



**REPUBLIQUE DU SENEGAL**

**MINISTRE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES, DU  
DEVELOPPEMENT ET DE L'AMENAGEMENT DES TERRITOIRES**



**AGENCE DE DEVELOPPEMENT  
MUNICIPAL**

**Programme d'Appui aux Communes et Agglomérations du Sénégal (PACASEN)**

---

**ETUDE SUR LA RÉFORME DU FONDS DE DOTATION DE  
LA DECENTRALISATION (FDD)**

***RAPPORT DE SYNTHÈSE DU DIAGNOSTIC ET D'ANALYSE DES  
MÉCANISMES ACTUELS DU FDD***

**Par Aïssatou GUEYE, Expert en Finances et Fiscalité Territoriales**

---

**Février 2021**

---

---

## TABLE DES MATIÈRES

---

---

|   |           |
|---|-----------|
| <b>0. INTRODUCTION</b> .....  | <b>5</b>  |
| <b>A. RÉSUMÉ EXÉCUTIF</b> .....   | <b>5</b>  |
| <b>B. OBJET DU RAPPORT</b> .....  | <b>8</b>  |
| <b>C. MÉTHODOLOGIE</b> .....  | <b>8</b>  |
| <br>  |           |
| <b>I. ÉTAT DES LIEUX DU DISPOSITIF DE TRANSFERTS<br/>INTERGOUVERNEMENTAUX</b> .....                       | <b>10</b> |
| <b>1.1</b> Contexte et justification de la réforme.....   | <b>10</b> |
| <b>1.2</b> Ressources de transfert et autonomie de transfert financières des CT.....                      | <b>11</b> |
| <b>1.3</b> Impacts de l'Acte III au plan institutionnel et financier.....                                 | <b>12</b> |
| <b>1.4</b> Enjeux et objectifs de la réforme du FDD.....  | <b>14</b> |
| <b>1.5</b> Revue du cadre juridique et analyse documentaire.....  | <b>15</b> |
| <b>1.6</b> Benchmarks.....  | <b>23</b> |
| <br>  |           |
| <b>II. ÉLÉMENTS DE SYNTHÈSE DU DIAGNOSTIC</b> .....   | <b>24</b> |
| <b>2.1</b> Diagnostic global du mécanisme actuel.....   | <b>25</b> |
| <b>2.2</b> Analyse des principaux constats tirés de l'étude préliminaire.....                             | <b>26</b> |
| <b>2.3</b> Analyses complémentaires pour affiner le diagnostic.....                                       | <b>38</b> |
| <b>2.4</b> Exposé des principes directeurs de la réforme.....   | <b>43</b> |
| <b>2.5</b> Synthèse des conclusions et recommandations.....   | <b>44</b> |
| <br>  |           |
| <b>III. CONSTRUCTION DU PLAIDOYER POUR UNE AUGMENTATION<br/>DE L'ENVELOPPE DU FDD</b> .....               | <b>45</b> |
| <b>3.1</b> Proposer des ordres de grandeur d'augmentation du volume<br>et des scénarii de relèvement..... | <b>45</b> |
| <b>3.2</b> Négocier avec le Ministère des Finances et du Budget sur<br>les principes et leviers.....      | <b>46</b> |
| <b>3.3</b> Engager des concertations avec les ministères sectoriels.....                                  | <b>47</b> |
| <b>3.4</b> Justifier la création d'une dotation de fonctionnement.....                                    | <b>48</b> |
| <b>3.5</b> Élaborer la trame argumentaire et le document de plaidoyer.....                                | <b>49</b> |
| <br>  |           |
| <b>PROCHAINES ÉTAPES DE LA FEUILLE DE ROUTE</b> .....   | <b>50</b> |
| <br>  |           |
| <b><u>ANNEXE 1</u></b> Cadre d'appréciation qualitative du poids des compétences transférées.....         | <b>52</b> |
| <b><u>ANNEXE 2</u></b> Décret 2008-209 du 4 mars 2008.....  | <b>57</b> |
| <b><u>ANNEXE 3</u></b> Liste des personnes rencontrées.....   | <b>58</b> |
| <b><u>ANNEXE 4</u></b> Liste des documents consultés.....   | <b>59</b> |
| <b><u>ANNEXE 5</u></b> Termes de références de la Mission.....  | <b>60</b> |

---



---

## TABLE DES FIGURES ET ILLUSTRATIONS

---



---

|                         |   |    |
|-------------------------|---|----|
|                         |  Tableau de comparaison du poids des finances locales dans 6 pays du continent ..... | 23 |
|                         |  Carte sur la répartition du FDD par habitant et par commune.....                    | 27 |
| <b><u>Figure 1</u></b>  | Répartition globale du FDD pour l'année 2021 .....  | 28 |
| <b><u>Figure 2</u></b>  | Bilan général de l'exercice des compétences exercées en 1996 .....  | 31 |
| <b><u>Figure 3</u></b>  | Répartition Masse budgétaire des CT en 2017 .....   | 33 |
| <b><u>Figure 4</u></b>  | Part du FDD dans les recettes des villes de Guédiawaye et de Thiès .....  | 34 |
| <b><u>Figure 5</u></b>  | Part du FDD dans les recettes d'une commune moyenne et<br>d'une ex communauté rurale .....  | 35 |
| <b><u>Figure 6</u></b>  | Part du FDD dans les recettes de communes « plus autonomes » .....  | 35 |
| <b><u>Figure 7</u></b>  | Taux de dépendance au FDD .....   | 36 |
| <b><u>Figure 8</u></b>  | Répartition de l'enveloppe globale du FDD pour l'année 2021 .....   | 38 |
| <b><u>Figure 9</u></b>  | Évolution FDD de 2017 à 2021 dans les 9 communes de l'échantillon .....   | 38 |
| <b><u>Figure 10</u></b> | Évolution FDD - 2017-2021 – Ville de Guédiawaye et de Thiès .....   | 39 |
| <b><u>Figure 11</u></b> | Évolution FDD - 2017-2021 – Communes de Coubalan et de Meckhé .....   | 39 |
| <b><u>Figure 12</u></b> | Évolution du FDD - 2017-2021 – Communes de<br>Dalifort-Foirail et de Sandiara .....   | 40 |
| <b><u>Figure 13</u></b> | Évolution du FDD - 2017-2021 – Communes de Fann-Point E Amitié,<br>Ziguinchor et Saly Portudal .....  | 40 |
| <b><u>Figure 14</u></b> | – Évolution de la part de la masse salariale pris en charge par le FDD .....  | 41 |
| <b><u>Figure 15</u></b> | – Part de la masse salariale dans les dépenses de fonctionnement couvertes<br>par le FDD au niveau des départements de Salémata, Vélingara et Thiès .....             | 42 |

---

---

## ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES

---

---

|                    |  |
|--------------------|--|
| <b>ADM :</b>       | Agence de Développement Municipal  |
| <b>AFD :</b>       | Agence Française de Développement  |
| <b>CEL :</b>       | Contribution Économique Locale   |
| <b>CGCT :</b>      | Code Général des Collectivités Territoriales   |
| <b>CNDCT :</b>     | Conseil National de Développement des Collectivités Territoriales                            |
| <b>CL :</b>        | Collectivité Locale  |
| <b>CT :</b>        | Collectivité Territoriale  |
| <b>CTC :</b>       | Coaching Territorial Continu   |
| <b>DGAT :</b>      | Direction Générale de l'Administration Territoriale  |
| <b>DGCPT :</b>     | Direction Générale de la Comptabilité Publique et du Trésor                                  |
| <b>DGID :</b>      | Direction Générale des Impôts et Domaines  |
| <b>DPB :</b>       | Direction de la Programmation Budgétaire   |
| <b>DSPL :</b>      | Direction du Secteur Public Local  |
| <b>FDD :</b>       | Fonds de Dotation de la Décentralisation   |
| <b>FECL :</b>      | Fonds d'Équipement des Collectivités Locales   |
| <b>FECT :</b>      | Fonds d'Équipement des Collectivités Territoriales   |
| <b>GT :</b>        | Groupe de Travail  |
| <b>MCTDAT :</b>    | Ministère des Collectivités Territoriales du Développement et de l'Aménagement du Territoire |
| <b>MFB :</b>       | Ministère des Finances et du Budget  |
| <b>MINT :</b>      | Ministère de l'Intérieur   |
| <b>PACASEN :</b>   | Programme d'Appui aux Communes et Agglomérations du Sénégal                                  |
| <b>PF :</b>        | Programme de Formation   |
| <b>PROACTSEN :</b> | Programme d'Opérationnalisation de l'Acte III de la décentralisation                         |
| <b>PSE :</b>       | Plan Sénégal Émergent  |
| <b>TDR :</b>       | Termes De Références   |
| <b>TVA :</b>       | Taxe sur la Valeur Ajoutée   |

---

---

## 0. INTRODUCTION

---

---

### A. RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Dans le cadre de l'approfondissement du processus de décentralisation amorcé depuis 1996 au travers d'une réforme qui consacrait le transfert massif de compétences aux collectivités territoriales, l'État du Sénégal avait fait le choix d'une gouvernance territoriale fondée principalement sur une meilleure territorialisation des politiques publiques.

En conséquence, Il avait mis en place, en application des dispositions de l'article 5 de la Loi n° 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des Collectivités Locales, un mécanisme spécifique de transfert financier articulé, principalement autour du (FDD).

Le FDD a comme objectif de couvrir les charges financières des CT (**fonctionnement**) résultant des transferts de compétences définis par la loi (**principe de compensation**). Cependant, eu égard à l'application de la Loi n° 2013-10 du 28 octobre 2013 portant Code Général des Collectivités territoriales (CGCT) matérialisant cette réforme, l'architecture des collectivités territoriales a évolué.

Aussi, dans le cadre du Programme Gouvernemental d'Opérationnalisation de l'Acte III de la décentralisation (PROACT-SEN), un objectif de refonte générale du système a été amorcé et la restructuration du FDD, un des piliers du dispositif de transfert, a été confiée à un groupe de travail mis en place par le Ministère des Collectivités Territoriales du Développement et de l'Aménagement du Territoire.

#### ***Le dispositif légal et réglementaire***

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*, le FDD est indexé sur les produits de la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA) perçue par l'État. Chaque année, l'État prélève 3,5% sur les produits de la TVA afin d'alimenter le FDD. Ce taux est modifié lorsque l'État transfère de nouvelles compétences aux CT.

**Le Décret n° 2008-209 du 04 mars 2008** fixe les critères de répartition du FDD, pour ce qui concerne ses grandes masses. Il est divisé en trois composantes : (i) une dotation de **compensation** (au minimum 70% de l'enveloppe) ; (ii) une dotation de fonctionnement (au maximum 25% de l'enveloppe) (iii) une dotation **d'appui aux services de l'État** (au maximum 5% de l'enveloppe).

La loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code Général des Collectivités Territoriales réaffirme l'objectif prioritaire du FDD : la compensation des charges des compétences transférées.

Une revue générale des textes et des études menées sur le sujet permet d'aboutir à un constat largement partagé : le fonds de dotation doit être repensé dans le sens de son redimensionnement, sa vocation, son montant, sa structuration et son mode de fonctionnement.

#### ***Les transferts de l'État, une ressource critique pour la plupart des CT***

Les transferts de l'État constituent une ressource critique pour la majeure partie des communes sénégalaises. De fait, les recettes fiscales restent limitées pour la plupart de ces communes. Elles sont surtout faibles en valeur (la fiscalité directe locale ne représente que **2 %** de la fiscalité nationale) et se concentrent essentiellement sur Dakar et son agglomération. Cependant, bien que les montants transférés restent faibles, ils représentent une ressource importante pour la majeure partie des CT, en particulier les plus rurales et les plus modestes d'entre elles, dont le nombre a considérablement augmenté avec la mise en œuvre de l'Acte III.

L'idée est donc de se concentrer sur l'augmentation des transferts et d'utiliser la refonte des mécanismes de transferts pour faire levier sur l'amélioration de la gestion financière des CT en conditionnant aussi 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.

### ***Synthèse du Diagnostic Global***

En l'absence d'un système de suivi et d'actualisation des coûts des compétences, les travaux ayant alimenté l'étude sont basés sur des analyses quantitatives générales concernant 108 communes et des analyses qualitatives plus fines dans un échantillon de 9 communes à partir de données collectées sur le terrain.

La répartition actuelle du FDD paraît relativement homogène ou neutre ; 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 ; seule une vingtaine de communes répartie sur l'ensemble du territoire (3% des communes environ) touchent plus de 6 900 FCFA par habitant. Cette « équité » apparente est certainement un effet du sous-dimensionnement de l'enveloppe globale du FDD.

### ***Bilan de l'analyse quantitative***

En l'absence de données chiffrées précises concernant le coût réel des compétences transférées aux CT, une évaluation globale de la cohérence entre les caractéristiques de la répartition actuelle du FDD et l'objectif de compensation du transfert de compétences a été proposé.

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.

Il a été proposé un cadre d'appréciation qualitative du coût des compétences transférées qui associe aux principales compétences transférées (i) un poids financier plus ou moins important en fonction de la nature de la compétence exercée, (ii) des facteurs d'aggravation de ce coût : taille de la population, caractère urbain ou rural et taux de pauvreté de la CT concernée.

### ***Analyse par échantillonnage***

La méthodologie employée avait pour objectif spécifique de dresser un état des lieux des compétences effectivement couvertes par les communes, des ressources dont les communes disposent pour exercer ces compétences et surtout, du **potentiel de couverture de leur dotation par le Fonds de Dotation de la Décentralisation (FDD)**.

Elle a permis d'identifier **trois grands profils de CT** 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'État 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 à minima.

3. En dehors du groupe de communes fortement dépendantes du FDD, des CT dépensent davantage d'argent par habitant qu'elles ne reçoivent de FDD par habitant, et souvent pour assurer l'exercice de trois compétences parmi les plus coûteuses

### *Le cas spécifique des départements*

*Un échantillon de département* sera constitué pour traiter des problématiques spécifiques aux départements. Des critères de choix, tenant compte du positionnement du département dans le paysage institutionnel de la décentralisation seront proposés.

En effet, certains départements rencontrent d'énormes difficultés pour faire face aux charges salariales notamment, c'est pourquoi en attendant qu'ils puissent disposer d'une fiscalité propre, il sera nécessaire de procéder à une restructuration des allocations qui leur sont dédiés.

Dans cette perspective, trois départements test ont été déjà ciblés Il s'agit provisoirement des départements de **Thiès, Salémata et Vélingara**.

D'autres critères liés au positionnement géographique, au niveau de richesse ou pauvreté, à la capacité de prise en charge de certaines dépenses obligatoires incompressibles etc. seront mis avant pour sélectionner les autres départements.

### *Exposé des principes directeurs de la réforme*

- Répartir les ressources financières avec prévisibilité et transparence entre les différents ordres de collectivités territoriales
- Être équitable par rapport à la charge budgétaire liée à l'exercice des compétences transférées aux collectivités territoriales
- Assurer un niveau minimal de ressources permettant de répondre aux besoins de fonctionnement de base des collectivités territoriales
- Assurer un partage plus lisible entre les différents profils de collectivités territoriales en privilégiant la vocation de chacun en même temps que la mutualisation

### *Construction d'un consensus et portage du plaidoyer*

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'État est nécessaire.

Pour l'atteinte de cet objectif, le groupe de travail constitué pour conduire la réforme sur le FDD, a proposé des options d'ordre de grandeur d'augmentation de l'enveloppe et des scénarii de relèvement. Pour soutenir et défendre ces propositions le groupe de travail va s'appuyer un **document plaidoyer** élaboré avec l'appui du consultant. Pour cela, il faudra **(i)** négocier avec le ministère des finances et du budget sur les principes et leviers ainsi que la trajectoire d'augmentation de l'enveloppe ; **(ii)** engager des concertations avec les ministères sectoriels pour remettre à plat le dispositif et procéder au recentrage du FDD sectoriel et discuter de la formule révisée ; **(iii)** justifier la création d'une dotation de fonctionnement et proposer la formule de répartition.

## B. OBJET DU RAPPORT

Le présent rapport a pour objectif d'apporter au Gouvernement du Sénégal des éléments d'analyse et de recommandations nécessaires pour engager le processus de **restructuration du Fonds de Dotation de la Décentralisation (FDD)**. Il a pour objet de procéder à une synthèse du diagnostic réalisé dans le cadre de l'instruction du PACASEN et relatif au renforcement des capacités financières des collectivités territoriales au travers des réformes envisagées pour une meilleure opérationnalisation de l'Acte III de la Décentralisation.

Sur la base du diagnostic partagé, le rapport dresse l'état des lieux du dispositif de transfert intergouvernementaux au Sénégal, et met en lumière les différentes séquences qui doivent accompagner le processus de réforme depuis la construction du plaidoyer auprès des pouvoirs publics pour une augmentation de l'enveloppe du FDD, jusqu'au consensus à construire pour soutenir le projet de réforme.

Ce rapport a ainsi pour objectif de préparer et de lancer le processus de réforme du Fonds de Dotation de la Décentralisation, aboutissant à *(i) la définition des objectifs, enjeux et orientations, du nouveau dispositif de refonte, (ii) à l'élaboration du plaidoyer pour une augmentation de l'enveloppe de ressources dédiées au FDD, , (iii) la formulation de critères d'attribution et de mécanismes de financement , et (iv) à et la mise en place de dispositif d'évaluation du nouveau système de répartition des fonds destinés à soutenir le fonctionnement des collectivités territoriales.*

Il convient de noter que le processus de traitement de ce sujet relativement complexe exige la mise en œuvre d'une approche méthodologique et d'une démarche opérationnelle à la mesure du contexte et des défis. Cette approche participative et inclusive a été validée par le groupe de travail constitué pour piloter ce processus de réforme et le mener à son terme.

## C. MÉTHODOLOGIE.

Au plan opérationnel, la mission sera réalisée sous la supervision du groupe de travail créé par arrêté du Ministre des Collectivités Territoriales, du Développement et de l'Aménagement des Territoires. Ce groupe de travail sera chargé de veiller à la bonne exécution des différentes activités et de valider les différents produits et livrables qui en seront issus.

Afin de garantir l'efficacité et la qualité des prestations qui seront fournies dans le cadre de cette étude très complexe, le consultant sera appuyé par des personnes ressources constituées autour d'un noyau dur et identifiées au sein du groupe de travail mis en place pour assurer le pilotage de la réforme sur le FDD.

**La mission comporte deux phases** : la **1<sup>ère</sup> phase** est relative à la synthèse du diagnostic et des principes directeurs qui sous-tendent la réforme à des analyses et arguments pouvant justifier l'augmentation en volume du FDD et aux conditions dans lesquelles cette augmentation devrait être mise en œuvre ; la **2<sup>ème</sup> phase** concerne la propositions de critères et de mécanisme(s) pertinent (s) de répartition et de fonctionnement du FDD, les projets de textes législatifs et réglementaires ainsi que le dispositif efficace et inclusif de suivi et d'évaluation.

Le présent rapport concerne **la Phase 1** dont la démarche est illustrée dans le schéma ci-dessous.

## **SYNTHÈSE MÉTHODOLOGIE – PHASE 1**

### **Présentation de la Méthodologie**

- **Réunion de partage et de validation de la méthodologie – Lancement de la mission**

### **PHASE 1 : ÉTAT DES LIEUX, SYNTHÈSE DU DIAGNOSTIC ET PLAIDOYER POUR L'AUGMENTATION DU VOLUME DU FDD**

#### **Diagnostic et Analyse des impacts de l'Acte III de la Décentralisation**

- **Impacts financiers et institutionnels**
  - **Revue Documentaire**
  - **Benchmarks**

#### **État des lieux**

- Objectifs, enjeux et critères pour le système de transferts intergouvernementaux
- Synthèse de la revue documentaire et des principes directeurs qui sous-tendent la réforme
- Rencontres d'échanges et entretiens...

#### **Synthèse du Diagnostic**

- Diagnostic du mécanisme actuel, du volume de ressources financières transférées et des critères de répartition utilisés
- Analyse actualisée de l'étude sur le FDD réalisée par le groupement NODALIS/Groupe HUIT/ACL
- Actualisation de l'échantillon de CT

Réunion de présentation au Groupe de Travail

Réunion de partage/Validation avec le Groupe de Travail

#### **Présentation des Scénarii de relèvement du volume du FDD et Plaidoyer**

- Proposition d'ordre de grandeur d'augmentation du volume du FDD
- Élaboration d'une trame argumentaire et d'un plaidoyer pour convaincre les décideurs de la nécessité de relever le volume du FDD

**Interaction avec le Groupe de Travail -Finalisation de la Note Argumentaire et du Plaidoyer**

---

---

## I. ÉTAT DES LIEUX DU DISPOSITIF DE TRANSFERTS INTERGOUVERNEMENTAUX AU SÉNÉGAL

---

---

### 1.1 CONTEXTE ET JUSTIFICATION DE LA RÉFORME

Le Plan Sénégal Émergent (PSE), l'unique référentiel des politiques publiques au Sénégal, mis en place en 2012, ambitionne, au travers de son Axe 2 consacré au Développement humain, « *d'élargir l'accès aux services sociaux et à la couverture sociale, d'améliorer significativement les conditions de vie des populations et de mener une lutte plus soutenue contre les inégalités sociales* ».

