

LES COLLECTIVITES TERRITORIALES A L'EPREUVE DE LEUR AUTONOMIE FINANCIERE



Impacts du Covid-19
dans la gestion budgétaire et financière



**COLLECTIVITES TERRITORIALES
ET RIPOSTE CONTRE LA COVID-19:**
Quelles procédures et responsabilités,
impacts budgétaires et gestion de
l'après crise

**LES EFFETS DE LA COVID-19
SUR LE RECOUVREMENT
DES RECETTES DES COLLECTIVITES
TERRITORIALES: l'exemple
de la commune de Diaobé-Kabendou**



POLITIQUE QUALITE

17 SEP. 2019



Direction générale de la Comptabilité publique et du Trésor

La Direction générale de la Comptabilité publique et du Trésor (DGCPT) est chargée, entre autres, de la centralisation et de la garde des fonds publics, du paiement de la dépense publique, de l'émission et de la gestion de la dette publique, de la tutelle financière du secteur parapublic, de la gestion de la trésorerie, de la tenue de la comptabilité de l'Etat et de la reddition des comptes publics. Ces missions se situent au cœur de l'exécution des politiques publiques de l'Etat, des collectivités territoriales et des autres organismes publics.

La DGCPT se positionne, en conséquence, au cœur de la stratégie de l'Etat pour l'amélioration de la situation économique, sociale et financière à travers un cycle vertueux d'une croissance durable. Cela passe indubitablement une réingénierie et une adaptation des processus à l'exigence des usagers à disposer d'un service public accessible, ouvert, transparent et performant.

La prise en charge de ces préoccupations tient compte de l'environnement actuel particulièrement marqué par :

- la ferme volonté des plus hautes autorités du pays à moderniser l'administration publique en droite ligne des orientations du Plan Sénégal Emergent;
- la définition et l'adaptation d'un cadre de management stratégique de la DGCPT à travers le Plan de Développement Stratégique de l'Administration du Trésor (PDSAT) ;
- la signature d'un Contrat de Performance pluriannuel qui contient, entre autres, des engagements en termes d'amélioration de la qualité des prestations de service public.

Dans ce contexte, le Trésor public s'est engagé dans une démarche nouvelle en intégrant une culture qualité dans l'exécution de chacune de ses missions. Cette démarche a abouti à la certification ISO 9001 version 2015 de la Recette générale du Trésor (RGT), une première dans l'administration publique sénégalaise, suivie de la Direction de la Dette publique.

Pour la consolidation de ces résultats, les objectifs ci-après sont fixés :

1. moderniser le système d'information et améliorer les processus clefs en vue de faire respecter tous les engagements de qualité de service;
2. fiabiliser les opérations comptables en assurant leur traçabilité et leur reddition ;
3. rationaliser la trésorerie de l'Etat par la modernisation de nos moyens de paiement afin de mieux satisfaire les créanciers et fournisseurs de l'Etat ;
4. offrir à tous les déposants du Trésor public un service d'accueil de qualité et un traitement diligent de leur dossier ;
5. maintenir notre haute capacité de gestion de la dette publique et atteindre un niveau d'endettement optimal et sans risques eu égard à la soutenabilité et à la visibilité.

Ainsi, je m'engage à appuyer et à élargir la démarche qualité au niveau du Trésor public. J'apporterai tout le soutien nécessaire à la pérennisation et à l'amélioration continue de notre démarche qualité dans le respect des exigences légales et réglementaires.

J'engage tous les agents et services de la Direction générale de la Comptabilité publique et du Trésor à participer à l'effort commun de transparence, d'ouverture et de rigueur dans la mise en œuvre réussie de notre système de management de la qualité gage de notre adhésion au renouveau du service public et de la modernisation de l'Etat.

Le Directeur général de la Comptabilité
publique et du Trésor



SOMMAIRE

Edito	1
Collectivités Territoriales et riposte contre la Covid-19: Quelles procédures et responsabilités, impacts budgétaires et gestion de l'après crise	5
Les effets de la Covid-19 sur le recouvrement des recettes des Collectivités Territoriales: l'exemple de la commune de Diaobé-Kabendou	12
Les mécanismes de financement du développement territorial	18
Contrôle citoyen et financement du développement local au Sénégal	24
L'introuvable autonomie financière des Collectivités locales au Sénégal	27
Autonomie financière et fiscale des Collectivités Territoriales Sénégalaises au regard de ce qui se fait en Afrique	35

Direction de publication

Hahmadou Bamba TINE - Inspecteur principal du Trésor, Chef de la Division de la Modernisation et de la Stratégie (DMS) - DGCPT
Bassine Thiaré DIONE - Inspecteur général des Finances, Inspecteur général des Finances, MFB

Comité de rédaction

Alassane DIA - Trésorier pour l'Étranger (TPE) - (Président du comité)
Amadou Birahim GUEYE - Directeur du Secteur parapublic (DSP)
Mamadou DJITE - Magistrat à la Cour des Comptes
Amadou Bousso FAYE - Directeur du Secteur public local (DSPL)
Khadim Bamba DIAGNE - Directeur scientifique · Laboratoire d'Analyse de Recherche Economique et Monétaire (LAREM)
Allé Nar DIOP - Directeur général de l'Agence nationale de la Statistique et de la Démographie (ANSD)
Bineta Faye NDIAYE - Chargé du Suivi de l'intégration à la Cellule de l'Intégration de la DGPPE (MEPC)

Conseil Scientifique

Cheikh Tidiane DIOP - Directeur général de la Comptabilité publique et du Trésor (DGCPT) - Président du Conseil
Abdoulaye SAMB - Secrétaire général du Ministère des Finances et du Budget (MFB)
Serigne Amadou SEYE - Inspecteur du Trésor à la retraite
Amadou Tidiane GAYE - Inspecteur principal du Trésor - Directeur du Contrôle interne à la DGCPT
Mor DIOUF - Inspecteur principal du Trésor - Projet de Coordination des Réformes budgétaires et financières (PCRBF)
Abdoulaye SAKHO - Professeur agrégé en Droit
Chérif Sidy KANE - Maître de conférence, agrégé en Sciences économiques
Mamadou DIOP - Inspecteur principal du Trésor - Receveur Percepteur municipal de Dakar

Coordination technique - Infographie - Papa Bara NIANG (DMS/DGCPT)

EDITO



M. Mamadou DIOP
Inspecteur principal du Trésor
Receveur Percepteur municipal de Dakar

De l'indépendance à nos jours, le Sénégal est passé d'une organisation territoriale fortement centralisée issue de l'héritage colonial, à l'émergence progressive d'une réforme administrative et territoriale répondant mieux à ses aspirations de jeunes Etat indépendant, et à ses nouvelles exigences de développement économique et social.

De cette volonté de se départir d'un découpage administratif jadis conçu, comme outil de domination et de contrôle, est née une noble aspiration des autorités à se lancer dans une politique volontariste de décentralisation visant à rapprocher les administrés, d'un pouvoir local plus imprégné et plus respectueux de leurs aspirations légitimes à un mieux être socio économique, longtemps étouffé par la défunte administration coloniale.

A défaut d'être achevée, la décentralisation poussée que vit actuellement le pays est donc l'aboutissement, (sans doute transitoire), d'un long processus marqué par des dates repères et des réformes notoires qu'il nous semble utile de rappeler, non pas pour simple mémoire, mais plutôt du fait de l'envergure de leur impact sur la redistribution des prérogatives entre collectivités respectives.

C'est ainsi qu'en 1960, opérant une première rupture avec le dispositif colonial, le Sénégal adoptait sa première réforme administrative par la loi du 13 Janvier 1960 créant notamment sept grandes régions et érigeant toutes les communes sénégalaises en commune de plein exercice.

En 1966 est adoptée la loi 66-64 du 30 juin 1966 portant code de l'Administration communale.

Six ans plus tard, la réforme administrative de 1972 crée les communautés rurales et des communes à statut spécial dans les capitales régionales.

En 1990, 11 nouvelles communes sont créées et la loi 90-37 du 8 Octobre 1990 supprime le statut d'ordonnateur des préfets au profit des Présidents de Conseil Ruraux.

Six (06) ans plus tard, la grande réforme de 1996 avec ses deux lois fondamentales (la loi 96-06 portant code des collectivités locales et la loi 96-07 portant transfert de compétences) et ses 23 décrets d'application est la consécration d'une longue politique de décentralisation instituant des collectivités rattachable à une encrage territorial défini et jouissant d'une personnalité juridique et d'un droit à l'autonomie financière.

Dans une dynamique de consolidation de ces acquis, et d'autonomisation plus accrue des collectivités territoriales, est initiée en décembre 2013 la réforme dite "acte 3 de la décentralisation". Cette réforme de nos échelons de gouvernance locales se décline sous une vision qui ambitionne d'organiser le Sénégal en territoriales viables, compétitifs et porteurs de développement durable.

Aujourd'hui, plus de soixante ans après l'accession de notre pays à la souveraineté internationale, quels enseignements tirer de la politique de décentralisation au Sénégal?

Edito

L'objectif ultime de faire des collectivités territoriales, au-delà de simples découpages administratifs, des entités viables, capables de prendre en charge le développement de leur terroir à travers un investissement judicieux des ressources disponibles dans l'accès aux services sociaux de base, a-t-il été atteint?

En d'autres termes, les concours financiers de l'Etat conçus comme compensation des compétences transférées, conjugués aux efforts propres des collectivités territoriales et aux apports de la coopération décentralisée ont-ils permis à ces dernières d'apporter des réponses concrètes et satisfaisantes aux besoins quotidiens de leurs administrés en matière d'éducation, de couverture sanitaire, d'assainissement etc?

Mieux, l'esprit de la décentralisation qui est de faire de l'autonomie financière des collectivités territoriales, au-delà d'un simple principe, un leitmotiv permettant aux élites politiques de créer les synergies propres à enclencher l'essor d'une économie locale, capable de fournir aux collectivités, le volume de prélèvements nécessaires au financement de l'investissement local, a-t-il été compris comme tel?

En effet, l'autonomie financière théoriquement concédée aux collectivités territoriales aux termes de l'article premier de la loi 96-06 du 22 mars 1996, réaffirmé et consolidée par la loi 2013 du 28 décembre 2013 portant acte 3 de la décentralisation appelle comme autre exigence pratique de leur part, des efforts soutenus, afin que les moyens devant financer les investissements nécessaires à leur développement économique et leur épanouissement social soient d'abord et avant tout gagés sur leurs ressources propres avant toute autre alternative de financement.

En tout état de cause, il est de toute évidence que les réponses apportées et les stratégies mises en œuvre jusqu'ici pour la satisfaction de cette aspiration légitime des communautés locales à un mieux-être, varient à tous points de vue, selon les potentialités économiques des unes et des autres, le type de leadership, le caractère judicieux ou non de la planification et de la priorisation des investissements à effectuer. Autant donc admettre d'emblée l'existence de fortunes diverses selon les potentialités et le profil économique de chaque collectivité concernée.

Alors que le sentier de la réforme de la fiscalité locale, initié par l'acte 3 de la décentralisation reste encore à parachever, la crise de la Covid-19 s'est annoncée dans le premier trimestre de l'année 2020. Face à la situation financière déjà précaire des collectivités territoriales, la crise sanitaire et les mesures de restrictions qui l'accompagnent n'ont pas manqué d'impacter leur fonctionnement institutionnel et leur fragile « stabilité financière ».

Des impôts locaux aux taxes locales, la crise sanitaire a été d'un impact budgétaire considérable pour les collectivités territoriales.

En décidant de consacrer ce numéro spécial, à la question de la gestion financière des collectivités territoriales notamment leur résilience en cette période de crise sanitaire liée à la pandémie à COVID-19, la revue de l'AITIS nous offre ainsi l'opportunité de jeter un regard critique sur une question « brûlante d'actualité ».

A travers un article riche et documenté, **M. Cheikh NDIAYE**, analyse l'impact de la COVID-19 dans la gestion budgétaire et financière des collectivités territoriales, tout en mettant en exergue les leviers institutionnels et réglementaires à actionner pour y faire face.

Son article trouve d'ailleurs une parfaite illustration dans l'étude du cas de la Commune de DIAOBÉ que nous présente **M. Moustapha GUEYE**, Percepteur de Velingara. Il y présente les impacts de la crise sanitaire dans la mobilisation des ressources de cette collectivité.

Edito

Par ailleurs, pendant que **M. Abdoukhadre NDIAYE** explore dans sa riche contribution les mécanismes de financement du développement local afin de concrétiser le concept de territorialisation des politiques publiques, **M. Moundiyaye Cisse**, Directeur exécutif de l'ONG 3D nous parle quand à lui de l'importance de la participation citoyenne dans le financement du développement local.

Enfin, s'intéressant tous les 2 à la question cruciale de l'autonomie financière, **M. Modou BEYE** se penche sur le cas précis des collectivités territoriales sénégalaises en mettant en relief l'écart entre leur autonomie proclamée et la réalité des faits, alors que **M. Amadou Séne NIANG** y ajoute des éléments de comparaison entre le dispositif normatif sénégalais et les autres modèles qui prévalent dans d'autres pays africains.

Bonne lecture !!!





