénégal

Elle peut s'adjoindre de toute autre compétence pouvant éclairer ses travaux et avoir donc recours à des conseils spécifiques pour des travaux d'investigation et de modélisation du coût des compétences transférés tels que ceux réalisés dans le cadre de notre prestation.

Nous recommandons **d'impliquer les ministères sectoriels concernés par le transfert de compétences**, soit au sein de la commission, soit par le biais de dispositifs auxiliaires, afin d'éclairer les travaux de la commission, par **la détermination et la communication des objectifs de service et des normes d'équipement**.

G.4. Institutionnaliser une dotation de fonctionnement

Les recommandations suivantes ont trait plus spécifiquement à la création d'une nouvelle dotation de fonctionnement à la faveur du processus de réforme du FDD. Plusieurs prérequis sont nécessaires.

On constate aujourd'hui que, malgré la distinction entre la part « fonctionnement » et la part « compensation » du FDD (qui n'est pas conforme aux dispositions actuelles du CGCT), l'ensemble de la dotation est utilisé, par les collectivités territoriales à faible autonomie financière – c'est-à-dire les départements, trois villes et un grand nombre de communes notamment parmi les ex-communautés rurales, comme une pure **dotations globale de fonctionnement**. Il semble essentiel d'acter cet état de fait dans la définition légale du FDD, à travers une revue des dispositions du CGCT.

Dans ce contexte, une **réflexion approfondie sur la relation entre villes et anciennes communes d'arrondissement** semble indispensable. Au lieu de la complémentarité attendue, il y a aujourd'hui un télescopage et/ou une concurrence entre villes et communes dans la prise en main et la gestion de la compétence. Il est donc indispensable de procéder à une répartition des rôles (et donc des fonds) entre villes et communes pour favoriser cette complémentarité nécessaire et la mutualisation des ressources.

Les actes de dévolution des biens entre villes et communes pour la prise en charge du patrimoine devraient être revus pour **mieux tenir compte des capacités de gestion technique et financière des différentes entités et envisager des transferts plus progressifs pour assurer la continuité et le maintien de la qualité des services concernés**.

Enfin il conviendrait, dans le cadre de ces travaux, de **créer les conditions d'une véritable intercommunalité** et d'éviter la déconnexion actuelle entre les conseils des villes et les conseils communaux qui aboutissent à exercer deux gouvernances décentralisées exerçant les mêmes compétences sur un même territoire.

Dans le cadre de la réforme du FDD sur le volet fonctionnement, pour tenir compte du fait que l'augmentation de l'enveloppe globale du FDD se fera progressivement et ne permettra pas immédiatement de résoudre le problème de la « dispersion » et de la petite taille des montants unitaires de FDD si ceux-ci doivent être alloués à l'ensemble des nombreuses collectivités territoriales procédant de l'acte III, nous recommandons de procéder en deux temps.

- à court terme, la recherche d'un **effet de péréquation** est indispensable, avec une allocation qui bénéficierait exclusivement aux collectivités territoriales « fortement dépendantes ». En effet l'insuffisance des fonds FDD actuels oblige à se concentrer sur celles-ci même si une allocation globale de fonctionnement est intéressante pour les collectivités territoriales dans leur ensemble. Dans tous les cas, il est nécessaire **d'établir des critères objectifs et explicites** pour ce type de dotation.
- à moyen terme, l'introduction graduelle d'un **mécanisme d'incitation à la performance** dans le dispositif serait souhaitable. Il devrait être défini sur la base de conditionnalités stratégiques à définir dans de prochaines étapes de mise en œuvre de la réforme.

H. Feuille de route 2022

La réforme du FDD est plus complexe à mettre en œuvre que celle du FECT, et si certaines méthodologies développées dans le cadre de la réforme du FECL/FECT peuvent être mobilisées, notamment pour la détermination de la formule précise de répartition du FDD réformé (voir annexe 5), il convient de bien séquencer les travaux et de procéder par étapes.

Nous proposons donc, en conclusion de ce rapport, une feuille de route sur trois ans permettant de préciser l'ordre des actions à mettre en œuvre et les acteurs impliqués à chaque étape. Cette feuille de route est synthétisée dans la figure 26 ci-dessous.

Le calendrier de réalisation à 3 ans suppose qu'à l'étape 2a ci-dessous, une augmentation progressive des fonds du FDD soit décidée par le Gouvernement du Sénégal ; et que cette augmentation soit suffisamment significative pour avoir un impact dès 2022-2023. En effet, les consultations tenues lors de la présente étude ont démontré qu'il serait particulièrement difficile politiquement de faire adopter une réforme qui verrait baisser les dotations FDD de plus qu'un tout petit nombre de communes. En d'autres termes, à volume total identique on ne peut modifier la répartition des fonds, et toute réforme resterait alors purement faciale et sans impact.

Le calendrier de réalisation pourrait être accéléré, et l'impact d'une réforme plus visible et direct, si un bailleur acceptait le principe de soutenir financièrement le fonctionnement des collectivités locales sur une période de quelques années, en abondant les ressources financières du FDD (par exemple à travers un instrument financier de type aide budgétaire ou Programme Pour les Résultats) pendant que l'abondement global du FDD par les finances nationales atteigne une cible plus cohérente avec les objectifs de décentralisation du Gouvernement (cf. parties F.1 et F.3).

Dans tous les cas, les principales étapes nécessaires à la réforme sont les suivantes.

0. Condition préalable (T1 2019)

Suite à l'atelier de novembre 2018, il convient de faire valider le principe de refonte du FDD en deux mécanismes de transfert distincts par le nouveau Gouvernement issu des prochaines élections. La DCT et les instances représentatives des collectivités territoriales seront les fers de lance de ce processus.

1. Amendement législatif (T2-T3 2019)

L'amendement législatif au CGCT a pour objectif **d'entériner la double vocation du FDD**, par la création :

- d'un Fonds de compensation
- d'un Fonds de fonctionnement.

L'amendement prévoit, dans une phase transitoire (2019-2020), de maintenir le système de répartition actuelle du FDD, mais permet l'évolution ultérieure de ses deux parties :

- Pour le Fonds de compensation, sur la base de la mise en place par décret d'un observatoire des finances locales et de la décentralisation (ou toute autre appellation) ;
- Pour le Fonds de fonctionnement, sur la base de critères objectifs fixés par décret. De manière similaire au décret du FECT, ce décret devra préciser les objectifs de la répartition, les critères à

utiliser, et renvoyer à des textes d'application réglementaires (manuel approuvé par arrêté, par exemple) pour le calcul effectif des dotations de chaque collectivité.

Une proposition très préliminaire d'amendement au Titre III du Livre II (Art. 320 à 328) de la Loi 2013-10 portant Code des Collectivités Territoriales est incluse en Annexe 6.

2. Conception des nouveaux dispositifs de dotation du FDD

Ces étapes préparatoires de concertation pourront être menées en parallèle.

2. a. Négocier une trajectoire d'augmentation du Fonds avec le Ministère des Finances (T2/T3/T4 2019)

Des éléments de plaidoyer en faveur de l'augmentation de l'enveloppe globale sont proposés en annexe 4 du présent rapport et mis à disposition du MGTDAT et des élus qui pourront porter cet argument à travers les associations et organisations faitières, les associations parlementaires (ex : AMS, UAEL, ADS).

Selon les conclusions de l'atelier de Novembre, il sera nécessaire d'approfondir fondements techniques du plaidoyer pour compléter tous les éléments déjà disponibles par une étude d'opportunité sur les sources de financement permettant d'alimenter efficacement la trajectoire d'augmentation et éventuellement des prestations pour l'organisation de campagnes de sensibilisation, communication et concertation sur ce sujet. Des réflexions devraient également être menées sur l'opportunité d'introduire progressivement des conditionnalités et des mécanismes d'incitation à la performance dans l'évolution de la dotation du FDD – fonctionnement. Ces travaux complémentaires pourraient être pilotés par la DCT ou par l'ADM pour le compte de cette dernière, possiblement en mobilisant des ressources du PACASEN.

2. b. Engager un dialogue avec les Ministères sectoriels (2019 - 2021)

L'organisation du dialogue entre le MGTDAT et les Ministères sectoriels, engagé notamment dans le cadre de l'atelier de novembre sur le FDD (annexe 3) qui a bénéficié de la participation très éclairante de représentants du Ministère de l'Education, a pour objectif la remise à plat des transferts sectoriels. Ce dialogue pourra se faire, au moins en partie, dans le cadre des travaux de la Commission Nationale des Finances locales et d'Evaluation des Charges une fois que le CNDCT aura été institué, aussitôt que possible au cours de l'année 2019.

Les travaux sont importants et différentes phases et thématiques d'étude doivent être programmées pour alimenter ce débat compliqué (discussion sur les normes sectorielles, matrice de répartition des rôles, modélisation des besoins financiers par secteur pour le fonctionnement et l'investissement, refonte du BCId etc.)

2. Opérationnalisation de la réforme

Cette dernière étape correspond à la mise en place de la réforme du FDD pour les deux dotations, étant entendu que l'application (versement effectif de l'allocation) de la dotation de fonctionnement pourrait intervenir plus rapidement (2021) que la dotation compensation, plus complexe (2022). Les deux processus seraient donc probablement déconnectés.

Elle implique des études d'opérationnalisation (modélisation et rédaction des projets de décrets, rédaction de manuels de procédures) et l'adoption des textes d'application pour les deux nouveaux mécanismes. Une étape finale de communication et de diffusion des bonnes pratiques est également proposée pour assurer le bon déroulement du processus de réforme.

3. a. Mettre en place une nouvelle dotation de fonctionnement (T1 2020)

La conception de formule de répartition de la dotation sera tributaire des décisions de l'Etat et de la prévision de dimensionnement à moyen terme de l'enveloppe globale du FDD, en fonction des décisions prises par le Gouvernement. Un système de transition devra être défini : en attendant une augmentation substantielle de l'enveloppe globale, il sera nécessaire d'orienter prioritairement la répartition du FDD vers les communes ayant peu de ressources financières afin qu'elles puissent répondre à leurs besoins de fonctionnement.

La méthodologie à appliquer (définition des principes => choix des critères => détermination de la formule de répartition) pourra s'appuyer sur les éléments de modélisation fournis en annexe 5, elle est bien maîtrisée par les services de la DCT qui l'a utilisée pour la réforme du FECT.

3. b. Mettre en place une nouvelle dotation sectorielle (T3 2021)

Le processus correspondant à la mise en œuvre d'une nouvelle dotation sectorielle sera informé par les conclusions des discussions avec ministères sectoriels, elle ira de pair avec une refonte des systèmes de transferts sectoriels pour l'investissement (Budget Consolidés d'Investissement décentralisés et autres systèmes de déconcentration du financement des investissements sectoriels).

Figure 26 - Feuille de route de la réforme du FDD

	2019												2020												2021												2022		
	janvie	févrie	mars	avril	mai	juin	juillet	août	septe	octot	noven	décér	janvie	févrie	mars	avril	mai	juin	juillet	août	septe	octot	noven	décér	janvie	févrie	mars	avril	mai	juin	juillet	août	septe	octot	noven	décér	janvie	févrie	mars
mois	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39
0. Validation du projet de refonte du FDD en 2 instruments distincts																																							
1. Amendement législatif avec décret provisoire FDD																																							
Adoption du décret CNDCT et mise en place de la Commission Nationale nationale des Finances locales et d'Evaluation des Charges																																							
Dotations FDD selon le système de répartition actuel (versement des allocations)																																							
2.a. Négociation avec le MEFP sur trajectoire d'augmentation de l'enveloppe globale du FDD																																							
3.a. Préparation à la mise en œuvre du "FDD - fonctionnement" et Dotations FDD-Fct. selon la nouvelle formule de péréquation																																							
2.b. Dialogue interministeriel pour la remise à plat des transferts sectoriels																																							
3.b. Préparation à la mise en œuvre du "FDD - sectoriel" et Dotations FDD-Comp. selon la formule de répartition révisée																																							
Campagne de communication et de formation pour la mise en œuvre des dotations de FDD réformés (diffusion des manuels de procédure)																																							









Annexe 1 – Appréciation qualitative du poids des compétences transférées

Appréciation du coût des compétences transférées au niveau communal

Les figures suivantes présentent une appréciation qualitative du poids des compétences transférées par la loi 2013-10 dans les budgets communaux. Ces compétences sont regroupées en fonction de facteurs d'accroissement des coûts considérés. Ces facteurs sont les suivants : taille de la population, superficie de la commune, taux de pauvreté, appartenance au milieu urbain ou rural.

Ce classement des compétences transférées et de leur coût permet d'identifier les caractéristiques des communes qui seront les plus affectées par le transfert progressif des compétences. Il permet d'établir les conclusions suivantes :

- **Toutes les communes ont à prendre en charge un certain nombre de compétences réglementaires.** Il s'agit d'actions obligatoires dont le coût de fonctionnement est fixe et uniforme quel que soit le type de communes. Les communes ont besoin d'un niveau plancher de FDD afin d'assumer cette responsabilité.