Il vise aussi à « *favoriser l'émergence de territoires viables* », en offrant aux collectivités territoriales l'opportunité de participer plus efficacement à l'effort de développement national.

Pour atteindre ces objectifs, le Gouvernement de la République du Sénégal a fait le choix d'une gouvernance territoriale fondée principalement sur une meilleure territorialisation des politiques publiques. Cette option s'inscrit en droite ligne de la politique d'approfondissement du processus de décentralisation amorcé depuis 1996, au travers d'une réforme qui, entre autres, consacrait le transfert massif de compétences aux collectivités territoriales de l'époque.

En conséquence, l'État avait mis en place, en application des dispositions de l'article 5 de la Loi n° 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des Collectivités Locales, un mécanisme spécifique de transfert financier articulé, principalement autour du Fonds de Dotation de la Décentralisation (FDD).

Aussi, 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.

En effet, l'avancement du processus de décentralisation porté par l'Acte III implique nécessairement une augmentation des capacités financières des collectivités territoriales, dont l'un des piliers est le système de dotations et de transferts de l'État.

Témoignant de la prise en compte de la croissance des besoins financiers du secteur des collectivités territoriales avec la mise en œuvre de l'Acte III, la loi de finance 2015 prévoyait déjà une augmentation du volume des transferts de l'État : augmentation de 2 milliards de FCFA pour le FDD (qui atteint 20.4 milliards FCFA) et de 2,5 milliards pour le FECL (15 milliards).

L'analyse globale des finances locales qui a été effectuée dans le cadre des évaluations précédentes permet déjà de conclure que cet effort est largement insuffisant, et que le volume global des ressources nécessaires au financement du processus de décentralisation doit être revu à la hausse.

Au-delà des volumes à mobiliser, c'est bien toute l'architecture du système de transfert qui demande à être analysée à l'aune des objectifs des politiques publiques. Les critères de répartition (fixés par décret, après avis du Conseil National de Développement des Collectivités Locales) nécessitent donc d'évoluer pour répondre aux nouveaux enjeux de l'Acte III.

## 1.2 RESSOURCES DE TRANSFERT ET AUTONOMIE FINANCIÈRE DES CT

La loi portant Code Général des Collectivités Territoriales institue la libre administration des communes en son article premier : « *Les collectivités territoriales sont dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elles s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel.* »

***L'autonomie financière, une condition et une composante juridique à part entière du principe de la libre administration des collectivités territoriales***

Elle se décline autour des principes suivants : (i) les collectivités bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement et celles qui leur sont propres représentent une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources (**autonomie budgétaire**); (ii) tout nouveau transfert de compétence doit s'accompagner de transfert concomitant de ressources (**autonomie budgétaire**); (iii) les collectivités territoriales peuvent recevoir tout ou partie du produit de la fiscalité autorisée dans les limites fixées par la loi (**autonomie fiscale**).

***Les transferts de l'État, une ressource critique pour la plupart des CT***

Les transferts de l'État constituent une ressource critique pour la majeure partie des communes sénégalaises. De fait, les recettes fiscales restent limitées pour la plupart des communes. Elles sont faibles en valeur (la fiscalité directe locale ne représente que **2 %** de la fiscalité nationale) et se concentrent essentiellement sur Dakar et son agglomération.

Aussi, concernant les transferts de l'État, les enjeux portent sur le caractère éclaté du dispositif qui comprend de multiples guichets, alors même qu'il n'y a pas à ce jour de compréhension suffisamment fine du coût effectif du transfert de compétences vers les collectivités territoriales.

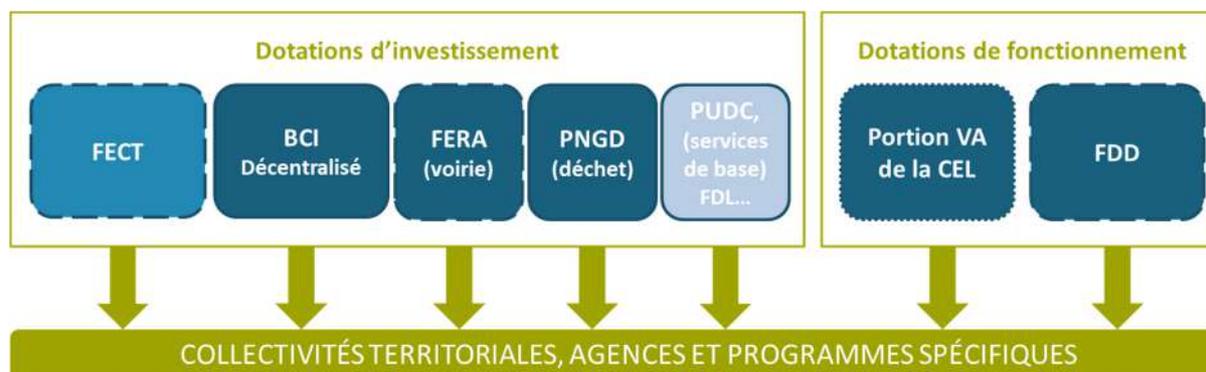
Cependant, bien que les montants transférés restent faibles, ils représentent une ressource importante pour la majeure partie des collectivités territoriales, en particulier les plus rurales et les plus modestes d'entre elles, dont le nombre a considérablement augmenté avec la mise en œuvre de l'Acte III.

***Le PROACTSEN et la stratégie globale de renforcement des capacités financières des CT***

Les transferts constituant la principale ressource de la majorité des CT, ils doivent permettre de développer une certaine forme d'autonomie financière ; cela suppose en premier lieu de renforcer le caractère prévisible et objectif de ces dotations. Par ailleurs, même s'il s'agit de ressources transférées, le fait qu'elles puissent être attachées à des conditionnalités et à des critères de performance permet aux CT de disposer d'un réel levier d'action.

L'idée est donc de se concentrer sur l'augmentation des transferts et d'utiliser la refonte des mécanismes de transferts 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.

Dans cette démarche, il convient de veiller à toujours replacer les différents projets de réforme des transferts dans une perspective plus large d'amélioration des ressources des CT. En effet, augmenter les transferts, même en prenant en considération l'efficacité des mécanismes de répartition et d'allocation des fonds transférés, revient mécaniquement à réduire l'autonomie financière des CT.



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

### Aperçu général des mécanismes de transfert de l'État sénégalais

#### 1.3 IMPACTS DE L'ACTE III AU PLAN INSTITUTIONNEL ET FINANCIER

Le Titre III de la loi 2013-10 détermine les principes, sources et mécanismes de fonctionnement du FDD. Mis à part les aménagements nécessaires à la prise en compte de la recomposition du paysage institutionnel découlant de l'Acte III, ces dispositions reprennent essentiellement celles de l'article 58 de la loi 96-07, à l'origine de la création du FDD, et de la loi 2007-07 qui précisait les dispositions relatives au fonctionnement du FDD et du FECL. Le FDD a comme objectif de couvrir les charges financières des CT (fonctionnement) résultant des transferts de compétences définis par la loi (principe de compensation). Conformément aux dispositions légales, le montant des dépenses résultant des accroissements et diminution de charges pour les collectivités territoriales est constaté par décret, après avis du CNDCT. Mais dans la pratique, la répartition a toujours été faite sur la base des arrêtés interministériels pris par le MFB et le MCTDAT, ce qui tend à envisager le FDD davantage comme une subvention spécifique que comme une dotation globale, non-conditionnelle.

Ainsi, eu égard à l'application de la Loi n° 2013-10 du 28 octobre 2013 portant Code Général des Collectivités territoriales (CGCT) matérialisant cette réforme, l'architecture des collectivités territoriales a évolué. De ce fait, suite à la communalisation intégrale et à la suppression des régions, les collectivités territoriales sénégalaises sont constituées de **557 communes (dont 5 Villes) et 42 départements**.

Cette nouvelle configuration de la décentralisation a occasionné de nouveaux paradigmes et défis dans la gestion des collectivités territoriales, surtout pour les départements et les nouvelles communes qui dépendent fortement des transferts financiers de l'État.

Dans le but de relever ces défis et pour mieux opérationnaliser l'Acte 3 de la Décentralisation, le Gouvernement a lancé, avec l'appui technique et financier de la Banque Mondiale et de l'Agence française de Développement (AFD), la mise en œuvre du Programme d'Appui aux Communes et Agglomérations du Sénégal (PACASEN), pour la période 2019- 2023.

La mise en œuvre de ce programme confiée à l'Agence de Développement municipal (ADM), est articulée autour des deux domaines de résultats suivants :

- Amélioration du financement des CT à travers une réforme globale des mécanismes de transferts financiers constitués essentiellement par le FECT, le FDD et le volet « valeur ajoutée » de la Contribution Économique locale (CEL).
- Amélioration de la performance des CT ciblées pour ce qui concerne notamment la gestion de leurs investissements. Il sera ainsi mis en place une assistance technique destinée à renforcer les capacités des 123 CT ciblées à planifier, budgétiser et mettre en œuvre leurs projets d'investissement grâce à la mise en place d'un Programme de formation (PF) et d'un système de Coaching territorial continu (CTC).

Il est ainsi envisagé dans le cadre du PACASEN et, plus précisément, au travers de l'Indicateur lié aux Décaissements (ILD) n° 1, une réforme globale des mécanismes de transfert financier, notamment celui se rapportant au FDD.

C'est pourquoi le gouvernement du Sénégal s'est engagé fortement auprès des bailleurs de fonds comme la Banque Mondiale et l'Agence Française de Développement, pour conduire, après la refonte du FECT, la réforme du Fonds de Dotation de la Décentralisation. Pour affirmer cette volonté, le Ministère des Collectivités Territoriales, du Développement et de l'Aménagement des Territoires a mis en place un groupe de travail sur la restructuration du FDD.

#### ***Positionnement du FDD dans le dispositif de transferts intergouvernementaux***

Pour rappel, le fonds dédié au FDD « *reçoit annuellement une dotation équivalant à 3,5% de la Taxe sur la Valeur ajoutée (TVA) perçue au profit du budget de l'Etat de la dernière gestion* » Il vise un transfert concomitant de ressources aux collectivités territoriales pour leur permettre de mieux prendre en charge les compétences qui leur sont transférées dans les neuf (09) domaines suivants : la Santé, la Population et l'Action sociale, la Jeunesse, les Sports et les Loisirs, la Culture, l'Éducation, la Planification, l'Aménagement du territoire, l'Urbanisme et l'Habitat.

**Le Décret n° 2008-209 du 04 mars 2008** fixe les critères de répartition du FDD, pour ce qui concerne ses grandes masses.

Toutefois, il convient de signaler qu'en dépit du décret précité, les modalités afférentes à la répartition des ressources du FDD aux collectivités territoriales, ont régulièrement suscité beaucoup d'interrogations.

Ceci a même poussé certains acteurs à remettre en cause sa pertinence et son efficacité, au regard de la volonté énoncée par l'État pour promouvoir le développement territorial, l'équité, l'objectivité et la transparence dans l'allocation des ressources aux collectivités territoriales, nonobstant l'évaluation des charges liées aux compétences transférées.

De plus, depuis la mise en place de la loi précitée, beaucoup de changements sont intervenus et de nouveaux défis, économiques, sociaux et environnementaux se sont imposés aux collectivités territoriales du fait, notamment, de l'avènement, en 2013, de l'Acte III de la Décentralisation qui a pour but « *d'organiser le Sénégal en territoires viables, compétitifs et porteurs de développement durable à l'horizon 2022* ».

#### **1.4 ENJEUX ET OBJECTIFS DE LA RÉFORME**

Tout système de transfert de ressources de l'État au niveau local a généralement pour objectifs :

- De garantir aux collectivités territoriales les ressources minimums permettant d'assurer leur fonctionnement régulier (dotations globales) ;
- De renforcer les capacités d'intervention des collectivités territoriales, en profitant de la modernité et du dynamisme de la fiscalité d'État, par comparaison à la fiscalité locale en augmentant l'enveloppe de la dotation de compensation ;
- De corriger les inégalités territoriales (péréquation) et les déséquilibres « verticaux » (central vs décentralisé) et horizontaux (entre CT).

Pour que les transferts remplissent efficacement cette fonction « corrective » il est essentiel qu'ils soient structurés et exécutés avec efficacité et simplicité, au moyen d'une formule de base fondée sur des données aisément disponibles, et répondant à un objectif bien déterminé.

La clarté des objectifs de la dotation financière de l'État aux collectivités territoriales apparaît donc comme la condition première de la qualité du dispositif de transferts. Par conséquent, la première étape a consisté, à identifier les objectifs, explicites ou implicites, poursuivis par les pouvoirs publics à travers le système de dotations.

La démarche adoptée par le Gouvernement à travers le Conseil National de Développement des Collectivités Territoriales (CNDCT) et le MCTDAT pour la refonte du FECL a été ainsi déclinée pour les autres mécanismes de transferts, ceci dans l'ordre des priorités sur la réforme de la patente devenue CEL, sur la refonte du FDD aujourd'hui et peut-être ensuite sur le BCI décentralisé. Le processus à suivre comprend les étapes suivantes :

- Dresser le bilan de l'existant (notamment à travers une analyse cartographique de la répartition territoriale actuelle) ;
- Définir des objectifs pour l'instrument de transfert (territoires cibles, décentralisation des moyens et des outils financiers etc .);
- Définir une stratégie de transition pour s'assurer notamment de l'acceptabilité de la réforme du dispositif ;
- Valider les objectifs et définir précisément la formule de répartition ;
- Adapter et amender le dispositif législatif et réglementaire ;
- Mettre en place des dispositifs d'accompagnement de la réforme et de suivi-évaluation

## **1.5 REVUE DU CADRE JURIDIQUE ET ANALYSE DOCUMENTAIRE**

### ***1.5.1 CADRE JURIDIQUE ET RÉGLEMENTAIRE***

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'État. Chaque année, l'État prélève 3,5% sur les produits de la TVA afin d'alimenter le FDD. Ce taux est modifié lorsque l'État 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'État en fonction de trois critères suivants : compensation, fonctionnement et appui aux services de l'État. Le transfert est divisé en trois composantes :

- **Dotation de compensation** (au minimum 70% de l'enveloppe annuelle) qui correspond au coût des compétences transférées, évalué pour chaque domaine.
- **Dotation de fonctionnement** (au maximum 25% de l'enveloppe annuelle) pour couvrir les dépenses de fonctionnement des CT, des services du Comité Économique et Social, de la Région, des Agences Régionales de Développement, et les indemnités des élus.
- **Dotation d'appui aux services de l'État** (au maximum 5% de l'enveloppe annuelle) pour les Services Techniques Déconcentrés de l'État (Agence de Développement Local (ADL) et les circonscriptions administratives).

Un arrêté interministériel du Ministre chargé des Collectivités territoriales et du Ministre chargé des Finances fixe 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 de départements en collectivité territoriale ;
- La communalisation intégrale, la fin de la communauté rurale et des communes d'arrondissement ;
- Le maintien de la ville et le changement de statut des anciennes communes d'arrondissement qui deviennent des communes de plein exercice ;
- Une nouvelle matrice de répartition des compétences entre les départements, les villes et les communes.

La loi de 2013 induit ainsi quelques changements concernant le FDD, en particulier sur la répartition de l'enveloppe globale. Dorénavant, le transfert sera réparti entre les départements, les villes, les communes et les autorités déconcentrées (*article 320-321*).

Toutefois, la loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code Général des Collectivités Territoriales **réaffirme l'objectif prioritaire du FDD qui est la compensation des charges des compétences transférées.**

## **LES GRANDS PRINCIPES ÉNONCÉS PAR LES TEXTES FONDATEURS**

**La loi 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des Collectivités Locales (CCL)**, stipule en son article 5 que « tout transfert de compétence à une collectivité doit être accompagné du transfert concomitant par l'État à celle-ci, des ressources et moyens nécessaires à l'exercice normal de cette compétence ».

**La Loi 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences** aux régions, aux communes et aux communautés rurales rappelle dans l'exposé des motifs, les dispositions de l'article 5 du CCL décrites ci-dessus.

La loi présente une liste de compétences réparties entre les trois ordres de CL.

**Il s'agit d'une première étape de transferts** pour les neufs (9) secteurs ci-après : Domaine, Environnement et gestion des ressources naturelles, Santé, population et action sociale, Jeunesse, sports et loisirs, Culture, Éducation, Planification, Aménagement du territoire, Urbanisme et Habitat.

**Tout autre transfert de compétence doit faire l'objet d'un nouveau texte de loi.**

**La loi 96-07 réaffirme également que** les ressources nécessaires à l'exercice par les collectivités locales de leurs compétences leurs sont dévolues **soit par transferts de fiscalité, soit par dotations, ou par les deux à la fois (article 4)**

**De même les charges financières** résultant pour chaque ordre de CL des transferts de compétences définies par la loi font l'objet **d'une attribution par l'État de ressources d'un montant au moins équivalent auxdites charges**. Les ressources attribuées sont au moins équivalentes aux dépenses effectuées par l'État, pendant l'année précédant la date du transfert des compétences

**L'article 57 de la loi n° 96-07** dispose que les charges résultant des transferts de compétences **sont compensées par le transfert d'une dotation équivalant** à un pourcentage de la Taxe sur la Valeur Ajoutée perçue par l'État.

L'article 58 de la loi 96-07 indique que Le Fonds de Dotation de la Décentralisation (FDD) créé par la loi des finances reçoit une dotation équivalant à un **pourcentage de la Taxe sur la Valeur Ajoutée perçue au profit du budget de l'État**.

Le montant de cette **dotation ne peut toutefois être inférieur** à un pourcentage des **recettes totales de l'État**, hors emprunts et aides extérieures. **Ces deux pourcentages sont fixés, chaque année, compte tenu de l'évolution des transferts de compétences**, par la loi de finances.

Le **Conseil National de Développement des Collectivités Territoriales** est consulté chaque année pour avis dans des conditions fixées par décret.

## **LES DISPOSITIONS DE LA LOI N°2007-07 DU 27 FÉVRIER 2007**

**Cette loi modifie les articles 58, 60 et 63 de la loi n° 96-07 portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales**

L'exposé des motifs de cette loi indiquait déjà qu'à la pratique, les dysfonctionnements constatés dans le transfert des deux fonds (FDD et FECL) aux collectivités locales **ne leur permettaient pas de bien prendre en charge les compétences et missions qui leur sont confiées.**

Parmi les critiques formulées par les CT à l'encontre de ces fonds, on pouvait retenir :

- **l'imprévisibilité** pour chaque collectivité locale du montant qui lui sera alloué, la notification n'intervient qu'en pleine année budgétaire ;
- la **modicité** des fonds transférés qui ne couvrent ni **l'intégralité des compétences** transférées dans les neuf domaines ni **l'intégralité des besoins** pour les compétences dotées;
- **le retard dans la mise à disposition des fonds** qui obéit à des procédures assez longues nécessitant, chaque année, le recours à un décret reproduit à l'identique, année après année, depuis 1997.

C'est pour remédier à cette situation qu'il a été proposé de **réformer les modalités d'alimentation et de répartition du FDD et du FECL.**

Ainsi, ces deux fonds recevront pour l'année N une dotation équivalant globalement à **5,5 %** de la TVA perçue au profit du budget de l'État. En outre, **pour accélérer le processus de transfert**, les critères de répartition sont fixés et modifiés, **non plus annuellement**, mais à chaque fois que de besoin après avis du CNDCT.

Sur ces bases, les articles 58, 60 alinéa 1<sup>er</sup> et 63 alinéa 1<sup>er</sup> de la loi n° 96-07 ont été abrogés et remplacés par des dispositions de la loi n° 2007-07 fixant la dotation du FDD à **3,5 %** de la TVA perçue au profit du budget de l'État de la dernière gestion connue.

Il est également indiqué au niveau de cette loi, que **ce pourcentage est modifié**, à chaque fois que de besoin, **compte tenu de l'évolution des transferts de compétences** ; enfin, toujours relativement au FDD, la loi **stipule que les critères de répartition** du FDD sont fixés et modifiés par décret, à chaque fois que de besoin, après avis du CNDCL.

