



Babacar Faye

La réforme du système financier des collectivités locales sénégalaises

FAYE Babacar. *La réforme du système financier des collectivités locales sénégalaises*, sous la direction de Jean-Luc Albert. - Lyon : Université Jean Moulin (Lyon 3), 2017.

Disponible sur : <http://www.theses.fr/2017LYSE3044>



Document diffusé sous le contrat Creative Commons « Paternité – pas d'utilisation commerciale - pas de modification » : vous êtes libre de le reproduire, de le distribuer et de le communiquer au public à condition d'en mentionner le nom de l'auteur et de ne pas le modifier, le transformer, l'adapter ni l'utiliser à des fins commerciales.



N°d'ordre NNT : 2017LYSE3044

THESE de DOCTORAT DE L'UNIVERSITE DE LYON
opérée au sein de
L'Université Jean Moulin Lyon 3

École Doctorale N° 492
École Doctorale de Droit

Discipline de doctorat : Droit mention Droit public

Soutenue publiquement le 20 septembre 2017, par:
BABACAR FAYE

**LA REFORME DU SYSTEME FINANCIER
DES COLLECTIVITES LOCALES
SENEGALAISES**

Sous la direction de Monsieur le Professeur Jean Luc ALBERT

Devant le jury composé de :

ALBERT, Jean Luc, Professeur de droit public à Aix Marseille Université, Directeur de thèse

DIARRA, Eloi, Professeur de droit public à l'université de Rouen Normandie, Rapporteur
HOUSER, Matthieu, Maître de conférences HDR à université de Bourgogne Franche Comté, Rapporteur

PIERRE, Jean Luc, Professeur de droit privé à l'université Jean Moulin Lyon 3.

AVERTISSEMENT

L'Université Jean Moulin Lyon III n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs

REMERCIEMENTS

Mes tous premiers remerciements vont à l'endroit du professeur Jean Luc ALBERT qui a accepté d'encadrer cette thèse, malgré son calendrier chargé. Sa disponibilité et sa rigueur ont été très précieuses pour la finalisation de cette thèse.

Qu'il trouve ici l'expression de ma profonde gratitude pour tous les sacrifices qu'il a du consentir pour conduire avec succès ce travail de recherche.

Je remercie également le Professeur Luc SAIDJ, ancien doyen honoraire de la faculté de droit de l'Université Jean Moulin, Lyon3, pour son apport scientifique et ses encouragements.

Sont enfin concernés par ces remerciements ;

- l'équipe de l'école doctorale de droit de Lyon3 ;
- ma famille et mes amis, Plus particulièrement tous ceux qui m'ont aidé à parfaire ce document.

RESUME ET MOTS CLES – SUMMARY AND KEYWORDS

RÉSUMÉ DE LA THÈSE

Les collectivités locales sénégalaises, à l'image de leurs homologues des autres pays, sont confrontées au défi du développement. Les différentes voies empruntées jusqu'ici et les nombreux efforts consentis ne leur ont pas encore permis de réaliser le bon en avant. La principale cause de cette situation est à chercher dans la faible performance du système financier en vigueur, qui découle d'un certain nombre de limites qui caractérisent ce dernier. Il s'ensuit que les différentes réformes engagées par l'Etat pour corriger les imperfections du système n'ont pas été couronnées de succès. Cet échec doit conduire à un changement de paradigme fondé sur l'adoption de la démarche de performance qui garantirait aux collectivités locales sénégalaises une plus grande efficacité et efficience dans la gestion des politiques publiques locales.

MOTS CLES

Réforme, système financier, collectivités locales, performance, démarches de performance.

SUMMARY OF THE THESIS

Senegalese local authorities, like their counterparts in other countries, are confronted with the challenge of development. The different routes used so far and the many efforts have not yet enabled them to make the right move. The main cause of this situation is to be sought in the weak performance of the financial system in force which derives from a number of limitations which characterize the latter. It follows that the various reforms undertaken by the State to correct the imperfections of the system have not been successful. This failure must lead to a change of paradigm based on the adoption of the performance approach that would guaranty a greater efficiency and effectiveness to Senegalese local authorities in the management of local public policies.

KEYWORDS

Reform, financial system, local collectivities, performance, approach of performance.



SOMMAIRE

SOMMAIRE

INTRODUCTION	15
PREMIÈRE PARTIE : UN SYSTÈME FINANCIER PEU PERFORMANT	44
CHAPITRE I : LES LIMITES FINANCIÈRES ET INSTITUTIONNELLES DU SYSTÈME FINANCIER LOCAL	44
SECTION 1 : UNE MAÎTRISE LIMITÉE DE L'ESPACE FINANCIER LOCAL	50
SECTION 2 : UNE APTITUDE INSUFFISANTE À LA GESTION FINANCIÈRE	111
CHAPITRE 2 : L'ÉCHEC DES RÉFORMES DU SYSTÈME FINANCIER LOCAL	145
SECTION 1 : UNE RÉFORME PAR LA FISCALITÉ INSATISFAISANTE	147
SECTION 2 : UNE RÉFORME PAR L'INCITATION FINANCIÈRE MAL REUSSIE	214
SECONDE PARTIE : UN SYSTÈME EN VOIE DE RÉFORMATION	251
CHAPITRE 1 : UNE RATIONALITÉ SUGGÉRÉE	253
SECTION 1 : LE RENFORCEMENT DE L'AUTONOMIE FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS LOCALES	255
SECTION 2 : UNE PLUS GRANDE LIBERTÉ FINANCIÈRE ET FISCALE ACCORDÉE AUX COLLECTIVITÉS LOCALES	327
CHAPITRE 2 : UNE GESTION FINANCIÈRE MODERNISÉE	365
SECTION 1 : UNE APPROCHE RENOUVELÉE FONDÉE SUR LA GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS (GAR)	367
SECTION 2 : UNE APPROPRIATION RELATIVE DE LA GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS	398
CONCLUSION GENERALE	433

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

ACDI Agence canadienne pour le Développement international

ADM	Agence de Développement municipal
ADL	Agence de Développement local
AECID	Agence Espagnole de Coopération internationale et de Développement
AFD	Agence française de Développement
AFDS	Agence de Financement du Développement social
AGETIP	Agence d'Exécution des Travaux d'Intérêts publics
AIRF	Association Internationale des Régions francophones
AMS	Association des Maires du Sénégal
ANCR	Association nationale des Conseillers ruraux
ANSD	Agence nationale des Statistiques et de la Démographie
AP	Autorisations de Programmes
AP	Autorisations de Paiements
APR	Alliance Pour la République
ARD	Agences régionales de Développement
ARS	Association des Régions du Sénégal
Astre GF	Progiciel de Gestion financière
ATR (loi)	Administration Territoriale de la République
BAD	Banque africaine de Développement
BCI	Budget consolidé d'Investissement
BHS	Banque de l'Habitat du Sénégal
BOP	Budgets opérationnels de Programme
CADAK	Communauté des Agglomérations de Dakar
CAR	Communauté des Agglomérations de Rufisque
CDMT	Cadre de Dépense à Moyen Terme
CFA	Communauté financière d'Afrique
CEPOD	Centre d'Etudes de Politiques pour le Développement
CES	Comité économique et Social
CET	Contribution économique territoriale
CET	Construction Exploitation Transfert d'Infrastructure
CFE	Cotisation foncière des Entreprises
CFPB	Contribution foncière des Propriétés Bâties
CFPNB	Contribution foncière des Propriétés Non Nâties
CGCL	Code général des Collectivités locales

CGCT	Code général des Collectivités territoriales
CGE	Centre des Grandes Entreprises
CGF	Contribution globale Foncière
CGI	Code général des Impôts
CGU	Contribution globale Unique
CL6	Relevé permettant de prendre en charge les recettes avant émission de titres
CNDCL	Conseil national de Développement des Collectivités locales
CNFPT	Centre national de la Formation publique Territoriale
COLLOC	Logiciel de Comptabilité des Collectivités locales
COMMAIR	Logiciel de Comptabilité du Maire
CPCT	Caisse de Prêts aux Collectivités territoriales
CPI	Convention de Performance et d'Imputabilité
CREMPF	Conseil régional de l'Épargne et des Marché financiers
CSMC	Contribution spéciale sur les Mines et les Carrières
CSS	Compagnie Sucrière Sénégalaise
DBSA	Development Bank of South Africa
DCL	Direction des Collectivités locales
DCPT/PM	Direction de la Comptabilité publique/ Premier Ministre
DGID	Direction générale des Impôts et Domaines
DGCPT	Direction Générale de la Comptabilité Publique et du Trésor
DGF	Dotation globale de Fonctionnement
DGFFIP	Direction Général de la Fiscalité et des Finances Publiques
DGID	Direction Générale des Impôts et Domaines
DGL Felo	programme d'appui à la Décentralisation et Gouvernance locale
DMTO	Droits de Mutations à Titre Onéreux
DNVSF	Direction nationale de Vérification des Situations fiscales
DPES	Document de Politique économique et sociale
DSPL	Direction du Secteur public local
DSRP-I	Document stratégique de Réduction de la Pauvreté I
DSRP-II	Document stratégique de Réduction de la Pauvreté II
DTAI	Direction du Traitement automatique de l'Information
DVNI	Direction des Vérifications nationales et internationales
EB2C	Evaluation des Besoins et Calcul des Coûts