Certificat

Certificate

N° 2017/77349.2

AFNOR Certification certifie que le système de management mis en place par :
AFNOR Certification certifies that the management system implemented by:

Recette Générale du Trésor

pour les activités suivantes :
for the following activities:

**PRODUCTIONS COMPTABLES, RECOUVREMENT DES RECETTES PUBLIQUES, PAIEMENT DE
DEPENSES DE L'ETAT.**

**ACCOUNTING PRODUCTION, COLLECTION OF PUBLIC REVENUES, PAYMENT OF GOVERNMENT
EXPENDITURE.**

a été évalué et jugé conforme aux exigences requises par :
has been assessed and found to meet the requirements of:

ISO 9001 : 2015

et est déployé sur les sites suivants :
and is developed on the following locations:

13 bis, Boulevard Djily Mbaye SN- DAKAR

Ce certificat est valable à compter du (année/mois/jour)
This certificate is valid from (year/month/day)

2020-11-25

Jusqu'au
Until

2023-11-24



SignatureFournisseur



Julien NIZRI
Directeur Général d'AFNOR Certification
Managing Director of AFNOR Certification

Seul le certificat électronique, consultable sur www.afnor.org, fait foi en temps réel de la certification de l'organisme. The electronic certificate only, available at www.afnor.org, attests in real-time that the company is certified. Accréditation COFRAC n° 4-0001, Certification de Systèmes de Management, Portée disponible sur www.cofrac.fr.
COFRAC accreditation n° 4 0001, Management Systems Certification, Scope available on www.cofrac.fr.
AFAQ est une marque déposée. AFAQ is a registered trademark - CERTIF 0956.9/07-2020

Flashez ce QR Code
pour vérifier la validité
du certificat

COLLECTIVITES TERRITORIALES ET RIPOSTE CONTRE LA COVID-19

Quelles procédures et responsabilités, impacts budgétaires et gestion de l'après crise



M. Cheikh NDIAYE

Inspecteur principal du Trésor
Coordonnateur de la Direction générale
de la Comptabilité publique et du Trésor
(DGCPT)

La pandémie liée au COVID-19 qui a pris naissance en Chine a fini de gagner toute la planète avec son lot de désagréments, d'incertitudes mais aussi son bilan macabre. Notre pays qui a été impacté depuis le début du mois de mars 2020, a mis en place un dispositif de riposte sous la houlette de Son Excellence Monsieur le Président de la République. A travers un appel à toutes les bonnes volontés mais aussi à toutes les structures publiques, parapubliques et privées, un élan de solidarité s'était formé pour apporter une riposte efficace à cette pandémie tant dans le domaine de la santé que dans la prise en charge de ses conséquences économiques et sociales.

Les collectivités territoriales dont la vocation première est la conception, la programmation et la mise en œuvre des actions de développement économique, social et environnemental d'intérêt local, mais qui sont aussi chargées, à ce titre, de la gestion de proximité, se sont érigées en agents de premier plan dans la lutte avec des initiatives diverses. Cet élan d'assistance des populations pour endiguer la pandémie, combinée avec l'appui aux couches défavorisées et aux structures de santé dans la prévention et la sensibilisation, reste encadré par les dispositions des textes régissant les collectivités territoriales et parfois aussi les règles relatives à la comptabilité et à la commande publiques.

Pour l'instant, un point important n'est pas encore appréhendé mais qui, forcément, se posera dans la période post COVID-19 : il s'agit des impacts financiers et budgétaires de cette crise. A travers cette contribution, il s'agira de faire un rappel des procédures et formalités qui doivent être mises en branle par les collectivités territoriales dans le cadre de la riposte contre le COVID-19, mais aussi d'envisager les conséquences sur la gestion financière des entités décentralisées ; tant il est vrai que la crise n'exonère pas de l'obligation de reddition qui s'attache à la gestion publique de

façon générale et celle locale de façon particulière.

I- DISPOSITIF BUDGETAIRE POUR LA PRISE EN CHARGE DES DEPENSES LIEES AU COVID-19 ET A LA PARTICIPATION A L'EFFORT NATIONAL.

L'intervention des collectivités territoriales au plan national de riposte contre le COVID-19 peut prendre plusieurs formes. Pourtant, celles-ci peuvent être sérieuses selon qu'elles en sont bénéficiaires primaires ou plutôt contributrices.

Par bénéficiaires primaires, il faut comprendre les cas où les communes ou départements reçoivent de la part de bonnes volontés (personnes physiques ou morales) des moyens (financiers ou en nature) destinés à la lutte contre la pandémie.

En revanche, on les considérera comme contributrices, toutes les fois qu'elles mettront à profit le budget local pour contribuer financièrement au Fonds de Riposte et de Solidarité contre les effets du COVID-19, acquérir des fournitures ou réaliser des travaux nécessaires à la lutte mais aussi assister leurs administrés (secours et appui notamment) qui sont dans le besoin.

Collectivités Territoriales et riposte contre la Covid-19

Quelles procédures et responsabilités, impacts budgétaires et gestion de l'après crise

A- Les collectivités territoriales, contributrices au Fonds de riposte contre le COVID-19

Faisant suite à l'appel du chef de l'Etat et au plan de résilience contre la pandémie, les collectivités territoriales sont montées aux avant-gardes tant dans la dotation de produits d'hygiène et pharmaceutiques que dans le soulagement des populations démunies et fortement impactées par la crise. C'est ainsi que plusieurs exécutifs territoriaux, avec des initiatives diverses et multiformes, se sont engagés dans des dépenses qui nécessitent la mise en œuvre de procédures budgétaires et comptables.

Deux situations peuvent intervenir dans ce cas :

- la contribution financière au niveau du Fonds FORCE COVID-19,
- l'exécution de dépenses en direction des populations et des structures locales et déconcentrées de lutte contre la pandémie.

L'un dans l'autre, le budget local est nécessairement mis à contribution. Il est important donc d'appréhender les préalables budgétaires afférentes à de telles opérations.

La survenance de la pandémie a été tellement brusque que les collectivités territoriales ne se sont guère préparées à la riposte. Il est de ce point de vue évident que les prévisions bud-

gétaires nécessaires n'ont pas été faites dans le budget initial. Tout au moins, si elles l'ont été, elles ne pourraient l'être que dans des rubriques telles que les secours aux indigents ou/et aux sinistrés, l'achat de produits pharmaceutiques ou d'hygiène et accessoirement les dépenses éventuelles et imprévues.

En effet, pour cette dernière catégorie de dépenses, l'article 205 du Code général des collectivités territoriales prévoit que le conseil de la collectivité territoriale peut porter au budget un crédit pour les dépenses imprévues. Celles-ci sont destinées à couvrir des dépenses dont la survenance n'a pas été envisagée au moment de la préparation du budget. Son utilisation est toutefois encadrée. L'exécutif local ne peut employer ce crédit, que pour faire face à des dépenses urgentes en vue desquelles aucune dotation n'est inscrite au budget. De même, si pour les autres crédits, la reddition devant l'assemblée délibérante n'intervient que dans le cadre du vote du compte administratif en fin d'année budgétaire, pour ceux-ci, dans la première session qui suit l'ordonnancement de chaque dépense imputée sur ces crédits, l'exécutif rend compte au conseil, avec pièces justificatives à l'appui, de l'emploi desdits crédits. Ces pièces doivent être obligatoirement annexées à la délibération.

En tout état de cause, il apparaît que les crédits inscrits aux comptes dédiés du budget initial peuvent s'avérer insuffisants pour faire face à toutes les dépenses qu'impose la riposte à la crise sanitaire. La solution peut, dans ce cas, consister en une délibération de virement de crédits ; donc une modification du budget primitif. Cette procédure permet de diminuer ou prélever totalement un crédit budgétaire excédentaire pour augmenter ou doter tout simplement un crédit déficitaire ; autrement dit, c'est une opération qui consiste, pour l'assemblée locale, à augmenter les crédits d'un article ou d'un chapitre budgétaire (voir ouvrir de nouvelles rubriques budgétaires-article ou chapitre-) par réduction de même montant des crédits d'un autre article ou chapitre. L'essentiel est d'une part, de ne pas augmenter la masse du budget et d'autre part, de respecter l'équilibre budgétaire initial.

Pour la période de la pandémie, le Président de la République peut, par ordonnance, modifier les dispositions du Code général des collectivités territoriales en faisant déroger à la procédure de modifications budgétaires (virements de crédits et autorisations spéciales de recettes et de dépenses), l'exigence d'une délibération; autrement dit il s'agira d'habiliter le maire, le président de conseil départemental ou le bureau à agir

Collectivités Territoriales et riposte contre la Covid-19

Quelles procédures et responsabilités, impacts budgétaires et gestion de l'après crise

dans le domaine préalablement réservé au conseil. Cela, rigoureusement encadré, allégera considérablement la procédure qui peut s'avérer lourde et inadaptée dans ce contexte.

Ce réaménagement budgétaire est d'autant plus nécessaire et évident que nombre de dépenses dont les crédits ont été inscrits au budget risquent d'être sans objet avec la crise. Il s'agit, sans être exhaustif :

- des frais de missions à l'étranger et d'acquisition de billets d'avions ;
- des dépenses pour les pèlerinages aux Lieux saints (musulmans et chrétiens) ;
- des frais d'organisation des activités sportives et de jeunesse ;
- des subventions aux lieux de cultes pour l'organisation d'activités religieuses ;
- de certains secours liés à la célébration de fêtes religieuses ;
- des crédits pour l'organisation des cérémonies officielles et réceptions publiques ;
- etc.

Tous ces crédits peuvent être prélevés partiellement ou totalement, selon leur niveau d'exécution budgétaire avant la survenance de la crise et les perspectives de dépenses, pour être affectés aux rubriques de dépenses destinées à la lutte

contre le COVID -19. C'est seulement après que les procédures de dépenses, qui diffèrent selon la nature de la contribution, peuvent être déroulées.

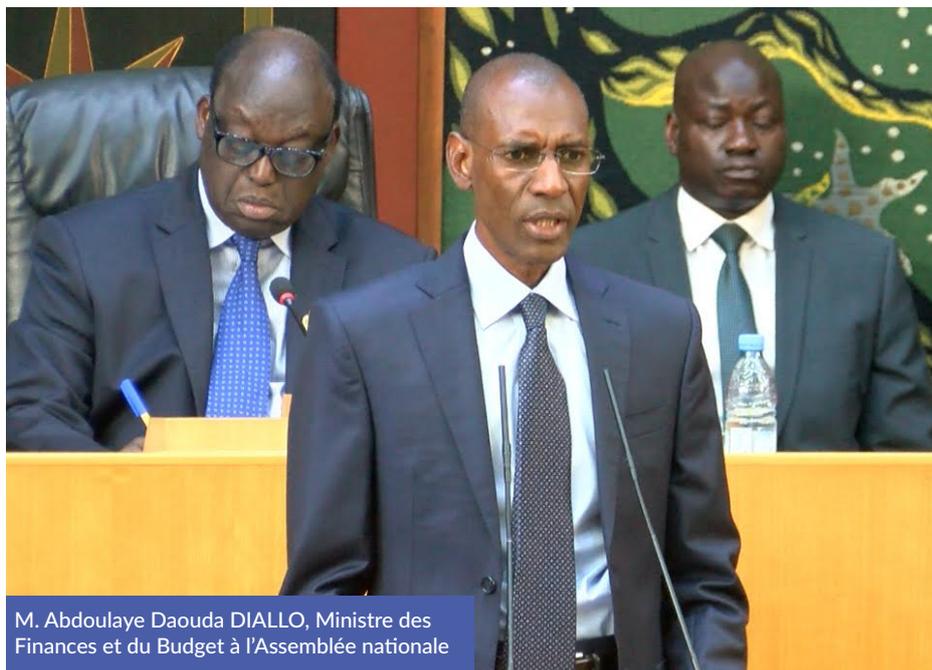
1- Contribution financière au Fonds « FORCE COVID-19 »

Faisant suite à l'audience accordée par le chef de l'Etat aux présidents de leurs associations faitières, les collectivités territoriales sénégalaises (communes et départements) se sont engagées, par leur biais, à participer au plan national de riposte contre le COVID-19, en contribuant financièrement au Fonds « FORCE COVID-19 ». Pour ce faire, il est important de noter qu'en l'absence de compte budgétaire spécifiquement dédié dans la nomenclature budgétaire et comptable des collectivités territoriales, le compte «Participations diverses» du service « Contingents et par-

ticipations » devra être utilisé comme véhicule d'exécution de la dépense. A cet effet, une décision de l'ordonnateur (maire ou président de conseil départemental) autorisant le versement de la dépense devra être établie et produite à l'appui de l'engagement et du mandatement de la dépense. Une fois que le mandat aura été vérifié et ne révélerait aucun motif empêchant la mise en paiement, il est visé et la recette transmise par les soins du comptable assignataire de la dépense au Trésorier général du Sénégal dans les livres duquel le compte de dépôt « FORCE COVID-19 » est ouvert, à l'effet de recevoir ces contributions.

2- Prise en charge de dépenses en nature et versement de secours

L'autre possibilité pour les collectivités territoriales consiste à acheter des fournitures diverses (denrées alimentaires, produits



M. Abdoulaye Daouda DIALLO, Ministre des Finances et du Budget à l'Assemblée nationale

Collectivités Territoriales et riposte contre la Covid-19

Quelles procédures et responsabilités, impacts budgétaires et gestion de l'après crise

d'hygiène, pharmaceutiques et de désinfection, etc.) au profit des populations et des structures locales et déconcentrées intervenant dans la lutte contre la pandémie. Dans ce cas, les procédures de la commande publique doivent être respectées. En principe, l'autorité contractante devrait mettre en branle un des modes d'acquisition en fonction du montant des achats envisagés. Ainsi, selon le seuil, le maire ou président de conseil départemental peut utiliser la demande de renseignements et de prix (DRP) avec ses différentes variantes :

- la demande de renseignements et de prix simple dispensé de forme écrite pour les services et fournitures d'un montant inférieur à trois (03) millions toutes taxes comprises ;
- la demande de renseignements et de prix à compétition restreinte pour les services et fournitures dont le montant est égal à trois (03) millions et inférieur à quinze (15) millions ;
- la demande de renseignements et de prix à compétition ouverte dont le montant des services et fournitures envisagé est égal à quinze (15) millions et inférieur à trente (30) millions.

Il devrait, en revanche, utiliser la procédure d'appel d'offres ouvert toutes les fois que le montant des acquisitions envi-

sagées est égal ou supérieur à trente (30) millions ou simplement recourir à l'entente directe lorsque que les conditions sont réunies.

Toutefois, pour ce qui concerne les médicaments et produits essentiels, leur acquisition n'est plus soumise à la concurrence depuis 2014. L'article 3 du décret n°2014-1212 du 22 septembre 2014 portant Code des marchés publics prévoit en son point 4.c) que « ...les autorités contractantes peuvent, sans appliquer les procédures prévues par le Code des marchés, acquérir les médicaments et produits pharmaceutiques essentiels, conformément à l'arrêté du ministre en charge de la santé fixant les modalités de l'approvisionnement pharmaceutique des services et formations sanitaires ».