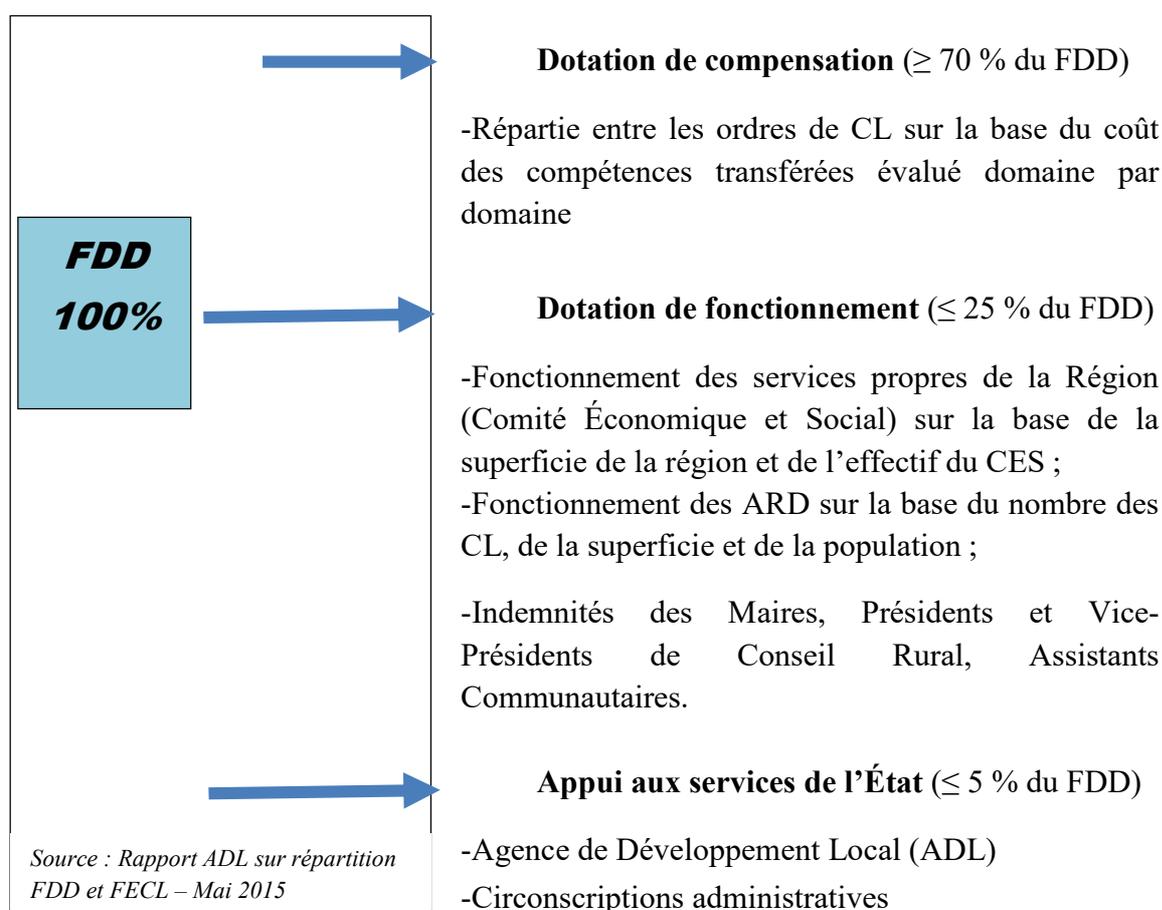
## LES DISPOSITIONS DU DÉCRET N°2008-209 DU 4 MARS 2008

Il a été pris en application de la loi n° 2007-07 du 27 Février 2007, et marque un tournant majeur, relativement au montant des FDD alloués et à leur répartition au niveau des trois ordres de collectivité locale.

Il fixe le pourcentage de la TVA (3,5 % pour le FDD et 2 % pour le FECL) à prélever sur les montants collectés par l'État à l'année n-1 et à affecter au FDD et au FECL de l'année n. Ces pourcentages ont indéniablement accru les montants de FDD (et de FECL) à partir de l'année 2008.

Également, il fixe la répartition par masse du FDD entre la compensation des charges transférées (**au moins**, 70 % du FDD), la couverture des dépenses de fonctionnement (**au plus**, 25 % du FDD), et la couverture des charges des services de l'Etat en appui aux collectivités locales (au plus 5 % du FDD). Ainsi, dans l'esprit et dans la lettre du décret n° 2008 – 209, des garde-fous devaient être érigés pour éviter des dérapages dans les charges de fonctionnement au détriment des charges de compensation.

Les dispositions du décret 2008-209 peuvent être illustrées comme suit :



## 1.5.2 SYNTHÈSE DE LA REVUE DOCUMENTAIRE

L'étude la plus récente concernant le Fonds de Dotation de la Décentralisation est celle relative à l'assistance **technique pour la refonte du système de transferts intergouvernementaux**, réalisée par le Groupement NODALIS/Groupe Huit/ACL Consulting. Cette étude a été financée en 2018 par la Banque Mondiale pour le compte du Gouvernement du Sénégal dans le cadre de l'instruction du PACASEN.

Elle a notamment permis de procéder à des analyses préliminaires à partir d'enquêtes effectuées sur le terrain auprès d'un échantillon représentatif de **neuf (9)** collectivités territoriales. La synthèse des analyses effectuées, les conclusions ainsi que les recommandations formulées en vue de la restructuration du FDD sont retracés dans le présent rapport.

Les éléments qui suivent, passent en revue les différentes études et documents produits sur le sujet depuis la réforme majeure intervenue en 1996. Celles se rapportant spécifiquement au FDD sont au nombre de quatre (4).

☐ ***L'étude d'évaluation et de renforcement du système de financement des collectivités locales réalisée en 2004 par le cabinet CABEX pour le compte de DGL Felo, Programme d'Appui à la Décentralisation et à la Gouvernance Locale, financé par l'USAID***

Il s'agit de la première étude menée sur le système de financement des collectivités locales et qui a traité le sujet du FDD, huit (8) ans exactement après la réforme de 1996. On pourrait considérer que c'est la première étude d'évaluation de cet instrument majeur de l'Acte II de la politique de décentralisation amorcée à cette époque. Le diagnostic établi avait mis l'accent notamment sur :

- l'analyse critique de la procédure utilisée pour déterminer le montant de la dotation par bloc de compétences ;
- l'analyse critique du mode de répartition des ressources du F.D.D. entre les trois ordres de collectivités locales, les Agences Régionales de Développement (A.R.D.) et les autorités déconcentrées pour l'utilisation des services extérieurs de l'État ;
- l'étude de l'articulation des interventions des différentes structures impliquées dans le fonctionnement du F.D.D. afin d'identifier les dysfonctionnements et de proposer des solutions pour les corriger.

L'étude s'était également intéressée aux procédures de détermination du montant global du FDD, aux critères de répartition et aux procédures d'exécution du FDD.

L'analyse diagnostique du fonctionnement du FDD avait permis de constater des différences notables entre la procédure appliquée sur le terrain et celle prescrite par la loi n° 96.07 du 22 mars 1996 et de déceler les dysfonctionnements qui en découlent.

D'après les recommandations formulées dans l'étude, le fonds de dotation devrait être repensé dans le sens de son redimensionnement au plan de sa vocation, de son montant, de sa structuration et de son mode de fonctionnement.

Pour assurer le suivi cohérent, transparent et efficace du fonctionnement du F.D.D, l'étude avait préconisé d'élargir sa vocation et de lui attribuer en plus de ses fonctions de compensation des charges transférées, une fonction de péréquation et une fonction de promotion de la solidarité entre collectivités locales.

En ce qui concerne le montant mobilisé la prise en charge de la correction des disparités entre collectivités locales nécessitait des ressources substantielles à affecter au système de péréquation proposé, ce qui induisait une hausse substantielle de l'enveloppe pour faire face à ces impératifs.

L'étude avait donc conclu clairement que le FDD devrait être réévalué pour assurer convenablement la compensation des compétences transférées, financer le système de péréquation, soutenir et encourager la complémentarité entre collectivités locales.

Ces conclusions et recommandations montrent si besoin en était encore, que le FDD a toujours été confronté depuis sa création et sa mise en œuvre aux mêmes problématiques, et que les solutions préconisées reviennent encore de façon récurrente à chaque fois qu'on s'arrête pour interroger son mode de fonctionnement et son impact sur la situation budgétaire des CT.

 ***Le rapport de suivi de l'utilisation des ressources financières des collectivités locales réalisé en 2014 par l'Agence de Développement Local (ADL) et financé par la Coopération Luxembourgeoise et l'UNICEF***

Cette étude effectuée par l'ADL a été faite sur la base d'un échantillon de 125 collectivités locales disséminées sur l'ensemble du territoire. Elle s'est plus focalisée sur **l'utilisation des fonds transférés par l'État** et sur les autres ressources budgétaires des CL. L'étude s'est déroulée en 2014, à l'aube de la réforme de l'Acte III de la décentralisation.

Sur la base des dysfonctionnements constatés dans l'exécution du FDD au moment du lancement de l'Acte III, l'État avait confié à l'Agence de Développement Local, la charge de procéder au suivi-évaluation de l'utilisation de ces fonds et autres ressources allouées aux collectivités locales. Les limites constatées tournaient autour des questions ci-après :

- Aucun objectif n'est fixé aux bénéficiaires et aucun critère de performance n'est déterminé relativement à l'utilisation de ces fonds, ce sont des guichets totalement gratuits non assortis d'une obligation de résultat ;
- Aucun compte-rendu de l'utilisation des fonds n'est établi et la réallocation des fonds est faite sans le suivi-évaluation des fonds précédemment alloués ;
- Le niveau de satisfaction des bénéficiaires finaux de ces fonds n'est pas perçu par l'État.

Pour la période allant de 1997 à 2014, l'État avait transféré dans le cadre de l'appui à la décentralisation, un montant global de trois cent cinquante-six milliards sept cent cinquante-trois millions cinq cent quarante-quatre mille neuf cent onze francs CFA (356 753 544 911 F CFA), soit une moyenne annuelle de près dix-neuf milliards huit cent vingt millions de francs CFA (19 820 000 000 F CFA). Ces fonds ont connu une évolution croissante durant cette période même il a été noté une légère baisse entre 2003 et 2004.

Les montants du FDD ont ainsi connu une évolution sans croissante pendant cette période d'avant l'Acte III entre 1997 et 2014 ; la moyenne des allocations pour la période est environ de 12 Mds de F CFA pour le FDD. Au total, concernant l'utilisation du FDD transféré pendant la période on pouvait noter :

- Une évolution croissante des fonds transférés aux collectivités territoriales entre 1997 et 2014 ;
- Une part du FDD (14%) est allouée à des structures d'accompagnement des collectivités territoriales entre 2009 et 2014;
- La part prépondérante des dépenses d'éducation et de Santé dans l'utilisation des ressources du FDD (82%) par rapport aux autres domaines de compétences.

 ***L'étude sur la répartition et l'utilisation des ressources financières transférées de l'État aux collectivités locales, FDD et FECL, réalisé par le Groupement Monteil et Cie/Mamadou BARRY en Mai 2015, financé par l'Agence de Développement Local (ADL)***

Près de dix ans après la réforme, cette étude commanditée par l'Agence de Développement Local, est certainement une des plus récentes menées sur le sujet du FDD.

Elle dresse un diagnostic complet de cet instrument et met en évidence les forces et faiblesses du dispositif de transfert, ses limites et les dysfonctionnements constatés dans le cadre de son exécution par les différents acteurs.

Les constats sur le FDD dans le cadre de cette mission peuvent être résumés comme suit :

- Insuffisance des fonds et les longs délais pris pour leur mise à disposition ;
- Répartition inéquitable des fonds qui met en cause les critères retenus et le financement d'opérations étrangères à la vocation du FDD ;
- Absence de suivi de l'utilisation des fonds ;
- Faible niveau d'entretien des infrastructures.

**Les recommandations découlant de ces constats et formulées dans les conclusions de l'étude sont les suivantes :**

- Évaluer les charges réelles des compétences transférées, ce qui sous-entend que cette évaluation n'a jamais été faite depuis 1996 ;
- Augmenter le taux de prélèvement de la TVA sur la base des résultats de cette

évaluation et, dans un futur proche, indexer le FDD aux recettes publiques de l'Etat (et non plus à la seule TVA) ;

- Adopter le chronogramme fixant la mise à disposition du FDD de l'année n au plus tard à la fin du premier trimestre de l'année n+1 ;
- Prendre en compte l'indice de pauvreté dans les critères de répartition du FDD ;
- Cantonner exclusivement le FDD aux charges transférées et définir d'autres mécanismes pour la prise en charge des opérations non liées aux compétences transférées.

À titre de comparaison par rapport aux premières années de mise en œuvre du FDD, les conclusions de l'étude ont mis l'accent sur le fait qu'à partir de 2008, date de publication du décret de répartition, le FDD, du fait du changement des pourcentages prélevés sur les fonds, a **plus abondé la dotation fonctionnement que la dotation compensation des coûts transférés.**

☐ *Le Mémoire élaboré par l'Association des Maires du Sénégal en Août 2015, sur l'évaluation de la première année de mise en œuvre des dispositions de l'Acte III de la décentralisation*

Ce document, produit par l'Association des Maires du Sénégal dans le cadre d'un processus d'évaluation des premiers résultats de l'Acte III un an juste après sa mise en œuvre, dresse un bilan des premiers résultats, problèmes et difficultés auxquelles sont confrontés les élus dans le cadre de l'application de la réforme. Aussi, sur le volet relatif aux ressources et au financement des CT, ils ont largement discuté et échangé sur le sujet de la restructuration du FDD. Les propositions suivantes ont été faites à l'issue des travaux :

- Mise à disposition par l'État d'un Fond de Dotation complémentaire à partir de l'année 2016 pour la prise en charge effective des salaires (i) des personnels affectés d'office dans de nouvelles collectivités locales suite à la disparition des régions et la transformation des communes d'arrondissement ; (ii) des salaires des personnels des anciennes communautés rurales devenues communes (secrétaires municipaux, chauffeurs, agents d'état civil) ; (iii) des indemnités des adjoints au maire des communes, surtout les anciennes communautés rurales devenues communes.
- augmenter jusqu'à au moins 20% la part de la TVA affectée aux collectivités locales,
- Procéder à la décentralisation générale et effective du BCI,
- Mettre en place de fonds mutualisés à répartir selon le principe de l'équité territoriale
- **Réaffirmer la compétence exclusive du conseil municipal dans la répartition, l'ordonnement des fonds de dotations.**

Nous constatons qu'à ce niveau la question cruciale de la masse salariale constitue un des éléments critiques et un marqueur qui traverse jusqu'ici tout le dispositif qui mérite donc d'être repensé.

## 1.6 BENCHMARKS

Les finances locales représentent entre 1,4% et 1,9% du PIB sénégalais et entre 4,5 et 5,1% des dépenses de l'État. Il s'agit là de niveaux assez similaires à ceux des autres pays de la sous-région (Mali, Bénin, Burkina Faso notamment) et à ceux des pays à faibles revenus (où les revenus des CL représentent en moyenne 1,7% du PIB, 5% de la dette publique), mais encore très éloignés de la moyenne des pays unitaires (8,3 et 25,1 respectivement)<sup>1</sup>.

Le tableau ci-dessous situe le Sénégal par rapport à cinq autres pays africains présentant des caractéristiques comparables, selon des données de 2013 (OECD/UCLG, 2016, *Subnational Governments around the world: Structure and finance*).

**Tableau de comparaison du poids des finances locales dans 6 pays du continent**

|   | Dépenses locales<br>en % du PIB | Dépenses locales<br>en % des dépenses<br>publiques |
|---|---------------------------------|--|
| <b>Burkina Faso</b><br>18 M hab. 64 hab./km <sup>2</sup> 381 CL | 1,2%                            | 3,9%   |
| <b>Tunisie</b><br>11 M hab. 68 hab./km <sup>2</sup> 288 CL      | 1,6%                            | 4,3%   |
| <b>Sénégal</b><br>15 M hab. 75 hab./km <sup>2</sup> 609 CL      | 1,7%                            | 5,9%   |
| <b>Mali</b><br>17 M hab. 14 hab./km <sup>2</sup> 761 CL         | 2,0%                            | 11,7%  |
| <b>Maroc</b><br>33 M hab. 75 hab./km <sup>2</sup> 1.538 CL      | 3,7%                            | 11,8%  |
| <b>Ghana</b><br>26 M hab. 113 hab./km <sup>2</sup> 226 CL       | 7,7%                            | 26,0%  |

Comparés aux volumes des transferts intergouvernementaux constatés dans différents pays similaires au Sénégal, les montants transférés par l'État aux collectivités territoriales apparaissent relativement faibles. Ils représentent pourtant une ressource critique pour la plupart des collectivités, en particulier les plus rurales et les plus modestes d'entre elles. Il convient de souligner que le nombre de CT rentrant dans cette catégorie a considérablement augmenté avec l'avènement de l'Acte III.

L'objectif de l'analyse comparative est d'illustrer dans le rapport consacré à la formulation de mécanismes et critères de répartition, par des exemples concrets au Sénégal et dans des pays confrontés à des enjeux similaires, les solutions imaginées et/ou mises en œuvre pour gérer les impacts liés à l'avancée du processus de décentralisation.

<sup>1</sup> Présentation des bailleurs « Réforme de la fiscalité locale : réunion de réflexion stratégique », février 2017 (Table 1 Revenus des CL en % du PIB et des Recettes Publiques dans les Pays Différents, 2013).

---

---

## II. ÉLÉMENTS DE SYNTHÈSE DU DIAGNOSTIC

---

---

Depuis sa création en 1996, **la vocation du FDD est d'accompagner le transfert de compétences par un transfert effectif de moyens financiers 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 en adéquation avec le nouveau dispositif mis en place par les pouvoirs publics.

Depuis 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 Territoriales (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 **42 départements, 552 communes** (qui comprennent les anciennes communautés rurales et les 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'État aux collectivités territoriales, afin de 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 réflexion, fruit d'un consensus aboutissant à des propositions concrètes, inscrites dans une trajectoire négociée, stabilisée et validée par les différents acteurs au moment de la conclusion de cette étude.

***Un constat largement partagé : le Fonds de Dotation de la Décentralisation, Deux outils en Un***

**Ce que dit la loi** : Le FDD a été créé pour couvrir la charge des compétences transférées aux collectivités territoriales

**Ce qui s'est imposé de fait** : Le décret de répartition actuel distingue une dotation de compensation et une dotation de fonctionnement

Cette dualité doit être mise en regard de besoins très contrastés. Les collectivités territoriales n'exercent pas les compétences transférées de la même manière. Elles font des usages divergents des dotations FDD.

## 2.1 DIAGNOSTIC GLOBAL DU MÉCANISME ACTUEL

En l'absence d'un système régulier de suivi et d'actualisation des coûts des compétences, les travaux ayant alimenté cette étude 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 ci-après.

### PRINCIPAUX CONSTATS TIRÉS DU DIAGNOSTIC GLOBAL

- L'analyse quantitative globale de la répartition actuelle montre que **le FDD bénéficie essentiellement aux collectivités territoriales (91% de l'enveloppe de 26,7 Md FCFA en 2021)**, mais qu'au fil du temps, en réponse à des besoins grandissants, une portion de la dotation a été mobilisée pour d'autres bénéficiaires (Services Techniques Déconcentrés, Agences Régionales de Développement, 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 toujours 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'État 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 ou volume des charges 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.**
- Le système est également caractérisé par **un soutien plus marqué aux communes urbaines fortement peuplées, et identifiées comme celles devant supporter la majorité des coûts** de fonctionnement liés au transfert de compétences.
- Le volume de l'enveloppe globale du FDD reste en revanche problématique. Du fait de la faiblesse du montant global, 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.**

## **2.2 ANALYSE DES PRINCIPAUX CONSTATS TIRÉS DE L'ÉTUDE PRÉLIMINAIRE**

Le FDD a comme principal objectif de couvrir les charges financières des collectivités locales (fonctionnement) résultant des transferts de compétences définis par la loi (principe de compensation). Le montant des dépenses résultant des accroissements et diminution de charges pour les collectivités locales est constaté par décret, après avis du CNDCL.

À ce jour, des dispositions ont spécifié les dotations par domaine de compétences ce qui tend à envisager le FDD (contrairement à ce que son nom le sous-entend) davantage comme une subvention spécifique que comme une dotation globale, non-conditionnelle.

Pour rappel, une première étude préparatoire a été menée, en 2018, par le **Groupement NODALIS/Groupe Huit/ACL Consulting**, dans le cadre d'une mission d'assistance technique financée par le Fonds de Conseil en Infrastructures Publiques –privées (PPIAF) du Groupe de la Banque mondiale.