EDBCC	Evaluation des Besoins et Calcul des Coûts
ECB	Ecole communautaire de Base
EDS-MICS	Enquête Démographique et de Santé
ENA	Ecole national d'Administration
ENDA 3D	Environnement Développement Afrique /Développement, Décentralisation et Démocratie
ESPS-II	Enquête de Suivi de la Pauvreté au Sénégal ,
FADEC	Fonds d'appui au Développement des communes
FAO	Organisation des Nations unies pour l'Alimentation et l'Agriculture
FDD	Fonds de Dotation de la Décentralisation
FDIN	Fonds de Dotation d'Investissement
FDLE	Fonds de Développement économique local
FECL	Fonds d'Equipeement des Collectivités locales
FEICOM	Fonds spécial d'Equipeement et d'Intervention intercommunal
FENU	Fonds de l'Equipeement des Nations Unies
FMI	Fonds monétaire international
FNACT	Fonds national d'Appui aux Collectivités territoriales
FOGAVILLE	Fonds de Garantie des Villes
FFOM	Forces Faiblesses Opportunités Menaces
FONGIP	Fonds de Garantie des Investissements prioritaires
FPACL	Fonds de Péréquation et d'Appui aux Collectivités locales
FPCL	Fonds de Prêts aux Collectivités locales
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la Population
GAR	Gestion axée sur les Résultats
GIC	Groupement d'intérêt communautaire
GIMA	Outil informatique propre à la gestion des interventions techniques sur les bâtiments de la ville de Lyon interfacé à Astre
GPO	Gestion Par Objectifs
GTZ	Coopération allemande
HELIOS	Application informatique servant à assurer l'exécution financière du budget
HR Access	Outil informatique dédié à la gestion des personnels de la ville de Lyon ainsi que leur rémunération
IDA	Agence pour le Développement international

IDH	Indice de Développement Humain
IMF	Impôt du Minimum fiscal
IMF	Institution de Micro Finance
INCA	Infrastructure Finance Corporation Limited
INET	Institut national des Etudes territoriales
IOV	Indicateurs Objectivement Vérifiables
IPRES	Institut de Prévoyance de Retraite du Sénégal
IREF	Inspection régionale des Eaux et Forêts
IRIS	Système intégré d'Information sur les Ressources
IR2P	Inventaire des Ressources et du Potentiel de la Plateforme
IS	Impôt sur le revenu des Sociétés
KFW	Kreditanstalt Fur Wiederaufbau (Banque de développement allemande)
LAP	Loi sur l'Administration publique
LOLF	Loi organique sur la Loi des Finances
MCA	Cabinet Mamina CAMARA
MCA	Millenium Challenge Account
MEFP	Ministère de l'Economie et des Finances et du Plan
NINEA	Numéro d'Identification nationale des Entreprises et Associations. Outil informatique permettant la gestion des fluides de la ville de Lyon (eau, électricité, gaz)
NRJ	électricité, gaz)
OCB	Organisation communautaire de Base
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement économique
ODD	Objectifs de Développement durable
OHADA	Organisation pour l'Harmonisation du Droit des Affaires
OIF	Organisation internationale de la francophonie
OIT	Organisation Internationale du Travail
OMS	Organisation mondiale de la Sante
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ONU	Organisation des Nations-Unies
PAC	Programme d'Appui au Commune
PACR-VFS	Programme d'Appui aux Communautés rurales de la Vallée du Fleuve Sénégal
PAMOCA	Projet d'Appui à la Modernisation du Cadastre
PADEL	Programme d'Appui au Développement Economique local

PADMIR	Programme d'Appui à la Décentralisation en Milieu rural
PAEL	Projet d'Appui aux Elus locaux
PAI	Plans annuels d'Investissements
PAIS	Programme d'Appui aux Initiatives de Solidarité
PAM	Programme alimentaire mondial
PAP	Projet annuel de Performances
PAR	Programme d'Appui aux Régions
PDC	Plan de Développement communal
PDD	Plan départemental de Développement
PDS	Parti Démocratique sénégalais
PDLP	Projet de Développement local participatif
PEF	Outil informatique de gestion de la dette et de la trésorerie de la ville de Lyon
PES	Protocole d'Echanges Standard
PIB	Produit Intérieur Brut
PIP	Programmes d'Investissement Prioritaire
PIRES	Présentation de Rapports sur son Exécution
PLD	Plan local de Développement
PME	Petite et Moyenne Entreprise
PPA	Paieement Par Anticipation
PPP	Partenariat public privé
PPTE	Pays Pauvre Très endetté
PRDI	Plan régional de Développement intégré
PRECOL	Programme de Renforcement de l'Equipement des Collectivités locales
PRODDEL	Programme d'Appui au Développement Local
PSE	Plan Sénégal émergent
PSIDEL	Programme de Soutien aux Initiatives de Développement local
PNDL	Programme national de Développement local
PNIR	Programme national d'Infrastructures rurales
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
RAP	Rapport annuel de Performances
RBM	Result by management
RFFP	Revue française des Finances publiques
ROM	Monitoring orienté vers les résultats

RPM	Recette Perception Municipale
SAED	Société d'Aménagement des terres du Delta et de la Falémé
SDE	Sénégalaise des Eaux
SENELEC	Société nationale de Distribution de l'Electricité au Sénégal
SIGTAS	Système informatique de Gestion des Taxes du Sénégal
SIGUIL	Système intégré de Gestion unique des Impôts locaux
SNDS	Stratégie nationale de Développement économique du Sénégal
SOCOCIM	Société de Commercialisation du Ciment
SONATEL	Société nationale de Téléphonie
SRAT	Schéma régional d'aménagement du territoire
SYGTAS	Système informatique de Gestion des Impôts et Taxes du Sénégal
	Système d'Informations sur les Stratégies, les Tâches et l'Evaluation des
SYSTEMER	Système sur les Stratégies, les Tâches et l'Evaluation des Résultats
TEOM	Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères
TFB	Taxe foncière sur les propriétés Bâties
TFNB	Taxe Foncière sur les propriétés Non Bâties
TIPP	Taxe intérieure sur les Produits Pétroliers
TOM	Taxe Ordures ménagères
TP	Taxe professionnelle
TRIMF	Taxe représentative de l'Impôt du Minimum fiscal
TSCA	Taxes Sur les Conventions d'Assurance
TVA	Taxe sur la Valeur ajoutée
UAEL	Union des associations des Elus locaux
UE	Union européenne
UEMOA	Union économique et monétaire Ouest africaine
UNESCO	Organisation des Nations unies pour l'Education, la Science et la Culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'Enfance
UO	Unités opérationnelles
USAID	Agence internationale des Etats unies pour le Développement

INTRODUCTION

A l'image des personnes physiques, l'Etat et ses démembrements disposent de ressources propres et les utilisent en fonction de leurs besoins. L'ensemble de ces ressources et dépenses

constitue les finances publiques. Pour Théodore J. O. KABORE, les finances publiques renvoient à « l'étude des aspects juridiques, politiques et économiques des recettes et des dépenses des budgets des administrations publiques »¹. Jean Luc ALBERT les définit de trois (3) manières :

Il peut s'agir en premier lieu des finances des personnes morales de droit public : Etat, collectivités locales, établissements publics et autres organismes de droit public (et sur le plan externe, organisations internationales et supranationales). En deuxième lieu, les finances publiques désignent les finances des administrations publiques. Cette notion est utilisée par le système de comptabilité économique. Sont considérées comme administrations publiques « les unités économiques dont l'activité économique principale consiste à effectuer des opérations de redistribution ou à produire des services non marchandes ». Une troisième définition considère les finances publiques comme celles du secteur public. Elle consisterait à ajouter aux administrations publiques les entreprises publiques, c'est-à-dire les entreprises industrielles et commerciales sous le contrôle de la puissance publique. Cet ensemble permettant de mieux cerner le poids économique et financier de la puissance publique, car l'autonomie des entreprises publiques par rapport au pouvoir public a toujours été relative².

Les finances publiques comprennent, outre les finances de l'Etat, les finances locales, les finances sociales, les finances d'une union économique³ et plus globalement celles des organisations internationales. Pour Jean François PICARD,

La notion de finances locales est très vaste et fait penser à celles de finances publiques au niveau étatique. Elle englobe, en effet, la notion de collectivité territoriale, les différents organes de celle-ci, les dépenses locales parmi lesquelles les interventions économiques, les recettes locales avec au plan la fiscalité locale, les budgets locaux, de leur préparation à leur exécution en passant par les contrôles sans oublier la comptabilité...⁴

Mais quelle que soit la définition privilégiée,

¹ Théodore J.O KABORE, formation à distance, *cours Master PRO (M2) en développement local et de gestion des collectivités locales*, université Ouaga II, Burkina.

² Jean L ALBERT, *Finances publiques*, Dalloz, 2015, 9^{ème} éd., pp.1-3.

³ Théodore J.O KABORE, Op. cit.

⁴ Jean François PICARD, *Finances locales*, Paris, Lexis-Nexis-Litec, 2009, p.XVII.

les finances publiques se trouvent placées au cœur d'une question qui concerne et intéresse de la même façon toutes les sociétés contemporaines, celles de la gouvernance des sociétés nationales qui sont devenues de sociétés internationales complexes⁵.

Sur la base des définitions ci-dessus, les finances locales apparaissent comme une composante des finances publiques, qui étudient les recettes et les dépenses des administrations publiques locales (collectivités territoriales et établissements publics locaux). Elles constituent un instrument de mise en œuvre des politiques publiques locales, c'est-à-dire le moyen par lequel les collectivités territoriales pourvoient à la satisfaction de l'intérêt local dans les différents secteurs du développement économique, sociale, culturel, etc.

Cette fonction assignée aux finances locales n'est pas sans lien avec le développement du phénomène local dans le monde⁶. En effet, l'expansion de la décentralisation en tant que système de gouvernance des Etats, a consacré une nouvelle vision de la gestion des affaires publiques fondée sur la responsabilisation des acteurs locaux dans la prise en charge des besoins socio-économiques de leur territoire. Mais, l'approche du développement local à privilégier pose un véritable problème à la fois aux Etats et aux chercheurs. Dans ce débat, Jean Marc FONTAN pense que le développement local n'est pas sujet à une crise paradigmatique mais plutôt en renouvellement⁷. « De nouvelles pratiques locales novatrices sont en émergence, lesquelles donnent à la nouvelle cuvée du développement local un potentiel réformateur indéniable »⁸. Cette évolution fait passer, selon lui, le développement local du mouvement social au système de production⁹.