Mieux, dans le cadre du dispositif de lutte contre le COVID 19, le Président de la République a fait déroger toutes les acquisitions de fournitures et services et réalisations effectuées dans ce sens. C'est ainsi que l'article premier du décret n° 2020-781 du 18 mars 2020 portant dérogation au Code des marchés publics pour les dépenses relatives à la lutte contre le COVID-19 dispose que « les travaux, fournitures et prestations de services réalisés dans le cadre de la lutte contre le COVID-19 ne sont pas soumises aux dispositions du décret n° 2014-1212 du 22 septembre 2014 portant

Code des marchés publics modifié par le décret n° 2020-22 du 07 janvier 2020 »

Maintenant, la question a été agitée de savoir si les collectivités territoriales pouvaient bénéficier de cette dérogation pour effectuer les dépenses liées à la lutte contre le COVID-19 ; autrement dit, pouvaient-elles acquérir des fournitures sans appel d'offres ou une DRP ou simplement recourir à un marché par entente directe ?

La réponse doit être sans équivoque. Le décret n° 2020-781 précité s'applique bien aux collectivités territoriales ; celles-ci étant comprises dans le champ d'application du code auquel on déroge. En effet, l'article 2 du décret portant Code des marchés publics prévoit expressément que ses dispositions s'appliquent aux marchés conclus par les autorités contractantes parmi lesquelles les collectivités territoriales, y compris leurs services déconcentrés et les organismes non dotés de la personnalité morale, placés sous leur autorité, ainsi que les groupements mixtes et les établissements publics locaux.

En définitive, toutes les acquisitions effectuées par les collectivités territoriales dans le cadre de la lutte contre le Coronavirus peuvent se faire sur factures ou mémoires. Il serait important cependant, pour éviter tout contentieux inutile avec les services de paiement (notamment

Collectivités Territoriales et riposte contre la Covid-19

Quelles procédures et responsabilités, impacts budgétaires et gestion de l'après crise

le Trésor public), de bien renseigner les pièces de dépenses (bon d'engagement, factures pro-forma et liquidées, mandat de paiement) en vue de s'assurer que lesdites dépenses entrent dans le cadre de la lutte contre la pandémie. Au besoin, un certificat administratif pourrait être établi pour servir et valoir ce que droit.

Nous devons préciser que pour les communes qui choisissent de procéder par des bons auprès de structures d'alimentation de grande surface, l'acquisition des produits doit se faire, au préalable, conformément aux règles qui régissent la dépense et la commande publiques. C'est seulement après la satisfaction de ces formalités, que la collectivité territoriale pourrait doter les bénéficiaires desdits bons, en prenant le soin de constater, au préalable, leur entrée dans la comptabilité des matières et de suivre leur consommation dans celle-ci.

Par ailleurs, il serait dangereux de comprendre que la dérogation décrétée par le Président de la République constitue un blanc-seing pour les autorités contractantes à agir en dehors de tous contrôles et sauvegarde des deniers publics. En effet, l'article 24 nouveau de la loi n° 2006-16 du 30 juin 2006 modifiant la loi n° 65-61 du 19 juillet 1965 portant Code des Obligations de l'Administration (COA) précise qu'en vue d'assurer l'efficacité de la commande

publique et la bonne utilisation des deniers publics, la conclusion des contrats d'achat passés à titre onéreux par les acheteurs publics :

- exige une définition préalable de leurs besoins par ces acheteurs publics.
- suppose l'existence de crédits suffisants (...) et
- doit respecter les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures.

Il ressort de ce qui précède que, même s'il est dérogé aux dispositions du Code des marchés publics dont le respect peut être très contraignant dans ce contexte d'exigence de célérité dans la riposte au COVID-19, toutes les mesures doivent être prises par les exécutifs locaux. Ils doivent agir d'emblée en qualité d'acheteurs publics, en vue de sauvegarder les deniers publics et d'assurer l'efficacité de la commande locale et la transparence dans les procédures d'acquisition. Ainsi, ne pourrait pas remplir ces principes édictés, toute commande qui se ferait avec des prix dépassant largement ceux du marché ou serait passée avec un cocontractant qui ne remplirait pas les conditions administratives et ne disposerait pas des capacités technique et financière pour l'exécuter correctement.

Pour ce qui est des secours aux nécessiteux (indigents et impactés du COVID-19), le procédé habituel peut être utilisé. Elle consiste :

- à recevoir les demandes de secours.
- à les faire étudier par la commission de la commune chargée de l'action sociale qui pourrait être aidée, à l'occasion, par les services techniques déconcentrés chargés du développement communautaire et .
- à faire valider la liste par l'instance ou l'organe compétent.

Néanmoins, pour plus de célérité, le maire ou le président de conseil départemental peut mettre à profit le registre national unique (RNU). Dès lors, ils doivent s'appuyer sur les travaux de la commission de ciblage des démunis et impactés par la pandémie mise en place dans le cadre du plan national de lutte, pour dresser la liste des bénéficiaires de secours. Une fois que la liste des bénéficiaires est validée, les diligences pour l'engagement et le mandatement de ces secours peuvent être effectuées pour permettre le paiement des ayants droits.

Collectivités Territoriales et riposte contre la Covid-19

Quelles procédures et responsabilités, impacts budgétaires et gestion de l'après crise

B- Les collectivités territoriales, bénéficiaires primaires des contributions volontaires.

Les collectivités territoriales, en revanche, peuvent être bénéficiaires primaires des contributions volontaires de personnes physiques et morales ; celles-ci pouvant être en nature ou en espèces.

1- L'acceptation et l'utilisation des dons reçus dans le cadre de la lutte contre le COVID-19

L'article 81 du Code général des collectivités territoriales prévoit que le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune et qu'en outre, sous réserve des dispositions relatives à la Ville, il exerce les compétences telles que l'acceptation ou le refus des dons et legs. Il est donc clair que, quelle qu'en soit sa nature, un don ou un legs est accepté par le conseil municipal à travers une délibé-

ration transmise au représentant de l'Etat conformément à l'article 243 dudit Code. Ladite délibération décidera de l'utilisation ou de l'affectation du don ou legs dans le cas où le donateur ou léguaire ne l'a pas assorti d'affectation.

Toutefois, au regard du contexte marqué par un appel à limiter les regroupements, mais aussi du fait de la probable récurrence des dons effectués dans le cadre de la lutte contre le COVID-19, il peut s'avérer fastidieux, voire impossible, de devoir chaque fois convoquer le conseil de la collectivité territoriale pour respecter la formalité d'acceptation. L'urgence peut également expliquer l'impossibilité de la satisfaire. Dans ce cas, à l'image de la loi d'habilitation qui permet au Chef de l'Etat (exécutif national) d'agir et d'intervenir légalement dans le domaine du législateur (Assemblée natio-

nale), les maires et présidents de conseils départementaux peuvent demander à leurs conseils respectifs, par délibération, une habilitation (ou tout au moins celle du bureau) en vue de recevoir les dons et d'en assurer l'affectation ordonnée par le donateur.

Il apparaît donc que toute utilisation de dons sans l'acceptation du conseil ou son habilitation le serait dans l'irrégularité.

2- L'utilisation des dons reçus dans le cadre de la lutte contre le COVID-19

L'utilisation des dons reçus dans le cadre de la riposte au COVID-19 diffère selon que ceux-ci sont en liquidité (argent) ou en nature.

a- L'utilisation des dons en nature

L'utilisation des dons en nature reçus par les collectivités territoriales au titre de la lutte contre la pandémie du COVID-19 doit se faire dans les mêmes conditions que les produits et autres fournitures acquis par le budget de la collectivité territoriale.

Ainsi, les matières en question doivent être prises en charge en comptabilité matières et mises en consommation immédiate pour celles dont la périssabilité rapide est avérée ou suivies dans cette même comptabilité matières au fur et à mesure de leur sortie pour être mises à la disposition des bénéficiaires finaux.



Collectivités Territoriales et riposte contre la Covid-19

Quelles procédures et responsabilités, impacts budgétaires et gestion de l'après crise

b- L'utilisation des dons en espèces

Lorsque les dons reçus par la collectivité territoriale sont en espèces, l'acceptation doit s'accompagner de leur intégration dans le budget local. Celle-ci se fait au moyen d'une autorisation spéciale de recettes et de dépenses décidée à travers une délibération du conseil de la collectivité territoriale. La délibération aura donc, pour objet, de modifier le budget initial afin d'y intégrer, les recettes exceptionnelles enregistrées. Cette technique de modification budgétaire permet à la fois d'imputer la recette aux comptes de produits appropriés d'une part, et d'autre part de l'affecter aux comptes de charges qui, devront être ceux dédiés à la lutte contre le COVID-19 comme évoqués plus haut. Egalement comme suggéré plus haut, une dérogation accordée par le Président de la République, agissant par son pouvoir d'ordonnance, peut autoriser les maires et présidents de conseil départemental à effectuer ces formalités en lieu et place des conseils normalement compétents en la matière. C'est seulement après ces formalités, que l'exécution de la dépense pourra intervenir dans le sens d'une acquisition de fournitures ou de services de lutte contre la pandémie, d'allocation de secours et autres subventions ou participations telles que détaillées au point I-A-2 ci-dessus.

II. L'IMPACT BUDGÉTAIRE DU COVID-19 SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

A l'image de l'Etat dont le taux de croissance du PIB a été révisé à 3% alors qu'il était préalablement espéré à 6%, la crise issue du COVID-19 ne manquera pas d'avoir des impacts extrêmement négatifs sur la gestion budgétaire des collectivités territoriales, et principalement sur celles des communes. En effet, si pour les départements, la structuration des recettes provenant essentiellement de l'Etat, et constituées de dotations et concours financiers, les préserve, en principe, de tels chocs budgétaires, pour les communes dont les recettes résultent de la fiscalité locale, de produits du domaine et d'autres sources intrinsèquement liées à l'activité économique et commerciale, la crise sanitaire drainera des conséquences à court et moyen terme sur leurs finances.

L'examen de la structuration des budgets locaux, notamment ceux des communes moyennes (la majorité des anciennes communautés rurales) et même de certaines grandes communes, démontre que les recettes, telles que les droits de places dans les marchés, les droits d'occupation de la voie ou du domaine public, les droits de stationnement, la taxe sur le bétail etc., y occupent une place importante et constituent le socle de leur équilibre budgétaire.

L'intervention de la crise, avec comme conséquence la fermeture des halles et marchés ou les restrictions apportées à leur ouverture, la limitation de l'occupation du domaine public, l'interdiction des marchés hebdomadaires, prive de facto les communes de sources stables et traditionnelles de ressources et les installe dans une situation de « sécheresse » financière sans précédent. La récession de l'activité économique et commerciale sur le plan national impactera forcément la cotisation des contribuables assujettis à certains impôts et taxes locales comme la contribution économique locale assise sur la valeur ajoutée du fait que cette dernière connaîtra également, à coup sûr, un repli, la taxe représentative du minimum fiscal, la taxe sur la publicité etc. Il nous semble donc que le plan de résilience au COVID-19 mis en place par l'Etat, avec plusieurs guichets et secteurs pris en charge, devrait intégrer les collectivités territoriales en prévoyant pour elles des subventions spécifiques destinées à compenser les pertes de recettes qui seraient liées à la pandémie.

LES EFFETS DE LA COVID-19 SUR LE RECOUVREMENT DES RECETTES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

L'exemple de la commune de Diaobé-Kabendou



M. Moustapha GUEYE
Inspecteur du Trésor
Percepteur de Vélingara

Apparue au courant du dernier trimestre de l'année 2019, la maladie à coronavirus 2019 est une maladie infectieuse émergente dont le virus responsable est le SARS-cov-2.

En raison de son fort potentiel épidémique, la maladie est déclarée le 30 janvier 2020, par l'OMS, urgence de santé publique de portée internationale, avant d'atteindre en février de la même année le stade de pandémie mondiale.

Les taux élevés de morbidité et de mortalité qui sont le corolaire de la vitesse de propagation de la maladie mais surtout l'absence de vaccin ou d'un traitement efficace dès les premières heures de la pandémie imposent, au plan mondial, la prise de mesures d'endiguement.

Au Sénégal, la riposte s'est organisée autour d'un plan de contingence multisectoriel et la mise en œuvre de mesures administratives à l'effet de réduire au maximum le rythme de progression de la maladie.

Ainsi, l'État a pris les mesures principales suivantes :

- instauration d'un régime d'état d'urgence et de couvre-feu à partir de certaines heures ;
- prononcé de la fermeture des frontières terrestres, aériennes et maritimes ;
- interdiction du transport interurbain et des manifestations publiques ;
- adoption de mesures portant sur la fermeture des infrastructures et équipements marchands.

Ces mesures de restriction ont entraîné en pratique d'importantes perturbations socio-économiques. L'économie nationale est touchée dans quasiment tous ses segments et très rapidement l'État et ses démembrements, au premier rang desquels les collectivités territoriales, commencent à subir les contre-coups des mesures d'endiguement notamment sur le plan de la mobilisation des ressources publiques.

Cette étude s'inscrit dans ce cadre et porte sur les effets de la COVID-19 sur le recouvrement des recettes des collectivités territoriales en prenant pour cas d'étude la commune de DIAOBE-KABENDOU.

Il s'agira dans les lignes qui suivent de faire un focus sur le profil économique de la commune (I) avant d'analyser les effets de la pandémie et les mesures de restriction sur les recettes budgétaires (II).

I- PRESENTATION DU PROFIL ECONOMIQUE DE LA COMMUNE DE DIAOBE-KABENDOU

Localité du sud du Sénégal, la commune de Diaobé-Kabendou a été créée en 2008 des flancs de l'ancienne communauté rurale de Kounkané par décret n°2008-748 du 10 juillet 2008.

Elle se situe à 87 km de la capitale régionale Kolda et à 40 km de Vélingara, chef-lieu du département. Par ailleurs, la commune est quasiment frontalière aux trois pays limitrophes que sont la Gambie, la Guinée Conakry et la Guinée Bissau.