Compétences avec coûts réglementaires	Coûts
<i>Environnement et gestion des ressources naturelles</i>	
- L'élaboration des plans communaux d'action pour l'environnement et la mise en défens	
<i>Planification</i>	
- L'élaboration et l'exécution du plan de développement communal (PDC), en articulation avec les Plan de développement de la ville ;	
- La mise en œuvre du contrat plan avec l'État pour la réalisation de projets de développement.	
<i>Aménagement du territoire</i>	
- La commune donne son avis sur le projet du schéma d'aménagement du territoire du département et en assure l'opérationnalisation des options.	
<i>Urbanisme et habitat</i>	
- L'élaboration du plan directeur d'urbanisme (PDU) du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU), des plans d'urbanisme de détail des zones d'aménagement concerté, de rénovation urbaine et de remembrement ;	
- Les lotissements, leur extension ou restructuration ;	
- La délivrance des accords préalables de certificats d'urbanisme, de permis de construire (à l'exception de celles délivrées par le ministre chargé de l'urbanisme), de permis de démolir et de clôturer;	
- L'autorisation d'installation et de travaux divers.	

- Les compétences les plus coûteuses (santé, éducation, assainissement) pèsent plus lourdement sur les **communes les plus peuplées et les plus urbaines**.

Compétences avec des coûts de fonctionnement corrélés à la population

Coûts

Santé, population et action sociale

- La participation à la couverture maladie universelle ;
- La construction, la gestion, l'équipement et l'entretien des postes de santé, maternités centres de santé et cases de santé / Le recrutement et la mise à disposition de personnel d'appui;
- La mise en œuvre des mesures de prévention et d'hygiène.



Culture

- La collecte de la tradition orale des contes, mythes, proverbes, symboles et valeurs.



Education, alphabétisation, promotion des langues nationales et de la formation professionnelle

- La construction, l'équipement et le recrutement de personnel d'éducation et d'appoint pour les écoles élémentaires, préscolaires, daaras, écoles communautaires de base et écoles franco-arabe. / Participation à la gestion et à l'administration des écoles élémentaires, préscolaires, daaras, écoles communautaires de base et écoles franco arabes.
- La promotion des langues nationales et de la tradition orale.



Compétences avec des coûts de fonctionnement corrélés à la population et au milieu urbain

Coûts

Environnement et gestion des ressources naturelles

- La gestion des déchets et la lutte contre l'insalubrité.



Jeunesse, sport et loisirs

- La réalisation et la gestion d'infrastructures sportives de proximité ;
- La participation à l'organisation des compétitions sportives ;
- L'appui aux associatives sportives et culturelles et au Conseil communal de la Jeunesse ;
- Le recrutement et la prise en charge des personnels d'appui.



Culture

- La surveillance et la conservation des sites et monuments historiques;
- L'organisation de journées culturelles, de manifestations culturelles traditionnelles et de concours littéraires et artistiques ;
- La création et gestion des centres de lecture et d'animation culturelle (CLAC) ;
- Le recrutement et la prise en charge des personnels d'appoint.







Education, alphabétisation, promotion des langues nationales et de la formation professionnelle



- Le soutien à la formation professionnelle.



- **La pauvreté** contribue à augmenter les besoins des communes pour le financement de certaines compétences relativement coûteuses, en particulier dans le secteur de la santé et de l'éducation.

Compétences avec des coûts de fonctionnement corrélés à la population et à la pauvreté		Coûts
<i>Santé, population et action sociale</i>		
-	L'organisation et la gestion des secours au profit des nécessiteux.	
<i>Jeunesse, sport et loisirs</i>		
-	La promotion des activités socio-éducatives, sportives et de jeunesse.	
<i>Education, alphabétisation, promotion des langues nationales et de la formation professionnelle</i>		
-	Les soutiens scolaires / L'allocation et la répartition de bourses et d'aides scolaires;	
-	Mise en œuvre du plan communal de lutte contre l'analphabétisme, recrutement et formation des alphabétiseurs.	

- Enfin, certaines compétences moins coûteuses en comparaison sont supportées **par les communes les plus rurales et les plus étendues.**

Compétences avec des coûts de fonctionnement corrélés à la superficie et au milieu rural		Coûts
<i>Environnement et gestion des ressources naturelles</i>		
-	La gestion des forêts de terroirs, des sites naturels d'intérêt local et d'aires protégées;	
-	La création de mares artificielles et retenues collinaires notamment à des fins agricoles.	

Afin d'accompagner le transfert des compétences de l'Etat aux communes, le FDD doit être orienté en priorité vers les communes supportant des coûts de fonctionnement importants. Il est donc attendu que les communes plus urbanisées, plus peuplées et où le taux de pauvreté est plus important reçoivent des dotations de FDD plus conséquentes.

Appréciation du coût des compétences transférées au niveau départemental

Les figures ci-dessous permettent de dresser une appréciation qualitative du poids des compétences transférées par la loi 2013-10 dans les budgets départementaux. Celles-ci sont classées en fonction de facteurs qui influent sur leur poids : population, pauvreté et caractéristiques géographiques.

Ce classement des compétences transférées et de leur coût identifie les caractéristiques des départements qui seront les plus affectées par le transfert progressif des compétences.

- **Les départements supportent une part importante de compétences réglementaires**, dans des domaines variés (environnement et gestion des ressources naturelles, planification, aménagement du territoire, urbanisme et habitat). Si les coûts de fonctionnement de ces compétences réglementaires ne sont pas élevés, ils nécessitent cependant que chaque département ait accès à un niveau minimum de ressources financières.

Compétences avec coûts réglementaires	Coûts
<p><i>Environnement et gestion des ressources naturelles</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - L'élaboration et mise en œuvre de plans départementaux d'actions de d'urgence et de prévention des risques et des plans d'action locale pour l'environnement; - La répartition des quotas d'exploitation forestière entre les communes; - La création et la gestion des zones protégées et sites naturels d'intérêt départemental; - La délivrance d'autorisation d'amodiation de chasse, après avis du conseil municipal ; - L'autorisation de défricher après avis du conseil municipal concerné / La délivrance de permis de coupe et d'abattage. 	
<p><i>Jeunesse, sports et loisirs</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - L'appui aux ligues, à l'Organisme régional de Coordination des Activités de Vacances et au Conseil régional de la Jeunesse/ L'appui aux districts, à l'Organisme départemental de Coordination des Activités de Vacances et au Conseil départemental de la Jeunesse; - L'autorisation d'ouverture des collectivités éducatives après avis du conseil municipal concerné. 	
<p><i>Education, alphabétisation, promotion des langues nationales et de la formation professionnelle</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - L'élaboration et la mise en œuvre du plan départemental de développement de l'éducation et de la formation ; - L'appui au fonctionnement des organes de gestion au niveau régional ; - La promotion de l'éducation inclusive ; - La promotion des valeurs civiques et de la citoyenneté active. 	
<p><i>Aménagement du territoire</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Le département élabore et met en œuvre son schéma d'aménagement du territoire. 	
<p><i>Urbanisme et habitat</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - L'approbation des schémas directeurs et d'urbanisme (SDAU) ; - Le soutien à l'action des communes en matière d'urbanisme et d'habitat. 	

- Les départements les plus peuplés ont à prendre en charge **un grand nombre de compétences et notamment les plus coûteuses** (santé et éducation).

Compétences avec des coûts de fonctionnement corrélés à la population

Coûts

Santé, population et action sociale

- La participation à la couverture maladie universelle ;
- La gestion et l'entretien des hôpitaux niveaux 1 et 2.



Education, alphabétisation, promotion des langues nationales et de la formation professionnelle

- La construction, l'équipement de lycées d'enseignement technique et lycées professionnels / La construction de centres d'enseignement technique et de formation professionnelle / L'équipement et l'entretien des lycées et collèges d'enseignement général et participation à leur gestion par le biais des structures de dialogues et de concertation;
- La création d'une bourse des métiers ;
- La participation à l'acquisition de manuels, de fournitures scolaire et de matériels didactiques pour les lycées d'enseignement technique et professionnels, et les centres de formation professionnelle / La participation à l'acquisition de manuels et de fournitures scolaire des lycées et collèges d'enseignement général ;
- La promotion du partenariat école/entreprises ;
- La participation à l'élaboration et à la mise en œuvre de la tranche départementale de la carte scolaire régional ;
- Le soutien à la formation professionnelle.



Jeunesse, sport et loisirs

- La réalisation, la gestion et l'entretien des infrastructures à statut départemental / La réalisation, la gestion et l'entretien des infrastructures sportives et socio-éducatives à statut départemental ou régional ;
- Le développement d'activités socio-éducatives ;
- La promotion des activités physiques et sportives au niveau départemental ;
- La participation à l'organisation des compétitions sportives.











Culture

- La promotion de la culture nationale et locale;
- La surveillance et la conservation des sites et monuments historiques/ La promotion et la valorisation des sites et monuments historiques;
- La participation à la recherche et à la découverte des vestiges préhistoriques ou historiques;
- La création et la gestion d'un orchestre départemental / La création et la gestion d'orchestres, d'ensembles lyriques traditionnels, de corps de ballets et de troupes de théâtre ;
- La gestion d'un musée départemental ;
- La création et la gestion d'établissements socioculturels, de bibliothèques.



- Enfin, les autres compétences affectent davantage des départements plus affectés par la pauvreté ou ayant des caractéristiques géographiques particulières.

Compétences avec des coûts de fonctionnement corrélés à la population et à la pauvreté		Coûts
<i>Santé, population et action sociale</i>		
-	La participation à l'entretien et à la gestion des centres de promotion et de réinsertion sociale ;	
-	L'appui au financement des projets productifs pour les populations déshéritées.	
<i>Education, alphabétisation, promotion des langues nationales et de la formation professionnelle</i>		
-	L'élaboration et la mise en œuvre du plan départemental d'élimination de l'analphabétisme;	
-	L'autorisation d'exercer comme opérateur en alphabétisation ;	
-	L'allocation et la répartition de bourses et d'aides scolaires.	
Compétences avec des coûts de fonctionnement corrélés aux caractéristiques géographiques du département		Coûts
<i>Environnement et gestion des ressources naturelles</i>		
-	La gestion des eaux continentales à l'exclusion des cours d'eau à statut national ou international ;	
-	La protection des eaux souterraines et de surface ;	
-	La lutte contre les incendies et protection de la nature.	

Annexe 2 – Enquête sur l’exercice des compétences transférées

[PhaseIII_FDD_Rapport_Annexe2-enquêtes.xlsx](#)

Annexe 3 – Atelier du 28 novembre 2018



Renforcement des capacités financières des municipalités au Sénégal

Restructuration du Fonds de Dotation de la Décentralisation (FDD)

28/11/2018



Déroulé de l'atelier

OBJECTIF: définir une feuille de route pour la refonte et la rénovation du Fonds de Dotation pour la Décentralisation mis en place en 1996



09h30-10h30

Présentation du FDD: diagnostic, enjeux et recommandations



10h30-11h00

Pause café



11h00-12h00

Réactions et débat



12h00-13h00

Travaux de groupes: questions-clés



13h00-14h00

Restitution des travaux par thèmes



14h00

Déjeuner

Sommaire

- 1** Introduction
- 2** Diagnostic général du FDD
- 3** Orientations pour la refonte du FDD
- 4** Feuille de route

1. Introduction

Enjeu : la méconnaissance du coût des compétences transférées

L'évaluation de la charge des compétences transférées est une tâche nécessaire mais longue et complexe.

- La plupart des **compétences ne sont pas exclusives** mais sont aujourd'hui partagées par différents échelons de gouvernance.
 - L'évaluateur aura donc des difficultés à estimer précisément les coûts supportés par chaque acteur pour une même compétence.
- Le coût d'un service public peut varier en fonction du **niveau de service rendu**, du **niveau d'équipement**, de la **localisation** et des **caractéristiques socio-économiques** de la collectivité territoriale.
 - L'évaluateur aura des difficultés à collecter les données nécessaires.
 - L'évaluateur doit connaître les normes de niveau de service attendu pour chaque compétence.
 - L'évaluateur ne pourra pas évaluer une seule fois le coût des compétences transférées.

Approche et méthodologie

Objectifs poursuivis pour l'évaluation du coût des compétences :

Engager un plaidoyer auprès du gouvernement à partir d'arguments chiffrés permettant de justifier la nécessaire augmentation progressive de l'enveloppe globale du FDD.

Méthode :

En première approche:

- Apprécier le **poids relatif des compétences transférés** en fonction des facteurs d'aggravation de ces coûts.
- **Évaluer le coût de trois compétences transférées** (Education, Santé et action sociale et Jeunesse et sports) **pour un échantillon de 9 communes et villes** reflétant la diversité des profils de CT: enquêtes de terrain pour dresser un état des lieux des compétences effectivement couvertes, des ressources dont disposent les CT pour exercer ces compétences et du potentiel de couverture de leur dotation de FDD.
- **Projeter les résultats pour une estimation « en grandes masses »** des besoins à l'échelle nationale.

Approche et méthodologie

Appréciation du coût des compétences transférées au niveau des départements

Compétences avec coûts réglementaires

Coûts

Environnement et gestion des ressources naturelles

- L'élaboration et mise en œuvre de plans départementaux d'actions de d'urgence et de prévention des risques et des plans d'action locale pour l'environnement;
- La répartition des quotas d'exploitation forestière entre les communes;
- La création et la gestion des zones protégées et sites naturels d'intérêt départemental;
- La délivrance d'autorisation d'amodiation de chasse, après avis du conseil municipal ;
- L'autorisation de défricher après avis du conseil municipal concerné / La délivrance de permis de coupe et d'abattage.



Jeunesse, sports et loisirs

- L'appui aux ligues, à l'Organisme régional de Coordination des Activités de Vacances et au Conseil régional de la Jeunesse/ L'appui aux districts, à l'Organisme départemental de Coordination des Activités de Vacances et au Conseil départemental de la Jeunesse;
- L'autorisation d'ouverture des collectivités éducatives après avis du conseil municipal concerné.