⁵ Michel BOUVIER, Marie Christine ESCLASSAN, Jean –Pierre LASSALE, *Finances publiques*, 12^e édition, LGDJ, 2013, p.38.

⁶ Voir Gérard MARCOU, « La régionalisation en Europe », Groupement de Recherches sur l'Administration Locale en Europe (GRALE), CNRS, 170 p, <http://www.univ-paris1.fr/fileadmin/GRALE/PEregional1.pdf>. Voir également Pierre DENIEUIL, « Introductions aux théories et à quelques pratiques du développement local et territorial », Suisse, Bureau international du Travail (BIT), 1^{ère} édition, 2005, 66 p.

⁷ Jean Marc FONTAN, « Le développement du local, de la contrainte économique au projet politique », *Revue française d'administration publique* n° 135, ENA, 2010/3.

⁸ Ibid.

⁹ L'auteur distingue deux grandes écoles. Une première école dite libérale proposant des actions devant être portées par des acteurs locaux issus des milieux publics et privés pour créer des emplois et produire une richesse locale. Une seconde école dite progressiste, dont l'originalité repose sur des actions visant l'atteinte des objectifs sociaux et économiques par des acteurs locaux mobilisés par des donateurs du secteur social pour créer des emplois et de la richesse pour contrer l'exclusion et l'appauvrissement des personnes en situation de marginalisation sur le territoire concerné.

Aujourd'hui, l'importance des finances locales est justifiée par deux séries de facteurs : la multiplicité¹⁰ des acteurs chargés de sa mise en œuvre et l'influence qu'elles exercent de plus en plus sur l'économie. A ce sujet, Michel BOUVIER, Marie Christine ESCLASSAN et Jean-Pierre LASSALE notent :

Les finances locales ont pris aujourd'hui une ampleur inégalée, ce qui de prime à bord paraît aller de pair avec les initiatives de plus en plus larges accordées aux collectivités territoriales. Si on se réfère aux statistiques, on peut observer que les dépenses des APUL représentent maintenant environ 60% des dépenses de l'Etat et 20 % des dépenses publiques. Elles réalisent près de $\frac{3}{4}$ de la formation brute de capital fixe, ce qui correspond environ à 11% de la formation brute de capitale fixe au niveau. D'autre part, l'on constate aussi que les budgets locaux pèsent d'un poids chaque année plus lourd tant en ce qui concerne les dépenses (200 milliards d'euros) que les recettes parmi lesquelles la fiscalité locale (plus de 100 milliards)¹¹.

Michel BOUVIER, pour sa part, souligne que

les finances locales se présentent à maints égards comme un parfait révélateur des évolutions que connaissent les sociétés contemporaines. Elles apparaissent tout d'abord comme l'un des éléments essentiels pour juger de l'accomplissement de la réforme décentralisatrice engagée en 1982 et relancée en 2003. Mais leur perspective est plus large¹².

Cette montée en puissance des finances locales est tout aussi visible en Afrique et plus particulièrement au Sénégal en raison de l'extension des domaines de compétences des collectivités territoriales et de leur rôle très actif dans la réalisation du développement local. Mais l'absence de statistiques, en l'état actuel, ne permet pas de représenter la part des dépenses locales dans les dépenses publiques, encore moins le poids de la fiscalité locale dans les recettes publiques¹³.

¹⁰ « Ce sont 37 000 collectivités territoriales (communes, départements, régions, collectivités locales d'outre mer, collectivités à statut particulier) auxquels s'ajoutent plus de 18 000 groupements (syndicats et communautés) et quelques 50 000 établissements publics locaux, qui sont chargés de la mise en œuvre des finances locales » Jean Luc ALBERT et Luc SAIDJ, dixit, *Finances publiques*, Op.cit., p. 424

¹¹ Michel BOUVIER, Marie Christine ESCLASSAN, Jean –Pierre LASSALE, Op cit., p.70 .

¹² Michel BOUVIER, *Les finances locales*, 12^e édition, LGDJ, 2008, coll. « systèmes », pp. 9-10.

¹³ Au Sénégal, aucune statistique ne permet pas à l'heure actuelle de mesurer la part des dépenses locales dans celles de l'Etat encore moins le poids de la fiscalité dans les recettes publiques. Pour corriger cette lacune, la Direction du Secteur public local et la Direction des Collectivités locales ont un projet dans ce sens.

Ce rôle de plus en plus affirmé des finances locales dans la prise en charge des problématiques locales et la contribution à l'économie nationale justifie que cette discipline fasse l'objet aujourd'hui d'une attention particulière de la part des chercheurs.

En Afrique, plus particulièrement au Sénégal, on note une réflexion significative consacrée aux finances locales. La relation entre la décentralisation et les finances locales constitue l'une des thématiques les plus traitées par les chercheurs. Eloi DIARRA pense que « c'est l'un des aspects non négligeables des finances publiques africaines »¹⁴.

L'étude de cette relation a permis d'aborder plusieurs thèmes dont l'autonomie financière des collectivités locales, les pouvoirs des collectivités locales en matière financière et fiscale, les transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales, les mécanismes de financement du développement local, etc.

Mais malgré la diversité des questions soulevées dans les réflexions, « on le voit bien sur le plan financier, la décentralisation pose plus de problèmes qu'elle n'en résout »¹⁵.

Tout de même, les finances locales ont pour fonction de trouver les moyens nécessaires au fonctionnement de la décentralisation et à la réalisation du développement local. « Trouvez des moyens pour agir ; agir pour se procurer des moyens : tels sont les deux grands défis, apparemment contradictoires des finances publiques »¹⁶.

Les finances locales étant intimement liées à la décentralisation, l'étude de « la réforme du système financier des collectivités locales sénégalaises » impose de partir du concept de décentralisation pour en saisir tout le sens. Toutefois, la définition de la décentralisation s'avère difficile, en raison des nombreuses acceptions dont elle fait l'objet. Il existe en fait une multitude de définitions proposées.

Maurice HAURIOU a considéré la décentralisation comme un mouvement « de souveraineté nationale qui tend à faire participer la nation à l'administration locale en constituant des organes administratifs nommés à l'élection et doués d'autonomie sous le contrôle du pouvoir

¹⁴ Eloi DIARRA, « Editorial sur l'actualité des finances publiques en Afrique », afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/3

¹⁵ Ibid ;

¹⁶ Rosnert Ludovic ALISSOUTIN, *Les défis du développement local au Sénégal*, CODESRIA, 2008, p. 112.

central ». ¹⁷ Mais cet auteur prévient que la décentralisation n'est pas seulement technique, mais elle est aussi politique.

S'il ne s'agissait que du point de vue administratif, la déconcentration assurerait au pays une administration plus habile, plus impartiale, plus intégré et plus économe que la décentralisation mais les pays n'ont pas seulement besoin d'une bonne administration, ils ont aussi besoin d'une liberté politique ¹⁸.

Cette dimension politique n'a pas aussi échappé à Georges VEDEL pour qui la décentralisation « consiste à remettre des pouvoirs de décisions à des organes autres que de simples agents du pouvoir central, non soumis au devoir d'obéissance hiérarchique et qui sont souvent élus par les citoyens intéressés ». ¹⁹ Selon Marcel WALINE « décentraliser c'est retirer des pouvoirs à l'autorité centrale pour les transférer à une autorité indépendante, de compétence moins générale ». ²⁰ Christophe GUETTIER soutient quasiment la même position lorsqu'il note que « la décentralisation apparaît comme une modalité d'exercice de l'autorité à l'intérieur du système administratif beaucoup plus radicale et politique que la déconcentration. Elle donne une certaine liberté politique accordée aux citoyens » ²¹. Pour Thierry MICHALON, « la décentralisation procède de la reconnaissance par le pouvoir central de l'existence, au sein de la Nation, d'intérêts parcellaires distincts des intérêts de celle-ci « les affaires locales », susceptibles d'être érigées en centres de décision administrative distincts de l'Etat lui-même » ²².

Ibrahima DIALLO conçoit, pour sa part, « la décentralisation comme un système d'organisation administrative qui reconnaît la personnalité morale à des structures différentes de l'Etat et qui vont avoir un pouvoir de décision autonome pour gérer des activités déterminées » ²³. Djibril DIOP la définit par rapport à sa finalité, c'est-à-dire la réalisation du développement. Ainsi, « La décentralisation pourrait être donc un élément favorisant un

¹⁷ Maurice HAURIU, *Précis élémentaire de droit administratif*, 5^e édition, Paris, 1943, P. 51.

¹⁸ Ibrahima DIALLO, Op cit., p. 15 reprenant une note du professeur El hadji MBODJI « La démocratie locale à l'épreuve de la décentralisation régionale », Actes du séminaire du 1^{er} au 4 mai 1994, Dakar.

¹⁹ Georges VEDEL, *Droit administratif*, 6^e édition, 1976, P. 639.

²⁰ Marcel WALINE, *Droit administratif*, 7^e édition, 1957 ?, n° 430.

²¹ Christophe GUETTIER, *Institutions administratives*, Paris, Dalloz, 1990, p.107. Voir également Olivier GOHIN, *Institutions administratives*, 7^e édition, coll. « Manuels », Paris, LGDJ, 2016.

²² Thierry MICHALON, *La décentralisation les régimes d'administration locale*, Editions Syros/Alternatives, Paris, avril 1988, P 15.

²³ Ibrahima DIALLO, *Le droit des collectivités locales au Sénégal*, harmattan, 2007, p.14.

processus de développement local »²⁴. Ces différentes tentatives de définitions mettent davantage en évidence la complexité du concept, qu'elles ne permettent de parvenir à une définition consensuelle. Ce constat ne donne-t-il pas raison à Pascal MAHON qui énonçait que « la notion de décentralisation se résume difficilement à une formule »²⁵ ? Evidemment oui. Malgré la diversité des formules proposées en l'espèce, il est au moins clair que la majorité des auteurs s'accordent sur l'objectif de la décentralisation qui est « de donner aux collectivités territoriales de base une certaine autonomie leur permettant de définir les normes de leurs actions et de choisir les modalités de leur intervention »²⁶.