Cette position géographique stratégique fait de la localité un véritable carrefour commercial où se rencontrent plusieurs nationalités qui viennent

Les effets de la Covid-19 sur le recouvrement des recettes des Collectivités Territoriales

L'exemple de la commune de Diaobé-Kabendou

échanger divers produits (poissons séchés, huile de palme, pâte d'arachide, fruits, légumes, arachide, riz, produits naturels). Cette géographie a, ainsi, favorisé l'essor à partir de 1970 du plus grand marché hebdomadaire de la sous-région : le « Louma » de Diaobé.

Véritable symbole d'intégration économique et poumon de l'économie locale, le « Louma » de Diaobé dégage selon les données de l'Institut panafricain pour la citoyenneté, les consommateurs et le développement (CICODEV) un chiffre d'affaires hebdomadaire de 700 000 000 F CFA.

Il a lieu tous les mercredis. Cependant pour augmenter leurs transactions, les commerçants et opérateurs économiques nationaux et étrangers provenant de la Guinée Bissau, de la Guinée Conakry, de la Gambie et du Mali anticipent et prolongent leurs activités de quelques jours.

L'impact du marché hebdomadaire est ressenti dans presque tous les secteurs de l'économie locale.

Les populations locales, évoluant dans les secteurs agricole, horticole, pastorale et dans les activités de transformation artisanale des produits, trouvent dans le « Louma » un lieu de commercialisation de leur production.

Sur le plan des ressources publiques, il faut dire que le dynamisme de l'activité commerciale au sein du « Louma » a un effet bénéfique sur les recettes douanières, les recettes forestières et les droits et taxes municipaux.

Les recettes douanières comprennent, en l'espèce, les droits perçus sur des produits crus (huile de palme, cola, poissons fumés, produits issus de la cueillette) ou manufacturés (motos, peinture, tissu, pâtes alimentaires, lait, huile végétale). Ils sont acquittés par les commerçants et opérateurs économiques pour rallier le marché hebdomadaire et au passage des différents postes et bureaux de douanes que sont Kalifourou, Dialadiang, Nianaw, Sénoba, Salikégné, Tanaf etc.

Quant aux recettes du service des Eaux et Forêts liées au marché hebdomadaire de Diaobé, elles concernent des recettes domaniales perçues suite à l'acquiescement de taxes forestières dont les taux varient entre 15 et 600 F CFA par unité de référence (kilogramme, litre, unité) selon le produit concerné. Les produits sont classés en produits contingentés dont la quantité à exploiter est fixée par arrêté du Ministre chargé des Eaux et Forêts et produits non contingentés.

Enfin, les droits et taxes municipaux perçus au niveau du marché sont essentiellement consti-

tués des recettes de la collecte effectuée par les agents collecteurs par le moyen de valeurs inactives mises à leur disposition par le receveur municipal. La collecte porte principalement sur les droits de place, les permis de stationnement, les droits sur le parcage et la vente d'animaux.

En somme, toutes ces ressources sont strictement tributaires du fonctionnement régulier du « Louma » de sorte que tout choc génère une variation sur les recettes.

II- LES EFFETS DE LA PANDEMIE SUR LES RECETTES LOCALES

Les mesures de restriction prises à partir du 23 mars 2020 dans le cadre de l'état d'urgence déclaré par le Chef de l'État ont été aggravées, au niveau local, par d'autres mesures administratives pour prendre en compte des circonstances locales particulières. Ainsi, des mesures d'interdiction de circuler entre communes du département et la fermeture du marché hebdomadaire sur une période de plus de huit (8) semaines ont été adoptées par les autorités chargées de l'administration territoriale.

Ensemble, ces mesures ont provoqué un ralentissement sans précédent de l'activité économique portée essentiellement par le « Louma » et par ricochet un repli des recettes.

Les effets de la Covid-19 sur le recouvrement des recettes des Collectivités Territoriales

L'exemple de la commune de Diaobé-Kabendou

Les chiffres, ci-après, ainsi que leurs courbes d'évolution révèlent le choc induit par les mesures de restriction. Ils sont établis à partir des comptes administratifs 2020 et 2019 de la commune sur une période de six (6) mois correspondant au trimestre avant la pandémie, soit

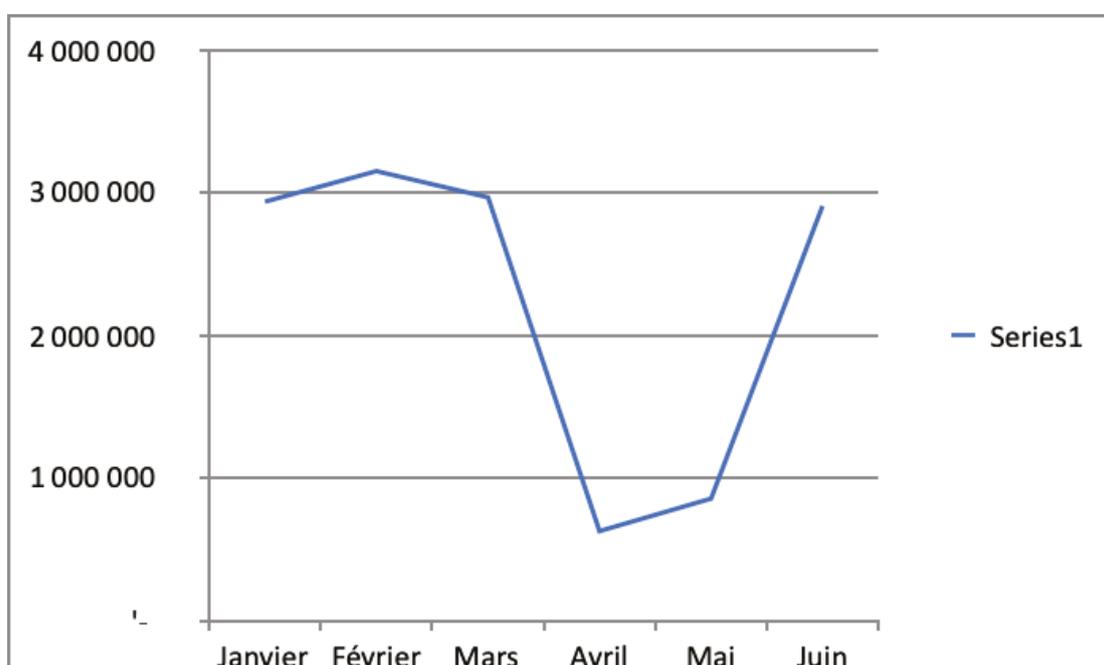
janvier, février et mars 2020 et au trimestre au plus fort de la crise sanitaire, soit avril, mai et juin 2020.

Un tableau de glissement annuel sera également établi pour comparer les recettes du deuxième trimestre 2019 à celles du trimestre correspondant en 2020.

Pour les chiffres du service des Eaux et Forêts, ils retracent l'évolution des taxes forestières perçues au niveau du marché hebdomadaire sur la même période.

Evolution des recettes de la Commune recouvrées par le Trésor durant le premier semestre 2020

Avant COVID-19		Pendant les mesures de restriction		Variation en %
Période	Recettes	Période	Recettes	
Janvier	3 218 507	Avril	328 285	-89,80
Février	2 509 364	Mai	654 642	-73,91
Mars	3 019 725	Juin	1 171 678	-64,41
TOTAL	8 747 596	TOTAL	2 154 605	-76,11



Les effets de la Covid-19 sur le recouvrement des recettes
des Collectivités Territoriales

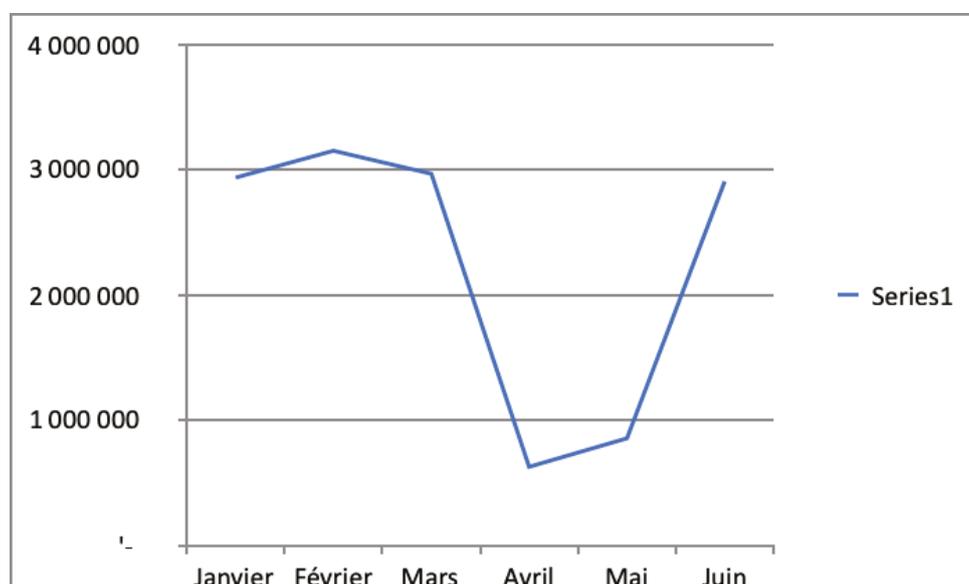
L'exemple de la commune de Diaobé-Kabendou

Evolution des recettes de la Commune recouvrées par le Trésor en glissement annuel

Avant COVID-19		Pendant les mesures de restriction		Variation en %
Période	Recettes	Période	Recettes	
2ème trimestre 2019	11 409 533	2ème trimestre 2020	2 154 605	-81,11

Evolution des recettes perçues par le service des eaux et forêts durant le premier semestre 2020

Avant COVID-19		Pendant les mesures de restriction		Variation en %
Période	Recettes	Période	Recettes	
Janvier	2 935 450	Avril	627 100	-78,64
Février	3 150 000	Mai	854 875	-72,86
Mars	2 966 000	Juin	2 905 975	-02,02
TOTAL	9 051 450	TOTAL	4 387 950	-51,52



Les effets de la Covid-19 sur le recouvrement des recettes des Collectivités Territoriales

L'exemple de la commune de Diaobé-Kabendou

A l'analyse, les chiffres révèlent une baisse notable des recettes suite aux mesures de restriction. Ainsi, s'agissant des recettes recouvrées par la Perception de Vélingara pour le compte de la commune, un repli de 76,11 % est noté entre les recettes recouvrées avant la COVID-19 et celles perçues pendant la période de restriction. En glissement annuel entre 2019 et 2020, la variation s'établit à -81,11 %.

Concernant les recettes domaniales encaissées par le service des Eaux et Forêts, la variation trimestrielle se situe à -51,52 %. Le rebond noté au mois de juin correspond à l'allègement progressif des mesures de restriction annoncé lors du discours du Chef de l'État du 11 mai 2020.

La baisse des recettes de collecte s'explique notamment par la diminution des recettes

du stationnement surtout des camions et bus de transport en commun résultant de la fermeture des frontières, celle du marché hebdomadaire et à l'interdiction de circulation. Les recettes issues des droits de place ont également connu une baisse du fait des mêmes mesures.

S'agissant des recettes domaniales du service des Eaux et Forêts, l'explication se trouve essentiellement dans le ralentissement de l'acquittement des taxes forestières suite à la fermeture du marché hebdomadaire.

Au total, la pandémie COVID-19 et les mesures de restriction qui s'en sont suivies ont eu des effets préjudiciables sur les ressources publiques notamment celles des collectivités territoriales. L'impact sur les recettes de Diaobé-Kabendou est d'au-

tant plus important que l'économie locale est étroitement liée au marché sous régional que la commune abrite.

Par ailleurs, l'aspect informel du « Louma » et le déficit infrastructurel encore noté n'ont permis que la fermeture administrative comme mesure de sauvegarde. La configuration du marché et les problèmes d'insalubrité ne favorisaient pas, en effet, l'application efficace des mesures barrières qui constituent une condition sine qua non de la poursuite de l'activité économique et d'une vie en présence du virus.

Ainsi, est-il nécessaire d'intégrer dans le projet de construction du marché de la CEDEAO, en cours de réalisation sur le site, les impératifs liés à la résilience face aux crises sanitaires entre autres .





Certificat

Certificate

N° 2020/89497.1

AFNOR Certification certifie que le système de management mis en place par :
AFNOR Certification certifies that the management system implemented by:

DSPL - DIRECTION DU SECTEUR PUBLIC LOCAL

pour les activités suivantes :
for the following activities:

Études, appui au Secteur Public Local, Suivi budgétaire et valorisation financière des collectivités territoriales.

Studies, support for the Local Public Sector, Budget monitoring and financial valuation of local authorities.

a été évalué et jugé conforme aux exigences requises par :
has been assessed and found to meet the requirements of:

ISO 9001 : 2015

et est déployé sur les sites suivants :
and is developed on the following locations:

22 RUE VINCENS SN-SN DAKAR

Ce certificat est valable à compter du (année/mois/jour)
This certificate is valid from (year/month/day)

2020-12-08

Jusqu'au
Until

2023-12-07



SignatureFournisseur



Julien NIZRI
Directeur Général d'AFNOR Certification
Managing Director of AFNOR Certification

Soul le certificat électronique, consultable sur www.afnor.org, fait foi en temps réel de la certification de l'organisme. The electronic certificate only, available at www.afnor.org, attests in real-time that the company is certified. Accreditation COFRAC n° 4-0001, Certification de Systèmes de Management. Portée disponible sur www.cofrac.fr.
COFRAC accreditation n° 4-0001, Management Systems Certification, Scope available on www.cofrac.fr.
AFAQ est une marque déposée. AFAQ is a registered trademark - CERTIF 0956.9/07-2020

Flashez ce QR Code
pour vérifier la validité
du certificat

LES MECANISMES DE FINANCEMENT DU DEVELOPPEMENT TERRITORIAL



M. Abdou Khadre NDIAYE

Maire de Gaé

Avec une longue tradition de décentralisation et une grande pratique de jeu démocratique avant son accession à la souveraineté internationale, le Sénégal avait l'habitude de choisir ses représentants au Palais Bourbon. Ainsi, en 1872 déjà, notre pays disposait, entre autres, de l'institution municipale, notamment dans les quatre (4) communes que constituaient Saint Louis, Gorée, Dakar et Rufisque.