Education, alphabétisation, promotion des langues nationales et de la formation professionnelle

- L'élaboration et la mise en œuvre du plan départemental de développement de l'éducation et de la formation ;
- L'appui au fonctionnement des organes de gestion au niveau régional ;
- La promotion de l'éducation inclusive ;
- La promotion des valeurs civiques et de la citoyenneté active.



Aménagement du territoire

- Le département élabore et met en œuvre son schéma d'aménagement du territoire.



Urbanisme et habitat

- L'approbation des schémas directeurs et d'urbanisme (SDAU) ;
- Le soutien à l'action des communes en matière d'urbanisme et d'habitat.



Les départements supportent une part importante de compétences réglementaires, dans des domaines variés (environnement et gestion des ressources naturelles, planification, aménagement du territoire, urbanisme et habitat).

Approche et méthodologie

Appréciation du coût des compétences transférées au niveau des départements

Compétences avec des coûts de fonctionnement corrélés à la population

Santé, population et action sociale

- La participation à la couverture maladie universelle ;
- La gestion et l'entretien des hôpitaux niveaux 1 et 2.

Coûts



Education, alphabétisation, promotion des langues nationales et de la formation professionnelle

- La construction, l'équipement de lycées d'enseignement technique et lycées professionnels / La construction de centres d'enseignement technique et de formation professionnelle / L'équipement et l'entretien des lycées et collèges d'enseignement général et participation à leur gestion par le biais des structures de dialogues et de concertation;
- La création d'une bourse des métiers ;
- La participation à l'acquisition de manuels, de fournitures scolaire et de matériels didactiques pour les lycées d'enseignement technique et professionnels, et les centres de formation professionnelle / La participation à l'acquisition de manuels et de fournitures scolaire des lycées et collèges d'enseignement général ;
- La promotion du partenariat école/entreprises ;
- La participation à l'élaboration et à la mise en œuvre de la tranche départementale de la carte scolaire régional ;
- Le soutien à la formation professionnelle.



Les départements les plus peuplés ont à prendre en charge un grand nombre de compétences et notamment les plus coûteuses (santé et éducation).

Approche et méthodologie

Appréciation du coût des compétences transférées au niveau des communes et villes

Compétences avec des coûts de fonctionnement corrélés à la population et au milieu urbain

Environnement et gestion des ressources naturelles

- La gestion des déchets et la lutte contre l'insalubrité.

Coûts



Jeunesse, sport et loisirs

- La réalisation et la gestion d'infrastructures sportives de proximité ;
- La participation à l'organisation des compétitions sportives ;
- L'appui aux associatives sportives et culturelles et au Conseil communal de la Jeunesse ;
- Le recrutement et la prise en charge des personnels d'appui.



Culture

- La surveillance et la conservation des sites et monuments historiques;
- L'organisation de journées culturelles, de manifestations culturelles traditionnelles et de concours littéraires et artistiques ;
- La création et gestion des centres de lecture et d'animation culturelle (CLAC) ;
- Le recrutement et la prise en charge des personnels d'appoint.



Education, alphabétisation, promotion des langues nationales et de la formation professionnelle

- Le soutien à la formation professionnelle.



Les compétences les plus coûteuses (santé, éducation, gestion du cadre de vie) pèsent plus lourdement sur les communes les plus peuplées et les plus urbaines.

Approche et méthodologie

Appréciation du coût des compétences transférées au niveau des communes et villes

Compétences avec des coûts de fonctionnement corrélés à la population et à la pauvreté

Santé, population et action sociale

- L'organisation et la gestion des secours au profit des nécessiteux.

Coûts



Jeunesse, sport et loisirs

- La promotion des activités socio-éducatives, sportives et de jeunesse.



Education, alphabétisation, promotion des langues nationales et de la formation professionnelle

- Les soutiens scolaires / L'allocation et la répartition de bourses et d'aides scolaires;
- Mise en œuvre du plan communal de lutte contre l'analphabétisme, recrutement et formation des alphabétiseurs.



La pauvreté contribue à augmenter les besoins des communes pour le financement de certaines compétences relativement coûteuses, en particulier dans le secteur de la santé et de l'éducation.

Approche et méthodologie

Un échantillon représentatif de collectivités territoriales

- 2 villes: **Guédiawaye** et **Thiès**
 - 2 ex communes d'arrondissement: **Daliford** et **Fann Point E Amitié**
 - 2 ex communautés rurales: **Sandiara** et **Coubalan**
 - 3 communes « moyennes » dont un chef lieu de Département (**Ziguinchor**) et une « nouvelle » commune (**Saly Portudal**) et **Mekhe**
- ✓ *Diversité administrative*: différents types de collectivités; départements non inclus dans l'échantillon car trop dépendants du FDD.
 - ✓ *Diversité géographique*: arbitrage entre le besoin de couvrir un maximum de régions dans un délai restreint.
 - ✓ *Diversité de gestion*: des niveau de leadership variable dans l'échantillon.

Approche et méthodologie

Enquêtes de terrain: 3 étapes

- Transmission aux CT d'un questionnaire détaillé sur les ressources et les dépenses liées à l'exercice de trois des neuf compétences « transférées »; mobilisation, sensibilisation aux objectifs, incitation à la préparation des réponses au questionnaire
- Travail avec les CT sur le terrain pour compléter le questionnaire, dans la mesure du possible, rencontres avec l'ensemble des acteurs de terrain (CT + STD)
- Consolidation et comparaison avec les chiffres de situation d'exécution transmis par la DSPL, fiabilisation, analyse et projection des données.

2. Diagnostic global du FDD

« Deux outils en un »

Ce que dit la loi:

Le FDD a été créé en 1996 pour **couvrir la charge des compétences transférées** aux collectivités territoriales.

Ce qui s'est imposé « de fait »:

L'arrêté de répartition actuel distingue une **dotacion de fonctionnement** et une **dotacion de compensation**.

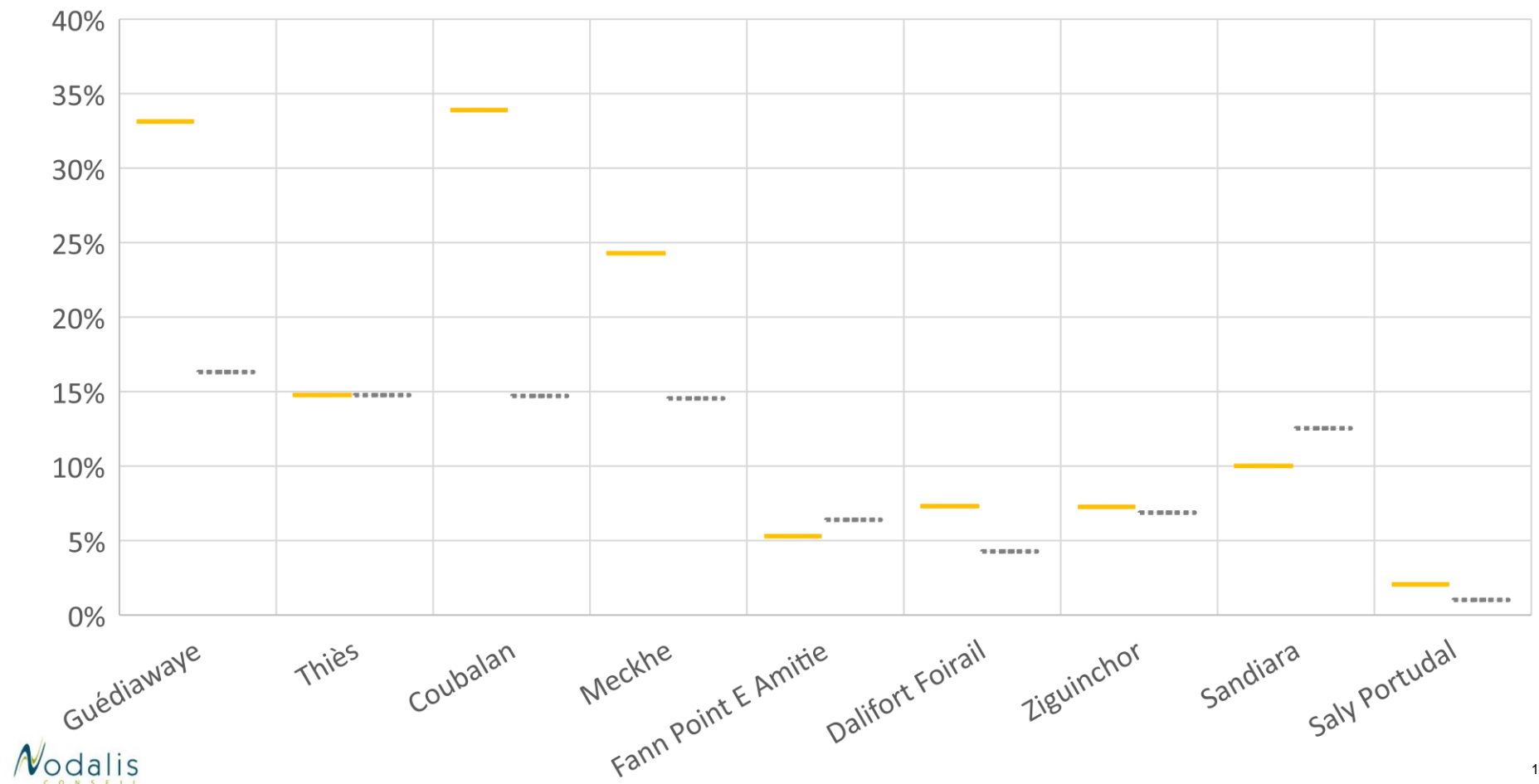
➡ Cette dualité doit être mise en regard de besoins très contrastés :

- Les CT n'exercent pas les compétences transférées de la même manière.
- Elles font des usages divergents des dotations FDD.

Trois grands profils de CT

Taux de dépendance aux transferts
(FDD+dotations spéciales)/recettes totales hors FECT et subv. d'investissement

■ Taux de dépendance (sur le réalisé) ■ budgétisé

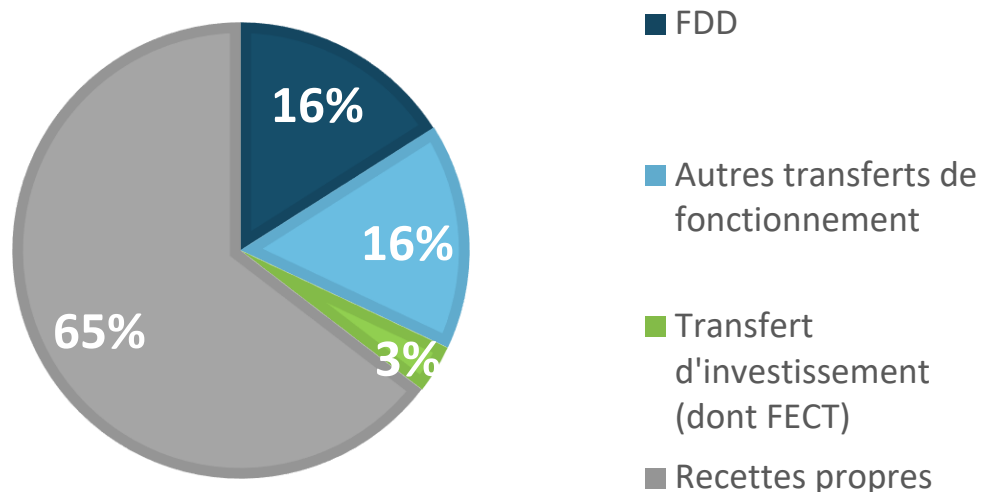


Groupe 1

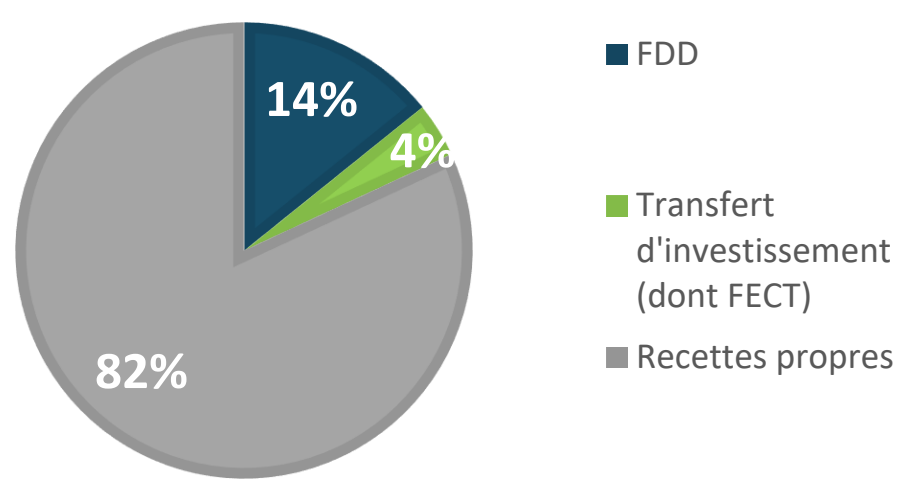
PRINCIPAUX ÉLÉMENTS ISSUS DES ENQUÊTES DE TERRAIN

- Le cas des villes (hors Dakar): le FDD couvre en moyenne le quart des budgets de fonctionnement

RECETTES RÉELLES DE LA VILLE DE GUÉDIAWAYE
(1,3 MD FCFA)



RECETTES RÉELLES DE LA VILLE DE THIES
(697 M FCFA)