Ayant compris le rôle central de l'autonomie dans la bonne marche des collectivités territoriales et l'expression de la démocratie locale, l'Union européenne a élaboré une charte de l'autonomie locale²⁷. Cette charte constitue le premier traité international qui garantit les droits des collectivités et de leurs élus.

La charte prescrit l'ancrage de l'autonomie locale dans le droit interne ou dans la constitution pour garantir sa mise en œuvre effective. Elle pose des principes de fonctionnement de la démocratie des collectivités locales et constitue le premier traité qui pose le principe du transfert des compétences aux collectivités locales, qui doit s'accompagner du transfert de ressources financières. Ce principe connu comme le principe de subsidiarité permet la décentralisation du pouvoir au niveau le plus proche des citoyens²⁸.

En d'autres termes, la charte de l'autonomie locale édicte un certain nombre de principes fondamentaux auxquels les Etats sont tenus de se soumettre sans aucune réserve. Parmi ceux-ci figurent la reconnaissance aux responsables élus des collectivités un statut assurant le libre exercice de leur mandat, la protection des limites territoriales des collectivités qui ne peuvent

²⁴ Djibril DIOP, *Décentralisation et gouvernance locale au Sénégal. Quelle pertinence pour le développement local ?*, Harmattan 2006, p 77.

²⁵ Pascal MAHON, *La décentralisation administrative, étude de droit public français, allemand et suisse*, Librairie Droz, Genève, 1985, P. 50.

²⁶ Bruno REMOND et Jacques BLANC, *Les collectivités locales*, presse de la fondation nationale des sciences politiques et Dalloz, 2^e édition, Paris, juin 1992, p 30 ;

²⁷ La charte de l'autonomie a été élaborée au sein du Conseil de l'Europe par un comité d'experts gouvernementaux sous l'autorité du comité directeur pour les questions municipales et régionales et sur la base d'un projet présenté par la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux d'Europe (CPLRE), prédécesseur du congrès des pouvoirs locaux et régionaux. Elle a été ouverte à la signature des Etats membres en tant que convention le 15 octobre 1985, et est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 1988. Au 1^{er} janvier 2010, la charte a été ratifiée par 44 des 47 Etats membres du Conseil de l'Europe.

²⁸ Extrait de la Charte européenne de l'autonomie locale.

être modifiés sans leur accord, le recours juridictionnel comme forme de contrôle des activités des collectivités, etc.

L'adoption de cette charte de l'autonomie locale marque une avancée significative de l'Europe sur l'Afrique dans la mise en œuvre effective de la décentralisation. Car, il n'existe pas encore une charte de l'autonomie locale en Afrique. Ni l'Union africaine ni les structures d'intégration sous régionales (CEDEAO, UEMOA, CEMAC, etc.) n'ont consacré le principe de l'autonomie locale à travers un traité ou une directive. Mais même si un tel document n'existe pas à l'échelle du continent, il n'en demeure pas moins que ce principe est presque partout consacré par les Etats africains à travers leur constitution ou leurs textes législatifs. Toutefois, la consécration de l'autonomie locale à travers un traité soumis à l'application des Etats donnerait plus de poids et de garantie à ce principe dans sa mise en œuvre. L'existence de cette charte aurait permis d'éviter les nombreuses violations portées à l'autonomie des collectivités territoriales, qui se manifestent entre autres par : le non respect du principe de compensation, l'absence de statut de l'élu local, la modification tous azimuts de leurs frontières sans leur accord, etc.

Ainsi, l'autonomie locale apparaît comme un aspect fondamental de la décentralisation. C'est une nécessité technique et démocratique²⁹. Elle se manifeste sur divers plans : politique, administratif et financier. Au plan financier, l'autonomie se définit par rapport à l'existence d'un budget propre et de ressources financières suffisantes permettant à la collectivité locale de s'autogérer et de satisfaire la demande des populations locales. Cette dimension constitue à la fois un enjeu et une finalité de la décentralisation. C'est pourquoi, l'autonomie financière locale est consacrée presque par les Etats modernes. Dans certains pays, comme la France par exemple, ce principe est proclamé dans la Constitution. Dans d'autres, en revanche, comme le Sénégal, elle fait l'objet d'une simple affirmation législative.

Mais le Sénégal n'en est pas resté moins un pays de tradition décentralisatrice.

²⁹ Nejjib BELAÏD, « L'expérience tunisienne de l'autonomie locale », Actes séminaire international organisé par le congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe en partenariat avec les autorités marocaines, Rabat (Maroc) 2-3 décembre 1999, <https://books.google.sn/books?id=M9htqm0DJ2YC&pg=PA37&lpg=PA37&dq=autonomie+locale+d%C3%A9finition&source=bl&ots=0Knxj3Zv4q&sig=gdqiHOXI8ZpUQGmSRUcGx26pv4c&hl=fr&sa=X&ved=0ahUKEwigzpKlg8LUAhWG7BQKHUGuBK0Q6AEIXzAK#v=onepage&q=autonomie%20locale%20d%C3%A9finition&f=false>.

Situé à la pointe extrême de l'ouest du continent africain, le Sénégal est limité à l'ouest par l'océan atlantique, à l'est par le Mali, au nord par la Mauritanie et au sud par la Guinée et la Guinée Bissau. Il s'étend sur une superficie de 196 712 km² avec une densité de 78 habitants/km². Il compte une population de 15 256 346 composée de 7 658 408 femmes et 7 597 938 hommes³⁰. Le Sénégal est une République fondée sur l'Etat de droit et les valeurs démocratiques. Le régime politique sénégalais est présidentieliste³¹. Il confère la plénitude des pouvoirs au président de la République au détriment du pouvoir législatif et du pouvoir judiciaire. L'Etat s'appuie sur une administration dont l'organisation remonte avant les indépendances. Du point de vue de l'organisation administrative, le Sénégal compte 14 régions divisées en 45 départements qui sont à la fois des circonscriptions administratives et des collectivités locales depuis l'Acte III de la décentralisation. Ces départements sont répartis en 117 arrondissements composés de 557 communes.

L'existence des communes au Sénégal est très ancienne ; elle date depuis l'époque coloniale, avec notamment la création, en 1872, des communes de Saint-Louis et de Gorée. Dans le même élan, Rufisque et Dakar furent respectivement érigées en communes en 1880 et 1887. A côté de ces quatre communes de plein exercice, furent créées d'autres communes, en 1904, sous l'appellation de communes mixtes³². En outre, la loi portant réorganisation municipale en Afrique Occidentale française (AOF), votée le 18 Novembre 1955, institua une nouvelle forme de commune: la commune de moyen exercice, dont le conseil municipal était élu et le maire, un fonctionnaire.

Après l'indépendance du Sénégal, le mouvement décentralisateur s'est poursuivi en se renforçant.

I. Les étapes décentralisatrices au Sénégal depuis l'indépendance

En 1966, le Code de l'administration communal, régi par la loi 66-64 du 30 juin 1966, harmonisait le statut des communes à travers la création d'une catégorie unique dénommée

³⁰ www.ansd.sn

³¹ Ismaéla Madior FALL, *Evolution constitutionnel du Sénégal. De la veille de l'indépendance aux élections de 2007*, Crédila, Crepos, Khartala, 2009, [http:// www.khartala.com](http://www.khartala.com), 203 p.

³² La particularité de ces dernières résidait dans le fait que leurs organes représentatifs étaient composés d'un administrateur-maire (chef de la circonscription) et d'une commission municipale dont les membres étaient nommés.

commune de droit commun.³³ Toutefois, un régime spécial est aménagé aux communes chefs lieu de région³⁴.

En 1972, la décentralisation franchit une étape décisive, notamment avec la création des communautés rurales par la loi 72- 25 du 19 avril 1972, qui est le pendant de la communalisation en milieu rural.

En 1990, la loi 90 -35 du 8 octobre 1990 verse les communes à statut spécial dans les communes de droit commun alors que la loi 90-37 du 08 octobre 1990 retire la gestion des communautés rurales aux sous-préfets pour les confier aux présidents de conseil rural.

L'année 1996 fut un tournant décisif dans la consolidation de la politique de décentralisation au Sénégal avec notamment l'érection des régions, naguère circonscriptions administratives, en collectivités décentralisées. La création des régions répondait, entre autres, à la nécessité de combler un vide en matière de coordination des actions entre l'Etat et les collectivités de base qu'étaient les communes et les communautés rurales. Dans l'exposé des motifs de la loi 96 06 du 22 mars 1996 portant Code des collectivités locales, il était mentionné ce qui suit :

Il est temps de mieux répondre à l'exigence du développement économique et social en créant entre les administrations centrales de l'Etat et les collectivités locales de base des structures intermédiaires, les régions destinées à servir de cadre de programmation du développement économique, social ou culturel, et où puisse s'établir la coordination des actions de l'Etat et celles des collectivités.

Concrètement, « cette réforme institutionnelle de la région »³⁵ visait deux impératifs, à savoir « l'accélération développement du pays »³⁶ et « le rapprochement des décisions à la base »³⁷.

³³ Ces communes étaient dirigées par un maire élu au suffrage universelle directe et un conseil municipal composé en partie de conseillers représentant les populations élus au suffrage universel et de conseillers représentant les groupements à caractère économique ou social désignés sur proposition des organismes les plus représentatifs.