Après avoir confirmé la pertinence et le bien-fondé de la réforme, cette étude avait permis de mettre en exergue les constats ci-après :

- (i) la complexité d'une réforme du FDD, compte tenu, entre autres, des difficultés inhérentes à l'évaluation du coût des charges liées aux compétences transférées, au volume de son enveloppe qui reste faible et à l'écart entre sa vocation originelle et la manière dont il est effectivement utilisé;
- (ii) la nécessité de son recentrage pour que les ressources puissent bénéficier principalement aux collectivités territoriales qui en ont le plus besoin. Ce dernier aspect est devenu encore plus important dans le contexte mondial actuel caractérisé par la pandémie de la COVID-19 qui influe de manière très négative sur le fonctionnement normal des CT sénégalaises, avec un risque accru de tension sur leurs ressources financières.

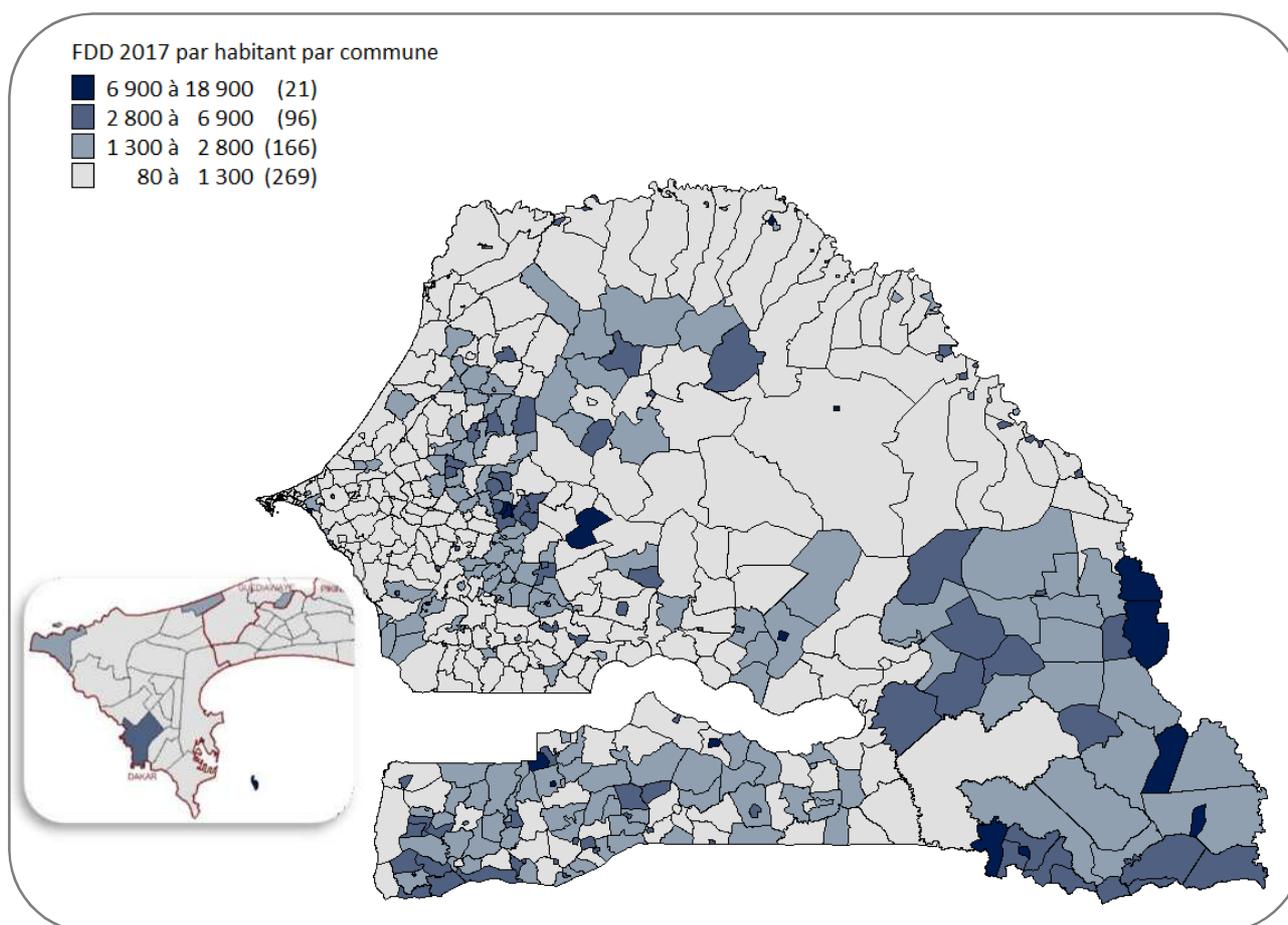
### **2.2.1 ANALYSE QUANTITATIVE**

L'analyse des données quantitatives permet de faire ressortir les caractéristiques de la répartition détaillée actuelle du FDD entre les différents types de communes et les départements. 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 (voir carte ci-dessous) ; 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 ; seule une vingtaine de communes répartie sur l'ensemble du territoire (3% des communes environ) touchent plus de 6 900 FCFA par habitant. Cette « équité » apparente est certainement un effet du sous-dimensionnement de l'enveloppe globale du FDD.

## Carte sur la Répartition du FDD par habitant et par commune



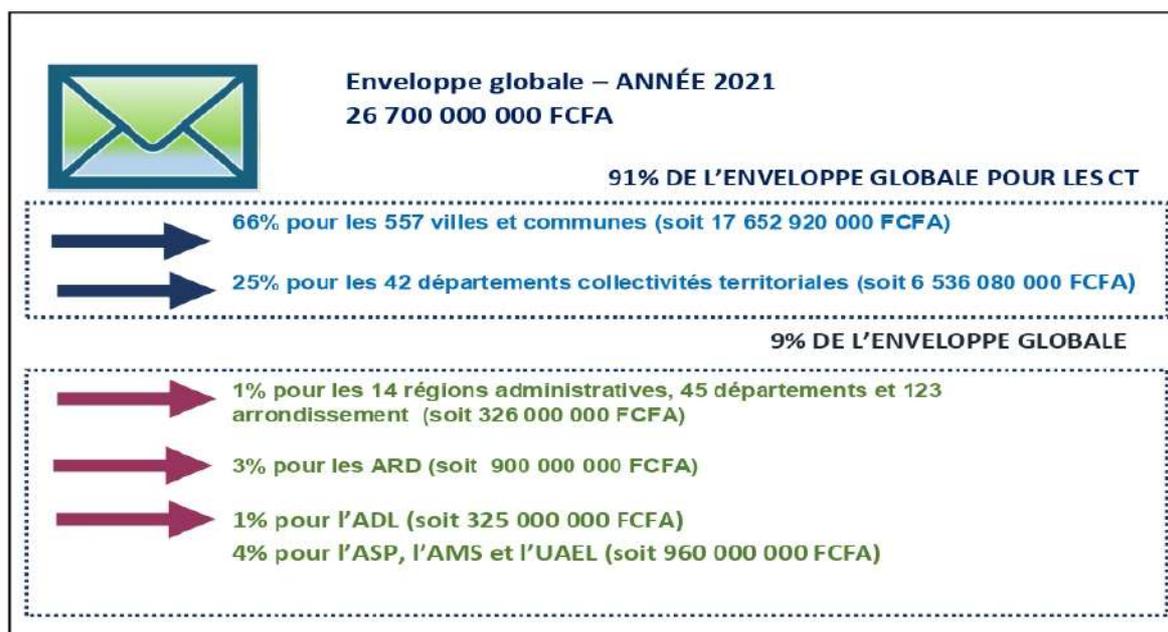
### *Enveloppe globale et répartition des grandes masses du FDD*

Selon l'arrêté interministériel portant répartition du Fonds de Dotation de la Décentralisation entre les départements, les communes et les services de l'État l'enveloppe du FDD pour l'année 2021 s'élève à la somme de **vingt-six milliards sept cent millions de francs CFA(26.700.000.000.000) de FCFA.**

Le volume du FDD a donc évolué de **7%** par rapport à l'année 2017 année de référence de l'étude préliminaire dont les conclusions sont présentées dans le présent rapport.

Le schéma ci-après décrit la répartition de cette enveloppe entre les différents bénéficiaires du Fonds de Dotation de la Décentralisation pour **l'année 2021.**

**Figure 1 – Répartition globale du FDD pour l'année 2021**



### *La problématique du sous dimensionnement de l'enveloppe du FDD*

Le diagnostic largement partagé et qui a traversé tout le processus depuis la mise en place de cet instrument est que 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'avènement de l'Acte III.

### *Conséquences du sous dimensionnement*

- *Le phénomène de dispersion est aggravé par la multiplication des types de bénéficiaires (CT, STD, ARD...)*
- *La responsabilité du financement de la décentralisation repose alors lourdement sur les CT*
- *Le FDD a cessé d'être un outil de décentralisation : il ne permet pas l'autonomisation des CT car elles n'ont pas assez de marge de manœuvre pour la mise en œuvre d'une véritable politique publique locale.*

Il faut cependant noter que 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. 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.**

À cet égard, l'Association des Maires du Sénégal (AMS) et certains élus locaux ont souvent formulé des critiques et recommandations envers les allocations FDD attribuées aux services techniques déconcentrés (STD), le soutien de ces derniers aux collectivités territoriales restant parfois peu perceptible par certaines CT.

Aussi, renforcer l'efficacité des services techniques déconcentrés supposerait donc un soutien spécifique de l'État, en dehors du FDD. Sur le même principe, les ARD, par ailleurs financées par des cotisations des CT avaient engagé avec le Gouvernement un chantier de réflexion pour changer leur mode de financement et ne plus dépendre de l'allocation du FDD.

Il conviendrait donc de revisiter et de repenser ces différents mécanismes et dispositif de soutien financier au profit de ces différentes entités déconcentrées, même si leurs activités pourraient être considérées comme complémentaires à celles des CT, dans le cadre de l'exercice des compétences transférées.

## **2.2.2 ANALYSE DE LA REPARTITION AU NIVEAU DES DEPARTEMENTS**

Les principales caractéristiques de la répartition actuelle du FDD au niveau des départements et 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**. Cela semble cohérent avec le poids relativement uniforme du coût des compétences réglementaires qui composent une part importante du portefeuille des compétences départementales. La répartition du FDD par habitant au sein des départements se caractérise également par **une certaine homogénéité**.

**Les montants unitaires de FDD alloués aux départements restent faibles.** Le montant maximal de FDD est touché par le département de Matam (274 183 333 CFA). Ce département, se distingue par des montants de FDD plus élevés par rapport à la moyenne du FDD 2021 pour les départements (155 2620 952 CFA).

Ces exceptions s'expliquent souvent par des situations et circonstances particulières propres à ces départements. Le montant minimal de FDD est perçu par le département de Salémata (130 183 333 CFA).

### **Bilan de l'analyse quantitative**

En l'absence de données chiffrées précises concernant le coût réel des compétences transférées aux CT, une évaluation globale de la cohérence entre les caractéristiques de la répartition actuelle du FDD et l'objectif de compensation du transfert de compétences a été proposé.

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.

Il a été proposé un cadre d'appréciation qualitative du coût des compétences transférées qui associe aux principales compétences transférées (i) un poids financier plus ou moins important en fonction de la nature de la compétence exercée, (ii) 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**.

## PRINCIPAUX CONSTATS ISSUS DE L'ANALYSE QUANTITATIVE

- ***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.
- ***Un système qui bénéficie en priorité aux communes urbaines plus peuplées*** : le FDD est orienté en priorité vers les communes urbaines peuplées qui ont des dotations de FDD plus importantes que les communes rurales
- ***Le FDD n'est en revanche pas différencié en faveur des communes les plus affectées par la pauvreté, Que ce soit pour les communes urbaines ou rurales***
- ***Les communes rurales sont les moins bien dotées en FDD : la dotation maximale de FDD par habitant pour ces communes et de 15 226 FCFA en 2017 et pour un même niveau de pauvreté, une commune urbaine recevra plus de FDD par habitant qu'une commune rurale***
- ***Les faibles montants des dotations rendent la répartition du FDD inefficace***, les montants versés restent très faibles par rapport aux dépenses de fonctionnement
- ***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.
- ***Au niveau des villes, le FDD représente une faible part des dépenses de fonctionnement***. À titre d'exemple, pour Dakar et Rufisque, leur dotation de FDD représente une part minime de leurs dépenses de fonctionnement (seulement entre 1% et 4%), alors que pour le cas des villes (hors Dakar) le FDD couvre en moyenne le quart des budgets de fonctionnement
- ***Concernant les départements, les montants de FDD alloués sont assez constants, quelle que soit la taille de la population***. Cela semble cohérent avec le poids relativement uniforme du coût des compétences réglementaire
- La répartition du FDD par habitant au sein des départements se caractérise également par ***une certaine homogénéité mais les montants unitaires de FDD alloués aux départements restent faibles***

### 2.2.3 ANALYSE PAR ÉCHANTILLONNAGE

Comme stipulé par la loi, le FDD est censé compenser le coût des compétences transférées par l'État aux collectivités territoriales.

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 aux collectivités territoriales.

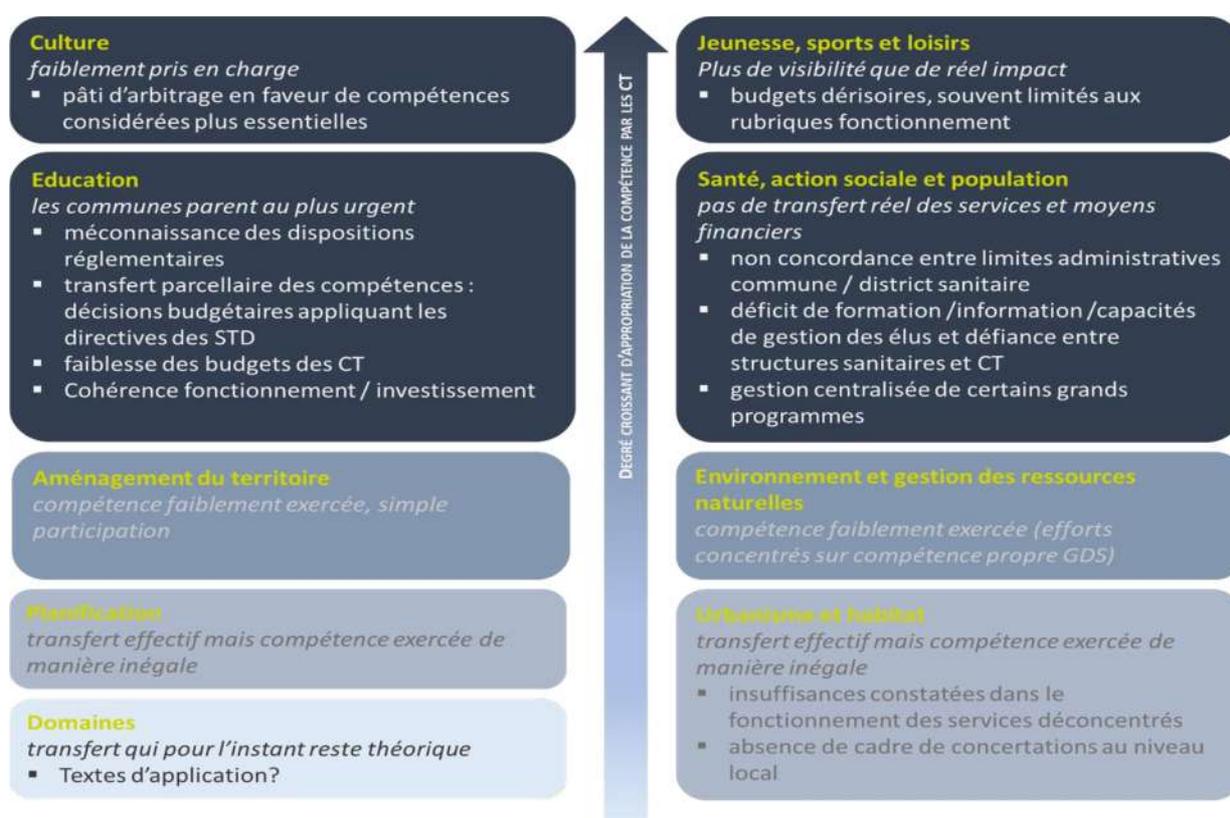
Par ailleurs, l'évaluation des coûts des compétences est une tâche nécessaire mais longue et très complexe.

En effet, la plupart de ces compétences ne sont pas exclusives mais sont aujourd'hui partagées par différents échelons de collectivités territoriales et des services déconcentrés. 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. En outre, l'évaluation requiert aussi 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. L'évaluation doit passer nécessairement par la **mise en place d'un système régulier de suivi et d'actualisation des coûts des compétences.**

**Figure 2 – Bilan général de l'exercice des compétences exercées en 1996**



Source : Présentation DCT 2018

C'est pourquoi, en attendant la mise en place d'un tel système, et dans le cadre de l'étude préliminaire sur le FDD, le choix a été fait de mener des enquêtes auprès d'un échantillon représentatif de collectivités territoriales choisies sur la base de critères.

La démarche a consisté à se concentrer sur trois (3) domaines de compétences : ceux qui souvent grèvent le plus lourdement le budget des CTD et qui posent le plus de difficultés du fait de l'exercice conjoint nécessaire de ces compétences entre les CT et les STD.

Ce diagnostic de terrain a été effectué en vue (i) d'apprécier le poids relatif des compétences transférées en fonction des facteurs d'aggravation des coûts, (ii) évaluer les coûts de trois (3) compétences exercées (Éducation, Santé et Action Sociale, Jeunesse et Sports), (iii) projeter les résultats pour une estimation en grande masse des besoins à l'échelle nationale.

Le choix des communes a été fait en concertation avec la DCT, en appliquant des critères comme la population, le taux de pauvreté, le volume du budget, le statut administratif ou l'appartenance au milieu urbain ou rural, mettant aussi mis en avant la recherche d'une diversité de profils.

- *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 niveaux de leadership variable dans l'échantillon.

**Cette approche, a permis d'identifier trois grands profils de collectivités territoriales** selon la fonction jouée par le FDD et la manière dont sont effectivement exercées les compétences transférées :

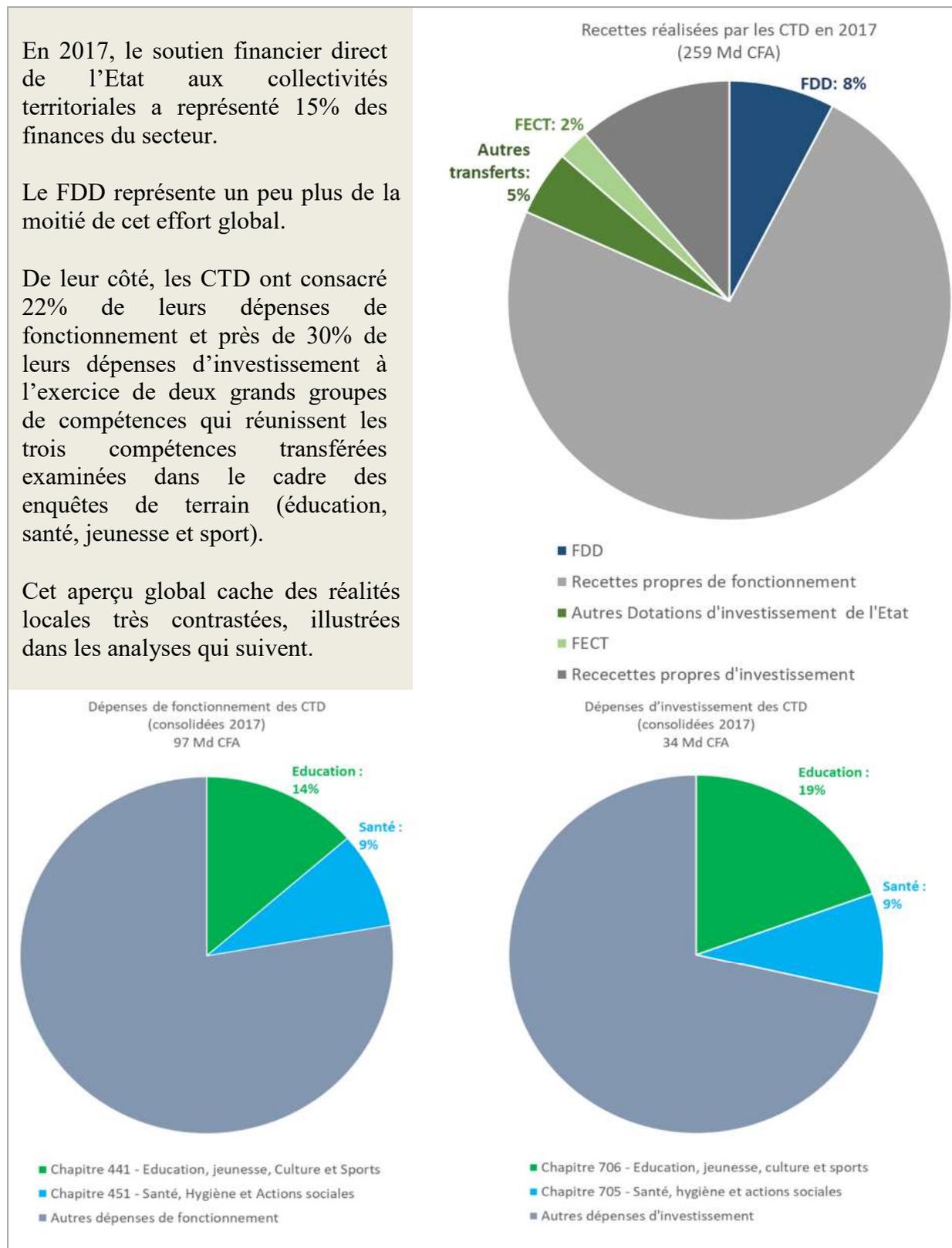
4. **Les villes hors Dakar, dépossédées d'une partie de leurs ressources au profit des anciennes communes d'arrondissement sont maintenues dans une forte dépendance** vis-à-vis de l'État et exercent les mêmes compétences que les communes, dans un même territoire.
5. Un ensemble important de collectivités territoriales est fortement dépendant du FDD : **certaines communes, mais aussi les départements dépendent complètement du FDD pour assurer leur fonctionnement à minima.** Par ailleurs, le Gouvernement verse fréquemment à des collectivités en difficulté, des dotations de fonctionnement exceptionnelles qui répondent à ce même besoin.
6. En dehors du groupe de communes fortement dépendantes du FDD, **les collectivités dépensent davantage 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).