Cet héritage s'est renforcé avec l'accession du Sénégal à l'indépendance et a connu des avancées significatives :

- la première en 1972 avec la création progressive des communautés rurales qui a renforcé les libertés locales, la promotion de la décon-

centration et la régionalisation du système de la planification ;

- la seconde en 1996 avec l'érection des régions administratives en collectivités locales et le transfert de neuf domaines de compétence, ce qui a encore participé au rapprochement de l'État auprès des populations et la responsabilisation des dites collectivités. Elle consacre le principe de la libre administration des collectivités locales, l'érection de la région en collectivité locale et la création des communes d'arrondissement ;

Cependant malgré les efforts des autorités centrales, la politique de décentralisation se heurte toujours à des limites qui sont principalement :

- le manque de viabilité de certains territoires ;
- les incohérences territoriales liées à la rigidité du découpage ;
- la faiblesse du cadre institutionnel de promotion du développement territorial ;
- la faiblesse des ressources financières dédiées aux collectivités ;
- la faible prise en compte de la dimension économique du développement par les collectivités ;

- la faiblesse du dialogue et de la coproduction des acteurs.

Fort de ces constats, le Chef de l'État, Son Excellence Macky SALL a décidé de lancer en 2013 la troisième réforme majeure de la décentralisation : l'Acte III de la décentralisation.

La vision qui guide, oriente et encadre tout le processus de la réforme s'articule autour des territoires qui doivent être porteurs de développement à long terme. C'est ainsi que cette réforme se veut la matérialisation d'une vision qui est « d'organiser le Sénégal en territoires viables, compétitifs et porteurs de développement ».

Toutefois, il faut admettre que la mise en forme de cette vision passe par une recomposition territoriale et une réelle autonomie financière des collectivités territoriales.

En résumé, les constats ont permis de cerner les limites et les difficultés des collectivités territoriales sur la maîtrise et la mobilisation effective des ressources financières. Les contraintes relevées concernent principalement :

- la faiblesse des dotations de l'Etat ;
- la non fonctionnalité des commissions de fiscalité locale ;
- l'incivisme fiscal ;

Les mécanismes de financement du développement territorial

- l'absence de services propres chargés de la détermination de l'assiette et du recouvrement des recettes ;
- la mise à disposition tardive des rôles d'impôts ;
- l'absence d'une communication suffisante entre les services des Impôts, du Trésor, de l'Urbanisme et des collectivités territoriales.
- le défaut d'adressage et de géolocalisation des contribuables.
- le faible dynamisme de l'économie nationale et sa concentration dans la région de Dakar ;
- l'absence de valorisation et diversification des sources de recettes.

Dans un tel contexte, nous adhérons à la démarche prospective de l'Amicale du Trésor qui devrait aider à renforcer le partenariat déjà établi entre les associations d'élus et la Direction générale de la Comptabilité publique et du Trésor (DGCPT) pour une meilleure maîtrise des recettes fiscales des communes, les modalités de recouvrement des taxes et impôts ainsi que celles de leur accroissement.

Nous souhaitons que cette approche débouche sur des mesures pertinentes et opérationnelles afin d'atteindre des performances notoires en matière de mobilisation des res-

sources financières territoriales ainsi que la mise en forme d'un partenariat gagnant-gagnant entre les CT et le Trésor public.

Après le partage et la validation de l'évaluation de la première phase de l'Acte III de la décentralisation, il convient de s'attaquer, entre autres et durablement, aux mécanismes de financement des collectivités. Les différentes contributions de notre organisation ainsi que les travaux du Comité technique inclusif mis en place et piloté avec pragmatisme et efficacité par le ministère en charge de la décentralisation sont particulièrement orientés dans ce sens.

Nous exécutifs locaux faisons la promotion des principales conclusions et recommandations issues des discussions et réglages techniques qui doivent faire l'objet de points à réviser après le vote de la loi sur la Contribution Economique Locale (CEL) et les conclusions encourageantes enregistrées.

Nous adhérons aux principes de :

- la stabilisation pour les collectivités impactées avec une extinction dans le temps
- l'équité et de la solidarité sur la CEL VA

Pour asseoir cette équité et cette solidarité, il conviendrait de :

- rééquilibrer les impôts et taxes entre les villes et les communes issues des anciennes communes d'arrondissement pour les rendre aptes à gérer les compétences telles que la santé ;
- mettre en place un mécanisme de financement pour la prise en charge, dans la phase transitoire d'une enveloppe spéciale sur la base du rapport de la commission technique en attendant le vote de la loi à l'assemblée nationale;

Concernant l'impact de la pandémie du coronavirus, comme on a pu le constater les collectivités territoriales ont été en première ligne aux côtés de l'Etat pour prendre les dispositions nécessaires, notamment au niveau local, afin de mettre en place le dispositif adapté. Les interventions des collectivités territoriales pour faire face à la pandémie se sont faites dans les trois axes suivants :

- un axe en direction des populations par la sensibilisation, la mise en place de comités dans les quartiers ou les villages pour la distribution de vivres (en plus des vivres prévus par l'Etat) et de produits d'hygiène (savon, eau de javel, gel, etc.), ainsi que pour la distribution de masques. En outre, il a fallu désinfecter les écoles et col-

Les mécanismes de financement du développement territorial

lèges dans la perspective de la reprise des enseignements pour achever l'année académique 2019-2020 et entamer celle de 2020-2021 ;

- un axe en direction des autorités et structures sanitaires pour les appuyer en produits et en personnel additionnel. De nombreuses collectivités territoriales ont réajusté leurs budgets pour renforcer les montants des dotations prévues pour les dépenses de santé et les soutiens aux populations
- un axe en direction des autorités étatiques par la contribution aux comités et commissions institués par l'Etat au niveau local, par la mise à disposition d'espaces, de locaux et de moyens logistiques (transport, stockage, lieux d'isolement, etc.) et enfin par une contribution minimale de 1 million FCFA par commune pour le Fonds spécial COVID-19 ouvert par l'Etat.

Cependant, ces efforts exceptionnels d'urgence se sont effectués dans un contexte difficile pour les municipalités qui ont été confrontées à des situations complexes marquées notamment par :

- Un manque à gagner important en termes de recettes hors transferts de l'Etat. En effet, du fait de l'état



M. Cheikh Tidiane DIOP, Directeur général de la Comptabilité publique et du Trésor (DGCPT) et M. Adama DIOUF, Président de l'Association des Départements du Sénégal(ADS) lors de la signature de la Charte de partenariat locale

d'urgence, de la fermeture des marchés et gares routières, et de la suspension de beaucoup d'activités, la baisse des recettes a été de l'ordre de 25% pour les communes les moins impactées et allant jusqu'à 70% pour les plus touchées. A titre d'exemple la commune de Gossas avait enregistré à la mi-mai 2019 des recettes de 25 millions FCFA, alors qu'à la mi-mai 2020 elle en est à 12 millions FCFA seulement, soit 48% de baisse. Pour Ziguinchor au 30 mai 2019, les recettes étaient de 348 760 000 FCFA contre 228 740 000 FCFA au 30 mai 2020, soit une baisse de 65% . A Ngoundiane, la baisse a réellement atteint les 70%.

- Le fonctionnement des communes a été fortement perturbé pour faire face à des dépenses non prévues, tout en se conformant à la réglementation budgétaire.

Au regard de ces difficultés, il serait souhaitable que les mesures suivantes soient prises ou envisagées :

- une dotation d'urgence spéciale exceptionnelle pour 2021 de la part de l'Etat en faveur des collectivités territoriales, en plus des 25 milliards déjà obtenus du FDD, afin de permettre le fonctionnement normal des communes
- une accélération de la réforme du FDD et son renforcement en y incluant un volet consacré aux situations d'urgences

Les mécanismes de financement du développement territorial

- donner la possibilité de prévoir désormais, dans les budgets des communes, une ligne destinée aux urgences et aux catastrophes, et en fixer les règles d'utilisation rapide (caisse d'avance ou autre)

Au regard de la situation créée par la COVID-19, et compte tenu du rôle joué par les collectivités territoriales, il nous paraît nécessaire de mener une réflexion sur la problématique générale de «l'accroissement des ressources des collectivités territoriales pour une territorialisation des politiques publiques».

Les axes qui pourraient être privilégiés devraient porter sur :

A court et moyen terme

1. l'augmentation de l'indexation des fonds de dotation et des fonds d'équipement faite sur la TVA pour la faire passer de 5,5% à un taux de 10% voire 15%. Il faut reconnaître que l'Etat fait, chaque année, des efforts d'augmentation de ces fonds, mais le taux de 10% attendu n'est toujours pas atteint. Donc, la demande reste maintenue avec insistance, d'autant plus que la fonction publique locale est dans un processus d'implémentation et va engendrer de nouvelles charges supplémentaires à prendre en charge. Il faudra

également envisager une forme d'indexation non pas sur la seule TVA, mais sur le budget général de l'Etat, sur les recettes générales collectées.

2. Il va falloir aussi que l'Etat envisage de renoncer à certains impôts et taxes au profit des collectivités territoriales. Par exemple, la taxe sur la plus-value foncière et immobilière qui est une taxe partagée entre l'Etat et les CT mais être entièrement allouée aux CT ou à défaut, modifiée en tenant compte d'une nouvelle clef de répartition qui porterait au bénéfice des CT. Il convient aussi de soulever le cas de l'ancienne vignette qui a disparu pour être intégrée au prix du carburant alors que les CT bénéficiaient d'une part de ristourne sur la vignette. Or, aujourd'hui du fait de l'intégration dans le prix des carburants, cette taxe va vers le fonds routier et l'AGEROUTE, tandis que les CT ont aussi une voirie à gérer et ce sont elles qui souffrent le plus des pollutions causées par les véhicules.
3. La question de la part des CT dans le fonds minier est certes prévue, mais il semble que jusqu'à présent l'opération de reversement aux CT n'a pas été totalement

effectuée. Il faut que l'on se penche sérieusement sur cette question, dans la perspective de la gestion des produits de l'exploitation du gaz et du pétrole à venir. La taxe touristique journalière va exclusivement à l'Etat, sans qu'une partie ne soit rétribuée aux CT. Une réforme de la répartition de cette taxe s'impose.

4. Il en est de même pour l'exploitation des autoroutes et des aéroports. Dans les conventions signées par l'Etat avec les concessionnaires et l'ASECNA, les CT devraient trouver leur compte selon des modalités possibles. Les CT sont impactées fortement. Cela est valable pour l'exploitation du Train Express Régional (TER) et du Bus Rapid Transit (BRT)
5. Avec les compagnies de téléphonie, outre le contentieux sur les antennes et l'occupation de la voie publique, il y a une réflexion à mener et des mesures à envisager sur les appels, car il existe une taxe communale sur les consommations d'électricité et d'eau, et pas sur les appels téléphoniques.

A Moyen et Long Terme :

- En matière de gestion d'impôts et de recouvrement
- Renforcer la Gouvernance Institutionnelle au niveau des Impôts ;

Les mécanismes de financement du développement territorial



- Rendre opérationnel les commissions de fiscalité locale ;
- En matière de dotation et de transferts financiers de l'état aux Collectivités territoriales
- Mettre en adéquation les compétences transférées aux collectivités territoriales et les dotations provenant de l'Etat;
- Mettre à disposition les transferts de l'Etat à temps .
- Sur les mécanismes de financement innovants
- Réviser le cadre législatif et réglementaire pour promouvoir l'emprunt des collectivités territoriales via des institutions spécialisées de crédit aux collectivités ou le recours aux marchés financiers ;

- Insérer dans le CGCT un chapitre sur les mécanismes de financement innovants tels que le mode de financement partenariat public-privé, les financements verts.
- Sur la mise en place des mécanismes de financement rénovés et de gouvernance
- la mise en place d'un fonds d'appui pour contribuer à combler les besoins en investissements des infrastructures et équipements et les mécanismes d'alimentation dudit fonds ;
- les mécanismes innovants de financement (emprunt, contrat de partenariat public-privé).

Mise en place d'un fonds d'appui aux investissements en infrastructures et équipements des Collectivités territoriales

Il s'agira de créer et d'alimenter un nouveau fonds unifié d'appui au développement des territoires, incluant des volets comme le fonds de péréquation, le fonds d'émergence, le fonds spécial, en relation avec le Fonds d'Investissement sur l'Aménagement du Territoire

Le fonds unifié ainsi proposé, qui pourrait contenir plusieurs guichets, est destiné à :

- assurer la compensation des incidences des décisions politiques de l'Etat sur les recettes fiscales des collectivités territoriales (suite aux mesures d'exonération, de réforme de la CEL , etc.) ;
- atténuer les disparités d'ordre fiscal, financier, géographique, humain ou économique entre collectivités territoriales ;
- faire la péréquation pour assurer un développement harmonieux du territoire national pour les besoins de solidarité et d'équité ;
- soutenir les structures d'appui et les associations faîtières territoriales en tenant en compte des incidences du recentrage du FDD et du FECL sur leurs vocations traditionnelles ;

Les mécanismes de financement du développement territorial

- permettre, le cas échéant, au Pôle territoire d'assumer sa vocation à prendre en charge les investissements structurants.

Ce fonds spécial pourrait, éventuellement être alimenté et constituer un prolongement, voire une institutionnalisation du PACASEN et du PACASEN Rural :

- une quote-part des produits de la fiscalité partagée ;

- une quote-part du produit de la redevance sur l'accès ou l'utilisation du réseau des télécommunications publiques (RUTEL) ;
- les ressources des Partenaires techniques et financiers (PTF).

A l'avenir, il sera nécessaire, si l'on veut être en adéquation avec la volonté de territorialisation des politiques publiques, de donner plus de place aux

collectivités territoriales dans l'exécution des programmes et projets. A cet effet, une redistribution des ressources doit s'opérer dans le cadre d'une grande réforme tant au plan fiscal que sur les procédures et les volumes de transferts aux collectivités territoriales pour les doter de plus de moyens.