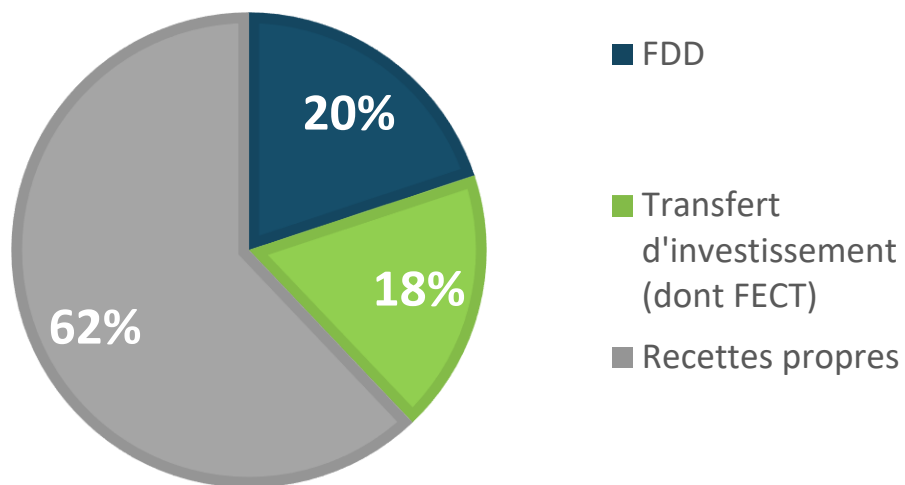
- Villes « dépossédées », survivent sous perfusion
- Problématique du partage des compétences et des ressources entre Villes et ex communes d'arrondissement cf. cas de Fann Point E et du centre de santé Gaspard Kamara

Groupe 2

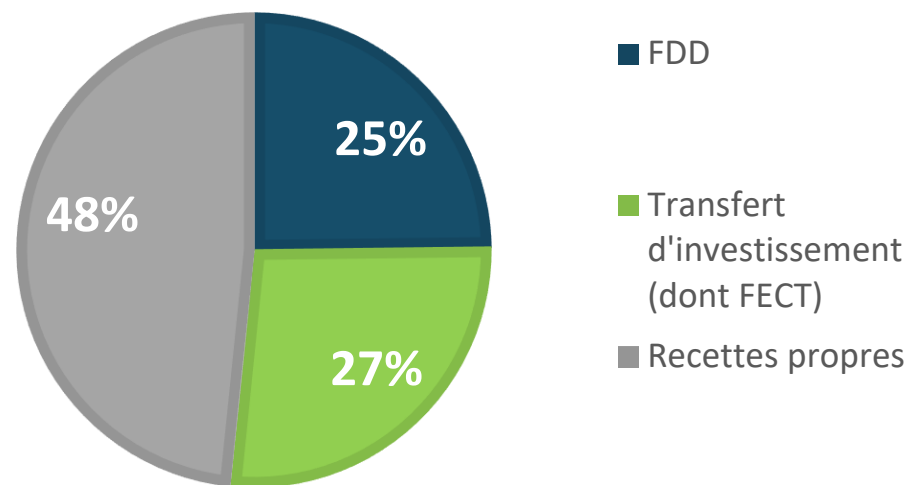
PRINCIPAUX ÉLÉMENTS ISSUS DES ENQUÊTES DE TERRAIN

- Le cas des CT « fortement dépendantes »; en particulier les ex-Communautés Rurales, qui, comme les Départements, n'ont pratiquement que le FDD pour vivre

RECETTES RÉELLES DE LA COMMUNE DE
MECKHE (230 M FCFA)



RECETTES RÉELLES DE LA COMMUNE DE
COUBALAN (74 M FCFA)



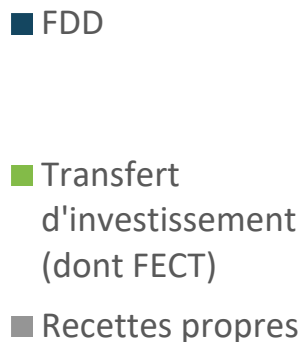
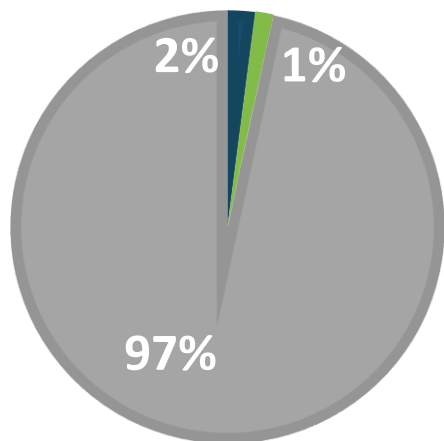
- Le FDD sert de dotation de fonctionnement et il est évident que allocations ne couvrent pas les compétences transférées

Groupe 3

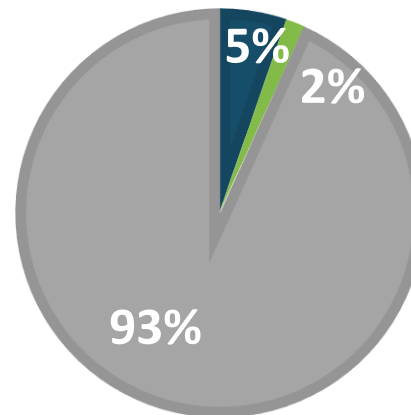
PRINCIPAUX ÉLÉMENTS ISSUS DES ENQUÊTES DE TERRAIN

- Le cas des CT « plus autonomes »; la part du coût des compétences transférées couverte par le FDD est minoritaire

RECETTES RÉELLES DE LA COMMUNE DE SALY PORTUDAL (1 MD FCFA)



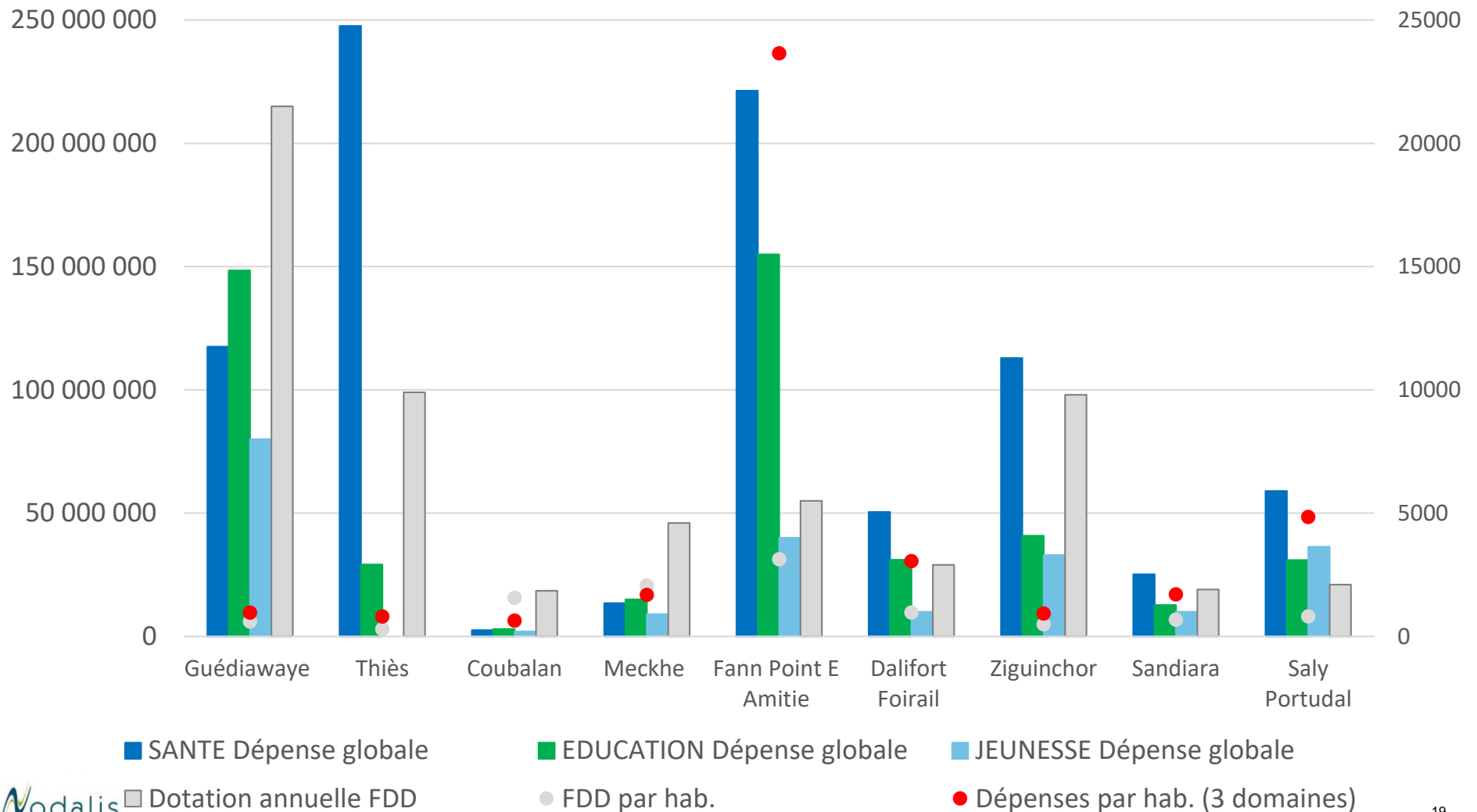
RECETTES RÉELLES DE LA COMMUNE DE FANN POINT E (980 M FCFA)



- On verra que les CT qui en ont les moyens choisissent de consacrer bien plus pour l'exercice de la compétence dont elles ont la charge que ce qui pourrait être couvert par la seule dotation de compensation du FDD

Les CT ont des politiques différenciées

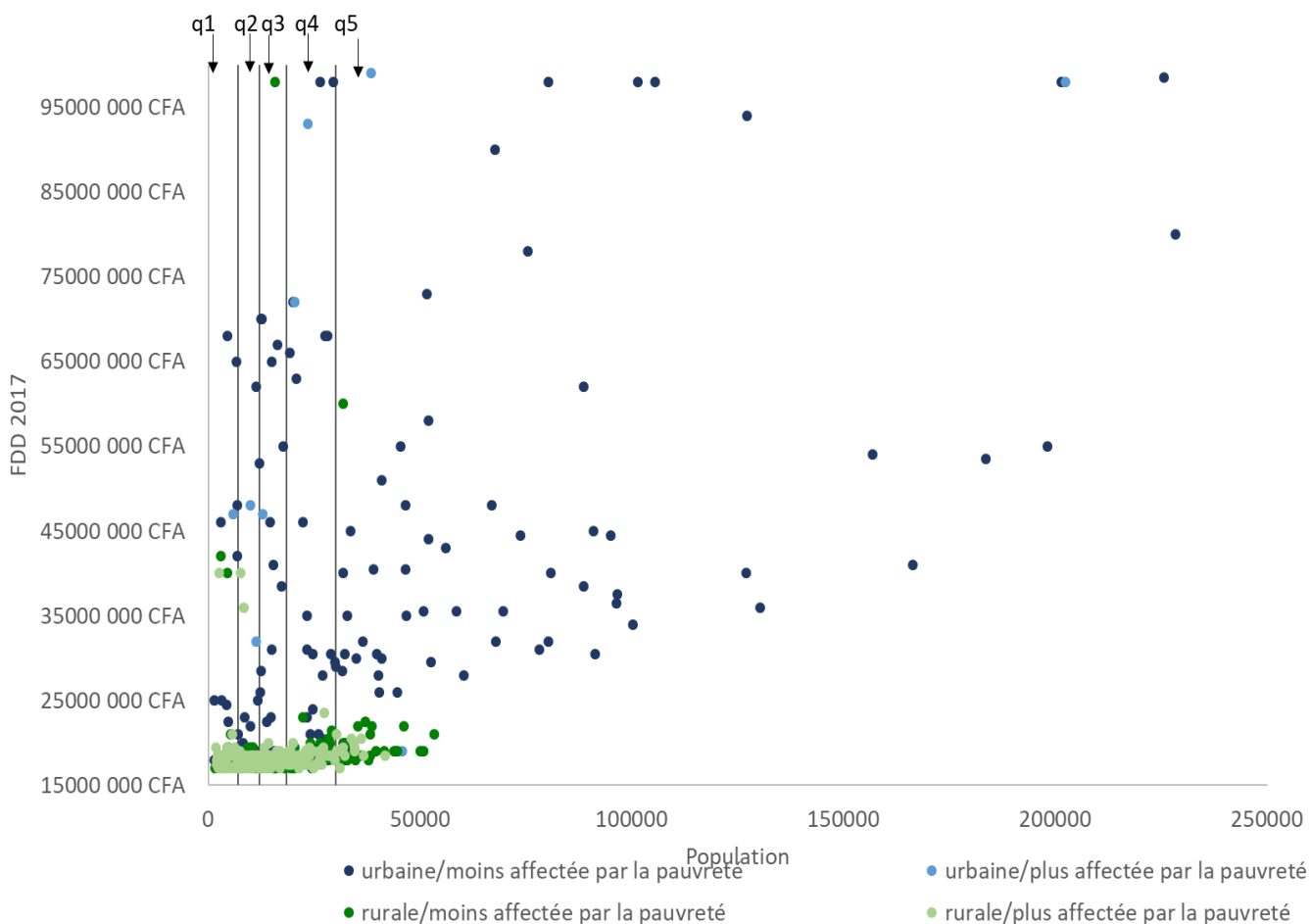
Dimensionnement relatif des compétences prises en charge par les CT (hors investissement)



Répartition nationale des allocations FDD

Le système de répartition actuel au niveau communal semble globalement cohérent avec l'évaluation qualitative du coût des compétences transférées aux communes

RÉPARTITION DU FDD 2017 EN FONCTION DE LA POPULATION ET DU TYPE DE COMMUNES



Communes « urbaines » mieux dotées en FDD que les communes « rurales » or les compétences les plus coûteuses pèsent plus lourdement sur les communes les plus peuplées et les plus urbaines.