La méthodologie employée avait pour objectif spécifique de 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 par le Fonds de Dotation de la Décentralisation (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.

La figure ci-après illustre les grandes masses budgétaires des CTD pendant la période.

**Figure 3 - Répartition Masse budgétaire des CT en 2017**



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

Les données des différentes communes ciblées dans l'échantillon ont été collectées auprès des maires, secrétaires municipaux et services financiers mais aussi au niveau des services techniques déconcentrés (inspection d'éducation et la formation, district sanitaire, CDEPS).

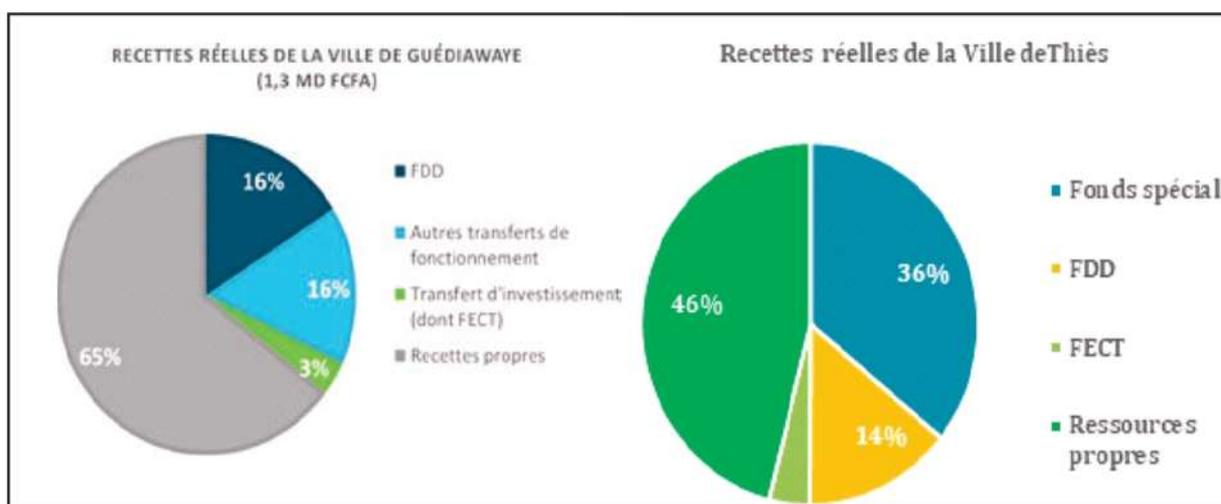
L'échantillon ciblé comprend neuf (9) communes avec des profils plus ou moins différents.

- 2 Villes: **Guédiawaye** et **Thiès**
- 2 ex Communes d'arrondissement: **Dalifort-Foirail** 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 **Mekhé**.

Il ressort ainsi du diagnostic largement confirmé par les acteurs des collectivités territoriales, que 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.

#### Groupe 1 : Le cas de VILLES (hors Dakar)

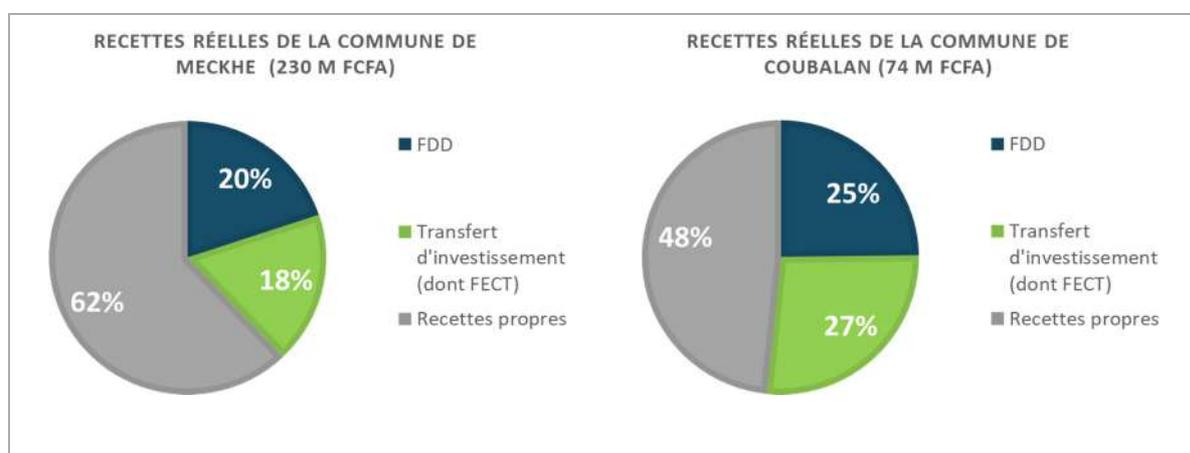
**Figure 4 – Part du FDD dans les recettes des villes de Guédiawaye et de Thiès**



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

## Groupe 2 : Le cas des communes « fortement dépendantes »

**Figure 5 – Part du FDD dans les recettes d’une commune moyenne et d’une ex communauté rurale**



Tout comme les départements, bon nombre de communes (et en particulier les ex-communautés rurales) n’ont pratiquement que le FDD pour vivre. Pour 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

## Groupe 3 : Le cas des communes « plus autonomes »

**Figure 6 – Part du FDD dans les recettes de communes « plus autonomes »**

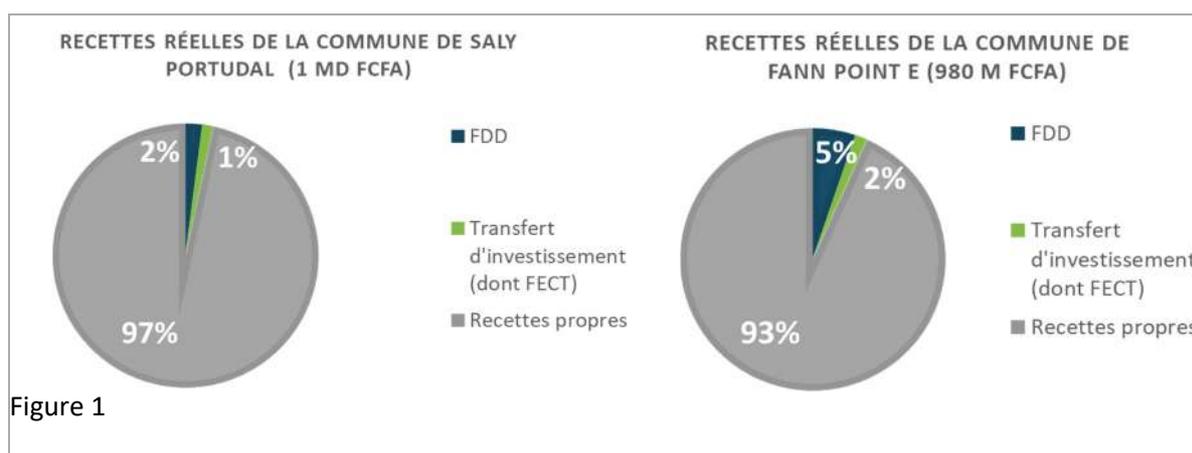


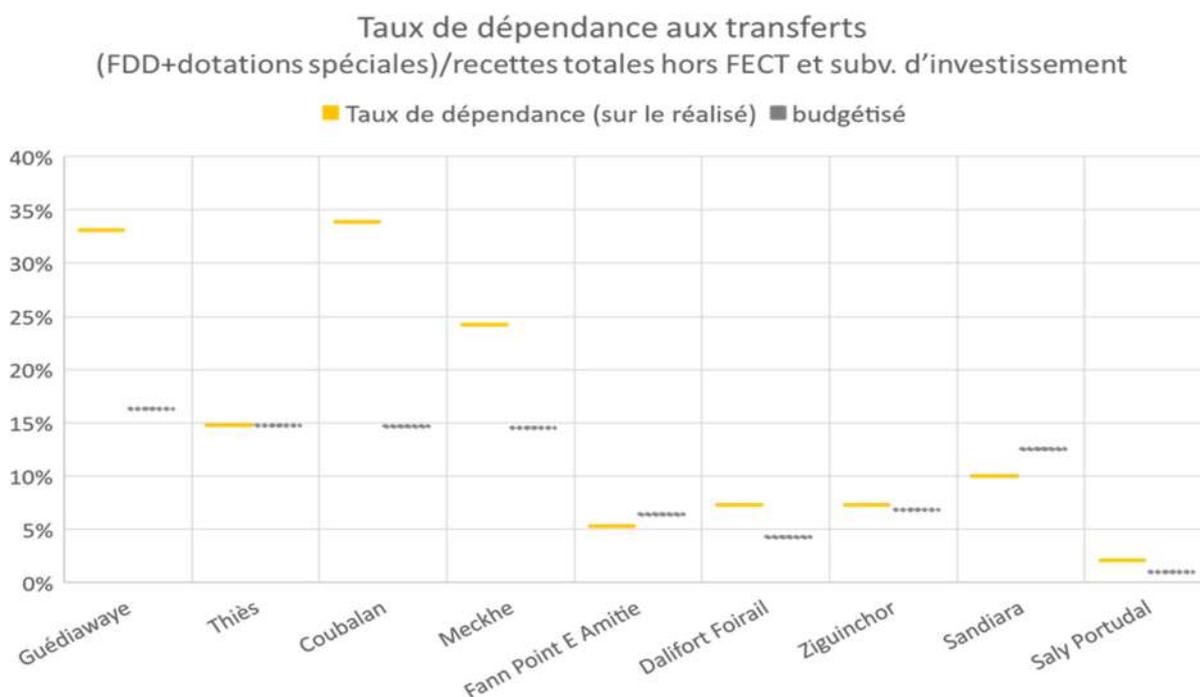
Figure 1

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.

Au terme de l'exercice, Il a pu être établi qu'il existe clairement **trois grands profils de collectivités territoriales** en fonction de l'usage qu'elles peuvent faire du FDD.

Les villes hors Dakar, maintenues dans une très forte dépendance vis-à-vis de l'État 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 7 – Taux de dépendance au FDD**

Cette situation incite à nuancer fortement la conclusion concernant la cohérence globale du système de répartition actuel car dans les faits, on assiste à deux situations :

- certaines communes sont tellement dépendantes du FDD que cette dotation constitue pour elles 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.**

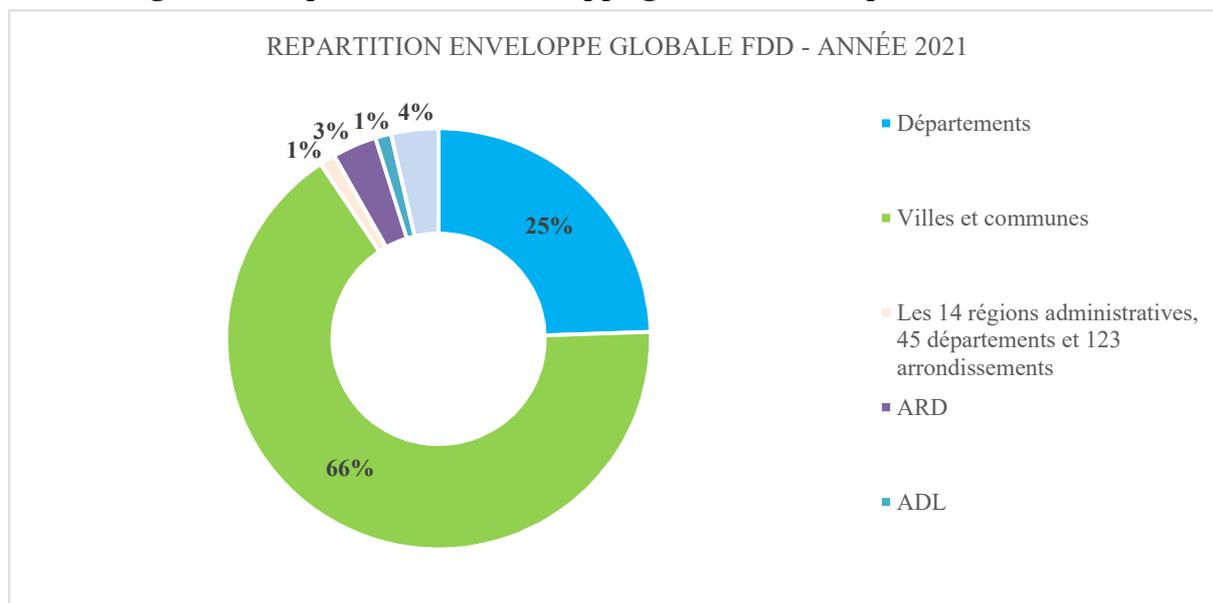
Par ailleurs, en dehors du groupe de communes fortement dépendantes du FDD, la majorité des collectivités territoriales dépensent davantage d'argent par habitant qu'elles ne reçoivent de FDD par habitant, uniquement pour assurer l'exercice des trois compétences prises en compte lors des enquêtes de terrain.

## PRINCIPAUX CONSTATS ISSUS DE L'ANALYSE PAR ÉCHANTILLONNAGE

- Le FDD n'est pas l'instrument de décentralisation qu'il est supposé être. Les collectivités territoriales, et plus particulièrement celles qui ont davantage de moyens, ont **des politiques publiques locales sensiblement différentes dans les trois domaines de compétences alors que dans les faits, la dotation de compensation sert presque toujours à la même chose**
- L'utilisation du FDD est en fait très prescrite : les services de l'État indiquent souvent aux communes ce qu'elles doivent financer pour assurer l'exercice la compétence. Certains élus considèrent que **les ressources du FDD ne font que transiter dans les budgets communaux** et qu'en réalité, ce sont les services déconcentrés qui utilise les fonds en exécutent directement les dépenses y afférentes
- 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
- **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 qui illustre le bilan général fourni par la DCT, 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'État prescripteur, par l'intermédiaire des services déconcentrés.

## 2.3 ANALYSES COMPLÉMENTAIRES POUR AFFINER LE DIAGNOSTIC

**Figure 8 – Répartition de l’enveloppe globale du FDD pour l’année 2021**

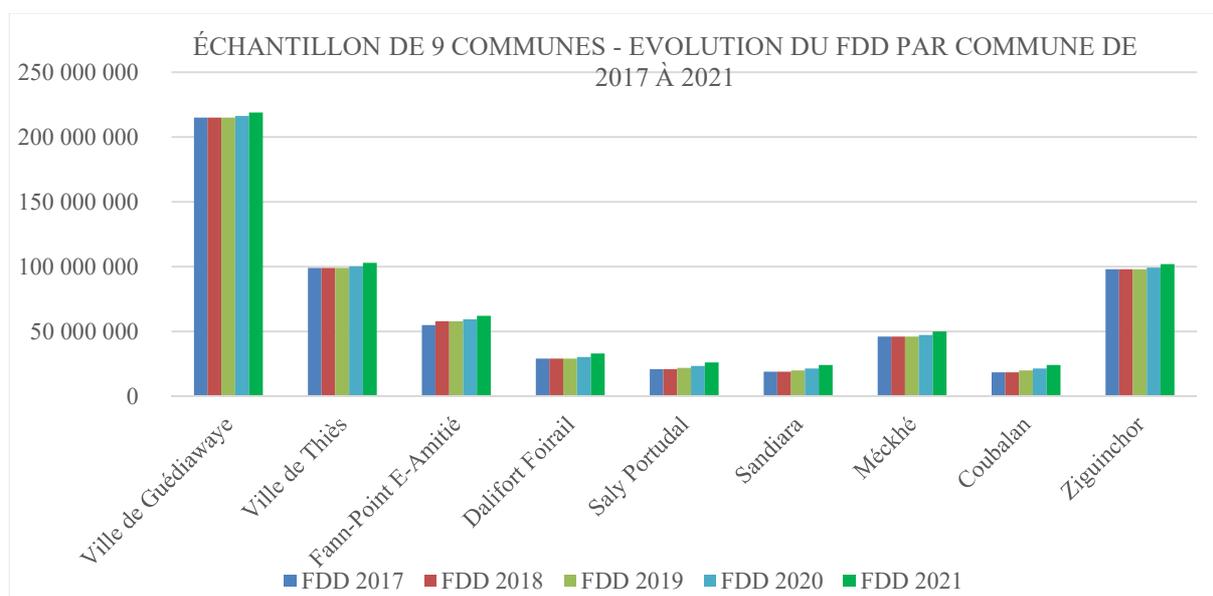


### 2.3.1 Mise à jour de l’analyse des données issues de l’échantillonnage

L’augmentation de l’enveloppe du FDD de 5 000 000 000 CFA par an est acquies à saluer. Cependant, force est de constater que la dotation des communes évolue très faiblement. La moyenne d’évolution entre 2017 et 2021 est de 14,1%, soit de l’ordre de 4 786 670 CFA.

En attendant, des analyses complémentaires appliquées à l’échantillon des neuf communes de base pour procéder à la mise à jour des données et traiter la situation de l’année 2021. Il s’agit des villes de Guédiawaye et Thiès, des communes de Ziguinchor, Dalifort, Sandiara, Mekhé, Saly Portudal, Fann-Point E-Amitié, et Coubalan.

**Figure 9 – Évolution FDD de 2017 à 2021 dans les 9 communes de l’échantillon**

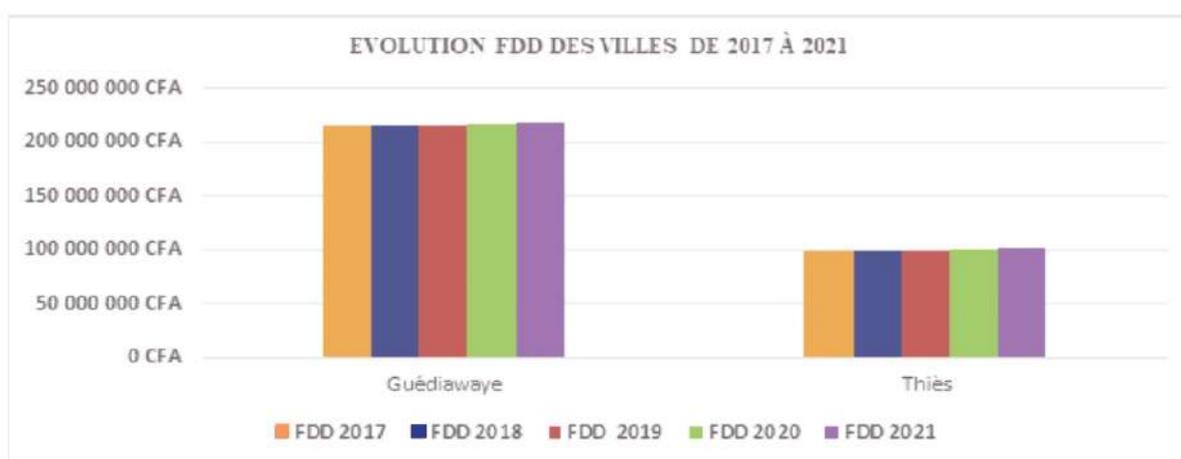


Dans le cadre de la deuxième phase de l'étude, l'échantillonnage sera élargi à d'autres communes. La sélection se fera sur la base de critères dont la nature sera définie au sein du groupe de travail.