Pont de Halwar

CONTROLE CITOYEN ET FINANCEMENT DU DEVELOPPEMENT LOCAL AU SENEGAL

Dans un monde globalisé où les États sont en perpétuelle quête de croissance économique, le développement local suppose l'existence de territoires attractifs et compétitifs. C'est la raison pour laquelle, depuis son accession à la souveraineté internationale, le Sénégal a entamé à trois reprises une réforme de son processus de décentralisation. Toutefois, malgré une volonté affichée d'organiser le Sénégal en territoires viables, compétitifs et porteurs de développement durable à travers l'adoption de l'Acte 3 de la décentralisation, force est de reconnaître que le contrôle citoyen et le financement efficace du développement local sont toujours dans un état embryonnaire.

Tout d'abord, s'agissant du contrôle et de la participation citoyenne, il convient de rappeler que le cadre légal est très favorable à l'implication des citoyens dans le processus de gouvernance. En effet, ce droit à la participation trouve un ancrage constitutionnel en ce que l'article 102 de notre loi fondamentale dispose que « Les collectivités locales sont le cadre institutionnel de participation des citoyens dans la mise en œuvre des politiques publiques ». Cela se justifie par le fait qu'au niveau local, nous sommes en présence d'une gouvernance de proximité en



M. Moundiaïe CISSE
Directeur exécutif de l'ONG 3D

ce sens que les autorités locales sont plus proches des populations. Mais, il s'agit là aussi d'une reconnaissance des limites de la démocratie représentative que nous avons héritée de la France, d'où la nécessité d'impliquer les citoyens dans les instances de prise de décision.

C'est donc pour matérialiser ce principe constitutionnel que le Code Général des Collectivités Territoriales, dans sa deuxième Section (articles 6 et 7), fait de la participation citoyenne une des caractéristiques majeures de la gouvernance des institutions locales. En réalité, pour la première fois dans notre processus de décentralisation, ces dispositions législatives posent la création de cadres de concertation pouvant, entre autres, être consultés sur toute question d'intérêt local.

Toutefois, malgré cette floraison de textes législatifs, la participation citoyenne constitue toujours un défi au Sénégal. En atteste notre score de participation au titre de l'Enquête sur « le Budget Ouvert » qui est passé de 13% en 2015 à 02% en 2017. Ce faible score du Sénégal peut s'expliquer à bien des égards. En effet, au plan national il n'existe quasiment aucun mécanisme de contrôle citoyen de l'action publique. Parallèlement, au niveau local, même si le contexte légal est favorable, il n'en demeure pas moins que nous notons une absence de dispositions réglementaires devant régir le processus de contrôle et de participation citoyenne. Aussi, la création des cadres de concertation est facultative car laissée à la discrétion du Maire. Le constat général du fonctionnement des collectivités territoriales démontre à cet effet que très peu d'autorités locales ont institué lesdits cadres au sein de leurs localités.

Par ailleurs, les barrières linguistiques constituent l'une des limites majeures du contrôle citoyen de l'action publique. En effet, tous les documents de référence devant être contrôlés par le citoyen, à savoir le budget communal et ses annexes, sont rédigés en Français dans un pays où 54,6% de la population est analphabète.

Contrôle citoyen et financement du développement local au Sénégal

Par rapport au développement économique local, même si des efforts considérables ont été déployés en vue du renforcement de l'autonomie financière des collectivités territoriales au Sénégal, toujours est-il que celles-ci disposent d'un niveau de ressources assez faible, ce qui trouve son fondement dans plusieurs constats :

- **L'étroitesse de l'assiette fiscale des collectivités territoriales**: les problèmes de l'application de la décentralisation fiscale résident d'abord dans le caractère archaïque des ressources propres des collectivités territoriales. Au Sénégal, ces ressources propres reposent principalement sur quatre impôts locaux de base communément appelés les 4 vieilles à savoir le foncier bâti, le foncier non bâti et la patente (remplacée par la CEL) et la taxe d'habitation (qui n'existe pas au Sénégal). Il s'agit en réalité d'un système hérité de l'administration coloniale qui reprend exactement le champ des ressources fiscales des collectivités locales françaises avant la Révolution. Dans la même veine, les collectivités territoriales n'ont presque aucun pouvoir d'action dans le cadre de la définition de la fiscalité partagée avec l'État. En atteste le cas de la Taxe sur la Valeur Ajoutée

(TVA) dont seul 3,5% du montant annuel est reversé aux collectivités locales. À cela s'ajoute le problème du recouvrement des impôts lié à la faible déconcentration des services fiscaux. À titre d'illustration, dans la commune d'Orkadiéré, située dans la région de Matam, le potentiel économique de l'impôt du minimum fiscal (IMF) était évalué à 1 150 000 FCFA en 2018, alors que seuls 74 400 FCFA ont pu être recouverts par les services fiscaux.

- **L'insuffisance des transferts financiers de l'État et des organismes publics au profit des collectivités territoriales**: les subventions et transferts reçus de l'État

et autres établissements publics connaissent une nette augmentation au cours de ces dernières années. A titre d'illustration, le Fonds de dotation de la décentralisation est passé de 20,41 milliards FCFA en 2015 à 24 milliards FCFA en 2019. Néanmoins, ces transferts courants sont toujours jugés insuffisants dans la mesure où la dernière évaluation de la charge des compétences transférées date de 1994, donc bien avant l'édiction de l'Acte II de la décentralisation. Cela pose donc un problème de partage déséquilibré des ressources nationales entre l'État et les collectivités territoriales.



Quai de pêche de Potou

Contrôle citoyen et financement du développement local au Sénégal



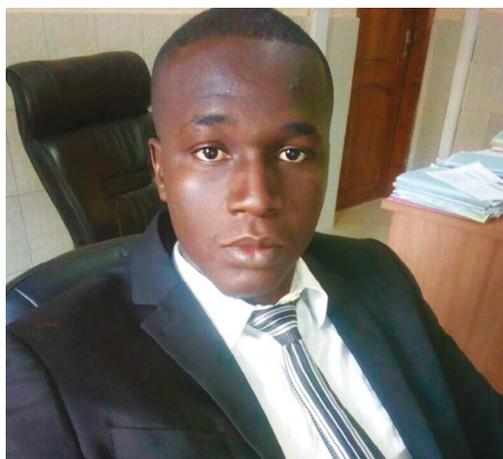
Centre de Formation Professionnelle
de Niour du Rip

- **Une prédominance des dépenses de fonctionnement au détriment des investissements locaux**: à cet archaïsme des finances locales, s'ajoute le problème de l'affectation infructueuse des ressources. En réalité, dans la plupart des budgets locaux, les ressources sont principalement affectées à des dépenses de fonctionnement qui ne sont pas susceptibles de créer de la richesse et, par conséquent, de booster le développement local. Par ailleurs, plusieurs anomalies normatives sont notées au niveau national notamment le non-respect de la norme des 40% posée par l'UEMOA (les dépenses de personnel ne doivent pas dépasser 40% des dépenses ordinaires).
 - **Une Faible contribution du secteur privé dans la prise en charge des dépenses locales**: l'expérience de la décentralisation au Sénégal a démontré que le secteur privé en général n'a que trop peu d'intérêt pour le financement du développement économique des collectivités territoriales alors qu'il représente quasiment 100 % de la production agricole, 80 % de l'industrie et plus de 70 % des services. Ce faible intérêt du secteur privé au développement local s'explique toutefois par l'insolvabilité généralisée des collectivités territoriales sénégalaises. En effet, le financement privé du développement local passe majoritairement par l'emprunt alors que la capacité d'endettement des Communes et Département est très limitée.
 - **Une Faible prise en compte des mécanismes alternatifs de financement du développement local**: le financement alternatif du développement local ne constitue pas une culture très développée chez les élus locaux même si ce mécanisme constitue un potentiel énorme pour les collectivités territoriales (péages urbains, partenariats publics-privés, fiscalité agricole, etc.). La raison qui est souvent avancée est l'uniformisation des modalités de financement des territoires par l'instauration par la loi d'une nomenclature budgétaire unique pour toutes les autorités décentralisées.
- En définitive, on peut retenir que le renforcement des moyens d'actions des collectivités territoriales a été très tôt compromis par l'absence d'autonomie réelle de celles-ci dans la gestion de leurs propres ressources. Or, la décentralisation est purement fictive lorsque ces collectivités n'ont pas une autonomie fiscale et financière réelle même si elles bénéficient de compétences juridiques très étendues.

L'INTROUVABLE AUTONOMIE FINANCIERE DES COLLECTIVITÉS LOCALES AU SENEGAL

S'il apparaît de la lecture des dictionnaires littéraires comme Larousse que l'autonomie renvoie à l'indépendance, cette conception de l'autonomie est cependant inadaptée s'agissant des relations entre Etat et les collectivités locales qui sont dans le cadre d'un Etat unitaire. En réalité, la décentralisation a, en termes un peu paradoxaux, déconcentré le « bien commun » qui reste encore sous forme d'intérêt général, c'est-à-dire une affaire d'Etat nationale¹, l'Etat disposant de beaucoup de prérogatives dans la gestion financière des collectivités locales.

Il faut dire que la notion d'autonomie financière est l'une des notions les plus imprécises de la science financière. Elle constitue, en effet, un neutron juridique souvent insaisissable². D'ailleurs Robert HERTZOG souligne que «si l'autonomie financière constitue un objectif politique faisant consensus, elle devient insaisissable et pétrie de contradictions dès qu'on veut l'enfermer dans une définition juridique apte à produire des effets normatifs»³. Dans ce même ordre d'idées nous convenons avec Caroline PILONE, que l'autonomie se mesure plus qu'elle ne se définit. En effet le degré d'autonomie dépend de l'aménagement des



M. Modou BEYE
Inspecteur du Trésor
Adjoint du TPR de Ziguinchor

finances locales, du contexte socio-économique et politique de l'Etat.

Cette notion d'autonomie financière peut néanmoins s'entendre, en première approximation, comme étant la situation d'une collectivité locale disposant d'un pouvoir propre de décision et de gestion de ses recettes et de ses dépenses, regroupées en un budget, nécessaire pour l'exercice de ses compétences⁴. Elle présente ainsi une double face : elle désigne d'abord une compétence juridique, c'est-à-dire la capacité à produire des normes en matière financière. Elle suppose donc un pouvoir de décision en termes de ressources et de charges. Mais elle renvoie ensuite à une capacité d'action économique, c'est-à-

dire aux conditions effectives d'exercice par les collectivités locales de leur pouvoir de décision en matière de ressources et de charges. L'autonomie suppose ainsi la maîtrise par les collectivités territoriales de leurs choix financiers. Le doyen Louis Favoreu estime que l'autonomie financière des collectivités locales existe dès l'instant que ces dernières disposent d'un niveau de ressources suffisant, leur permettant d'exercer pleinement leurs compétences, et qu'elles conservent une marge d'appréciation dans l'utilisation de ces ressources, autrement dit dans la détermination des dépenses⁵.

Au Sénégal, la Constitution consacre le principe de la libre administration des collectivités territoriales⁶ et laisse le soin au législateur d'en fixer les contours. Toutefois, l'autonomie financière comme composante de la libre administration semble inexistante au regard de notre pratique de la décentralisation.

Déjà, la Constitution sénégalaise n'utilise pas le terme d'autonomie financière mais celui de libre administration des collectivités territoriales dans les conditions prévues par la loi, ce qui est très différent (c'est un principe de compétence légis-

1 Amadou Diop, Développement local, gouvernance territoriale-Enjeux et Perspectives, Karthala, 2008, page 13

2 Caroline PILONE, l'autonomie financière des collectivités locales et le juge constitutionnel, Revue du trésor public français

3 R. Hertzog, "L'ambiguë constitutionnalisation des finances locales", Actualité juridique - droit administratif, mars 2003, p. 548

4 Voir V. Dussart, L'autonomie financière des pouvoirs publics constitutionnels, Paris, Cnrs Editions, 2000, p. 12 et 13

5 Louis Favoreu et alliés, Précis de droit constitutionnel, Dalloz, 12e éd, 2009 p. 496

6 Article 102 de la Constitution

L'introuvable autonomie financière des Collectivités locales au Sénégal

lative dans tous les domaines, et non un principe de liberté). En disposant que les collectivités locales s'administrent librement par des assemblées élues, la Constitution sénégalaise consacre le principe de la libre administration des collectivités locales qu'elle élève au rang de norme constitutionnelle. Mais elle semble en même temps retenir que le seul moyen de la libre administration est l'administration des collectivités locales par des assemblées élues. C'est ce qui semble ressortir de la lecture de l'article 102 ou du moins si on en fait une interprétation littérale.

Le constat est que la Constitution du 22 janvier 2001 a consacré la libre administration sans l'entourer de garanties suffisantes à travers l'affirmation explicite d'une autonomie financière⁷. On peut constater donc que nous n'avons pas au Sénégal l'équivalent de l'article 170 de la Constitution congolaise du 15 mars 1992 qui dispose « les collectivités locales ont la personnalité juridique. Elles jouissent de l'autonomie administrative, patrimoniale, financière, économique, culturelle et sociale... ». Nous n'avons pas non plus l'équivalent de l'article 55 de la Constitution camerounaise qui prévoit une disposition similaire « les collectivités territoriales » jouissent de l'autonomie finan-

cière pour la gestion des intérêts régionaux et locaux. Ces Etats ont donc consacré expressément l'autonomie financière des collectivités locales dans leur norme fondamentale. Au Gabon, l'article 3 de la loi organique du 6 juin 1996 relative à la décentralisation définit la collectivité locale comme une personne morale de droit public distincte de l'Etat, dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Ainsi si ce dernier Etat précité n'a pas consacré ce principe dans sa charte fondamentale, il l'a néanmoins fait avec une loi organique or nous savons que matériellement la loi organique est une norme constitutionnelle. Mais si l'autonomie financière des collectivités locales n'est pas expressément consacrée dans la Constitution sénégalaise, elle n'est pas pour autant absente du dispositif juridique sénégalais. Ainsi les lois 96-06 du 22 mars 1996 abrogée et celle 2013-10 du 28 Décembre 2013 modifiée⁸ consacrent respectivement dans leur article premier l'autonomie financière des collectivités locales. La protection constitutionnelle de l'autonomie financière au Sénégal semble donc être faible comparée à ces Etats précités.