³⁴ Il s'agit du statut des communes chefs-lieux de région autres que Dakar d'une part et du statut de la commune de Dakar d'autre part. C'est la loi n° 72-63 du 26 juillet 1972 qui fixait le régime municipal des communes chefs-lieux de région autres que la commune de Dakar. Le régime municipal de Dakar était fixé par la loi n° 72-26 du 19 avril 1972. L'innovation introduite était l'institution de l'administrateur municipal à Dakar et dans les autres communes chefs-lieux de régions. L'administrateur municipal remplaçait le maire de droit commun dans toutes ses attributions sauf en ce qui concerne les fonctions d'officiers de l'état civil et la présidence du Conseil municipal. Dans ces communes, le maire recevait le titre de Président du Conseil municipal. Par ailleurs, le Conseil municipal, dans ces communes, délibérait sur des matières limitativement énumérées par la loi. A Dakar, le gouverneur de la région du Cap-Vert était l'administrateur municipal. Dans les autres communes chefs lieux de région, l'administrateur municipal était distinct du gouverneur. L'administrateur municipal exerçait ses fonctions sous le contrôle du Conseil municipal et de l'autorité de tutelle.

³⁵ Cf. exposé des motifs de la loi 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des collectivités locales.

Mais au-delà des raisons justificatives avancées dans l'exposé des motifs de la loi portant code des collectivités locales, l'érection des régions en collectivités locales procédait aussi de la volonté des pouvoirs publics de rapprocher l'organisation administrative sénégalaise de celle française qui avait élevé les régions au rang de collectivités locales depuis 1982³⁸. Ce rapprochement offrait des opportunités de coopération aux régions sénégalaises avec leurs homologues françaises dans le domaine institutionnel et du développement local.

En somme, la réforme de 1996 a eu pour principal objet de renforcer la décentralisation par une plus grande liberté accordée aux collectivités locales. Elle se distingue aussi par une plus grande proximité créée entre les autorités décentralisées et les citoyens. Sa matérialisation s'est opérée grâce à l'adoption de la loi 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des collectivités locales³⁹, et de la loi 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales.

Elle consacrait, en outre, un mouvement décentralisateur plus abouti par un accroissement des responsabilités des collectivités locales, de nouveaux transferts de compétences du pouvoir central à leur profit⁴⁰, et la suppression de l'approbation a priori, substituée par un contrôle a posteriori. En plus des compétences spécifiques qui leur sont reconnues, les collectivités locales disposent également d'une compétence générale qu'elles exercent à côté de l'Etat.

L'importance de ce transfert réside ainsi dans le fait qu'il permet aux responsables locaux d'intervenir dans des matières touchant directement le vécu quotidien des populations, donc de s'impliquer de manière significative dans la recherche du développement local.

³⁶ Ibid.

³⁷ Ibid.

³⁸ Voir réforme territoriale de 1982 en France.

³⁹ Le Code des collectivités locales abrogeait et remplaçait la loi 66-64 du 30 juin 1966 portant Code de l'administration communale. Pour la première fois, l'ensemble des textes juridiques (lois et règlements) relatifs à l'organisation et au fonctionnement des différentes catégories de collectivités locales est compilé dans un document unique de référence, dénommé recueil de textes sur la décentralisation ou code des collectivités locales.

⁴⁰ La loi 96-07 du 22 mars 1996 a transféré 9 domaines de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales dans les secteurs suivants : domaines ; environnement et gestion des ressources naturelles, santé, population et action sociale ; jeunesse, sports et loisirs ; culture ; éducation ; planification ; aménagement du territoire ; urbanisme et habitat.

A travers cette réforme, le Sénégal se dotait d'une architecture institutionnelle décentralisée reposant sur trois échelons ; la région⁴¹, la commune⁴² et la communauté rurale⁴³.

Malgré les progrès et les acquis que la réforme de 1996 a permis d'enregistrer par rapport aux différents objectifs évoqués ci-dessus, la décentralisation au Sénégal se heurtait toujours à des limites qui ne permettaient pas aux collectivités locales d'impulser une dynamique véritable, porteuse de développement local. Face à ce constat, il était devenu impérieux pour les autorités sénégalaises⁴⁴, par rapport aux nouvelles options politiques⁴⁵, de changer d'optique en matière de décentralisation en engageant le pays dans une réforme plus hardie. C'est le sens de loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant réforme de l'Acte III de la décentralisation au Sénégal.

Le diagnostic établi par cette loi, à travers son exposé des motifs, fait état des manquements suivants :

- les faiblesses objectives du cadre organisationnel et fonctionnel de la décentralisation pour la promotion du développement territorial ;
- le manque de viabilité des territoires et de valorisation des potentialités de développement des territoires ;
- la faiblesse de la politique d'aménagement du territoire limitée par une architecture territoriale rigide ;
- la faiblesse de la gouvernance territoriale accentuée par une multiplicité d'acteurs avec des logiques préoccupations parfois différentes ;
- l'incohérence et l'inefficience des mécanismes de financement du développement territorial ;

⁴¹ La région, en tant que collectivité locale nouvellement créée, est administrée par un conseil régional dirigé par un président, en l'occurrence le Président du Conseil régional. Le Conseil régional est composé de conseillers et des conseillères régionaux élus au suffrage universel direct, conformément au code électoral, pour un mandat de 5 ans. Le conseil élit, en son sein, un bureau composé d'un président, de deux vices présidents, et de deux secrétaires élus pour le même mandat. Les membres du bureau, en raison des responsabilités qui leur sont dévolues, doivent savoir lire et écrire. Après le président et les membres du bureau dans l'ordre de leur élection, les conseillers régionaux élection, les conseillers régionaux prennent rang dans l'ordre du tableau. Le conseil régional, par ses délibérations, règle l'ensemble des affaires de la région. Il vote le budget et les comptes administratifs.

⁴² Avec la réforme, l'organisation et le fonctionnement des communes n'ont pas changé, seulement les conseillers municipaux représentant les organisations socioéconomiques ont été supprimés. Maintenant le conseil Municipal est essentiellement composé de conseillers élus au suffrage universel direct. Sur le plan financier, les règles n'ont pas grandement varié.

⁴³ La réforme a modifié la composition du Conseil rural qui ne compte désormais que des conseillers élus au suffrage universel direct, les conseillers représentant les organisations socioéconomiques étant supprimés. En dépit de quelques petits changements, les règles financières sont restées quasiment les mêmes.

⁴⁴ Le pouvoir de Macky SALL élu Président de la République, suite à l'alternance de mars 2012.

⁴⁵ Notamment la réalisation de l'émergence économique du Sénégal.

- la faiblesse de la coproduction des acteurs du développement territorial qui induit fortement l'inefficacité des interventions.

L'objectif de cette réforme de l'Acte III de la décentralisation est de « corriger ces déficiences et produire simultanément des progrès significatif à l'échelle nationale et un développement local harmonieux »⁴⁶. Il s'agit, en d'autres termes, d'imprimer une nouvelle orientation à la politique de décentralisation en l'inscrivant dans « une option irréversible qui prend pied sur l'évolution de l'action territoriale de l'Etat déclinée à travers un dispositif avec une architecture à trois niveaux : la commune échelon de gestion proximité et de développement à la base, le département échelon intermédiaire entre les communes et le pôle de développement ; enfin le pôle territorial : échelon du développement durable et du rayonnement des territoires »⁴⁷.

II. La décentralisation, un objet d'étude au Sénégal

Après avoir retracé les grandes étapes de la décentralisation au Sénégal, il convient de préciser que la décentralisation a fait l'objet d'une abondante production scientifique au Sénégal. Parmi celle-ci figurent: *Le droit des collectivités locales au Sénégal*⁴⁸, *La décentralisation et gouvernance locale au Sénégal, Quelle pertinence pour le développement*⁴⁹, *Le droit administratif local*⁵⁰, *La décentralisation au Sénégal. Quel et bilan ?*⁵¹, « Actes du colloque portant sur la décentralisation en France et au Sénégal »⁵². Ces ouvrages sont complétés par une diversité d'articles portant sur différents aspects de la décentralisation (finances locales, droit administratif local, contrôle et gestion des collectivités locales, etc.). On peut citer par exemple : « Problématique du statut de l'élu local sénégalais »⁵³, « Les collectivités locales à l'épreuve du financement des compétences

⁴⁶ Cf. exposé des motifs de la loi N° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant réforme de l'Acte III de la décentralisation au Sénégal.

⁴⁷ Cf note conceptuelle Ndar Numérique 2025 qui reprend le Plan Sénégal Emergent (PSE), mai 2016, p. 2.

⁴⁸ Ibrahima DIALLO, Op. cit., 378 p.

⁴⁹ Djibril DIOP, Op. cit. 267 p.

⁵⁰ Mayacine DIAGNE, *Le droit administratif local*, IGS, Dakar, 2003, 240 p.

⁵¹ Djibril DIOP, *La décentralisation au Sénégal, enjeux et quel bilan ?*, www. amazone. fr, p. 211.

⁵² Actes du colloque sur la régionalisation en France et au Sénégal, Crédila, Dakar 1996, 376 p.

⁵³ Mayacine DIAGNE, « Problématique du statut de l'élu local sénégalais », actes du colloque sur la régionalisation, 1996.

transférées »⁵⁴. Ce dernier article met en évidence l'écart existant entre les charges induites par les compétences transférées aux collectivités territoriales par la loi 96-07 et la modestie des transferts financiers accordés par l'Etat en guise de compensation. Le problème que pose cet article reste d'actualité malgré la réforme de l'Acte III de la décentralisation qui a supprimé les régions et communautés rurales en procédant, en lieu et place, à la création des départements et à la communalisation intégrale. Par ailleurs, les articles : « Politique de décentralisation au Sénégal : finances locales, budget participatif et contrôle des collectivités locales »⁵⁵, « Réflexions sur les fonds de dotations »⁵⁶, « Le contrôle de légalité des actes des collectivités locales »⁵⁷ et « Mécanismes de financement : les ressources propres des collectivités locales »⁵⁸ ont permis d'être édifié sur les questions liées aux mécanismes de financement, au budget, et au contrôle des collectivités locales ainsi que les problèmes qu'elles posent.

« La réforme de la fiscalité au Sénégal, contenu, impact et perspectives sur les finances des collectivités locales »⁵⁹ est une analyse consacrée à la réforme fiscale de 2004. Cet article est précieux pour comprendre la réforme de 2004 à travers ses raisons, son contenu et ses effets sur les finances locales.