Cependant les profils de communes retenus lors de l'analyse préliminaire établie en 2017 seront maintenus et les critères complémentaires intégrés dans la sélection. Les schémas ci-après illustrent la situation de l'évolution du Fonds de Dotation de 2017 à 2021.

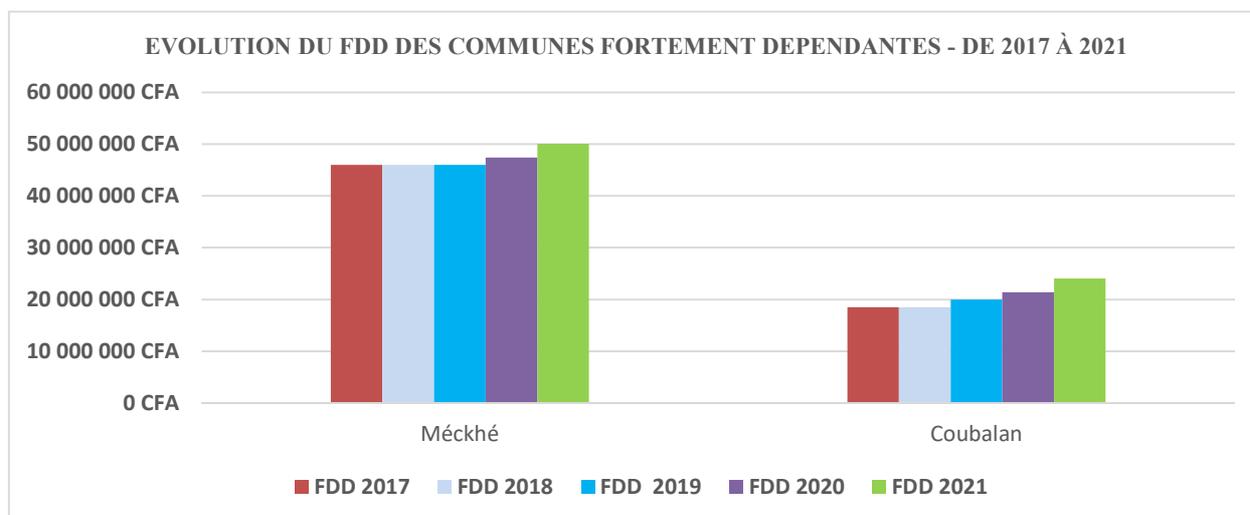
**1. Les villes hors Dakar, dépossédées d'une partie de leurs ressources au profit des anciennes communes d'arrondissement sont maintenues dans une forte dépendance**

**Figure 10 – Évolution FDD - 2017-2021 – Ville de Guédiawaye et de Thiès**



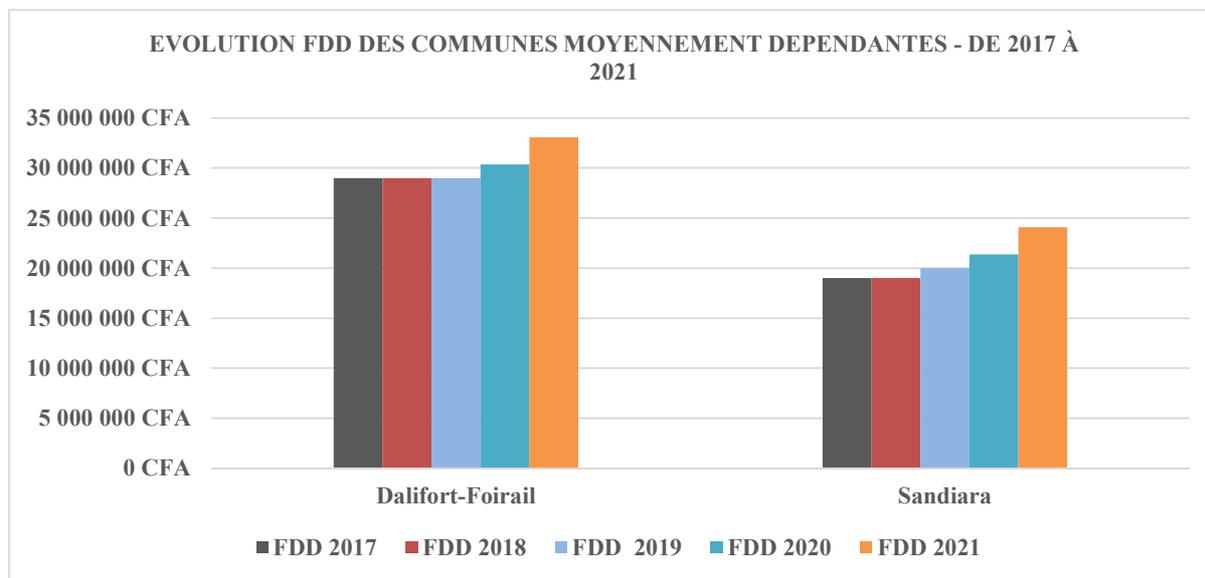
**2. Les communes fortement dépendantes du FDD pour assurer leur fonctionnement à minima.**

**Figure 11 – Évolution FDD - 2017-2021 – Communes de Coubalan et de Meckhé**



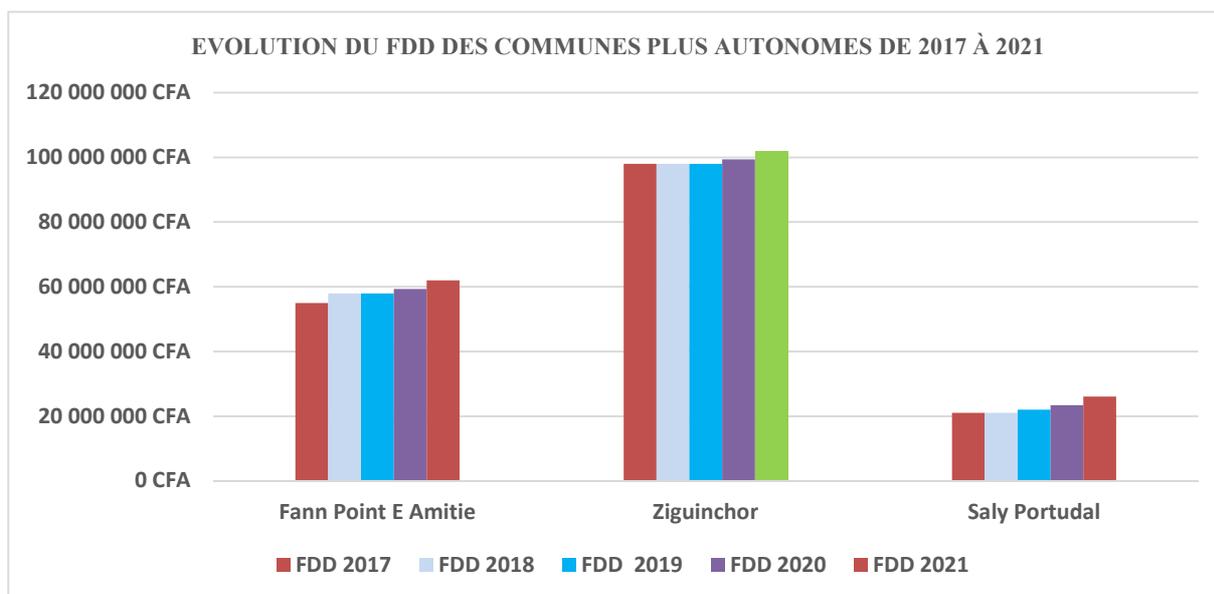
**3. Les communes de l'échantillon moyennement dépendantes du FDD qui l'utilise pour financer une partie des compétences transférées et qui prévoit un montant à la marge pour financer du fonctionnement**

**Figure 12 – Évolution du FDD - 2017-2021 – Communes de Dalifort et de Sandiara**



**4. Les communes plus autonomes par rapport du FDD, Elles dépensent davantage d'argent par habitant qu'elles ne reçoivent de FDD par habitant**

**Figure 13 – Évolution du FDD - 2017-2021 – Communes de Fann-Point E Amitié, Ziguinchor et Saly Portudal**



L'augmentation de l'enveloppe du FDD de 5 000 000 000 FCFA par an, consécutive à l'engagement du Gouvernement dans le cadre du PACASEN notamment est un acquis à saluer, même si elle est considérée comme modeste par rapport à l'ampleur des besoins de financement des collectivités territoriales.

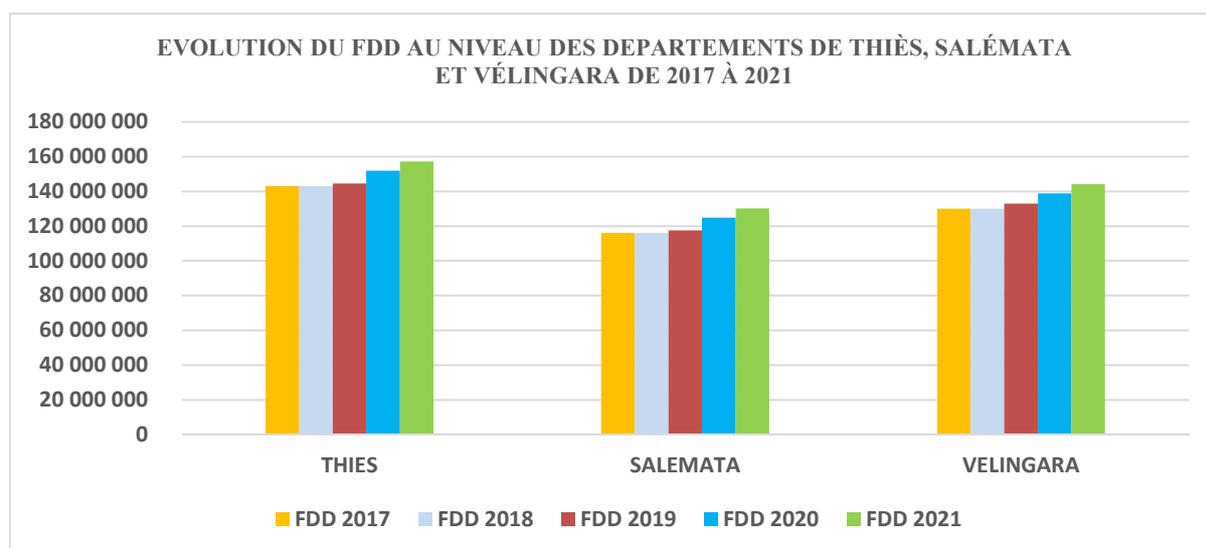
### 2.3.2 Traitement spécifique des départements

*Un échantillon de département* sera adressé dès l'entame de la prochaine étape de la mission pour traiter le cas spécifique des départements. Des critères de choix, tenant compte du positionnement du département dans le paysage institutionnel de la décentralisation seront proposés

Dans cette perspective, trois départements test ont été déjà ciblés par le groupe de travail pour analyser la part du FDD dans les ressources budgétaires et son impact dans le fonctionnement régulier des services départementaux.

Il s'agit des départements de **Thiès, Salémata et Vélingara**.

En effet, certains départements rencontrent d'énormes difficultés pour faire face aux charges salariales, c'est pourquoi en attendant que ces collectivités territoriales puissent disposer d'une fiscalité propre, il est nécessaire de procéder à une restructuration des allocations du FDD. La figure ci-dessus illustre la situation au niveau des trois départements test ciblés.



**Figure 14 – Évolution de la part de la masse salariale pris en charge par le FDD**

La masse salariale des départements représente environ 47,77% des dotations de 2020 avec 3,08 Md FCFA. Cette situation varie en fonction des collectivités avec un minimum à Koumpentoum 19,7 % et un maximum à Matam avec 81, 84%.

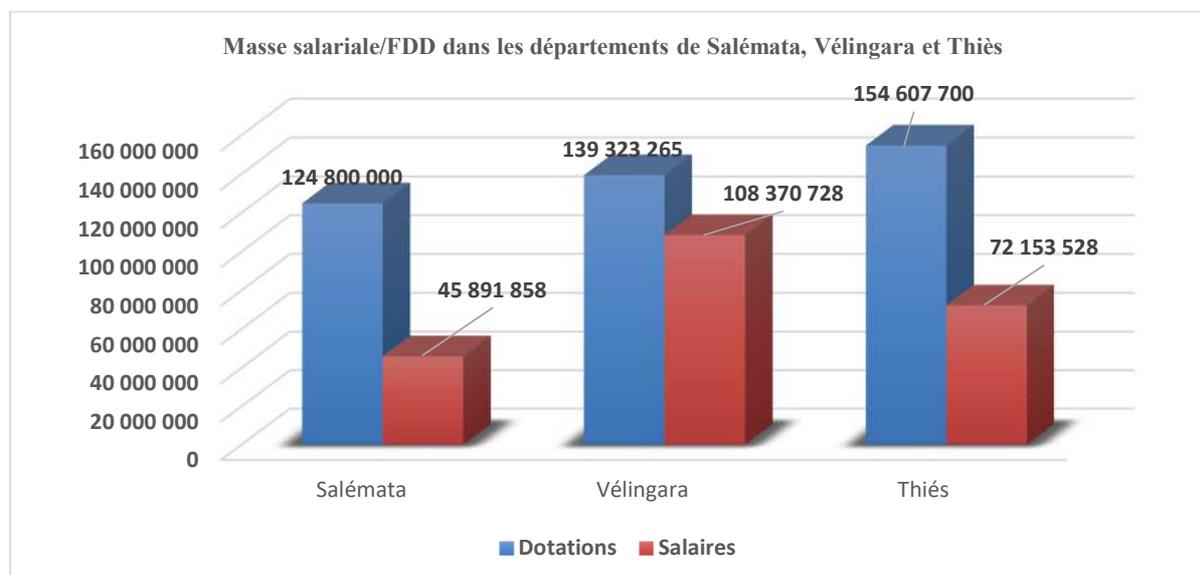
Le choix porté sur les trois départements illustre bien les disparités notées au niveau des collectivités territoriales pour la prise en charge des salaires.

Ainsi, le département de Thiès se situe dans la catégorie des collectivités à forte pression salariale avec 70 ,09%, contre 51,79% pour le département de Vélingara, alors que la moyenne confortable est représentée par Salémata.

Il s’agira à travers cette étude de définir un plafond qui tournerait entre 35 et 40% des dotations et d’en faire une affectation spéciale « salaire des agents des départements » afin de les sécuriser et créer une autre dotation globale de fonctionnement qui constituerait les 60 ou 65% de l’enveloppe.

La figure ci-après illustre bien la part de la masse salariale dans l’enveloppe du FDD et le niveau de dépendance relative de ces trois (3) départements ciblés.

**Figure 15 – Part de la masse salariale dans les dépenses de fonctionnement couvertes par le FDD au niveau des départements de Salémata, Vélingara et Thiès**



Source : DGCPT/GFILOC

Comme rappelé plus haut, en prélude à la deuxième phase consacrée à la formulation de proposition de critères et de mécanismes de financement, un échantillon de départements sera constitué pour traiter les problématiques spécifiques à cette catégorie de CT. Des critères liés au découpage administratif, au positionnement géographique, au niveau de richesse, à la capacité de prise en charge de certaines dépenses obligatoires incompressibles etc. Ces critères seront proposés et discutés au sein du groupe de travail mis en place par le Ministère des Collectivités Territoriales, du Développement et de l’Aménagement des Territoires.

## 2.4 EXPOSÉ DES PRINCIPES DIRECTEURS DE LA RÉFORME

### PRINCIPES DIRECTEURS DE LA RÉFORME DU FDD

Le **Fonds de Dotation de la Décentralisation (FDD)** rénové doit être structuré autour d'objectifs précis, choisis et assumés par le Gouvernement et l'ensemble des acteurs.

Pour répondre aux enjeux soulignés par les différentes parties prenantes et confirmés par l'analyse statistique de la répartition actuelle du FDD, les objectifs qui suivent doivent servir de socle à la restructuration de cet instrument d'accompagnement du processus de décentralisation tout **en réaffirmant avec force le principe de l'autonomie financière et budgétaire des collectivités territoriales.**

- **Répartir les ressources avec prévisibilité et transparence entre les différents ordres de collectivités territoriales**
- **Être équitable par rapport à la charge budgétaire des compétences transférées aux collectivités territoriales**
- **Assurer le niveau de ressources minimal permettant de répondre aux besoins de fonctionnement de base des collectivités territoriales**
- **Assurer un partage plus lisible entre les différents profils de collectivités territoriales en privilégiant la vocation de chacun en même temps que la mutualisation**

Ces différents objectifs, pour être atteints, doivent nécessairement être accompagnés par une volonté politique forte et un engagement de l'État, en vue d'une augmentation définitive, progressive et constante du volume de l'enveloppe globale du FDD.

Pendant la période de transition, quel que soit la durée choisie, tenant compte des critères et mécanismes retenus, il conviendra de privilégier l'impact des dotations plutôt que l'équité par rapport à la charge budgétaire des compétences transférées

Dans cette hypothèse, la répartition du FDD devra ainsi privilégier 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.

A terme, l'objectif sera bien évidemment, d'augmenter sensiblement l'enveloppe globale du FDD afin de revenir à des dotations qui permettent à chaque CT d'assurer pleinement les missions qui lui sont confiées conformément aux dispositions stipulées par la loi portant sur les transferts de compétences.

## 2.5 SYNTHÈSE DES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

### PRINCIPALES CONCLUSIONS

**Le système de répartition actuel du FDD est homogène** du point de vue de l'objectif légal de compensation des coûts des compétences transférées

Le **volume de l'enveloppe globale** du FDD reste problématique. Il donne lieu à des montants unitaires de FDD faibles

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

La **dualité du FDD**: (i) couverture des compétences transférées selon la loi initiale, (ii) compensation des charges et appui au fonctionnement dans les faits

Le FDD **comme dotation sectorielle** permet tout juste de couvrir les besoins basiques des CT, pas de marge de manœuvre pour l'expression d'une véritable politique publique locale

Le FDD **comme dotation de fonctionnement** : 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

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.

### RECOMMANDATIONS

Les grandes recommandations ci-après ont été co-élaborées avec les principales parties prenantes dans le cadre de l'atelier de restitution et de partage des résultats de l'étude préliminaire sur la refonte du FDD. Elles sont principalement les suivantes :

- Augmenter l'enveloppe globale du FDD
- Prendre acte de la dualité du FDD
- Créer des dotations sectorielles efficaces et véritablement décentralisées
- Repenser le partage des compétences et préciser les relations entre l'État et les collectivités pour l'exercice des compétences transférées
- Retrouver une cohérence entre décentralisation des fonds et des décisions
- Observer et mesurer l'exercice des compétences
- Institutionnaliser une dotation de fonctionnement

---

### III. PROCESSUS DE CONSTRUCTION DU PLAIDOYER POUR UNE AUGMENTATION DU VOLUME DU FDD

---

Dans le but de renforcer davantage les capacités et l'autonomie financière des collectivités territoriales, il convient de bien intégrer dans la démarche, les conclusions issues de l'évaluation de la Phase I de l'Acte III de la Décentralisation et les arrangements institutionnels du PACASEN, qui avaient fortement préconisé la réforme du FDD, à l'instar de celle du FECT.

#### 3.1 PROPOSER DES ORDRES DE GRANDEUR D'AUGMENTATION DU VOLUME ET DES SCÉNARIIS DE RELÈVEMENT

L'un des principaux enjeux auquel devra répondre la réforme est bien celui de l'augmentation de l'enveloppe globale du FDD.

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

Parallèlement à cette augmentation progressive, la **mise en place d'un mécanisme de répartition transitoire permettrait de reconcentrer les moyens disponibles sur les collectivités qui ont le plus besoin du soutien de l'État** (ceci afin de renforcer l'efficacité du FDD dans son dimensionnement actuel).

Pour l'atteinte de cet objectif qui vise notamment à assurer une plus grande viabilité aux collectivités territoriales, le groupe de travail constitué pour conduire la réforme sur le FDD, a proposé les options ci-après.

 **Option n° 1** : relever le taux d'indexation du FDD sur la TVA, sur une fourchette comprise entre 10 à 15%, à étaler graduellement sur une période de 5 ans.

Pour l'opérationnalisation de cette proposition, il a été proposé d'adopter une approche graduelle, ce qui permettrait à l'État d'avoir assez de marge de manœuvre pour l'application effective de la hausse du volume financier du FDD sur une période de 5 ans.

Cette première option maintient le principe de l'indexation du FDD sur la TVA avec une augmentation du pourcentage alloué aux ressources de transfert de manière graduelle.

 **Option n° 2** : indexer le volume financier cumulé du FDD et du FECT sur les ressources propres du Budget de l'État (hors dons), à un taux compris entre 3 et 5%, sur une durée de 5 ans.