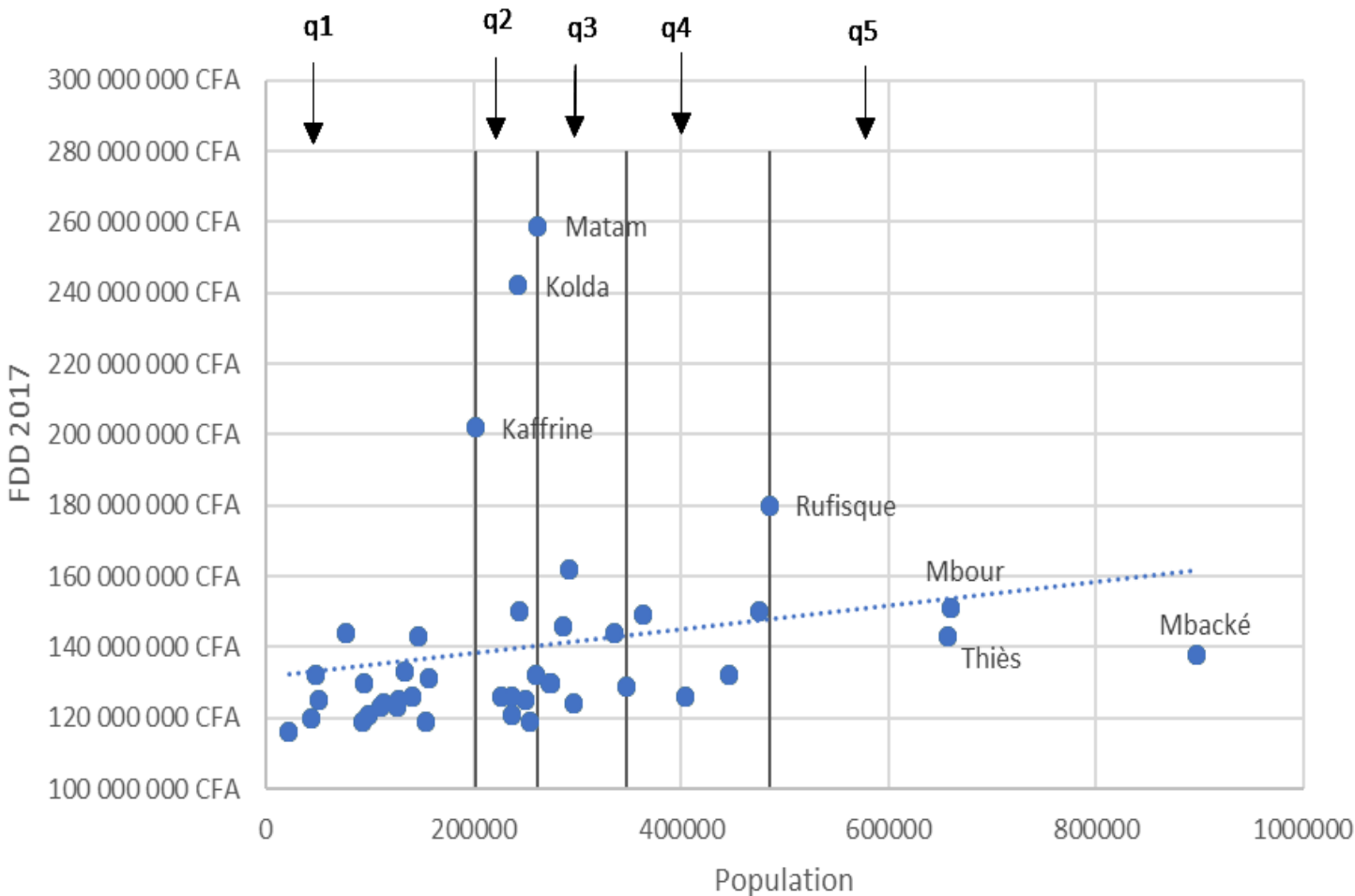
Dotations de FDD des communes urbaines sont plus corrélées à la population (ce qui n'est pas le cas des communes rurales).

Pas de différenciation des dotations de FDD en fonction du taux de pauvreté.

Répartition nationale des allocations FDD

Les montants de FDD alloués aux départements sont assez constants, quelle que soit la population des départements

RÉPARTITION DU FDD 2017 AU NIVEAU DÉPARTEMENTAL



Le système de répartition est cohérent avec le poids relativement uniforme du coût des compétences réglementaires, mais cela cadre mal avec celui des compétences dont le coût est directement corrélé au poids démographique de chaque département (santé, éducation).

Caractère exceptionnel des dotations de FDD à certains départements.

Le sous-dimensionnement de l'enveloppe globale

... Mais le système n'est pas efficace car le volume de l'enveloppe est trop faible, d'autant plus que le nombre des CT a été multiplié par 8 avec l'Acte III

Tableau 2 – Incohérence du FDD avec les ressources différenciées des communes

	Gollere	Saint Louis
Types de communes	Commune urbaine, plus affectée par la pauvreté	Commune urbaine, moins affectée par la pauvreté
Dotations de FDD	17 M FCFA	98 M FCFA
Dépenses de fonctionnement	26,7 M FCFA	1,2 Mrds FCFA
<i>Dont rémunération du personnel</i>	<i>11,4 M FCFA</i>	<i>657 M</i>
<i>Dont achat de fournitures scolaires</i>	<i>11,08 M FCFA</i>	/
Part du budget de fonctionnement couvert par le FDD	64%	8%
Dépenses de fonctionnement par habitant	4 596,48 FCFA	5 967,92 FCFA

Le volume de l'enveloppe globale donne lieu à des montants unitaires de FDD faibles qui ne permettent pas d'avoir un véritable impact sur les communes et les villes visées.

Le sous-dimensionnement de l'enveloppe globale

Le phénomène de dispersion est aggravé par la multiplication des types de bénéficiaires (CT, STD, ARD...)



Enveloppe globale
22 908 000 000 FCFA
(2017)

90% DE L'ENVELOPPE GLOBALE



63% pour les 557 villes et communes (soit 14 532 000 000 FCFA)



26% pour les 42 départements collectivités territoriales (soit 5 890 000 000 FCFA)

10% DE L'ENVELOPPE GLOBALE



1% pour les 14 régions administratives, 45 départements et 123 arrondissements (soit 326 000 000 FCFA)



4% pour les ARD (soit 900 000 000 FCFA)



1,4% pour les Services techniques déconcentrés de l'Etat (soit 326 000 000 FCFA)

1,6% pour l'ADL (soit 375 000 000 FCFA)

4% pour l'ASP, l'ADS, l'AMS et l'UAEL (soit 875 000 000 FCFA)

Conséquences du sous-dimensionnement

(1) La responsabilité du financement de la décentralisation repose lourdement sur les CT

Tableau 1 – Positionnement du Sénégal en termes de dépenses locales et de fiscalité locale

	Dépenses locales en % des dépenses publiques (Moyenne sur 2008-2010)	Recettes fiscales locales en % des ressources globales des CL (Moyenne sur 2008-2010)
Nigeria	50%	10%
Uganda	40%	20%
Mali	8%	20 %-30 %
Sénégal	4,03%	60 %-70 %
Burkina Faso	4%	30 %-40 %
Côte d'Ivoire	4%	40%-50%
Bénin	3,7%	40%-50%
Togo	2,3%	40%-50%
Niger	2,3%	60 %-70 %

Sources: USAID country reports et Hochet, Yatta, Sawadogo et Ouédraogo - Livre blanc de la décentralisation financière dans l'espace UEMOA, Labo citoyennetés, Décembre 2014

Pour renforcer les capacités financières des collectivités territoriales, il faudra :

- Améliorer le recouvrement de la fiscalité locale;
- Augmenter les transferts aux collectivités territoriales.

(2) Les montants unitaires sont très petits donc inefficaces :

1100 CFA par habitant pour villes et communes !

Conséquences du sous-dimensionnement

(3) Le FDD a cessé d'être un outil de décentralisation : il ne permet pas l'autonomisation des CT

FDD comme dotation de compensation "sectorielle"

Le FDD permet tout juste de couvrir les besoins basiques (acheter les médicaments et les fournitures scolaires prescrites par les STD) : pas de marge de manœuvre pour l'expression d'une véritable politique publique locale

En 2017: certaines communes envoient même leur budget pour contrôle d'opportunité à la DCT

FDD comme "dotation générale de fonctionnement"

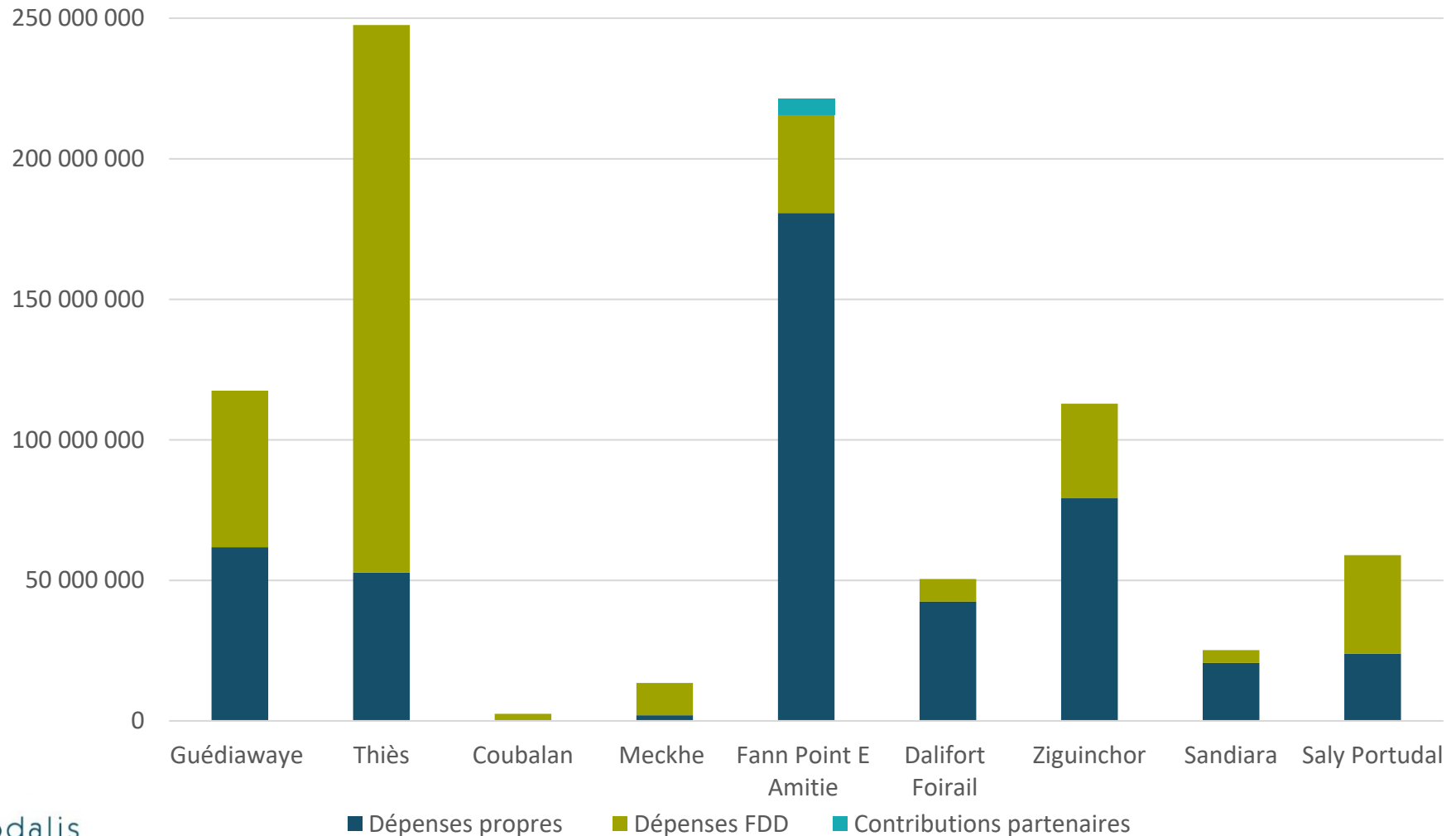
Le FDD n'assure qu'un « minimum vital » à certaines CT, à condition d'être complété par des dotations spéciales

En 2017: huit CT (dont deux dans l'échantillon) ont reçu une dotation spéciale complémentaire