D'autres études et réflexions (séminaires) ont été consacrées à la décentralisation et aux finances locales. Il s'agit notamment :

- du document d'évaluation de la mise en œuvre de la décentralisation⁶⁰ ;

⁵⁴ Mayacine DIAGNE, « Les collectivités locales à l'épreuve du financement des compétences transférées », actes de Kaolack et Fatick, journées de la coopération décentralisée et de la planification régionale, 2^e édition, 14-20 mai 2004, p. 233.

⁵⁵ Mamadou DIOUF, « Politique de décentralisation au Sénégal : finances locales, budget participatif et contrôle des collectivités locales », WWW.aidtransparency.org, 62 p.

⁵⁶ Mamadou DIOUF, « Réflexions sur les fonds de dotations », actes de Kaolack et Fatick, journées de la coopération décentralisée et de la planification régionale », 2^e édition, 14-20 mai 2004, p. 233.

⁵⁷ Ismaéla M FALL, « Le contrôle de légalité des actes des collectivités locales », Afrilex, université Montesquieu- Bordeaux IV, juin 2006. <http://afrilex.u.bordeaux4.fr/ismaïla-madior-fall.html>

⁵⁸ Ibrahima MBAYE, « Mécanismes de financement : les ressources propres des collectivités locales », actes de Kaolack et Fatick, journées de la coopération décentralisée et de la planification régionale, 2^e édition, 14-20 mai 2004, pp. 66-108.

⁵⁹ Aliou THIAM, « La réforme de la fiscalité au Sénégal, contenu, impact et perspectives sur les finances des collectivités locales », Dossier Sénégal, *revue africaine des finances locales*, décembre 2005.

⁶⁰ USAID, juin 2002.

- de l'étude de base sur l'amélioration de la fiscalité en milieu rural, Rapport diagnostic du comité technique⁶¹;
- de l'étude sur la fiscalité locale, document de synthèse, rapport final ;
- des Finances locales, appui conseil, formation et accompagnements des élus locaux, plaidoyer, version finale ;
- du rapport général des premières assises de la décentralisation au Sénégal⁶² ;
- du rapport provisoire mise en œuvre de la seconde phase de l'étude sur le Fonds d'Equipement des Collectivités locales (FECL) ;
- du Symposium « Le Trésor face au défi de la mise en œuvre de l'Acte III de la décentralisation » ;
- de la « Contribution à l'Acte III de la décentralisation »⁶³.

Ces études ou réflexions ont été d'un apport considérable pour cette recherche puisqu'elles ont permis de dresser le bilan critique de mise en œuvre des finances et de la fiscalité locale dans le cadre de la décentralisation. Le symposium « le Trésor face au défi de la mise en œuvre de l'Acte III de la décentralisation » et le séminaire intitulé « Contribution à l'Acte III la décentralisation » organisé par l'Amicale des administrateurs civils, ont été déterminants pour comprendre les insuffisances de la réforme de l'Acte III de la décentralisation mais également d'apprécier les pistes d'amélioration proposées.

D'une manière générale, si la production scientifique consacrée aux finances locales au Sénégal a permis d'avoir de la matière pour comprendre et traiter le sujet, elle privilégie une approche sectorielle. Cela réduit considérablement son apport à l'étude du système financier local sénégalais.

Cette insuffisance de l'approche sectorielle des finances locales au Sénégal, a été comblée en se référant à des recherches en France, qui traitent les finances locales sous l'angle d'un système. Parmi celles-ci, figure l'article de Robert HERTZOG intitulé « Le système financier local : la décentralisation n'est pas le fédéralisme »⁶⁴. Cet article établit une comparaison entre le fédéralisme et la décentralisation en mettant en exergue leurs différences et les

⁶¹ PND Bureau Juridique et Fiscal, juillet 2005.

⁶² Dakar, les 27, 28 et 29 novembre 2007

⁶³ Revue *Administrateur*, n°3 mai 2016, 90 P.

⁶⁴ Dans *Revue internationale de droit comparé*, vol 54, n°2, avril- juin 2002, pp. 613-638.

rapprochements possibles entre les deux systèmes. Il analyse, par ailleurs, l'autonomie des collectivités locales dans le cadre de l'Etat unitaire, notamment celui de la France, en s'intéressant au mode de partage des compétences entre l'Etat et les entités territoriales décentralisées. Sur ce point, il parvient à la conclusion que l'autonomie accordée aux collectivités locales dans le cadre d'un Etat unitaire est limitée, mais celles-ci disposent néanmoins d'une liberté de gestion sur le plan financier et fiscal. Toutefois, selon lui, des menaces pèsent, en France, sur la fiscalité locale qui risquent de remettre en cause l'autonomie financière locale. Cet article pose la problématique de l'étendue et les limites de l'autonomie financière des collectivités locales françaises qui suscitent les mêmes préoccupations en Afrique et au Sénégal.

Le livre de Camille ALLE et Françoise NAVARRE : *Le système financier local français bilan des connaissances et perspectives de recherche* »⁶⁵ constitue, par ailleurs, une référence pour l'étude du système financier local français en ce sens qu'il a le mérite d'aborder le système financier dans sa globalité en traitant les véritables problématiques que pose sa transformation (l'augmentation des charges, la raréfaction des ressources financières et l'étranglement des sources de financement, la question des outils de contrôle et de gestion, etc.).

Tous ces écrits représentent autant d'outils de lecture et de compréhension du système financier local français et un cadre théorique suffisamment important pour repenser la réforme du système financier local sénégalais. Ils vont aussi aider à asseoir une approche systémique des finances locales au Sénégal.

III. Définition des concepts

Il convient auparavant de s'accorder sur la signification des termes qui composent le sujet « la réforme du système financier des collectivités locales sénégalaises ».

Par réforme, on entend « un changement profond apporté dans la forme d'une institution afin de l'améliorer, d'en obtenir de meilleurs résultats »⁶⁶. La notion évoque, au plan juridique, toute modification apportée à une règle ou à une institution en vue de l'améliorer. En fonction du domaine où elle s'applique, on parle de réforme institutionnelle, financière, constitutionnelle, etc.

⁶⁵ Avril 2015, PUCA, 304 P.

⁶⁶Dictionnaire de la langue française « le petit Robert », P.2211.

Le système, quant à lui, peut se définir comme « un ensemble d'éléments liés par un ensemble de relations de telle sorte que toute modification d'un élément va entraîner une modification de certains autres »⁶⁷. J de ROSNAY le conçoit comme « un ensemble d'éléments en interaction dynamique organisé en fonction d'un but ».⁶⁸

Ce qui caractérise alors tout système c'est un ensemble d'éléments interdépendants en interaction et un but visé. De cette définition, il apparaît l'existence d'une diversité de systèmes dont celui financier.

Ce dernier est diversement appréhendé. C'est ainsi que le secteur privé le perçoit comme « l'ensemble des règles, des pratiques et des institutions (bourses de valeurs, banques etc.) qui permettent de mobiliser des capitaux pour les mettre à disposition d'agents en besoin de financement ». ⁶⁹ Cette conception du système financier le fait reposer sur quatre composantes⁷⁰ que sont:

- le marché financier qui assure le financement ;
- les intermédiaires financiers (les banques, compagnies d'assurances ou les sociétés d'investissement) ;
- les agents économiques ayant un besoin de financement ;
- les agents ayant un excédent de financement ou pourvoyeurs de fonds.

Partant de cette définition, le système financier local apparaît comme un dispositif juridique et institutionnel mis en place pour pourvoir au financement et au fonctionnement normal des collectivités locales.

Les collectivités locales se définissent, selon le professeur Demba SY, comme « des portions de territoire national dotées de la personnalité juridique ayant une vocation générale pour les affaires intéressant leurs populations et les intérêts propres dont un conseil élu ou un

⁶⁷ J. LESOURNE *Les systèmes du destin*, Dalloz, 1976.

⁶⁸ J de ROSNAY, *Le Macroscopie*, édition du seuil, 1975.

⁶⁹ [www.doc-etudiant .fr /finance-qr](http://www.doc-etudiant.fr/finance-qr)

⁷⁰ Ibid.

assemblée élue assure librement la gestion ». ⁷¹ Selon Jacques BLANC et Bruno REMOND, elles désignent « des personnes publiques représentatives et non spécialisées » ⁷².

Sur le fondement de ces définitions, la notion de collectivité locale suppose la prise en compte de trois éléments : l'existence d'une personnalité juridique, un élément géographique et l'existence d'organes propres.

D'abord, la personnalité juridique confère une existence juridique à la collectivité locale. Elle lui permet d'être titulaire de droits et d'obligations. En conséquence, la collectivité dispose d'un nom, d'un patrimoine et d'un siège qui l'identifie et la différencie des autres collectivités locales.

Mais en fonction de leur mode de création, les collectivités locales peuvent relever de catégories différentes et acquérir des statuts différents. C'est le cas en France où l'article 72 alinéa 1 de la Constitution dispose que « les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements et les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74... » ⁷³. Cet alinéa précise, par ailleurs, que « toute autre collectivité locale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa ». ⁷⁴

Au Sénégal, les dispositions constitutionnelles relatives aux collectivités territoriales ont évolué.

Dans la constitution de 1963, le constituant avait énuméré trois catégories de collectivités territoriales ⁷⁵ : la Région, la Commune et la Communauté rurale. Celles-ci disposaient d'une

⁷¹ Demba SY, Cours de droit constitutionnel local donné au DEA de Droit public, option décentralisation et gestion des collectivités locales, UFR de Sciences juridiques et politiques, université Gaston Berger, 2003.

⁷² Jacques BLANC et Bruno REMOND, Les collectivités locales, Presses de la fondation nationale de sciences PO et Dalloz, 3^e édition, 1995, p.23.

⁷³ Avec l'Acte III de la décentralisation en France, les départements ont vu leurs compétences modifiées. Celles-ci sont essentiellement tournées vers le social.