Cette option serait plus en adéquation avec l'ambition affirmée par l'État, de promouvoir le développement du pays à partir de ses territoires. L'adoption de cette proposition permettrait au Gouvernement d'affirmer davantage la notoriété internationale du Sénégal, en matière de décentralisation, en s'alignant sur les pays qui, en Afrique et dans le monde, consacrent une part importante de leurs richesses nationales au financement de leurs collectivités territoriales.

### **3.2 NÉGOCIER AVEC LE MINISTÈRE DES FINANCES ET DU BUDGET SUR LES PRINCIPES ET LEVIERS D'AUGMENTATION**

Dans le cadre du groupe de travail mis en place par le MCTDAT pour le pilotage de la réforme, des réflexions ont été déjà menées et une note argumentaire a été élaborée à cet effet. Les propositions d'ordre de grandeur d'augmentation du volume du FDD ainsi que des scénarii de relèvement ci-dessus présentées, sont détaillées dans cette note argumentaire.

Il s'agit notamment de proposer des mécanismes pertinents permettant d'augmenter de manière définitive et évolutive le volume financier du FDD. L'objectif est de faire en sorte que le volume de ressources alloué puisse couvrir de manière évolutive les charges liées à l'exercice des compétences.

Par ailleurs d'autres éléments de plaidoyer en faveur de l'augmentation de l'enveloppe globale sont proposés et mis à la disposition du MGTDAT et de l'ADM chargée de la coordination du PACASEN. Un document technique sera produit également, pour structurer et accompagner les différentes séquences du plaidoyer.

Tous ces éléments ont pour objectif principal d'approfondir les fondements techniques du plaidoyer pour le compléter avec ceux déjà disponibles, par des propositions concrètes sur les sources de financement permettant d'alimenter efficacement la trajectoire d'augmentation et aussi des prestations pour l'organisation de réunions de concertation entre les parties prenantes et les différentes directions du Ministère des Finances et du Budget.

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 notamment. Ces travaux complémentaires seront effectués dans le cadre de la mission afin de mettre à la disposition des acteurs concernés les outils nécessaires et les accompagner ainsi dans le processus de négociation avec le MFB.

Les premières rencontres et séances de travail organisées dans le cadre de la mission avec des responsables du MFB, ont permis de recueillir leurs préoccupations et recommandations, notamment en ce qui concerne la nécessité de mettre en place un dispositif inclusif de suivi et d'évaluation de l'utilisation des fonds alloués aux CT au titre du FDD.

La question de la dispersion des fonds et de la multiplicité des guichets et des circuits d'intervention de l'État pour appuyer les CT a été également abordée. Certains préconisent de regrouper les fonds de transferts directs ou indirects, par nature et procéder à une redistribution plus équitable entre les différentes CT.

A l'ère du Budget Programme et des contrats de performance, les services du Ministère des Finances et du Budget souhaitent avoir beaucoup plus de visibilité et de lisibilité, et surtout établir une véritable connexion entre les CT et la Direction Générale de la Programmation Budgétaire. Cette préoccupation forte préfigure déjà des discussions qui auront lieu, entre le MCTDAT et les élus d'une part, et les organes du Ministère des Finances et du Budget d'autre part. Pour aboutir au consensus attendu, relativement à l'augmentation du volume du FDD et faire aboutir la réforme, des engagements de part et d'autre devront certainement être scellés entre les élus et le Ministère des Finances et du Budget.

### 3.3 ENGAGER DES CONCERTATIONS AVEC LES MINISTÈRES SECTORIELS

Les **compétences transférées que doit financer le FDD sont en réalité des compétences partagées** entre les différents « ordres » de collectivités territoriales d'une part, et entre les CT avec les services techniques déconcentrés de l'État d'autre part.

Le **FDD n'est donc 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 toujours 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'État. 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.

**Créer des dotations sectorielles efficaces et véritablement décentralisées** suppose donc de **revisiter le partage des compétences et de préciser les relations entre l'État et les collectivités territoriales** pour l'exercice des compétences transférées. Il est aussi nécessaire de mettre en œuvre une **réelle déconcentration** pour une application optimale, à l'échelle locale, de normes sectorielles et l'exécution des lignes directrices qui seraient 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 de l'exécutif local. 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 faudrait également **mettre en place un dispositif pérenne et inclusif de suivi et d'actualisation réguliers des compétences effectivement exercées et des coûts correspondants**.

Les négociations avec les ministères sectoriels, devront être menées par les élus et le MCTDAT en mettant en avant une approche permettant d'identifier de manière consensuelle, 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 déconcentrés** de l'État pour la formulation commune des besoins, la prise en charge effective de la compétence et les interactions formalisées à établir entre les différents acteurs. A titre d'exemple, les politiques publiques relatives à la jeunesse et à la promotion du sport sont actuellement déterminées à l'échelle nationale par deux ministères. 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.

### 3.4 JUSTIFIER LA CRÉATION D'UNE DOTATION DE FONCTIONNEMENT

Le Gouvernement du Sénégal reconnaît la double vocation du FDD. Même si la compensation du transfert de compétences 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'État pour assurer leur fonctionnement.

La proposition est donc de créer à partir du FDD un mécanisme de **dotations de fonctionnement**, qui assurera aux collectivités territoriales 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 viendrait progressivement remplacer l'allocation de « dotations exceptionnelles », des participations de l'État 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 ou sanitaire, accident majeur, etc.)

**Institutionnaliser des dotations de fonctionnement** suppose cependant de mener une réflexion approfondie sur la relation entre villes et anciennes communes d'arrondissement notamment. Il est en effet 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 du service public 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 sur un même territoire.

Une fois cette volonté politique réaffirmée, la conception de la formule de répartition de la dotation sera tributaire des décisions de l'État 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. Par ailleurs, 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 ayant à l'esprit que le format est bien maîtrisé par les services de la DCT qui l'a déjà utilisé dans le cadre de la réforme du FECT.

### 3.5 ÉLABORER LA TRAME ARGUMENTAIRE ET LE DOCUMENT DE PLAIDOYER

Tous les faits et constats convergent vers une même conclusion : tous les efforts de réforme du FDD resteront sans impact, et l'Acte III de la décentralisation ne pourra devenir une réalité, sans un engagement fort de l'État pour une augmentation progressive mais forte des ressources financières allouées à cet instrument pivot de la décentralisation

Aussi, pour **permettre** aux CT d'être plus à même de prendre en charge leurs compétences et de mieux répondre aux aspirations des populations, il conviendrait, dans ce cadre de dresser un argumentaire convaincant, incitant les pouvoirs publics à augmenter substantiellement le volume financier alloué au FDD. C'est à cette condition que la réforme sur la restructuration du ce Fonds pourrait être vraiment lancée et conduite jusqu'à son terme.

#### *Pour rappel, les objectifs et enjeux de la restructuration du FDD s'articulent autour des questions ci-après*

1. Comment peut-on organiser le **plaidoyer pour l'augmentation de l'enveloppe globale** ? Quel portage ? Sur quelles bases et Avec quels moyens ?
2. La distinction entre « *assurer les 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** liés au FDD ?
3. Pour les compétences partagées de fait : **comment procéder pour redistribuer les rôles** ? Comment arriver à recentrer le fonds sur ses vraies missions en excluant toute autre vocation non comprise ?
4. Quel est l'**horizon raisonnable pour achever la refonte du FDD** et qu'est ce qui peut être résolu au plus vite et/ou doit être traité en priorité ?

Cette réforme du FDD semble 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, il convient cependant de bien séquencer les travaux et de procéder par étapes.

Les prochaines étapes de la mission permettront de faire valider le projet de refonte en deux (2) instruments, de lancer le processus de négociation avec le Ministère des Finances et du Budget, d'engager les discussions avec les ministères sectoriels et de formuler des propositions de critères et mécanismes de répartition pour le FDD rénové. Les dernières séquences porteront sur l'élaboration des textes et les propositions de dispositif de pilotage et de suivi évaluation.

Le calendrier de réalisation de la réforme sera largement tributaire de la décision qui sera prise par le Gouvernement dans le sens d'une augmentation significative et progressive de l'enveloppe. Ce calendrier pourrait être accéléré, et l'impact de la réforme plus visible et direct sur le devenir des collectivités territoriales.

Sur la base la note argumentaire élaborée par le groupe de travail chargé du pilotage de la réforme, le consultant se propose de travailler sur un document de plaidoyer permettant de mieux structurer les propositions d'ordre de grandeur d'augmentation du volume ainsi que les scénarii de relèvement.

## PROCHAINES SÉQUENCES DE LA FEUILLE DE ROUTE

### *Validation du projet de refonte en deux (2) instruments distincts*

**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. Cela est un impératif et une des conditions préalables la plus critique de la réforme

### *Négociation avec le Ministère des Finances et du Budget sur la trajectoire d'augmentation*

Des éléments de **plaidoyer et d'arguments** en faveur de l'augmentation de l'enveloppe globale déjà proposés dans l'étude préliminaire et mis à disposition du MGTDAT pourront être portés par les élus à travers les associations et organisations faitières, les associations parlementaires (ex : AMS, UAEL, ADS, députés porteurs de mandat local)

### *Dialogue interministériel pour la remise à plat et le recentrage du FDD sectoriel*

L'organisation du dialogue entre le MGTDAT, les élus locaux et les Ministères sectoriels, a pour objectif la remise à plat des transferts sectoriels. Ce dialogue pourra être engagé rapidement dans le cadre des travaux du groupe de travail au moins en partie, aussitôt que possible et se poursuivre si nécessaire au sein du CNDCT.

### *Principales thématiques autour du recentrage des fonds de compensation*

Les travaux sont importants et différentes phases et thématiques doivent être programmées pour alimenter ce débat assez complexe (discussion sur les normes sectorielles, du niveau de service rendu, du niveau d'équipement corrélés à localisation et aux caractéristiques socio-économiques des CT, matrice de répartition des rôles, modélisation des besoins financiers par secteur pour le fonctionnement et l'investissement, refonte du BCI décentralisé etc.)

### *Mise en place du FDD fonctionnement sur la base de la nouvelle formule*

L'augmentation de l'enveloppe globale du FDD se faisant progressivement, il est souhaitable de procéder en deux phases : (1) à court terme recherche un **effet de péréquation**, avec une allocation qui bénéficierait exclusivement aux collectivités territoriales « fortement dépendantes ; (2) à moyen terme, **introduire graduellement d'un mécanisme d'incitation à la performance** dans le dispositif.

### *Mise en place du FDD sectoriel selon la formule de répartition révisée*

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).

### *Élaboration des textes et dispositif de pilotage et d'accompagnement de la réforme*

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 notamment l'application du décret sur CNDCT et l'opérationnalisation en son sein de la *Commission nationale des finances locales et d'évaluation des charges*.

## **IV- ANNEXES**

## ANNEXE 1 : CADRE D'APPRÉCIATION QUALITATIVE DU POIDS DES COMPÉTENCES TRANSFÉRÉES

### *Les communes*

*Toutes les communes ont à prendre en charge un certain nombre de compétences réglementaires dont le coût de fonctionnement est fixe et uniforme quel que soit le type de communes. Elles ont besoin d'un niveau plancher de FDD pour assumer cette responsabilité.*

| Compétences avec coûts réglementaires  | Coûts   |
|--|---|
| <p><i>Environnement et gestion des ressources naturelles</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- L'élaboration des plans communaux d'action pour l'environnement et la mise en défens</li> </ul>  |    |
| <p><i>Planification</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- L'élaboration et l'exécution du plan de développement communal (PDC), en articulation avec les Plan de développement de la ville ;</li> <li>- La mise en œuvre du contrat plan avec l'État pour la réalisation de projets de développement.</li> </ul>  | <br>  |
| <p><i>Aménagement du territoire</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La commune donne son avis sur le projet du schéma d'aménagement du territoire du département et en assure l'opérationnalisation des options.</li> </ul>   |    |
| <p><i>Urbanisme et habitat</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 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 ;</li> <li>- Les lotissements, leur extension ou restructuration ;</li> <li>- 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;</li> <li>- L'autorisation d'installation et de travaux divers.</li> </ul> | <br><br><br> |

*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   |
|---|---|
| <p><i>Santé, population et action sociale</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La participation à la couverture maladie universelle ;</li> <li>- 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;</li> <li>- La mise en œuvre des mesures de prévention et d'hygiène.</li> </ul>   | <br><br> |
| <p><i>Culture</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La collecte de la tradition orale des contes, mythes, proverbes, symboles et valeurs.</li> </ul>   |    |
| <p><i>Education, alphabétisation, promotion des langues nationales et de la formation professionnelle</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 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.</li> <li>- La promotion des langues nationales et de la tradition orale.</li> </ul> | <br>  |

## Les communes

| Compétences avec des coûts de fonctionnement corrélés à la population et au milieu urbain   |  | Coûts |
|---|--|-------|
| <i>Environnement et gestion des ressources naturelles</i> <ul style="list-style-type: none"><li>- La gestion des déchets et la lutte contre l'insalubrité.</li></ul>  |  |       |
| <i>Jeunesse, sport et loisirs</i> <ul style="list-style-type: none"><li>- La réalisation et la gestion d'infrastructures sportives de proximité ;</li><li>- La participation à l'organisation des compétitions sportives ;</li><li>- L'appui aux associatives sportives et culturelles et au Conseil communal de la Jeunesse ;</li><li>- Le recrutement et la prise en charge des personnels d'appui.</li></ul>   |  |       |
| <i>Culture</i> <ul style="list-style-type: none"><li>- La surveillance et la conservation des sites et monuments historiques;</li><li>- L'organisation de journées culturelles, de manifestations culturelles traditionnelles et de concours littéraires et artistiques ;</li><li>- La création et gestion des centres de lecture et d'animation culturelle (CLAC) ;</li><li>- Le recrutement et la prise en charge des personnels d'appoint.</li></ul> |  |       |
| <i>Education, alphabétisation, promotion des langues nationales et de la formation professionnelle</i> <ul style="list-style-type: none"><li>- Le soutien à la formation professionnelle.</li></ul>   |  |       |

*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> <ul style="list-style-type: none"><li>- L'organisation et la gestion des secours au profit des nécessiteux.</li></ul>  |  |       |
| <i>Jeunesse, sport et loisirs</i> <ul style="list-style-type: none"><li>- La promotion des activités socio-éducatives, sportives et de jeunesse.</li></ul>  |  |       |
| <i>Education, alphabétisation, promotion des langues nationales et de la formation professionnelle</i> <ul style="list-style-type: none"><li>- Les soutiens scolaires / L'allocation et la répartition de bourses et d'aides scolaires;</li><li>- Mise en œuvre du plan communal de lutte contre l'analphabétisme, recrutement et formation des alphabétiseurs.</li></ul> |  |       |

*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> <ul style="list-style-type: none"><li>- La gestion des forêts de terroirs, des sites naturels d'intérêt local et d'aires protégées;</li><li>- La création de mares artificielles et retenues collinaires notamment à des fins agricoles.</li></ul> |  |       |

## Les communes

*Le FDD doit être orienté en priorité vers les communes supportant des coûts de fonctionnement importants. Ces CT plus urbanisées, plus peuplées avec taux de pauvreté est plus important doivent recevoir des dotations de FDD plus conséquentes*

| Compétences avec coûts réglementaires  | Coûts   |
|--|---|
| <i>Environnement et gestion des ressources naturelles</i>  |   |
| - 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.   |    |
| <i>Jeunesse, sports et loisirs</i>   |   |
| - 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.  |  |
| <i>Education, alphabétisation, promotion des langues nationales et de la formation professionnelle</i>   |   |
| - 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.   |  |
| <i>Aménagement du territoire</i>   |   |
| - Le département élabore et met en œuvre son schéma d'aménagement du territoire.   |  |
| <i>Urbanisme et habitat</i>  |   |
| - 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 départements les plus peuplés ont à prendre en charge **un grand nombre de compétences et notamment les plus coûteuses** (santé et éducation notamment).

### 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.



## Les départements

Les autres compétences affectent davantage des départements plus impactés 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 : DÉCRET 2008-209 DU 4 MARS 2008

---

---

### Article 1 :

#### ▪ Critère de compensation :

*Une part du FDD est répartie entre les régions, les communes et les communautés rurales pour la prise en charge des **coûts résultant des compétences qui leur sont transférées.***

#### ▪ Critères de fonctionnement :

*Une part du FDD est affectée à la prise en charge de certaines dépenses de fonctionnement des collectivités locales, notamment les **services propres des régions**, y compris leur **comité économique et social**, les **indemnités des Maires, Présidents et Vice-Présidents du Conseil Rural** ainsi que des **Assistants Communautaires.***

#### ▪ Critères d'appui aux services déconcentrés de l'État :

*Une part du FDD est réservée aux services déconcentrés de l'État qui appuient les collectivités locales dans le cadre des conventions d'utilisation desdits services.*

*En outre, une dotation doit être faite à l'Agence de Développement Local (ADL)*

### Article 2 :

*Le FDD comprend ainsi trois dotations correspondant aux critères définis à l'article premier :*

- une dotation de compensation,
- une dotation de fonctionnement,
- une dotation d'appui aux services de l'État.

### Article 3 :

*La dotation de compensation **ne peut être inférieure** à 70 % du FDD.*

*Elle est répartie entre les régions, les communes et les communautés rurales en fonction du **coût des charges** résultant des compétences transférées **évalué domaine par domaine.***

### Article 4 :

*La dotation de fonctionnement **ne peut être supérieure** à 25 % du FDD. Elle est affectée :*

- au fonctionnement des **services propres** de la région, y compris le comité économique et social, sur la base de sa **superficie** et de l'**effectif** du conseil régional et du comité économique et social (CES) ;
- au fonctionnement des **Agences Régionales de Développement (ARD)** sur la **base du nombre des collectivités locales**, de la **superficie** et de la **population** de la région ;
- à la prise en charge des **indemnités effectives des Maires, Présidents et Vice-Présidents de Conseil Rural et des Assistants Communautaires.**

### Article 5 :

*La dotation d'appui aux services de l'État **ne peut être supérieure** à 5 % du FDD.*

*Elle est répartie entre l'**Agence de Développement Local**, de manière forfaitaire, et les **circonscriptions administratives** selon les modalités suivantes :*

#### **Régions :**

- un montant forfaitaire,
- un montant proportionnel à l'étendue et à la population de la région.

**Départements :** Un montant forfaitaire

**Arrondissements :** Un montant forfaitaire

---

---

### ANNEXE 3 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

---

---

**Aliou SALL** – Maire de la Ville de Guédiawaye – Président de l’Association des Maires du Sénégal (AMS)

**Alé LO** – Député à l’Assemblée Nationale

**Abdou Khadre NDIAYE** – Secrétaire Général de l’Union des Associations d’Élus Locaux

**Yaya MANE** – Conseiller Technique – Association des Maires du Sénégal

**Etienne TURPIN**, Secrétaire Général – Ministère des Collectivités Territoriales, du Développement et de l’Aménagement du Territoire

**Fatoumata Bintou CAMARA** – Directrice des Collectivités Territoriales

**Aissatou MAGASSOUBA** – Direction des Collectivités territoriales

**Momath Talla NDAO** – Direction des Collectivités territoriales

**Ramata MBOW** – Juriste – Direction de l’Action territoriale – (DGAT-MINT)

**Momar GUEYE** – Conseiller technique – Ministère des Collectivités territoriales, du Développement et de l’Aménagement du Territoire

**Saidou WADE** – Conseiller juridique – Ministère des Collectivités territoriales, du Développement et de l’Aménagement du Territoire

**Pierre COLY** – Directeur de l’Appui Institutionnel – Agence de Développement Municipal

**Mamadou TALL** – Agence de Développement Municipal

Monsieur Mamadou NDIAYE – Agence de Développement Municipal

**Paul Diatta DIAGNE** – Agence de Développement Municipal

**Seynabou Ben Messaoud DIAKHATE** – Directrice de la Programmation Budgétaire – MFB

**Issakha SECK** – Direction de la Programmation Budgétaire – MFB

**Alioune Palla MBAYE** – Direction de la Programmation Budgétaire – MFB

**Bouso FAYE** – Directeur du Secteur Public Local – DGCPT

**Baïdy NIANG** – Direction du Secteur Public local DGCPT)

**Amoro Ntaby BADJI** – Direction du Secteur Public local – DGCPT)

**Mamadou Lamine DIALLO** – Chef du Bureau des Collectivités Territoriales – Direction Générale des Impôts et Domaines

---

---

#### ANNEXE 4 : LISTE DES DOCUMENTS CONSULTÉS

---

---

- Loi 96-06 du 22 Mars 1996 portant Code des Collectivités Locales
- Loi 96-07 du 22 Mars 1996 **portant transfert de compétences** aux régions, aux communes et aux communautés rurales
- Loi 2007-07 du 12 février 2007
- Décret-2008-209 du 4 Mars 2008 modifiant
  
- Loi 2013-10 du 28 Décembre 2013 portant Code Général des Collectivités Territoriales
- Textes relatifs à la comptabilité publique et au régime financier des collectivités locales ;
- Différents études et rapports sur les réformes intervenues en matière de finances locales
- Rapport de l'étude sur la fiscalité locale réalisée par le Cabinet SADA Consulting et financé par l'ACDI en Octobre 1998
- Étude d'évaluation et de renforcement du système de financement des collectivités locales réalisée en 2004 par le cabinet CABEX pour le compte de DGL Felo
- Rapport de suivi de l'utilisation des ressources financières des collectivités locales réalisé en 2014 par l'Agence de Développement Local (ADL)
- Étude sur la répartition et l'utilisation des ressources financières transférées de l'État aux collectivités locales, FDD et FECL, réalisé par le Groupement Monteil et Cie/Mamadou BARRY en Mai 2015
- Rapport de l'étude sur le FDD menée en 2004 et financé par le programme DGL Felo;
- Rapport général du Comité National de Pilotage de la Réforme de l'Acte 3 de la Décentralisation ;
- Mémoire et documents de plaidoyer des associations d'élus
- Rapport de l'étude sur la répartition et l'utilisation des ressources financières transférées par l'état aux collectivités locales : Fonds de Dotation de la Décentralisation (FDD) et Fonds d'Équipement des Collectivités Locales (FECL) ADM – 2017
- Rapport d'analyse et de recommandations pour la restructuration du FDD produit par le Groupement NODALIS/Groupe Huit/ACL Consulting – Banque Mondiale – 2018
- Arrêtés interministériels de répartition du FDD

---

---

## ANNEXE 5 : TERMES DE RÉFÉRENCES DE LA MISSION

---

---

### 1. CONTEXTE ET JUSTIFICATION

---

Le Plan Sénégal Emergent (PSE), l'unique référentiel des politiques publiques au Sénégal, mis en place en 2012, ambitionne, au travers de son Axe 2 consacré au Développement humain, « *d'élargir l'accès aux services sociaux et à la couverture sociale, d'améliorer significativement les conditions de vie des populations et de mener une lutte plus soutenue contre les inégalités sociales* ».