3.1. Orientations pour le *FDD-sectoriel*

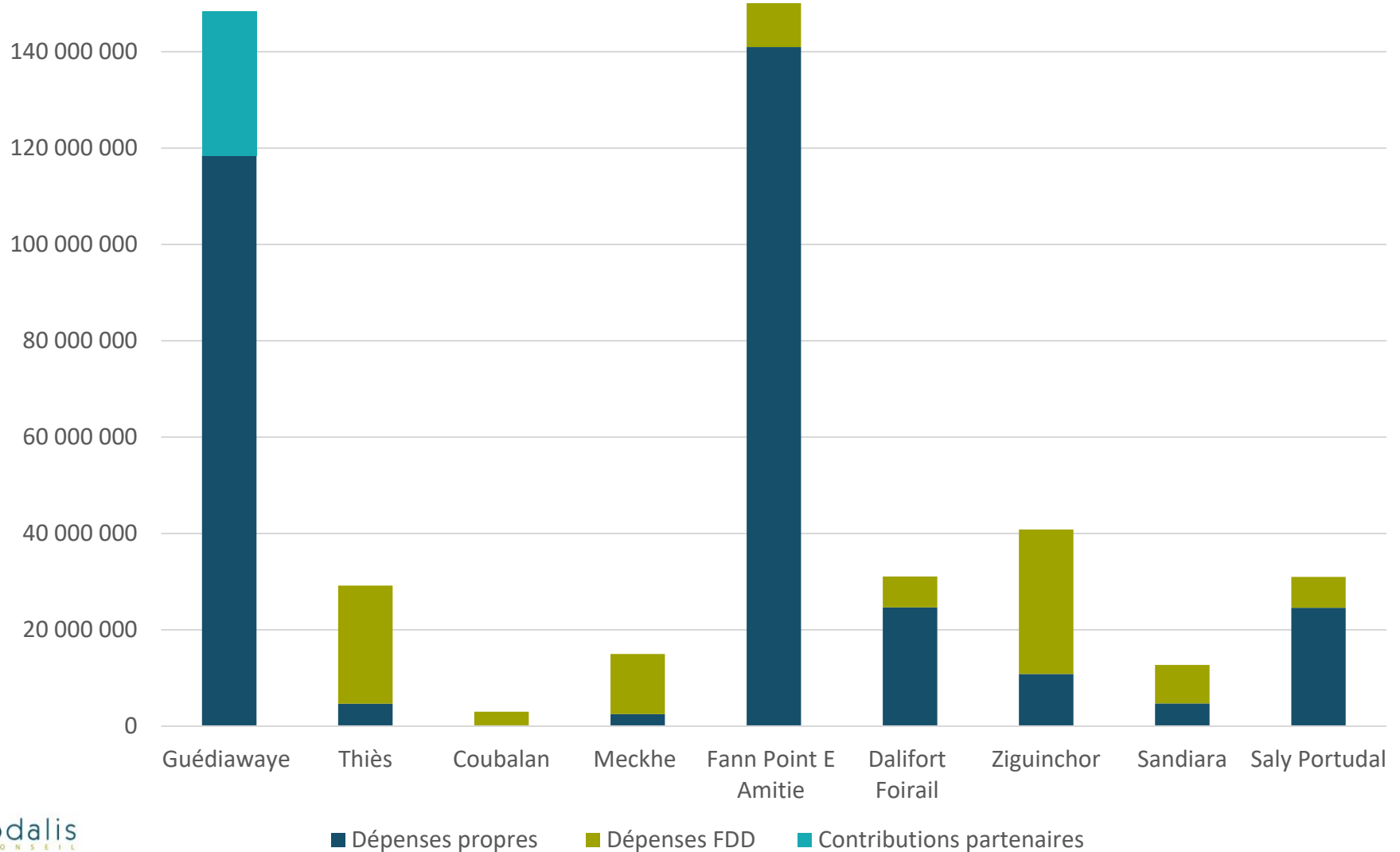
FDD comme dotation sectorielle: faits constatés

Dépenses réalisées par la CT dans le domaine de la santé et de l'action sociale



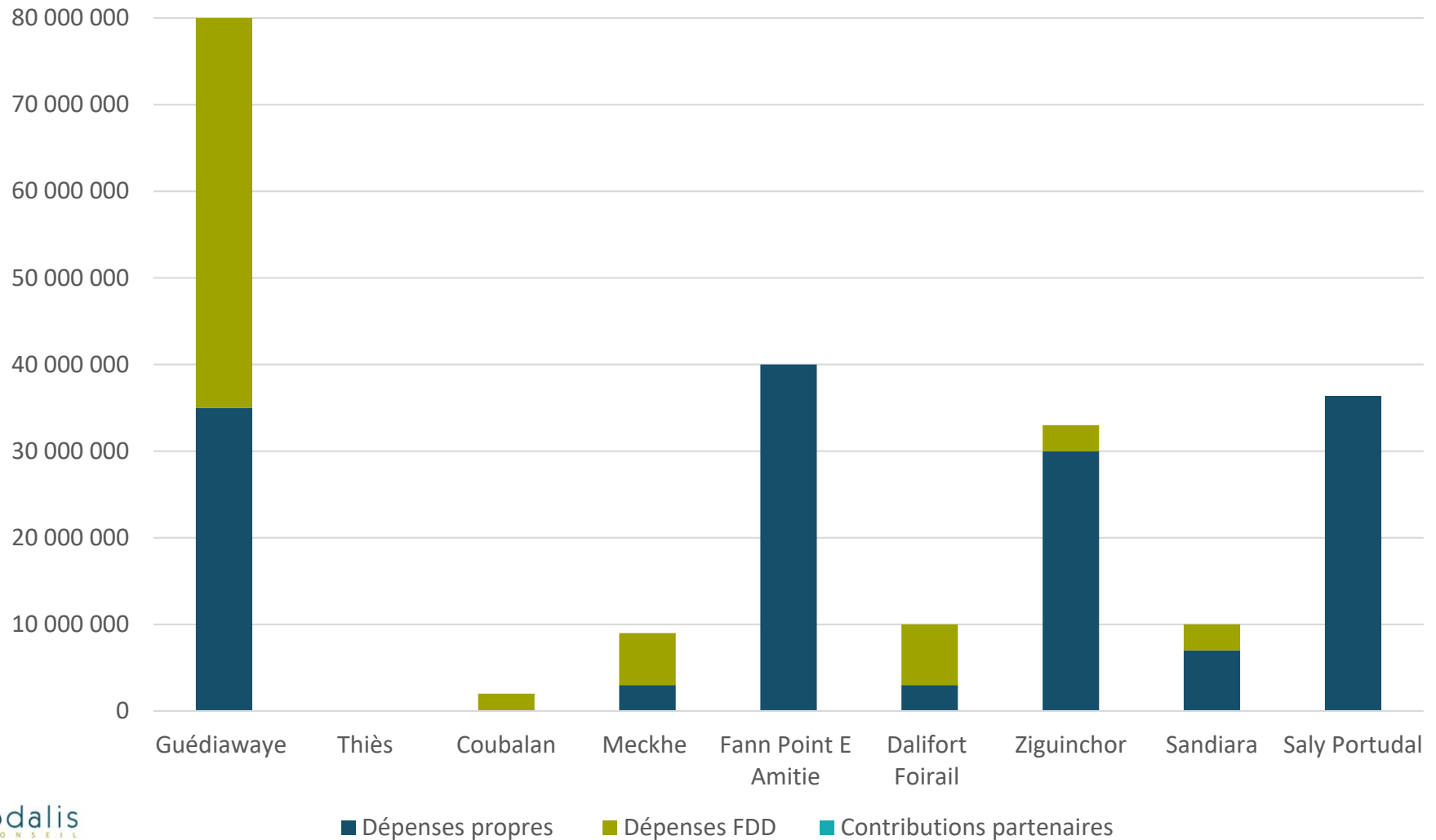
FDD comme dotation sectorielle: faits constatés

Dépenses réalisées par la CT dans le domaine de l'éducation



FDD comme dotation sectorielle: faits constatés

Dépenses réalisées par la CT dans le domaine de la jeunesse et des sports



FDD comme dotation sectorielle: faits constatés

	Montants en FCFA					Total par habitant	Part financée par le FDD	En %	Population nationale
	Population	Santé & action sociale	Éducation	Jeunesse & sport	Total				
Anciennes communes d'arrondissement									3 145 869
Daliford	30 039	70 484 212	31 077 928	10 000 000	111 562 140	3 714	712	19%	
Fann Point E	17 605	278 345 906	164 709 018	40 000 000	483 054 924	27 439	2 780	10%	
Anciennes communautés rurales									6 208 558
Sandiara	28 200	173 880 000	90 720 000	35 000 000	299 600 000	10 624	550	5%	
Coubalan	11 888	2 511 024	16 068 194	2 000 000	20 579 218	1 731	632	36%	
Autres communes									3 708 114
Mekhe	22 333	13 500 000	28 500 000	129 000 000	171 000 000	7 657	1 455	19%	
Saly Portudal	26 123	78 607 321	85 910 271	46 104 350	210 621 942	8 063	1 585	20%	
PROJECTION NATIONALE (BASE POP.)								16%	13 062 541

Principales conclusions (1)

- Sur notre échantillon, les dépenses des communes pour les trois secteurs considérés ne sont couvertes **que pour 1/20^{ème} à 1/5^{ème} par le FDD – 1/6^{ème} en moyenne**
- Ceci reste vrai même pour des communes très dépendantes des transferts de l'État (ex. Coubalan et Mekhe)

FDD comme dotation sectorielle: faits constatés

Principales conclusions (2)

- Le FDD n'est pas ce qu'il dit être:
 - Il se rapporte à des **compétences partagées** plus qu'à des compétences transférées
 - Son administration n'est **pas réellement décentralisée** (la plupart des communes ne font que « reporter » les budgets préparés par les STD dans leur propre programmation budgétaire)

FDD comme dotation sectorielle

Les obstacles à lever pour créer les conditions de la territorialisation des politiques publiques

➡ Relations Etat – Collectivités

- Clarifier les rôles et responsabilités de chaque acteur dans le dispositif de prise en charge des compétences qui en réalité sont partagées (entre CT et STD, Ville et communes...)
- Créer ou renforcer une connexion / le dialogue / la concertation entre structures locales et services déconcentrés pour la formulation commune des besoins et la prise en charge effective de la compétence



Cela suppose aussi une réelle déconcentration

FDD comme dotation sectorielle

Les obstacles à lever pour créer les conditions de la territorialisation des politiques publiques

➡ Relations villes – communes

- Télescopage et ou concurrence dans la prise en main et la gestion de la compétence, au lieu d'une complémentarité, d'où la nécessité de procéder à une répartition des rôles (et donc des fonds) entre Villes et communes pour favoriser cette complémentarité nécessaire et la mutualisation des ressources
- Les actes de dévolution des biens entre Villes et communes pour la prise en charge du patrimoine ne tiennent pas toujours des capacités de gestion technique et financière des différentes entités (ex Gaspard KAMARA à Fann Point E Amitié)
- Créer les conditions d'une véritable intercommunalité

FDD comme dotation sectorielle

Les obstacles à lever pour créer les conditions de la territorialisation des politiques publiques

➔ Retrouver une cohérence entre décentralisation des fonds et des décisions

- L'autonomie des CT dans le choix des orientations et l'utilisation des dotations sectorielles reste très relative
- Des besoins indispensables basiques (fournitures / médicaments) à assurer et souvent les communes considèrent que ce ne sont pas forcément à elles de les assurer: est-il nécessaire/pertinent que les communes continuent à jouer le rôle d'acheteur?

FDD comme dotation sectorielle

Les obstacles à lever pour créer les conditions de la territorialisation des politiques publiques

➡ Retrouver une cohérence investissements / fonctionnement

- Manque de cohérence entre les investissements programmés par l'Etat y compris via le BCId/ceux programmés par les CT et les ressources de fonctionnement nécessaires à la couverture des dépenses induites
- Non prise en compte de l'effort d'investissement effectivement consenti par la CT qui finance des équipements sur ressources propres

FDD comme dotation sectorielle

Les obstacles à lever pour créer les conditions de la territorialisation des politiques publiques

➡ Observer et mesurer l'exercice des compétences

- Evaluer le coût des compétences à un instant t ne fonctionne pas.
- Il faut un dispositif inclusif de suivi et d'actualisation réguliers des compétences effectivement exercées et des coûts correspondants



Ce dispositif est envisagé dans le projet de décret du CNDCT

- Il faut aussi fixer et communiquer des objectifs de service : implication des ministères sectoriels

3.2. Orientations pour le *FDD-fonctionnement*

FDD comme dotation de fonctionnement

Un objectif à part entière du FDD?

Une part du FDD et les dotations spéciales doivent-elles rester des mesures d'exception / de transition alors que l'on connaît les **difficultés structurelles** de certaine CT?



sans considération pour la part fonctionnement / compensation, l'ensemble de la dotation est utilisée par les communes fortement dépendantes comme une pure **dotation globale de fonctionnement** (par stricte nécessité)

FDD comme dotation de fonctionnement

Recommandations:

A court terme : la recherche d'un **effet de péréquation** est intéressante pour les CT dans leur ensemble mais il est nécessaire **d'établir des critères objectifs et explicites** pour ce type de dotation ne bénéficiant qu'à des CT « fortement dépendantes »

A moyen-terme : l'introduction graduelle d'un **mécanisme d'incitation à la performance** dans le dispositif (sur la base de conditionnalités stratégiques à définir) serait souhaitable

4. Feuille de route

Quatre thèmes de réflexion

- Comment peut-on organiser le **plaidoyer pour l'augmentation de l'enveloppe globale** ? Quel portage ? Sur quelles bases ? Avec quels moyens ?
- La distinction entre « *assurer besoins basiques de fonctionnement* » et « *financer l'exercice des compétences sectorielles au niveau décentralisé* » est-elle ou non à retenir dans l'**architecture future des transferts** intergouvernementaux ?
- Pour les compétences partagées de fait : **comment procéder pour re-distribuer les rôles** ?
- Quel est l'**horizon raisonnable pour achever la refonte du FDD** et qu'est ce qui peut être résolu plus vite et/ou doit être traité en priorité ?