⁷⁴ Cf. CC 12 Mai 1964 avec les notes de L HAMON, RDP, p.265.

⁷⁵ L'expression « collectivités territoriales » a été consacrée au Sénégal lors du référendum du 20 Mars 2016. Auparavant, on utilisait le terme « collectivités locales ».

garantie constitutionnelle et ne pouvaient être supprimées qu'après révision de la constitution⁷⁶.

En 2001, la nouvelle constitution n'a pas repris cette énumération. Leur création comme leur suppression relèvent désormais de la loi.

Ensuite, l'élément géographique fait référence aux limites territoriales de la collectivité locale, c'est-à-dire au cadre à l'intérieur duquel s'exercent les affaires locales. En effet, l'étendue territoriale d'une collectivité locale n'est pas fixe ; celle-ci peut varier d'une collectivité locale à une autre. C'est ainsi qu'on trouve des collectivités locales de grande superficie comme des collectivités de petite superficie. Mais celle-ci ne détermine pas forcément la taille de la population⁷⁷.

Enfin, les organes propres désignent les instances de prises de décisions locales qui sont des lieux de matérialisation de la participation des citoyens à la gestion de leurs affaires propres. Suite à la réforme de l'Acte III de la décentralisation, ces organes sont constitués au Sénégal du Conseil départemental et du Conseil municipal⁷⁸. Ainsi, la délibération constitue l'acte juridique décisionnel de la collectivité locale.⁷⁹ « Les collectivités locales apparaissent comme des éléments de la décentralisation ».⁸⁰

Ainsi, le système financier des collectivités locales sénégalaises se présente comme l'ensemble des règles juridiques, des mécanismes financiers et institutionnels, des pratiques et des outils, mis en œuvre par les collectivités locales sénégalaises, en vue de pourvoir à leurs besoins de financement. La fonction principale du système financier local consiste à doter les collectivités locales des moyens financiers nécessaires à la réalisation de leur développement.

⁷⁶ Ismaéla Madior FALL, Op .cit., 203p.

⁷⁷ C'est le cas de Dakar qui n'est très étendu géographiquement, mais qui concentre 1/3 de la population du Sénégal.

⁷⁸ Le Conseil régional et le Conseil rural qui étaient respectivement les organes délibérants de la région et la communauté rurale furent supprimés par la loi N° 2013 - 10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités locales.

⁷⁹ Jacques BLANC et Bruno REMOND, Op. cit. p.24.

⁸⁰ Demba SY , Op. cit .

IV. Le système financier local sénégalais et l'introduction de la performance

Souvent assimilé au régime financier, le système financier local se différencie de celui-ci. Alors que le premier indique l'ensemble des dispositions légales relatives à l'organisation, à l'utilisation et au contrôle des finances locales, le second intègre, au-delà des aspects normatifs, les pratiques et les outils auxquels les acteurs ont recours dans le domaine des finances locales ainsi que les inter relations qui existent entre eux. Contrairement au régime financier qui a pour but d'assurer un bon usage des deniers publics locaux, le système financier permet aux collectivités locales d'assumer la prise en charge de leur fonction de développement local.

Le système financier des collectivités locales sénégalaises a commencé à se mettre en place durant la période coloniale. Son évolution s'est poursuivie après les indépendances où il a acquis ses repères fondamentaux avec notamment l'adoption d'un certain nombre de textes juridiques dont les plus importants étaient constitués du Code général de l'administration communale, du Code général des impôts, de la loi 72-25 du 19 avril 1972 portant création des communautés rurales, etc.

En plus de réglementer l'organisation, le fonctionnement et le contrôle des communes de droit commun, le Code de l'administration communale comportait aussi de nombreuses dispositions à caractère financier portant notamment sur le vote et le règlement du budget de la commune, sur ses recettes (ordinaires⁸¹ et extraordinaires⁸²), sur ses dépenses (ordinaires et extraordinaires)⁸³.

⁸¹ Les recettes ordinaires comprenaient les recettes fiscales, les revenus du patrimoine communal, les ristournes accordées par l'Etat, les contributions du fonds de péréquation intercommunal, principalement.

⁸² Les recettes extraordinaires comprenaient les recettes temporaires ou accidentelles dont les crédits alloués par l'Etat ou des organismes sous forme de fonds de concours pour travaux d'équipement et des recettes occasionnelles (dons et legs, vente des biens communaux, produits de centimes additionnels extraordinaires).

⁸³ Les dépenses ordinaires étaient obligatoires ou facultatives. Les dépenses obligatoires, c'est-à-dire imposées par la loi, devaient faire l'objet d'ouverture de crédits suffisants ; dans le cas contraire, l'autorité de tutelle pourrait réduire ou supprimer les dépenses facultatives. Sont considérées comme obligatoires au sens de l'article 171 du Code de l'administration communale : les dépenses d'entretien des biens mobiliers et immobiliers de la commune, des traitements et salaires du personnel communal, des dépenses des services publics légalement établis, de l'acquittement des dettes exigibles, des dépenses diverses (voirie, cimetières, services d'hygiène, participation au service national de lutte contre etc.). La liste a été étendue par la loi du 26 juillet 1972.

Les dépenses facultatives devaient présenter un caractère d'intérêt communal pour être inscrites au budget. Relevaient de cette catégorie les subventions, l'allocation de bourses et secours scolaires aux élèves ou étudiants poursuivant des études d'enseignement secondaire, technique ou supérieur dans les établissements officiels sis dans le territoire ou à l'étranger.

En ce qui concernait les impôts locaux, ils relevaient du Code général des impôts qui fixait les dispositions relatives à leur assiette, leur taux, et leur perception. Dans le même sillage, la loi 72-25 du 19 avril 1972 portant création des communautés rurales précisait l'organisation, le fonctionnement et le contrôle des communautés rurales⁸⁴, en même temps elle consacrait une bonne partie de ses dispositions aux finances de la communauté rurale, particulièrement au vote et règlement de son budget, à ses ressources et dépenses.⁸⁵

Pour ce qui est des dépenses extraordinaires, elles servaient à financer des travaux de voirie, des constructions, des achats de gros matériel, des améliorations de l'infrastructure, bref elles correspondaient aux dépenses d'investissement de la commune.

⁸⁴ Le conseil rural était l'organe délibérant de la communauté rurale. Il était composé de 2/3 de conseillers élus au suffrage universel et de 1/3 constitué par des membres désignés par les organismes coopératifs représentant les intérêts économiques majeurs du milieu.

De manière générale, le conseil rural réglait par ses délibérations les affaires locales, notamment les modalités d'exercice des droits d'usage (sauf exceptions légalement fixées) dans le terroir, c'est-à-dire l'affectation et la désaffectation des terres du domaine national. Les séances étaient publiques. Les délibérations étaient publiées et pouvaient être attaquées devant les autorités de tutelle d'abord, puis devant la cour suprême.

Le conseil rural votait le budget de la communauté rurale qui devait être approuvé par le conseil régional et le conseil départemental. Il donnait son avis sur tout projet de développement et émettait des vœux sur de nombreuses actions de gestion et exploitations rurales.

Le président du conseil rural était l'organe exécutif du conseil rural. Il était élu parmi les conseillers issus du suffrage universel à la majorité absolue (aux deux premiers tours) ou relative (troisième tour) par le conseil rural. Sont écartés des fonctions de président du conseil rural, les présidents de coopérative, les chefs de village et d'une manière générale tous les conseillers n'exerçant pas une activité rurale à titre principal.

Le Président du conseil rural était officier de l'Etat civil. Il disposait de pouvoirs réglementaires. Il affectait les terres du domaine national dans les conditions fixées par décret, à un individu ou un groupement bénéficiaire ; il prononçait aussi la désaffectation de ces terres et contrôlait l'exercice des droits d'usage, après avis conforme du conseil rural. Il représentait le sous-préfet, et à ce titre, était chargé de la publication et de l'exécution des lois et règlements. Il était en outre chargé d'exécuter les délibérations du conseil rural, et de représenter en justice la communauté rurale.

La loi faisait peser sur le Président de conseil rural un contrôle de tutelle, qui pouvait se traduire par l'exercice d'un pouvoir de substitution, de suspension ou de révocation.

Le budget de la communauté rurale était soumis aux mêmes règles que celui de la commune. Il était chaque année proposé par le sous-préfet, voté par le conseil rural et arrêté par l'autorité de tutelle. Voté en équilibre, le budget est ordonnancé par le sous-préfet.

⁸⁵ Les recettes ordinaires de la communauté rurale comprenaient le produit de la taxe rurale perçue dans la communauté rurale (à l'exception 25% du produit de la taxe destinés à alimenter un fonds de solidarité qui les ristournera aux communautés rurales les plus défavorisées) ; le produit de la taxe sur les animaux, une partie de la contribution foncière (25%) ; l'intégrité des impôts du minimum fiscal, de la contribution des patentes et des licences. Des acomptes sur les impôts directs étaient versés trimestriellement par l'Etat aux communautés rurales.

Les recettes extraordinaires de la communauté rurale étaient constituées des fonds de concours publics, des dons et legs, des emprunts, des participations de l'Etat au budget des groupements ruraux qui pourraient intervenir entre plusieurs communautés.

Les dépenses de la section ordinaire comprenaient les remises allouées aux chefs de village et les dépenses d'entretien des investissements (à l'exclusion de toute dépense du personnel). Les dépenses de la section extraordinaire correspondaient aux dépenses d'investissement. Les dépenses étaient obligatoires et facultatives.

A côté de ces textes législatifs, figurent aussi de nombreux textes réglementaires relatifs au système financier local dont le plus important est certainement le décret 66-510 du 4 juillet 1966 fixant le régime financier des collectivités locales sénégalaises. En tant qu'il dessine l'organisation financière des collectivités locales dans leur ensemble, ce texte réglementaire constitue, le repère fondamental des collectivités locales en matière financière. De ce point de vue, il peut être considéré comme le pilier du système financier local actuel.