Il vise aussi à « *favoriser l'émergence de territoires viables* », en offrant aux collectivités territoriales (CT) l'opportunité de participer plus efficacement à l'effort de développement national.

Pour atteindre ces objectifs, le Gouvernement de la République du Sénégal a fait le choix d'une gouvernance territoriale fondée principalement sur une meilleure territorialisation des politiques publiques. Cette option s'inscrit en droite ligne de la politique d'approfondissement du processus de décentralisation amorcé depuis 1996, au travers d'une réforme qui, entre autres, consacrait le transfert massif de compétences aux collectivités locales de l'époque.

En conséquence, l'État avait mis en place, en application des dispositions de l'article 5 de la Loi n° 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des collectivités locales, un mécanisme spécifique de transfert financier articulé, en autres, autour du Fonds de Dotation de la Décentralisation (FDD).

Ce fonds qui « *reçoit annuellement une dotation équivalant à 3,5% de la Taxe sur la Valeur ajoutée (TVA) perçue au profit du budget de l'État de la dernière gestion* », vise un transfert concomitant de ressources aux collectivités territoriales pour leur permettre de mieux prendre en charge les compétences qui leur sont transférées dans les neuf (09) domaines suivants : la Santé, la Population et l'Action sociale, la Jeunesse, les Sports et les Loisirs, la Culture, l'Éducation, la Planification, l'Aménagement du territoire, l'Urbanisme et l'Habitat.

Le Décret n° 2008-209 du 04 mars 2008 fixe les critères de répartition du FDD, pour ce qui concerne ses grandes masses.

Toutefois, il convient de signaler qu'en dépit du décret précité, les modalités afférentes à la répartition des ressources du FDD aux collectivités territoriales, ont régulièrement suscité beaucoup d'interrogations. Ceci a même poussé certains acteurs à remettre en cause sa pertinence et son efficacité, au regard de la volonté énoncée par l'État pour promouvoir le développement territorial, l'équité, l'objectivité et la transparence dans l'allocation des ressources aux collectivités territoriales, nonobstant l'évaluation des charges liées aux compétences transférées.

De plus, depuis la mise en place de la loi précitée, beaucoup de changements sont intervenus et de nouveaux défis, économiques, sociaux et environnementaux se sont imposés aux collectivités territoriales du fait, notamment, de l'avènement, en 2013, de l'Acte III de la Décentralisation qui a pour but d'« *organiser le Sénégal en territoires viables, compétitifs et porteurs de développement durable à l'horizon 2022* ».

Ainsi, eu égard à l'application de la Loi n° 2013-10 du 28 octobre 2013 portant Code général des Collectivités territoriales (CGCT) matérialisant cette réforme, l'architecture des collectivités territoriales a évolué. De ce fait, suite à la communalisation intégrale et à la suppression des régions, les collectivités territoriales sénégalaises sont composées de 557 communes (dont 5 Villes) et 42 départements.

Cette nouvelle configuration de la décentralisation a occasionné de nouveaux paradigmes et défis dans la gestion des collectivités territoriales, surtout pour les départements et les nouvelles communes qui dépendent fortement des transferts financiers de l'État.

Tenant compte de ces défis et dans le but de mieux opérationnaliser l'Acte 3 de la Décentralisation, le Gouvernement de la République du Sénégal a lancé, avec l'appui technique et financier de la Banque Mondiale et de l'Agence française de Développement (AFD), la mise en œuvre du Programme

d'Appui aux Communes et Agglomérations du Sénégal (PACASEN), pour la période allant de 2019 à 2024.

Ce programme considéré comme une première phase d'exécution du Programme d'Opérationnalisation de l'Acte III de la Décentralisation (PROACTSEN), est estimé à 260 millions de \$ US (environ 130 milliards F CFA). Il a pour objectif de développement (i) d'améliorer le financement des collectivités territoriales (CT) et (ii) de relever leur performance dans la gestion de leurs investissements pour la fourniture de services locaux.

Pour sa mise en œuvre confiée à l'Agence de Développement municipal (ADM), le PACASEN est structuré autour des deux domaines de résultats suivants :

- *Domaine de résultat (DR) n° 1* : amélioration du financement des CT à travers une réforme globale des mécanismes de transferts financiers constitués essentiellement par le Fonds d'Équipement des Collectivités territoriales (FECT), le Fonds de Dotation de la Décentralisation (FDD) et le volet « valeur ajoutée » de la Contribution Économique locale (CEL). Les activités ciblées viseront également à appuyer des réformes fiscales destinées à améliorer les ressources propres des CT, ainsi qu'à renforcer les systèmes de gestion des finances locales pour améliorer la planification et l'exécution budgétaires ;
- *Domaine de résultat n° 2* : amélioration de la performance des CT ciblées pour ce qui concerne notamment la gestion de leurs investissements. Il sera ainsi mis en place une assistance technique destinée à renforcer les capacités des 123 CT ciblées à planifier, budgétiser et mettre en œuvre leurs projets d'investissement grâce à la mise en place d'un Programme de formation (PF) et d'un système de Coaching territorial continu (CTC). Il est également prévu la création d'un système d'évaluation de la performance pour l'allocation de subventions conditionnelles aux CT ciblées.

Comme indiqué dans le DR n° 1, il est envisagé dans le cadre du PACASEN et, plus précisément, au travers de l'Indicateur lié aux Décaissements (ILD) n° 1, une réforme globale des mécanismes de transfert financier, notamment celui se rapportant au FDD.

Cette réforme du FDD devant être mise en place avant la fin de l'année 2021, une première étude préparatoire avait été menée, en 2018, par le Groupement NODALIS/Groupe Huit/ACL Consulting, dans le cadre d'une mission d'assistance technique financée par le Fonds de Conseil en Infrastructures publiques –privées (PPIAF) du Groupe de la Banque mondiale.

Après avoir confirmé la pertinence et le bien-fondé de la réforme, cette première étude a permis de mettre en exergue (i) la complexité d'une réforme du FDD, compte tenu, entre autres, des difficultés inhérentes à l'évaluation du coût des charges liées aux compétences transférées, au volume de son enveloppe qui reste faible et à l'écart entre sa vocation originelle et la manière dont il est effectivement utilisé<sup>2</sup>; et (ii) de la nécessité de son recentrage pour que les ressources puissent bénéficier principalement aux collectivités territoriales qui en ont le plus besoin. Ce dernier aspect est devenu encore plus important dans le contexte mondial actuel caractérisé par la pandémie de la COVID-19 qui influe de manière très négative sur le fonctionnement des CT sénégalaises, avec un risque accru de tension sur leurs ressources financières.

Cette étude contient également des propositions d'axes de réforme assorties d'une feuille de route.

Tenant compte des complexités précitées et des contraintes liées aux échéanciers et aux arrangements institutionnels du PACASEN, le Groupe de Travail institué par arrêté n° 006390 du 14 février 2020, a préconisé, lors de sa session du 30 juin 2020, le recrutement d'un consultant individuel qui devra proposer, au travers d'une étude, une première réforme du FDD, en valorisant les recommandations

---

<sup>2</sup> 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.

initialement formulées dans le cadre de l'étude menées par le Groupement NODALIS/Groupe Huit/ACL Consulting.

Les présents termes de référence définissent l'étendue de la mission du consultant à recruter à cet effet.

## **2. OBJECTIFS**

---

L'objectif général de l'étude est de mettre en place un (des) mécanisme(s) et de définir des modalités d'augmentation et de répartition du FDD fondées sur des critères objectifs, pertinents et transparents, ainsi que sur la prévisibilité de leurs montants annuels.

Plus spécifiquement, l'étude devra permettre de :

- Mettre en évidence et confirmer la double vocation du FDD se rapportant à (i) la compensation des charges relevant de l'exercice des compétences transférées et (ii) l'appui au fonctionnement
- Proposer un argumentaire détaillé et un ordre de grandeur pour l'augmentation en volume du FDD, en partant du pourcentage d'indexation actuel au produit annuel de la TVA ou du budget de l'État ;
- Définir, sur la base d'une concertation avec toutes les parties prenantes impliquées, les principes directeurs qui doivent soutenir la réforme de chacune des vocations du FDD ;
- Définir, en tenant compte de ses deux vocations, des critères de répartition pertinents du FDD qui soient objectifs, transparents et équitables prenant en compte la situation de chaque CT (niveaux de pauvreté, de ruralité et de démographie, niveau d'exercice des compétences transférées, niveau d'équipement, ... ) ;
- Définir un (des) mécanisme(s) de répartition et de fonctionnement du FDD, selon ses deux vocations ;
- Proposer les projets de textes de droit (loi, décrets et arrêtés) permettant d'opérationnaliser le(s) mécanisme(s) et les critères de répartition qui seront ainsi définis.

## **3. LES RESULTATS ATTENDUS**

---

Il est attendu de la conduite de l'étude, les résultats suivants :

- La dualité de la vocation réelle du FDD est clairement matérialisée à travers ses dotations pour l'appui au fonctionnement et l'exercice des compétences transférés ;
- Un argumentaire détaillé et une proposition pertinente d'augmentation en volume du FDD sont fournis ;
- Les principes directeurs qui sous-tendent la réforme sont clairement définis pour les deux vocations du FDD, en concertation avec les parties prenantes impliquées dans la réforme ;
- Des critères pertinents, objectifs et transparents de répartition du FDD selon ses deux vocations, sont produits ;
- Le(s) mécanisme(s) de répartition et de fonctionnement du FDD selon ses deux vocations est (sont) défini(s) ;
- Les projets de textes de droit (loi, décrets, arrêtés, etc.) permettant d'opérationnaliser le(s) mécanisme(s) et les critères de répartition sont élaborés et validés par le Groupe de Travail institué par arrêté n° 006390 du 14 février 2020 du Ministre chargé des Collectivités territoriales.

#### 4. CONTENU DE LA MISSION

---

La mission sera conduite par un Consultant individuel qui adoptera une approche participative et inclusive, avec une stratégie et des outils appropriés, durant toute la durée de la mission.

Le consultant devra, ainsi, (i) proposer une méthodologie basée sur un processus inclusif favorisant la participation de l'ensemble des parties prenantes sur toute la durée de la mission, et (ii) appuyer l'animation du Groupe de Travail précité avec quelques contenus d'aide à la décision stratégique sur la réforme du FDD par des parties prenantes.

Sa mission comportera, sans être limitatives, les tâches suivantes :

- Faciliter la construction de consensus sur les principales conclusions et recommandations des rapports existants formulant des recommandations portant sur la réforme du FDD ;
- Procéder à une revue documentaire permettant de dresser un état des lieux sur le FDD, notamment en ce qui concerne son cadre juridique (lois, décrets, arrêtés, ...), les compte-rendus de réunions du CNDCT, les études menées sur la question, en particulier le rapport d'analyse et de recommandations pour la restructuration du FDD produits par le Groupement NODALIS/Groupe Huit/ACL Consulting, etc. Cet état des lieux devra, également s'intéresser à l'évolution du FDD, de l'avènement de l'Acte 3 de la Décentralisation à nos jours, d'un point de vue juridique ainsi que par rapport à son volume, ses critères de répartition et son mécanisme de fonctionnement.

Les principaux constats et analyses feront l'objet d'un document de synthèse;

- Rencontrer les acteurs clés concernés par le FDD, à savoir les ministères en charge des Collectivités territoriales et des Finances, des ministères à compétences transférées (Santé, Éducation, Jeunesse et Sports, etc.), les associations faitières d'élus locaux, les services partenaires et bénéficiaires dudit fonds (centres de santé, écoles ...);
- Effectuer, à partir de l'échantillon constitué dans le cadre de l'étude réalisée par le Groupement NODALIS/Groupe Huit/ACL, un travail d'analyse actualisé permettant (i) de vérifier que les CT constitutives de cet échantillon sont encore représentatives de l'ensemble des CT du Sénégal ; (ii) de faire ressortir, pour chaque CT, de cet échantillon, le niveau de prise en charge réel des domaines de compétences transférés et de distinguer les ressources utilisées et qui sont issues du FDD de celles issues du budget propre de la CT considérée. Cette analyse devra se faire sur une durée permettant de faire ressortir des constats et des recommandations pertinentes ;
- Évaluer sur cet échantillon, la part du FDD par rapport aux recettes propres de fonctionnement de chaque CT et produire une analyse et une appréciation de son impact réel sur son fonctionnement ;
- Un diagnostic du mécanisme actuel sera fait, en mettant l'accent sur le volume de ressources financières transférées annuellement, les critères de répartition utilisés, le volume de la TVA sur lequel est indexé le FDD, le taux d'indexation réel, son pourcentage dans le budget de l'État, ainsi que toute autre information jugée pertinente pour l'étude ;
- Proposer, sur la base des analyses précédentes et de simulations, des ordres de grandeur d'augmentation du FDD par strate de communes de l'échantillon et du volume global du fonds. Ces propositions devront être bien motivées et illustrées, pour permettre une bonne prise de décision par l'Autorité ; elles donneront également des indications par rapport aux opportunités et aux sources de financement potentielles de cette augmentation ;
- Proposer des critères de répartition pertinents, objectifs, transparents et équitables du FDD permettant de prendre en compte le niveau de pauvreté, la ruralité, la démographie, le niveau d'exercice des domaines de compétences transférés et tout autre critère jugé pertinent ;

- Proposer un (des) mécanisme(s) pertinent(s) de répartition et de fonctionnement du FDD permettant de matérialiser ses deux vocations, de garantir la prévisibilité des montants alloués et la transparence du dispositif. Deux à trois variantes de mécanismes pourront être proposés par le consultant ;
- Présenter, selon la proposition de mécanisme retenue par le Groupe de travail, dans un fichier Excel, une simulation de répartition du FDD sur l'échantillon de CT. Ce fichier sera, au terme de l'étude, élargi à l'ensemble des bénéficiaires, afin de permettre au Ministère en charge des Collectivités territoriales de disposer d'un outil fiable permettant de faciliter la répartition annuelle du FDD ;
- Proposer un dispositif efficient et inclusif de suivi et d'évaluation réguliers des compétences effectivement exercées et des coûts correspondants ;
- Proposer des dispositions permettant le recentrage du FDD sur ses vocations réelles ; et
- Produire les projets de textes de droit (loi, décrets, arrêtés) permettant d'opérationnaliser les critères de répartition et le mécanisme de fonctionnement du FDD.

Afin d'améliorer ses propositions, le consultant effectuera un benchmark portant sur les mécanismes de répartition similaires dans d'autres pays aux réalités similaires à celles du Sénégal.

Différentes séances de restitution seront tenues durant lesquelles le consultant assurera le rôle de modérateur et la production du rapport de synthèse.

La mission sera réalisée sous la supervision du Groupe de travail créé par arrêté n° 006390 du 14 février 2020. Ce groupe de travail est chargé de veiller sur la bonne l'exécution de la mission conformément aux termes de référence, et de valider les différents livrables qui en seront issus.

## 5. PROFIL DU CONSULTANT

---

La mission sera conduite par un consultant individuel qui devra :

- Être titulaire au minimum d'un diplôme de niveau Bac+5 dans l'un des domaines suivants : sciences juridiques, économie, finances publiques, gestion des collectivités territoriales ;
- Justifier d'au moins dix (10) ans d'expérience professionnelle dans le domaine des finances publiques, des finances locales ou de la gestion des collectivités territoriales au Sénégal ;
- Avoir réalisé au moins deux (02) missions visant à restructurer ou à réformer des systèmes de transferts jusqu'à leur achèvement, avec attestations de service fait ;
- Avoir réalisé au moins cinq (05) missions dans le domaine de la décentralisation au Sénégal ;
- Avoir une bonne connaissance du système sénégalais de transfert des fonds de l'Etat aux CT ;
- Être capable de travailler en toute indépendance et autonomie.

Il pourra s'adjoindre, si nécessaire et à sa charge, toute autre compétence utile à la bonne réalisation de sa mission.

## 6. DUREE ET PHASAGE DE LA MISSION

---

Le volume des prestations de la mission est estimé à 110 H/J répartis sur une durée de six (06) mois calendaires y compris les délais de validation des livrables.

La mission comportera essentiellement deux phases :

- **Phase 1** : d'une **durée de deux (02) mois** calendaires au terme desquels il est attendu du consultant, la production d'un rapport détaillé comportant (i) la synthèse de la revue documentaire et les principes directeurs qui sous-tendent la réforme (ii) des analyses et

arguments pouvant justifier l'augmentation en volume du FDD et (iii) les conditions dans lesquelles cette augmentation devrait être mise en œuvre ; et

- **Phase 2** : d'une **durée de trois (03) mois** calendaires durant laquelle le consultant proposera des critères sur la base des principes directeurs retenus et un/des mécanisme(s) pertinent(s) de répartition et de fonctionnement du FDD. Dans cette phase, les projets de textes législatifs et réglementaires ainsi que le dispositif efficace et inclusif de suivi et d'évaluation seront également proposés pour la proposition de mécanisme.

## 7. LIVRABLES ATTENDUS

Il est attendu du consultant la production des rapports suivants :

- Un rapport d'orientation méthodologique, y compris une méthodologie de processus participatif pour appuyer la décision stratégique sur la réforme du FDD par des parties prenantes, sept (07) jours calendaires après la notification de l'ordre de service de démarrage ;
- Un rapport détaillé comportant (i) la synthèse de la revue documentaire et les principes directeurs qui sous-tendent la réforme clairement définis, (ii) des analyses et des arguments pouvant justifier l'augmentation en volume du FDD et (iii) les conditions dans lesquelles cette augmentation devrait être mise en œuvre. (1,5 mois) après notification de l'ordre de service de démarrage de la mission ;
- Un rapport comportant (i) le diagnostic et l'analyse du dispositif et du mécanisme actuels du FDD, (ii) la proposition d'actualisation l'échantillon représentatif des CT, 03 mois calendaires après la validation du rapport d'orientation méthodologique;
- Un rapport comportant la proposition (i) de critères et d'un mécanisme pertinents de répartition et de fonctionnement du FDD (intégrant le fichier Excel de simulation), (ii) d'un dispositif pérenne et inclusif de suivi et d'actualisation régulier des compétences effectivement exercées et des coûts y correspondant et (iii) de projets de textes, 04 mois calendaires après la validation du rapport d'orientation méthodologique ;
- Un rapport final prenant en compte les observations et recommandations formulées durant la séance de restitution, de même que le fichier Excel final, deux semaines calendaires après la séance de restitution.

Ces rapports et projets de texte législatifs et réglementaires seront rédigés en français et édités en cinq (5) exemplaires, sous format papier. Le consultant remettra également les fichiers électroniques de tous les documents produits dans le cadre de l'étude. Il fournira, en outre, le fichier Excel de simulation de la répartition du FDD

\*\*\*\*\*