Restitutions

Thème 1

- Comment peut-on organiser le **plaidoyer pour l'augmentation de l'enveloppe globale** ? Quel portage ? Sur quelles bases ? Avec quels moyens ?

Groupe 1 Organisation du plaidoyer : Recruter **un expert ou un cabinet** pour la préparation du document pour l'étude sur l'augmentation du **volume du FDD indexé à la TVA**.

Portage : Le Ministère, les associations d'élus locaux, l'assemblée nationale, HCTT, CNDT, etc...

Bases : **Document de plaidoyer**

Moyens : Elaborer un **plan de communication**

Groupe 2 Portage : le portage sera **groupé** c'est-à-dire les structures d'appui HCTT, associations faitières, Ministères, agences

Bases : Etudes diagnostics, indexation TVA ou Budget de l'Etat

Moyens : **Mémoire** qui a comme cibles les décideurs (Etat et PTFs)

Groupe 3 Portage : **politique** (élus à travers les associations et organisations faitières, associations parlementaires : Ex AMS, UAEL, ADS)

Bases : résultats des études montrant le réel besoin de plus de ressources. Ex: Etude sur le FDD.

Moyens : **Sensibilisation et communication** ; organisation de fora ; organisation de tables rondes, **concertation**

Thème 2

- La distinction entre « *assurer besoins basiques de fonctionnement* » et « *financer l'exercice des compétences sectorielles au niveau décentralisé* » est-elle ou non à retenir dans l'**architecture future des transferts** intergouvernementaux?

Groupe 1 **OUI:** une **combinaison** des deux options.

Groupe 2 **Prioriser les compétences sectorielles** en prenant en compte la réalité de certaines CT pour le fonctionnement

Groupe 3 **OUI:** la distinction est importante

Il faut un **manual d'exécution du fonctionnement du FDD** précisant les dépenses à prendre en charge.

Le **fonctionnement des CT doit être assuré par d'autres types de systèmes** afin que le FDD soit efficace pour financer les compétences transférées.

Thème 3

- Pour les compétences partagées de fait : **comment procéder pour redistribuer les rôles ?**

Groupe 1

Préalables:

Evaluer et redéfinir les niveaux de compétences entre Etats et CT mais aussi entre CT

Révision du code général des CT

Groupe 2

Etudier **au cas par cas**, introduire un critère discriminatoire

Groupe 3

(i) Certaines dépenses d'investissement = **Etat**

(ii) Dépenses de fonctionnement = **CT**

(iii) Pour assurer les salaires dans les structures, **l'Etat doit venir en appui**

Thème 4

- Quel est l'**horizon raisonnable pour achever la refonte du FDD** et qu'est ce qui peut être résolu plus vite et/ou doit être traité en priorité ?

Groupe 1

Horizon 2021 - En priorité:

- Révision de la fiscalité locale pour assurer l'autonomie financière des CT
- Cession totale des produits de certains impôts et taxes assimilés
- Aller vers une cohérence territoriale

Groupe 2

Dans **deux (02) ans**

Groupe 3

Dans un **moyen terme**, progressivement.

Au niveau national : clé de répartition des FDD et respect des clés.

Priorité des FDD: Orienter **uniquement pour le développement des compétences et non pour le fonctionnement.**

Annexe 4 – Éléments de plaidoyer en faveur de l'accroissement de l'enveloppe globale du FDD

Pour une augmentation du financement du Fonds de Dotation de la Décentralisation (FDD)

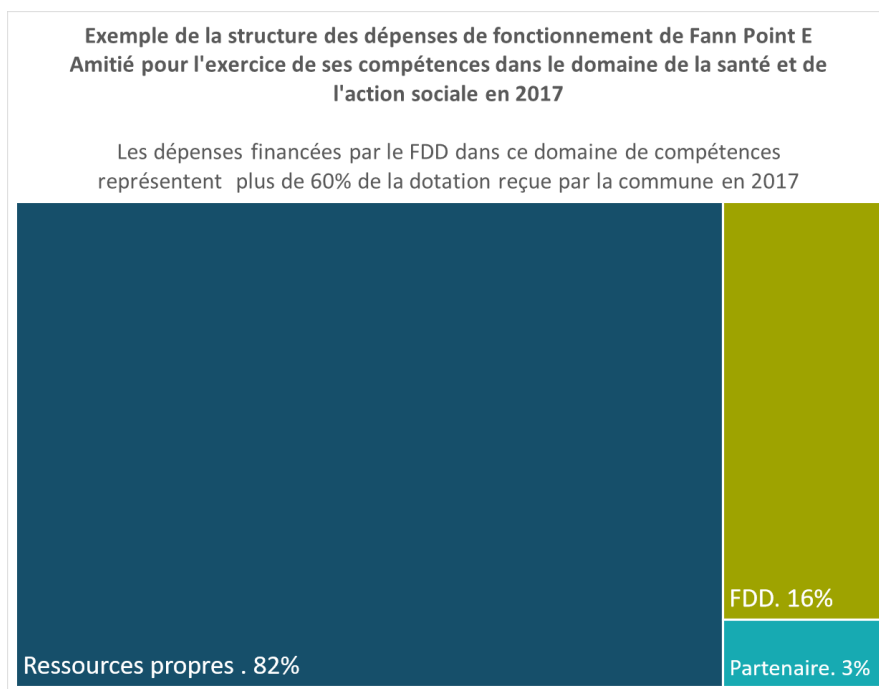
1. Au Sénégal, comme dans d'autres pays de la sous-région, **les dépenses des collectivités territoriales représentent une faible part des dépenses du secteur public** : le niveau de dépense publique locale n'est pas encore à la hauteur des ambitions de l'Acte III.
2. La **responsabilité du financement de la décentralisation repose lourdement sur les collectivités territoriales sénégalaises** : l'effort financier de l'Etat est nettement moins important qu'ailleurs dans la sous-région, malgré la multiplicité des dispositifs de transferts.

	Dépenses locales en % des dépenses publiques (Moyenne sur 2008-2010)	Recettes fiscales locales en % des ressources globales des CL (Moyenne sur 2008-2010)
Mali	8%	20 %-30 %
Sénégal	4,03%	60 %-70 %
Burkina Faso	4%	30 %-40 %
Côte d'Ivoire	4%	40%-50%
Bénin	3,70%	40%-50%
Togo	2,30%	40%-50%
Niger	2,30%	60 %-70 %

3. Le potentiel fiscal étant très hétérogène entre les différents échelons de collectivités territoriales mais aussi entre les communes (qui sont toutes désormais des communes « de plein exercice »), cette **dépendance des collectivités territoriales sénégalaises aux recettes fiscales locales est source d'inégalités**.
4. Le **FDD est le principal mécanisme de transfert au service de la décentralisation** : dans son dimensionnement actuel, il représente **la moitié de l'effort de l'Etat** en faveur des collectivités territoriales ; cependant, les **montants unitaires de FDD sont trop petits pour être efficaces (en moyenne 1 100 CFA par habitant pour villes et communes !)**
5. Le FDD ne permet pas de financer les compétences transférées aux communes par la réforme de 1996 :
 - Sur un échantillon représentatif de la diversité des réalités locales, **les dépenses des communes dans les domaines de l'éducation, de la santé et de la jeunesse et des sports** (qui ne représentent qu'une partie des compétences transférées) **ne sont couvertes que pour 1/6ème en moyenne par le FDD**.

- Une évaluation préliminaire permet d'identifier un besoin sectoriel en fonctionnement de l'ordre de 31,1 Mds FCFA pour une partie seulement des compétences transférées (santé, action sociale, éducation, jeunesse et sports). En comparaison, la part « compensation » du FDD à destination des communes n'était en 2017 que de 13,1 Mds FCFA. Les **besoins non couverts représenteraient donc au minimum 18 Mds de FCFA pour la seule partie « compensation »**, hors besoins d'investissement qui resteraient à couvrir par d'autres ressources (BCI décentralisé, bailleurs, etc.).

- D'ailleurs lorsqu'elles en ont les moyens, les communes dépensent beaucoup plus que le FDD pour l'exercice des compétences transférées.



6. Le FDD ne permet pas de soutenir efficacement les **nombreuses collectivités qui ne peuvent fonctionner sans l'aide financière de l'Etat** du fait de leur moindre autonomie financière (départements, ex communautés rurales par exemple).
7. Ces faits convergent vers une même conclusion : tous les efforts de réforme du Fonds de Dotation de la Décentralisation resteront sans impact, et l'Acte III de la décentralisation ne pourra devenir une réalité, sans un engagement fort de l'Etat sénégalais pour une augmentation progressive mais forte des ressources financières allouées à cet instrument pivot de la décentralisation. Le dimensionnement exact de la cible à atteindre, vraisemblablement sur plusieurs années, requerra de revisiter la répartition effective des compétences transférées en 1996 et de mieux mesurer l'évolution de la charge qu'elles représentent. Vu l'ampleur de l'effort financier à fournir, il est toutefois indispensable d'entamer une trajectoire d'accroissement rapide des dotations, au bénéfice notamment des collectivités locales les plus démunies, sans attendre les résultats de ce chantier.

Annexe 5 – Méthodologie pour la création d’une « Dotation générale de fonctionnement »

Les principes directeurs

Le FDD rénové doit être structuré autour d’objectifs précis, choisis et assumés par l’ensemble des acteurs afin de répondre aux enjeux soulignés par les différentes parties prenantes et confirmés par l’analyse statistique de la répartition actuelle du FDD.

Nous recommandons que la nouvelle répartition du FDD permette de :

1. *Répartir les ressources avec prévisibilité et transparence* : Cet objectif vise à améliorer la prévisibilité de l’outil. Il est important de définir un calendrier de décision précis du FDD. En effet, pour pouvoir dresser leur budget au 31 décembre en ayant connaissance des fonds qui leur seront alloués, les communes doivent connaître leurs dotations de FDD en Novembre.
2. *Assurer le niveau de ressources minimal permettant de répondre aux besoins de fonctionnement de base des collectivités territoriales ;*
3. *Compenser la charge budgétaire des compétences transférées aux collectivités territoriales.*

En l’état actuel, étant donné le volume de l’enveloppe globale, l’objectif d’assurer un niveau minimal de ressources à l’ensemble des collectivités territoriales et celui de compenser la charge budgétaire des compétences transférées sont incompatibles.

Afin de répondre aux besoins de fonctionnement des collectivités territoriales, il est nécessaire d’augmenter l’enveloppe globale du FDD. Cet objectif est partagé par toutes les parties prenantes. Le FDD devra être augmenté progressivement jusqu’à ce que le montant global permette effectivement de répondre aux objectifs mentionnés ci-dessus.

En attendant, pendant la période de transition, il faudra prioriser ces objectifs de répartition. L’accent devra être mis sur l’impact de la répartition. Ainsi, nous proposons que **la répartition du FDD privilégie les communes dépendantes du FDD par rapport à celles pour qui le FDD ne représente pas un apport critique pour assumer le coût de fonctionnement des compétences transférées.**

Mise en œuvre de ces objectifs

Afin de répondre à l’objectif de prévisibilité et de transparence, il est nécessaire de définir une formule de répartition simple basée sur des indicateurs clairs et objectifs. La démarche suivra le même schéma que pour la réforme du FECL :



La mise en œuvre de ces objectifs devrait donc être progressive.

Pendant la période de transition et d’augmentation graduelle de l’enveloppe globale du FDD, il est proposé de mettre en place **un mécanisme transitoire permettant de redistribuer tout ou partie**

des dotations de FDD des communes disposant déjà des ressources financières les plus élevées vers celles aux ressources financières les moins élevées. Cette redistribution pourra par exemple s'opérer sur la base des critères de répartition présentés dans la section suivante.

A terme, l'objectif sera d'augmenter l'enveloppe globale du FDD afin de revenir à une répartition qui permette à chaque commune d'assurer pleinement les missions qui lui sont confiées. Pendant cette période de transition, une réflexion sur l'évaluation du coût des compétences transférées pourra être menée en parallèle.

Réflexions préliminaires concernant les critères de répartition pour les compétences communales

Etant donné la cohérence de la répartition actuelle du FDD avec l'objectif de compensation du coût des compétences transférées, il n'y a pas de raison de modifier fondamentalement la logique de répartition. Cependant, nous suggérons d'adapter cette logique pendant une phase transitoire, caractérisée par l'insuffisance de l'enveloppe globale du FDD.

Le FDD pourrait être divisé en deux enveloppes :

- *Une enveloppe globale* distribuée selon les critères suivants :
 - **Critère 0 : On attribue à chaque collectivité territoriale, un niveau plancher de FDD.** Pour cela, il est nécessaire de fixer un **niveau minimum de fonctionnement**, c'est-à-dire le niveau minimum de ressources financières dont une collectivité territoriale a besoin pour assurer ses dépenses de fonctionnement basiques.

Les fonds restants seront attribués selon la logique de répartition initiale du FDD afin de cibler les communes supportant les coûts des compétences transférées les plus importants :

- **Critère 1 - Le ciblage des communes urbaines**
 - **Critère 2 - La population :** Les dotations de FDD devront être progressives en fonction de la taille de la population (essentiellement pour les communes urbaines).
 - **Critère 3 - La pauvreté :** Les dotations de FDD devront être progressives en fonction du taux de pauvreté de chaque commune.
 - **Critère 4 (en phase de transition) - La dépendance au FDD :** les dotations de FDD des communes ayant d'importantes ressources financières devront être partiellement réallouées aux communes disposant de peu de ressources financières.
- *Une enveloppe discrétionnaire :* Cette enveloppe, semblable à celle du FECT, permettra de répondre aux besoins exceptionnels des communes.