Par ailleurs, l'omniprésence de l'Etat dans la gestion financière des collectivités territoriales a

participé à cacher l'autonomie financière de ces dernières. Il faut dire que l'Etat monopolise non seulement l'entrée des flux financiers des collectivités locales puisque le pouvoir fiscal est entre ses mains. Il en assure la gestion en vertu du mécanisme du compte unique du Trésor. Il est également présent au moment de la sortie des flux financiers puisque le comptable de l'Etat est également receveur de la collectivité territoriale.

La réalité est malheureusement que l'Etat assure mal la responsabilité financière qu'implique la décentralisation, les collectivités territoriales de leur côté, l'assument peu. Cette situation amène aujourd'hui à chercher l'autonomie financière de ces dernières aussi bien dans ses aspects budgétaires, fiscales que de trésorerie. Mais il semble que cette autonomie est introuvable.

En effet, si l'autonomie budgétaire des collectivités territoriales est limitée (I), celle fiscale est inexistante (II).

I- Une autonomie budgétaire relative

L'autonomie budgétaire des collectivités locales est relative aussi bien en matière de recettes qu'en matière de dépenses, tant au plan formel qu'au plan matériel (A). Par ailleurs, le pouvoir d'ajustement des recettes aux dépenses est limité (B).

7 ZAKI Moussa, LES ENTRAVES A L'AUTONOMIE FINANCIERE DES COLLECTIVITES LOCALES AU SENEGAL, Revue Afrilex, juin 2014, page 4
8 Loi 2014-19 du 21 avril 2014 modifiant la loi 2013-10 du 28 Décembre 2013 portant Code général des collectivités locales

L'introuvable autonomie financière des Collectivités locales au Sénégal



Marché d'intérêt national

A) Une autonomie budgétaire relative dans tous ses aspects

L'autonomie budgétaire est à apprécier aussi bien sous ses aspects formels que réels tant en matière de recettes que de dépenses. Si l'autonomie budgétaire est limitée au plan formel, au plan matériel la dépendance budgétaire des collectivités territoriales est flagrante.

1) Une autonomie budgétaire formelle relative

Au plan formel, l'autonomie budgétaire renvoie à la capacité des collectivités locales à voter elles-mêmes leur propre budget par des organes élus. Ce faisant, le budget ainsi voté, et qui tra-

duit en des termes concrets la prévision des réalisations des compétences transférées, est subordonné concomitamment à la réalisation des ressources attendues.

L'autonomie financière ne se définit pas ici en termes de capacité juridique comme c'est le cas avec la question de l'indépendance fiscale des collectivités territoriales mais plutôt en termes d'indépendance financière des collectivités⁹. On privilégie ici le registre du pouvoir à celui de l'avoir¹⁰. Comme le précise Robert HERTZOG, « avoir un patrimoine, avoir des agents, avoir des ressources financières suffisantes, voilà qui

est déterminant pour l'autonomie ainsi entendue. La capacité de produire des règles est, au mieux, accessoire¹¹. L'autonomie formelle comporte trois aspects : d'abord, un pouvoir sur les dépenses, ensuite un pouvoir sur les recettes en particulier les impôts, la faculté d'accorder librement des exonérations d'impôts et enfin un contrôle allégé sur les finances locales¹².

Au Sénégal, l'autonomie budgétaire est limitée au plan formel. Elle n'est assurée que par le fait que ces dernières sont plus ou moins souveraines dans l'établissement des budgets locaux d'une part, et d'autre part qu'elles ont une grande liberté dans l'usage des ressources. Cette autonomie qui est la condition minimale d'une décentralisation caractérise la nôtre.

En matière de recettes, elle est essentiellement limitée par l'absence de pouvoir de décision fiscale des collectivités locales, l'impossibilité pour elles d'accorder des exonérations, exemptions ou dégrèvements. En matière de dépenses, la rigueur budgétaire imposée aux collectivités à travers le principe d'équilibre budgétaire¹³, le poids des dépenses obligatoires constituent entre autres des contraintes.

9 F. Labié, "Finances locales et autonomie financière", in Décentralisation, Etat et territoire, Cahiers français n°318, Paris, La documentation française, 2004, p. 80

10 Alexis ESSONO OVONO, L'autonomie financière des collectivités locales en Afrique noire francophone. Le cas du Cameroun, de la Côte-d'Ivoire, du Gabon et du Sénégal, revue afrilex, juin 2012, page 14

11 R. Hertzog, "L'autonomie en droit : trop de sens, trop peu de signification", in Mélanges Paul AMSELEK, p. 468

12 Eric OLIVA, la conception de l'autonomie financière locale. Quel contenu ? Quelle effectivité ? L'autonomie financière des collectivités territoriales, Economica, janvier 2017, page 108

13 Article 255 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) qui traite de l'équilibre réel des budgets locaux

L'introuvable autonomie financière des Collectivités locales au Sénégal

Mais les limites de l'autonomie ne sont pas que formelles, elles sont également réelles.

2) Une dépendance budgétaire matérielle réelle

L'autonomie budgétaire des collectivités territoriales au plan matériel privilégie le registre de l'avoir à celui du pouvoir. Si l'autonomie est relative au plan formel, au plan matériel, la dépendance budgétaire des collectivités territoriales est flagrante. En effet, les budgets de ces dernières sont essentiellement alimentés par d'autres budgets, que ce soit celui de l'Etat avec les transferts financiers, d'autres Etats avec les dons et legs, d'autres collectivités locales avec la coopération décentralisée ou enfin des autres partenaires techniques financiers avec les appuis.

Si l'alimentation des budgets locaux par ces différents types de recettes n'exclut pas tout pouvoir financier de la collectivité locale, il est toutefois évident que les collectivités locales ne décident ni du principe, ni du montant, ni des modalités de versements de ses ressources. Ce qui apparaît ainsi emblématique d'une absence d'indépendance financière de ces dernières.

Par ailleurs, la montée croissante de ces ressources explique l'attention portée au risque d'ingérence dû à ces modes de financements dans l'orientation des politiques locales¹⁴. Elle explique également que les collectivités territoriales ne peuvent faire face à leurs besoins réels en investissements et fonctionnements sans appui externe. Il s'y ajoute qu'un niveau trop élevé de ressources externes pourrait dissuader les collectivités territoriales de mettre en œuvre des politiques de développement local actives dans la mesure où l'incitation à accroître leurs bases fiscales diminuerait.

Enfin, la recentralisation fiscale ou les niveaux trop élevés de péréquation peuvent également porter atteinte à l'autonomie réelle des Collectivités Territoriales¹⁵. Celles-ci pouvant ainsi créer des pièges de la pauvreté¹⁶, puisque les collectivités locales n'exploitent pas suffisamment leurs ressources propres.

Outre ces limites, l'autonomie est relativisée par le pouvoir d'ajustement limité des recettes aux dépenses des collectivités territoriales.

B- Un pouvoir d'ajustement limité des recettes aux dépenses

Le pouvoir d'ajustement des recettes aux dépenses est limité au regard de l'équilibre budgétaire des collectivités locales ainsi que de la gestion de leur trésorerie. Alors que le principe de l'équilibre budgétaire n'existe pas en tant que tel pour les finances de l'État puisqu'il s'agit davantage d'un simple vœu pieux, d'un objectif à atteindre¹⁷, il en va différemment pour les collectivités territoriales qui ont l'obligation de voter et d'exécuter un budget équilibré au sens arithmétique de la notion. La rigueur de ce principe est plus forte pour les collectivités locales puisqu'il ne leur est possible, contrairement à l'État, de présenter un budget en déficit même si celui-ci concourt à la réalisation d'un équilibre économique d'ensemble. Partant, l'ajustement des recettes aux dépenses devient facteur d'autonomie. Il peut avoir pour objet de régler l'équilibre statique ou budgétaire ou bien celui dynamique ou de trésorerie. Cet ajustement s'opère ainsi soit par l'emprunt soit par la gestion de la trésorerie.

Or, si l'emprunt des collectivités locales est conditionné (1), ces dernières n'ont aucune maîtrise sur la gestion de la trésorerie (2).

¹⁴ Antoinette Hastings-Marchadier, Dotations et Autonomie financière locale : Pour une affirmation du rôle des dotations dans l'approche conceptuelle de l'autonomie, in l'autonomie financière des collectivités territoriales, ECONOMICA, janvier 2017, page 181

¹⁵ Eric OLIVA, la conception de l'autonomie financière locale. Quel contenu ? Quelle effectivité ? page 109

¹⁶ Isabelle Joumard, Per Mathis Kongsrud in Les relations financières entre l'État et les collectivités locales, Revue économique de l'OCDE, n° 36, page 62

¹⁷ Irène Bouhadana, William Gilles dans L'autonomie du pouvoir dépensier des collectivités territoriales : quelles contraintes pour quelle optimisation ? Droit et gestion des collectivités territoriales, année 2011, volume 31, page 80

L'introuvable autonomie financière des Collectivités locales au Sénégal

1- Un conditionnement de l'emprunt

L'ajustement des recettes aux dépenses peut s'avérer nécessaire dès l'instant que les besoins sont illimités et les ressources disponibles très limitées. En début d'année, si une collectivité territoriale est confrontée à un déficit, il doit pouvoir le combler avec un emprunt pour rétablir l'équilibre budgétaire. Cependant, l'adage dit qu'« on ne prête qu'aux riches ». En effet, l'une des principales garanties d'un prêteur devant un emprunteur est la solvabilité de ce dernier et sa capacité à rembourser à terme le prêt contracté.

Partant, le principal obstacle à l'emprunt des collectivités territoriales reste la faible capacité d'absorption des collectivités locales, en particulier pour mettre en œuvre les projets¹⁸. En effet, la mobilisation des fonds d'emprunts requiert de la part des acteurs locaux de bien ficeler des projets qui soient capables d'inciter les partenaires. Cependant, l'environnement des collectivités locales est organisé ou fonctionne d'une façon telle qu'il ne peut pas faire face à certains engagements financiers, ce qui remet en cause leur capacité à réaliser de gros investissements.

Dans nombre de pays, les finances locales représentent



Gare des gros porteurs

une part faible par rapport aux recettes fiscales de l'Etat. Du coup, la solvabilité de ces dernières reste fragilisée par un système de ressources souvent aléatoire (insuffisante mobilisation du potentiel fiscal, dysfonctionnement du système de mise à disposition des fonds recouvrés par l'Etat, etc.) ; et par une gestion de la dépense parfois discutable (importance des dépenses de fonctionnement, l'absence de transparence etc.).

Il s'y ajoute que l'emprunt des collectivités territoriales est un passif conditionnel pour l'Etat, une dette probable ou implicite. Au cas où la collectivité locale est défaillante, celui-ci pourrait se retrouver engagé.

Pour toutes ces raisons, l'emprunt des collectivités territoriales n'est pas libre. D'ailleurs, la

loi N°2013-10 du 28 Décembre 2013 portant code général des collectivités territoriales cite parmi les actes soumis à l'approbation préalable du représentant de l'Etat : les emprunts et garanties d'emprunt.

Indépendamment de ce conditionnement de l'emprunt, les collectivités territoriales n'ont aucune maîtrise sur leur trésorerie.

2- Une gestion inexistante de la trésorerie des collectivités territoriales

A côté de l'équilibre statique qui est l'équilibre budgétaire ou celui constaté au moment du vote du budget, nous avons l'équilibre dynamique ou celui en mouvement qui renvoie à la gestion de la trésorerie. En effet, au sens fonctionnel, la

¹⁸ Synthèse des travaux du Groupe de travail « Financement des investissements des collectivités locales » de l'Agence Française de Développement, Financer les investissements des villes des pays en développement, AFD 2005, page 33

L'introuvable autonomie financière des Collectivités locales au Sénégal

gestion de la trésorerie prend la forme d'une activité, d'une tâche consistant à ajuster constamment les dépenses aux ressources.

Mais, il faut dire que la trésorerie des collectivités territoriales n'est pas individualisée. Elle est fondue dans une masse unique globale. On parle alors du compte unique du Trésor. Par conséquent, la gestion de la trésorerie devient la compétence exclusive du comptable public. Elle requiert toutefois une concertation prévisionnelle entre lui et l'ordonnateur.

En tout état de cause, ce dispositif ne permet pas une gestion active de la trésorerie par les collectivités territoriales. Ces dernières n'ont par exemple pas les moyens de placer leurs excédents ponctuels de trésorerie auprès des banques et autres institutions financières afin d'en tirer profit. Il s'y ajoute qu'elles sont obligées de déposer leurs fonds auprès des comptables directs du trésor alors que ces dépôts ne sont pas rémunérés par l'Etat.

En réalité, les collectivités territoriales ont très rarement des excédents de trésorerie. Aussi, les avances de trésorerie et les appuis constants de l'Etat auprès de ces dernières sont indirectement la contrepartie de cette situation.

Si l'autonomie budgétaire est relative, celle fiscale, elle n'existe pas.

II- Une autonomie fiscale inexistante

Les collectivités locales n'ont pas une autonomie fiscale. Cette situation est justifiée par diverses raisons (A) et a des conséquences sur ces dernières (B).

A) Les fondements de l'inexistence d'un pouvoir fiscal autonome

Ces fondements sont d'une part juridique et politique (1) et d'autre part économique et relèvent de l'aménagement du territoire (2).

1) Des raisons juridiques et politiques

Au plan juridique, il y'a l'impossible renonciation de l'Etat en raison des principes d'égalité et de la légalité de l'impôt. En effet, si l'Etat garde de façon exclusive la maîtrise fiscale c'est en raison du principe de la légalité et de l'égalité fiscale. Le pouvoir fiscal dans tous les Etats unitaires du monde est un pouvoir régalien puisqu'il est étroitement lié à l'exercice de la souveraineté. Alors que l'article 3 de la constitution du Sénégal pose le principe d'égalité des citoyens, l'article 67 dispose : « la loi fixe les règles relatives à l'assiette, au taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures... ». Ainsi, au titre de ces principes, le pouvoir fiscal est centralisé. En

effet conférer aux collectivités locales le pouvoir de déterminer l'ensemble de leurs impôts, conduirait à des ruptures d'égalité entre collectivités locales et donc entre contribuables.