Réflexions préliminaires concernant les critères de répartition pour les compétences départementales

Au niveau départemental, le FDD pourrait être plus simplement divisé en deux enveloppes :

- *Une enveloppe forfaitaire :* Chaque département reçoit un montant fixe de FDD.
- *Une enveloppe discrétionnaire :* Celle-ci devra permettre de tenir compte notamment des impératifs politiques auxquels doivent faire face les départements.

Simulation du mécanisme transitoire de réallocation

Afin d'observer l'effet de la réallocation des dotations de FDD, nous avons réalisé un test illustratif sur un échantillon de 108 communes.

Pour la simulation, nous avons choisi de retirer :

- $\frac{3}{4}$ de leur dotation en FDD au groupe de communes ayant un FDD couvrant moins 5% de leurs dépenses de fonctionnement (2 communes concernées).
- $\frac{1}{2}$ de leur dotation en FDD au groupe de communes ayant un FDD couvrant entre 5% et 10% de leurs dépenses de fonctionnement (11 communes concernées).
- $\frac{1}{4}$ de leur dotation en FDD au groupe de communes ayant un FDD couvrant entre 10% et 15% de leurs dépenses de fonctionnement (17 communes concernées).

Nous obtenons ainsi **487 375 000 FCFA** à réallouer aux communes dont les dotations de FDD couvrent une part importante de leurs dépenses de fonctionnement.

Ce montant est ensuite réparti entre deux groupes de communes :

- **Groupe 1** : Les communes ayant des dotations de FDD couvrant entre 65% et 75% de leurs dépenses de fonctionnement (5 communes).
- **Groupe 2** : Les communes ayant des dotations de FDD couvrant plus de 75% de leurs dépenses de fonctionnement (18 communes).

Ces deux groupes se voient attribuer des sous-enveloppes en fonction de leur part de FDD dans le FDD total de notre échantillon de 108 communes, en attribuant au groupe 2 une part deux fois plus importante que celle du groupe 1.

Les deux sous-enveloppes sont ensuite allouées aux communes proportionnellement à leur allocation de FDD en 2017 par rapport au FDD 2017 de l'ensemble du groupe auquel elles appartiennent.

Nous obtenons les résultats suivants pour les 53 communes touchées par la réallocation :

Impact de la simulation pour les communes contribuant à l'effort de solidarité interterritorial

Communes concernées	Part du FDD dans les dépenses de fonctionnement	FDD 2017	Réallocation	FDD suite à la réallocation
PLATEAU	2%	35 000 000 CFA	-21 000 000 CFA	14 000 000 CFA
SALY PORTUDAL	4%	21 000 000 CFA	-21 000 000 CFA	0 CFA
DJEMBERING	5%	19 500 000 CFA	-26 863 636 CFA	0 CFA
RICHARD-TOLL	6%	43 000 000 CFA	-26 863 636 CFA	16 136 364 CFA
MBOUR	7%	80 000 000 CFA	-26 863 636 CFA	53 136 364 CFA
GRAND YOFF	7%	53 500 000 CFA	-26 863 636 CFA	26 636 364 CFA
GUEULE TAPEE FASS COLOBANE	8%	44 000 000 CFA	-26 863 636 CFA	17 136 364 CFA
PARCELLES ASSAINIES	8%	54 000 000 CFA	-26 863 636 CFA	27 136 364 CFA
SAINT LOUIS	8%	98 000 000 CFA	-26 863 636 CFA	71 136 364 CFA

Communes concernées	Part du FDD dans les dépenses de fonctionnement	FDD 2017	Réallocation	FDD suite à la réallocation
SICAP LIBERTE	8%	35 000 000 CFA	-26 863 636 CFA	8 136 364 CFA
THIES OUEST	8%	32 000 000 CFA	-26 863 636 CFA	5 136 364 CFA
ZIGUINCHOR	9%	98 000 000 CFA	-26 863 636 CFA	71 136 364 CFA
THIES NORD	10%	34 000 000 CFA	-26 863 636 CFA	7 136 364 CFA
HANN BEL AIR	10%	48 000 000 CFA	-8 816 176 CFA	39 183 824 CFA
DALIFORD	10%	29 000 000 CFA	-8 816 176 CFA	20 183 824 CFA
KEUR MASSAR	11%	55 000 000 CFA	-8 816 176 CFA	46 183 824 CFA
NGAPAROU	11%	19 000 000 CFA	-8 816 176 CFA	10 183 824 CFA
HLM	11%	40 500 000 CFA	-8 816 176 CFA	31 683 824 CFA
THIES EST	12%	36 000 000 CFA	-8 816 176 CFA	27 183 824 CFA
DIAMNIADIO	12%	35 000 000 CFA	-8 816 176 CFA	26 183 824 CFA
NGUEKOKH	12%	20 500 000 CFA	-8 816 176 CFA	11 683 824 CFA
SOMONE	12%	19 000 000 CFA	-8 816 176 CFA	10 183 824 CFA
DIEUPPEUL DERKLE	13%	32 000 000 CFA	-8 816 176 CFA	23 183 824 CFA
VELINGARA	13%	18 000 000 CFA	-8 816 176 CFA	9 183 824 CFA
KIDIRA	13%	18 000 000 CFA	-8 816 176 CFA	9 183 824 CFA
BISCUITERIE	13%	32 000 000 CFA	-8 816 176 CFA	23 183 824 CFA
DIAMAGUENE SICAP MBAO	13%	40 000 000 CFA	-8 816 176 CFA	31 183 824 CFA
MBORO	14%	19 000 000 CFA	-8 816 176 CFA	10 183 824 CFA
DIOURBEL	15%	94 000 000 CFA	-8 816 176 CFA	85 183 824 CFA
MBAO	14,7%	44 500 000 CFA	-8 816 176 CFA	35 683 824 CFA

Impact de la simulation pour les communes bénéficiaires de l'effort de solidarité interterritorial

	Communes concernées	Part du FDD dans les dépenses de fonctionnement	FDD 2017	Réallocation	FDD post réallocation
Groupe 1	GUINGUINEO	65,4%	67 000 000 CFA	17 476 117 CFA	84 476 117 CFA
	MALEM HODDAR	67%	40 000 000 CFA	10 433 503 CFA	50 433 503 CFA
	DAGANA	68%	63 000 000 CFA	16 432 767 CFA	79 432 767 CFA
	MERMOZ-SACRE COEUR	69%	30 500 000 CFA	7 955 546 CFA	38 455 546 CFA
	BAMBHEY	71%	68 000 000 CFA	17 736 955 CFA	85 736 955 CFA
Groupe 2	MATAM	76%	98 000 000 CFA	51 124 164 CFA	149 124 164 CFA
	OUAKAM	77%	44 500 000 CFA	23 214 544 CFA	67 714 544 CFA
	NIANDANE	81%	22 500 000 CFA	11 737 691 CFA	34 237 691 CFA
	OUSSOUYE	87%	68 000 000 CFA	35 473 910 CFA	103 473 910 CFA
	NGOR	90%	38 500 000 CFA	20 084 493 CFA	58 584 493 CFA
	GANDIAYE	92%	18 500 000 CFA	9 650 990 CFA	28 150 990 CFA
	DIOFFIOR	93%	32 000 000 CFA	16 693 604 CFA	48 693 604 CFA
	PASSY	93%	26 000 000 CFA	13 563 554 CFA	39 563 554 CFA
	MEDINA GOUNASS	102%	45 000 000 CFA	23 475 381 CFA	68 475 381 CFA
	FOUNDIOUGNE	122%	65 000 000 CFA	33 908 884 CFA	98 908 884 CFA

	Communes concernées	Part du FDD dans les dépenses de fonctionnement	FDD 2017	Réallocation	FDD post réallocation
	SEMME	178%	19 500 000 CFA	10 172 665 CFA	29 672 665 CFA
	GOUDIRY	191%	42 000 000 CFA	21 910 356 CFA	63 910 356 CFA
	NIORO DU RIP	199%	72 000 000 CFA	37 560 610 CFA	109 560 610 CFA
	KANEL	231%	53 000 000 CFA	27 648 782 CFA	80 648 782 CFA
	KOUMPENTOUM	234%	48 000 000 CFA	25 040 407 CFA	73 040 407 CFA
	RANEROU	290%	46 000 000 CFA	23 997 056 CFA	69 997 056 CFA
	MEDINA YORO FOULAH	294%	42 000 000 CFA	21 910 356 CFA	63 910 356 CFA
	WAOUNDE	834%	19 500 000 CFA	10 172 665 CFA	29 672 665 CFA

L'exercice est concluant. La réallocation du FDD permettrait d'augmenter substantiellement les dotations de FDD des communes pour qui le transfert représente une ressource critique :

- Les dotations de FDD ont augmenté de 26% pour les communes du groupe 1.
- Les dotations de FDD ont augmenté de 52% pour les communes du groupe 2.

Annexe 6 – Premières lignes directrices pour un amendement au Titre III du Livre II (Art. 320 à 328) de la Loi 2013-10 portant Code des Collectivités Territoriales

Les parties conservées de l'ancien texte sont en police simple, **les ajouts ou remplacement en gras** :

TITRE III : **DES FONDS DE TRANSFERT DE LA DECENTRALISATION**

Chapitre premier : **Fonds de compensation**

- Article 320.- Les charges financières résultant pour chaque département, **ville** ou commune des transferts de compétences définies par le présent code font l'objet d'une attribution par l'Etat de ressources suffisantes pour exercer ces compétences **dans des conditions conformes aux politiques sectorielles nationales et aux besoins des populations.**
- Article 321.- Les autorités déconcentrées de l'Etat, dont les moyens matériels et humains placés sous l'autorité du représentant de l'Etat sont mis en tant que besoin à la disposition des collectivités locales pour exercer leurs nouvelles compétences, **ainsi que des associations d'envergure nationale représentant les élus des collectivités territoriales, peuvent recevoir** une part des ressources visées à l'article précédent.
- Article 322.- Afin d'évaluer **périodiquement** les charges visées à l'article 320, **est institué [un observatoire des finances locales et de la décentralisation] dans des conditions fixées par décret**, après avis du Conseil national de Développement des Collectivités locales.
- Article 323.- Les charges visées aux articles précédents sont compensées par le transfert d'une dotation globale, dite fonds de compensation, équivalant à un pourcentage de la taxe sur la valeur ajoutée perçue par l'Etat.

Ce pourcentage est fixé, pour la première année suivant la mise en vigueur du présent article, tel que la dotation du Fonds de compensation soit au minimum égale aux ressources précédemment affectées au Fonds de dotation de la décentralisation, pour sa partie dite « compensation », pendant l'année précédente ; ce pourcentage augmente les années suivantes autant que de besoin en fonction du transfert effectif des compétences.

- **Article 323 bis.- Les dotations effectives de chaque collectivité territoriale sont fixées annuellement par arrêté conjoint du Ministre chargé des Collectivités locales et du Ministre chargé des Finances, après avis du Conseil national de Développement des Collectivités territoriales qui propose notamment le montant du prélèvement effectué en faveur des entités visées à l'article 321.**

Chapitre II : **Fonds de dotation de fonctionnement des collectivités territoriales**

- Article 324.- Le fonds de dotation **de fonctionnement des collectivités territoriales** reçoit une dotation équivalant à **un pourcentage** de la Taxe sur la Valeur ajoutée perçue au profit du budget de l'Etat de la dernière gestion connue, **initialement fixé de manière à ce que la dotation totale soit égale aux ressources précédemment affectées au Fonds de dotation de la décentralisation, pour sa partie dite « fonctionnement ».**

Ce pourcentage initial **ne peut être modifié que** dans le sens d'une hausse progressive.

Le Conseil national de Développement des Collectivités territoriales est consulté chaque année pour avis dans des conditions fixées par décret.

Chapitre III : Critères de répartition du fonds de dotation **de fonctionnement des collectivités territoriales**

- Article 325.- Les critères de répartition du fonds de dotation **de fonctionnement des collectivités territoriales** sont fixés par décret après avis du Conseil national de Développement des Collectivités locales, **sauf pour la première année suivant la mise en vigueur du présent article.**

Ces critères :

- assurent la prévisibilité des dotations ;
 - tiennent compte du principe de solidarité nationale ;
 - favorisent les collectivités territoriales les plus démunies de ressources propres dans un objectif de péréquation progressive ;
 - peuvent inclure un élément incitatif à une meilleure performance des collectivités territoriales.
- **Article 326.-** La dotation effective de chaque collectivité locale est effectuée par arrêté conjoint du Ministre chargé des Collectivités locales et du Ministre chargé des Finances.

Pour la première année d'application du présent article, cette dotation sera pour chaque collectivité territoriale, au moins égale aux ressources du Fonds de dotation de la décentralisation, pour sa partie dite « compensation », affectées à cette collectivité pendant l'année précédente.

Pour les années suivantes, elle est établie à la hausse ou à la baisse à partir des critères et de la procédure fixés par le décret cité à l'article précédent.

- Article 327 [ancien 326]. - Les dotations des départements, des villes et des communes leur sont affectées globalement.

Chapitre IV : Fonds d'équipement des collectivités territoriales

- Article 328.- [inchangé]