Pourtant l'érosion de la fonction législative et le développement des conventions internationales et du droit communautaire limitent aujourd'hui ces principes.

Au plan politique, La détention d'un pouvoir fiscal conditionne en grande partie l'autorité politique puisqu'il s'agit là d'un « enjeu politique majeur »¹⁹. Ainsi accorder un pouvoir fiscal semble être une voie ouverte à la modification de l'équilibre institutionnel et même de notre modèle de démocratie, pour in fine alourdir et complexifier davantage encore le système politico administratif et juridique.

A côté de ces raisons, d'autres justifient la centralisation du pouvoir fiscal.

2) Des raisons économiques et d'aménagement du territoire

Les fondements du prélèvement fiscal de l'Etat et celui des collectivités locales ne peuvent pas être de la même nature. Il est admis que pour l'Etat, outre l'objectif financier, le prélèvement fiscal se fonde sur des justificatifs de solidarité ou d'orientation de l'économie. Dans le cas de

L'introuvable autonomie financière
des Collectivités locales au Sénégal



Centre Hospitalier Régional
Amath DANSOKHO de Kédougou

l'impôt local, l'objectif financier apparaît comme étant presque exclusif.

A travers l'impôt, l'Etat joue un rôle essentiel pour la promotion du développement économique et social. L'Etat établit ainsi des dispositifs de péréquation et procède à une redistribution des richesses nationales alors que les collectivités territoriales elles, ne se préoccupent pas d'autre chose que leurs sântés financières. Elles ne s'intéressent pas aux effets macroéconomiques de leur budget sur la richesse nationale. Leur budget est donc conçu dans une logique microéconomique.

Pour l'Etat, le pouvoir fiscal devient ainsi un instrument économique et d'aménagement du territoire.

Pour toutes ces raisons, il est illusoire de confier un véritable pouvoir fiscal aux collectivités locales.

B) Les conséquences de l'absence de pouvoir fiscal des collectivités territoriales

Cette absence de pouvoir fiscal des collectivités locales engendre deux conséquences au moins: d'une part il y'a une absence de décision fiscale des collectivités territoriales (1) et d'autre part une forte centralisation de la chaine fiscale (2).

1) L'absence de décision fiscale
L'autonomie des collectivités territoriales ne confère donc pas de pouvoir de décision fiscale. Il est vrai que la loi peut prévoir pour certaines catégories d'impôts un pouvoir de modulation des taux par les collectivités territoriales, mais cela ne confère pas un véritable pouvoir de décision fiscale. Les autorités locales ne peuvent ainsi décider du niveau de la pression fiscale locale. Elles ne peuvent jouer aucun rôle dans la détermination des taux d'imposition locaux qui relève de la loi et les moyens de pallier les omissions de taxation étaient quasiment inexistantes, avant la création récente des commissions de fiscalités locales.

L'introuvable autonomie financière des Collectivités locales au Sénégal



Aéroport International Blaise Diagne

Ailleurs, des notions de seuils ou de parts déterminantes sont développées pour protéger la part des recettes fiscales sur les recettes totales des collectivités territoriales, il reste que l'autonomie financière des collectivités reste fortement endommagée par cette absence de décision fiscale.

Par ailleurs, la centralisation de la chaîne fiscale est aussi facteur de contraintes.

2) La forte centralisation de la chaîne fiscale

La chaîne fiscale est constituée d'un ensemble d'opérations allant du recensement de la matière imposable à l'évaluation de l'assiette, l'émission des rôles d'imposition, le recouvrement du produit de l'impôt et la gestion du contentieux qui pourrait naître de ces différentes opé-

rations. L'efficacité du système fiscal et la performance dans les opérations de recensement et d'assiette voudraient qu'il y ait la plus grande proximité possible entre les structures qui en sont chargées, la matière imposable et les assujettis afin de préserver l'intégrité de l'assiette fiscale.

Si en théorie, il y'a normalement aucun lien entre l'absence de décision fiscale et la centralisation fiscale, dans la pratique l'omission de certains gros contribuables au niveau des collectivités locales laisse à penser que la forte centralisation de la chaîne fiscale a entraîné une baisse considérable du taux de recouvrement ces dernières années. Partant, à défaut d'un transfert complet de l'établissement de l'assiette ou de l'octroi aux ordonnateurs d'un pouvoir

de substitution dans l'établissement de celle-ci, il faudra une participation de manière beaucoup plus inclusive des collectivités territoriales à ce niveau. La mise en place effective des commissions de fiscalité locale devraient également aider à pallier ces insuffisances.

En attendant, la chaîne fiscale continue d'être longue, lourde et complexe.

CONCLUSION

Indépendamment du fait que la notion d'autonomie est difficile à cerner, celle-ci est introuvable dans tous ses aspects budgétaires et financières au regard de la pratique de la décentralisation au Sénégal. D'ailleurs Robert Hertzog demande à ce qu'on oublie la notion d'autonomie pour se concentrer sur celle de pouvoir financier²⁰ plus illustrative.

Peu importe la notion retenue, il est clair que l'Etat doit renforcer les moyens des collectivités territoriales pour leur permettre de prendre en charge effectivement les compétences transférées. Mais étant entendu que le budget, c'est des ressources mais c'est également des dépenses, l'Etat doit en même temps interroger la qualité de la dépense au niveau local. Cela permettrait de voir comment est déjà dépensé l'existant avant éventuellement de penser à le renforcer.

²⁰ Robert hertzog, Le pouvoir financier des collectivités locales pour oublier l'autonomie financière, in l'autonomie financière des collectivités territoriales op cit, *Economica*, page 111

AUTONOMIE FINANCIERE ET FISCALE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES SENEGALAISES AU REGARD DE CE QUI SE FAIT EN AFRIQUE



M. Amadou Sène NIANG

Consultant-Formateur en Gouvernance locale
Conseiller Municipal / Ville de Rufisque

Selon l'article 1^{er} de la loi 2013-10 du 28 décembre 2013, la collectivité locale au Sénégal peut être définie comme une personne morale de droit public dotée d'une autonomie financière et administrée librement par un conseil élu au suffrage universel. Si le principe de liberté des collectivités territoriales est bien constitutionnalisé et intégré dans la loi 06-96 du 22 mars 1996 à travers la suppression du contrôle d'opportunité et le réaménagement du contrôle de légalité, celui de l'autonomie financière souffre toujours d'une absence de disposition claire et légale qui pourrait permettre sa mise en œuvre au profit de la démocratie locale et du développement territorial.

Mieux l'autonomie financière pourrait même être considérée comme une condition de réalisation de la libre administration. La définir ne sera pas facile au regard de sa complexité et de son caractère multidimensionnel.

Pour une personne à titre individuel, avoir de l'autonomie financière, c'est être en mesure de répondre à ses propres besoins, ne pas seulement avoir les ressources financières pour y arriver, mais aussi posséder les connaissances adéquates sur la gestion des finances personnelles et des avoirs communs.

Pour une entreprise, l'autonomie financière désigne son indépendance vis-à-vis des banques. Plus une entreprise est indépendante des banques, plus sa marge de manœuvre pour contracter de nouveaux emprunts est large. La mesure de cette indépendance se fait à travers le ratio d'autonomie financière qui est un indicateur utilisé par l'analyse financière pour déterminer le niveau de dépendance d'une entreprise vis-à-vis des financements extérieurs, notamment les emprunts bancaires. Plus ce ratio est élevé, plus une entreprise est indépendante des banques.

Pour les collectivités territoriales, l'autonomie financière désigne leur capacité à bénéficier de ressources propres.

Cette autonomie constitue une déclinaison du principe de libre administration des collectivités dans le domaine budgétaire et fiscal. Elle pourra se décliner en autonomie générale, financière, budgétaire ou fiscale

Dans cette contribution, il sera beaucoup plus question d'étudier le degré d'autonomie fiscale des collectivités territoriales au Sénégal comparativement à celles d'autres pays africains

Il n'est pas inutile de rappeler que les collectivités sénégalaises ne disposent que trois types de ressources: les transferts étatiques, les ressources propres (impôts et taxes) et les produits de la coopération.

Pour cela le degré d'autonomie fiscale sera abordé tour à tour de façon comparative sous différents angles à savoir le pouvoir de définition de l'assiette, le pouvoir de fixation des taux, les compétences de recouvrement et enfin la part des recettes fiscales par rapport aux recettes totales.

Le pouvoir de définition de l'assiette fiscale par les collectivités territoriales

Dans la plupart des pays africains, les collectivités territoriales ne disposent pas de ce pouvoir. En Côte d'Ivoire, au Burundi, au Madagascar et au Maroc par exemple les communes ne peuvent pas définir

Autonomie financière et fiscale des Collectivités Territoriales Sénégalaises au regard de ce qui se fait en Afrique

l'assiette fiscale à leur profit. Par contre en Tanzanie (totalement) et en Mauritanie (sauf pour la patente), ce pouvoir est entier pour toute la fiscalité locale pour les recettes qui relèvent des collectivités locales. Dans d'autres pays comme l'Afrique du Sud, ce pouvoir n'est effectif que pour l'impôt foncier.

Au Sénégal, ce pouvoir est inexistant pour les impôts locaux (exemple la Contribution Economique Locale remplaçant la patente, la contribution des licences, le foncier bâti, le foncier non bâti etc) et pour les produits de la fiscalité partagée (Contribution Globale Unique, Contribution Globale Foncière, quote-part sur la taxe sur les véhicules automobiles). Concernant les taxes (publicité, établissement de nuit, distribution de carburant etc), les produits du domaine public (droit de fourrière, droit de stationnement, droit de place dans les marchés, foires et abattoirs) ainsi que ceux du domaine privé (produit de la location des souks et cantines, produit de la location des bâtiments ou terrains appartenant à la commune), il faut noter que les collectivités disposent d'un pouvoir de définition de l'assiette

Depuis 2018, avec la modification du code général des impôts, des commissions de la fiscalité locale dirigées par un

élu et composées de délégués de quartier sont créées dans les communes, par elles-mêmes et pour les services fiscaux déconcentrés afin de les appuyer à mieux définir l'assiette fiscale.

Le pouvoir de fixation des taux des collectivités territoriales

Au Burundi par exemple les collectivités locales ne disposent pas de ce pouvoir de fixation des taux des recettes fiscales. Les taux des recettes pour toute la fiscalité locale sont fixés par des collectivités locales (comme Dar-es-Salam) en Tanzanie. Les collectivités locales de Madagascar et de l'Afrique du Sud disposent de ce pouvoir de fixation des taux uniquement pour l'impôt foncier. En

Mauritanie, ce pouvoir existe pour toute la fiscalité locale sauf pour la patente alors qu'au Sénégal et en Côte d'Ivoire, les collectivités territoriales ne disposent de ce pouvoir qu'au niveau des taxes et produits du domaine public et du domaine privé.

Les compétences de recouvrement des collectivités territoriales

A ce niveau, il faut signaler que le Sénégal ne se trouve pas à la meilleure loge. Ses collectivités territoriales n'ont pas de compétence propre en matière de recouvrement des impôts et des taxes. Cela incombe au Trésor public qui, pour le recouvrement de certaines taxes s'appuie généralement sur un personnel



Autonomie financière et fiscale des Collectivités Territoriales Sénégalaises au regard de ce qui se fait en Afrique

communal dénommé collecteurs et pouvant dans certains cas être rattachés à un régisseur de recettes.

Dans les autres pays choisis pour cette contribution, les approches sont différentes en matière de recouvrement de recettes fiscales des collectivités territoriales. En Tanzanie, au Burundi et au Madagascar, les collectivités territoriales assurent le recouvrement pour toute la fiscalité locale. Par contre au Maroc (pour certains impôts locaux et certaines taxes) et en Côte d'Ivoire (pour les taxes) et l'Afrique du Sud (pour l'impôt foncier), les collectivi-

tés territoriales ne disposent de cette compétence que partiellement. La compétence de recouvrement des recettes est accordée aux collectivités pour toute la fiscalité locale sauf pour la patente.

La part de recettes fiscales par rapport aux recettes totales

Cette part de recettes fiscales par rapport aux budget global des collectivités est quasiment la même dans certains pays comme le Maroc (78%), la Côte d'Ivoire (76%) et le Burundi (63%). Par contre en Afrique du Sud, cette proportion tourne autour de 18%

Au Sénégal cette part des recettes fiscales par rapport aux recettes totales se situe en deçà de 40% pour les communes anciennes communautés rurales et pour la plupart des communes alors que pour les grandes communes comme les 5 villes et les communes industrielles, elle tourne autour de plus de 85% malgré la suppression de la patente remplacée par la contribution économique locale.



École nationale d'Administration du Sénégal



Certificat

Certificate

N° 2018/81266.1

AFNOR Certification certifie que le système de management mis en place par :
AFNOR Certification certifies that the management system implemented by:

DIRECTION DE LA DETTE PUBLIQUE

pour les activités suivantes :
for the following activities:

GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE

PUBLIC DEBT MANAGEMENT

a été évalué et jugé conforme aux exigences requises par :
has been assessed and found to meet the requirements of:

ISO 9001 : 2015

et est déployé sur les sites suivants :
and is developed on the following locations:

16 RUE MOHAMED 5 X RUE AMADOU ASSANE NDOYE -SN DAKAR

Ce certificat est valable à compter du (année/mois/jour)
This certificate is valid from (year/month/day)

2018-12-07

Jusqu'au
until

2021-12-06



Ce document est signé électroniquement. Il constitue un original électronique à valeur probatoire.
This document is electronically signed. It stands for an electronic original with probatory value.



Fiez-vous ce QR Code
pour vérifier la validité
du certificat

Franck LEBEUGLE
Directeur Général d'AFNOR Certification
Managing Director of AFNOR Certification

See the electronic certificate, consultable on www.afnor.org, 1st folio in the certificate of assignment. The electronic certificate copy, available at www.afnor.org, attests in real-time that the company is certified. Accreditation COFRAC n°4-0201, Certification de Systèmes de Management. Portée disponible sur www.afnor.org. COFRAC accreditation n°4-0201, Management System Certification. Scope available on www.afnor.org. AFAQ est une marque déposée. AFAQ is a registered trademark - CERTIF 0205 7/11-2014