En 2004, le système financier local subissait une modification à travers la loi n° 2004-12 du 6 février 2004 portant réforme du code général des impôts. Celle-ci apporta de nouveaux changements à la fiscalité de l'Etat et des collectivités locales. En 2012, une autre réforme fiscale est intervenue avec des effets sur le système financier local. La dernière en date est relative à la loi 2013-10 du 28 décembre 2013 portant code général des collectivités locales.

Malgré ces différentes réformes affectant directement ou indirectement le système financier, les collectivités locales sénégalaises restent confrontées à de nombreuses difficultés et tardent à prendre leur envol.

Qu'il s'agisse aujourd'hui des départements ou des communes, leur dénominateur commun reste la faiblesse des moyens financiers destinés au financement du développement local. Si les communes peinent à mobiliser leurs ressources fiscales, en raison de l'étroitesse de leur assiette fiscale, de l'obsolescence de certains impôts, de l'usage de techniques de recouvrement inefficaces et de l'absence d'une stratégie de mobilisations des impôts locaux, les départements, en tant qu'échelons de programmation et de coordination du développement local, sont dépourvus de fiscalité propre et restent entièrement dépendants des concours financiers de l'Etat. Or, ces transferts financiers se caractérisent par leur faiblesse et se situent largement en deçà des charges effectivement transférées. Le principe de concomitance posé par l'article 282 du Code général des Collectivités locales (CGCL) selon lequel « les transferts de compétences par l'Etat doivent être accompagnés au moins du transfert concomitant aux départements et aux communes des moyens et des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences... » est aujourd'hui inefficace dans sa mise en œuvre. Ce décalage a comme conséquence de placer les collectivités locales dans un déficit financier

Parmi les dépenses obligatoires figuraient : les projets d'investissement prévus au plan mis à la charge de la communauté rurale, l'acquittement des dettes exigibles, l'entretien d'investissements réalisés par la communauté ou avec l'accord de la communauté.

chronique qui les empêche d'assurer la prise en charge réelle des compétences transférées. Il convient, en outre, de déplorer le manque de transparence qui entoure la répartition de ces transferts financiers, c'est-à-dire des Fonds de Dotation de la Décentralisation (FDD) et du fonds d'équipement des collectivités locales (FECL). Celle-ci se fait sans le respect des critères prévus par la loi, mais aussi souvent avec beaucoup de retard. C'est également le cas pour la mise en place des fonds déjà alloués.

Cette ineffectivité des transferts financiers de l'Etat et le manque de moyens financiers posent la faiblesse de l'autonomie locale accordée aux collectivités locales. Cette faiblesse de l'autonomie locale est aussi perceptible à travers la reconnaissance de pouvoirs financiers et fiscaux limités aux collectivités territoriales.

Les collectivités locales sénégalaises connaissent une faible capacité en matière de gestion. Non seulement leur situation financière se caractérise par un manque de transparence, mais elles restent aussi enfermées dans une gestion soucieuse du respect des règles de procédures et oublieuse de la performance. Autrement dit, elles continuent de se prévaloir d'une gestion guidée par une logique de moyens. Or, cette approche de gestion est en déphasage avec celle axée sur le résultat, préconisée par l'OCDE et en cours dans beaucoup de collectivités locales des pays développés comme la France.

En effet, en France depuis la réforme portant loi organique sur la loi des finances, l'Etat s'est engagé dans une gestion par la performance se traduisant par des changements notoires au plan budgétaire et comptable. Néanmoins, malgré l'envergure de cette réforme, la gestion par la performance n'est pas formalisée comme approche au sein des collectivités locales françaises. Ces dernières sont libres d'appliquer ou non des démarches de performance. D'ailleurs, certaines collectivités locales françaises ont devancé l'Etat dans la mise en œuvre de la gestion par la performance qu'elles ont commencé à appliquer depuis 1994. Si les démarches de performance ont entraîné une segmentation des politiques publiques locales dans certaines collectivités territoriales, elles n'ont pas engendré le changement de leur cadre juridique et comptable, resté classique.

Mais la question reste de savoir est ce que l'Etat peut imposer aux collectivités locales l'application des démarches de performance ? Cette question est tranchée par MIGAUD et LAMBERT dans leur rapport au gouvernement

considérant que l'Etat n'est pas attendu sur le terrain de la prescription, mais sur celui de l'animation, de la mutualisation et de la synthèse pour faire progresser les collectivités dans deux domaines : celui de l'efficacité de la dépense et la qualité de la comptabilité⁸⁶.

Cette position défendue en France reste t-elle valable au Sénégal pour la mise en œuvre des démarches de performance par les collectivités locales ?

Les collectivités locales sénégalaises pourront-elles continuer à faire cavalier seul en se contentant d'une logique de gestion axée sur les moyens ? S'il est admis qu'elles devront se conformer à la logique de gestion axée sur les résultats, d'autres questions restent soulevées, à savoir quel contenu donné à la gestion axée sur les résultats ? Les collectivités locales sénégalaises sont-elles prêtes à l'application d'une telle approche ? Y a-t-il des contraintes liées à sa mise en œuvre ? Quels changements implique la mise en œuvre de cette approche ? Quelles conséquences ces changements vont comporter aux plans juridique, administratif, comptable, des procédures, etc. ? Quel est l'impact de la gestion axée sur les résultats sur les collectivités locales ?

Toutes ces interrogations se ramènent à la question centrale de savoir : la réforme du système financier des collectivités locales sénégalaises recommande-t-elle l'adoption de gestion par la performance ?

En attendant de répondre à cette question, il convient de rappeler que la gestion par la performance ou gestion axée sur les résultats, à l'origine dénommée la Gestion Par Objectifs (GPO) , théorisé par Peter DRUCK dans son ouvrage intitulé la pratique dans la gestion des entreprises, a été tout d'abord adopté par le secteur privé avant de devenir le cadre logique (Logframe) destinée au secteur public. Conçu à l'origine pour le département de la défense des Etats unis et adopté par l'Agence des Etats Unis par le développement international (USAID) à la fin des années 1960, il s'agit d'un outil analytique utilisé pour planifier, suivre et évaluer les activités et les projets. Il a été par la suite adopté par la plupart des Etats de l'OCDE avant d'être consacré par le gouvernement canadien dans les années 1990. Durant la même décennie, il s'est transformé en GAR (RBM) dans le cadre de la nouvelle gestion publique. Cette approche est aujourd'hui appliquée dans presque toutes les organisations

⁸⁶ Extrait du rapport au Gouvernement présenté par Alain LAMBERT et Didier MIGAUD, octobre 2006.

internationales (les organismes onusiens, l'Organisation internationale de la francophonie, etc.).

La GAR est

un moyen d'améliorer l'efficacité et la responsabilité de la gestion en faisant participer les principaux intervenants à la définition de résultats escomptés, en évaluant les risques, en suivant les progrès vers l'atteinte de ces résultats, en intégrant les leçons apprises dans les décisions de gestion et les rapports sur le rendement ⁸⁷.

Elle a pour finalité d'arriver à la rationalisation de la gestion des affaires publiques locales en termes de qualité de services rendus aux citoyens et de bonne utilisation des deniers publics. Compte tenu de son champ d'application très vaste et des avantages qu'elle offre, la GAR est devenue un mode de gestion qui s'impose aux collectivités locales sénégalaises. C'est pourquoi, la réponse à la problématique générale posée par le sujet est affirmative. En raison des limites qu'il comporte, le système financier des collectivités locales sénégalaises a besoin d'être réformé pour être plus performant afin de pouvoir répondre avec efficacité à sa fonction de support du développement local.

La réforme du système financier des collectivités locales sénégalaises peut laisser sous-entendre plusieurs compréhensions possibles.

Une première compréhension laisserait penser que le sujet fait appel à la revue et à l'analyse de toutes les réformes intervenues par rapport au système financier des collectivités locales sénégalaises depuis l'indépendance du Sénégal jusqu'à nos jours afin d'en apprécier leur succès et leur échec.

Une deuxième compréhension possible serait de penser que le sujet renvoie à l'étude d'une réforme spécifique du système financier local, comme semble l'insinuer l'usage du déterminant « La », pour en juger la pertinence et le bien fondé.

Mais aucune de ces compréhensions n'est éligible et n'est à prendre en considération dans le cadre de cette étude.

L'option qui guide la compréhension du sujet est celle consistant à analyser le système financier des collectivités locales sénégalaises, en partant au besoin de quelques réformes

⁸⁷ Cf. « gestion participative des projets de développement rural. Outils et méthodes d'intervention », <http://www.membres.lycos.fr/sousarbreapalabre/memoire/2chapitre5.htm>.

intervenues, pour s'interroger ensuite si la nécessité de le réformer ou non, en adoptant une approche de gestion fondée sur la performance.

Ainsi l'objectif principal de cette recherche est de montrer qu'une réforme plus hardie, qui institue la démarche de performance comme mode de gestion des affaires publiques est nécessaires au niveau des collectivités locales sénégalaises pour améliorer l'efficacité du système financier local.

Le résultat attendu sera d'arriver à changer le modèle du système financier local actuel, avec comme point axial la prise en compte de l'exigence de performance par les collectivités locales sénégalaises.

V. Prise en charge de la problématique

La prise en charge de cette problématique recommande l'analyse des différents textes juridiques sur lesquels reposent le système financier local, mais également de s'intéresser aux pratiques en vigueur dans les collectivités locales sénégalaises.

L'ensemble des textes juridiques auxquelles on a recours, constitue les matériaux qui ont servi de base au traitement du sujet. Ces textes se structurent en cinq grandes catégories que sont :

- les textes d'ordre constitutionnel ;
- les textes d'ordre financier ;
- les textes d'ordre fiscal ;
- les textes d'ordre administratif et institutionnel ;
- les textes d'ordre comptable.

La démarche méthodologique privilégiée pour traiter le sujet a été de revisiter l'ensemble documentation écrite (textes de lois, ouvrages, encyclopédies, revues, rapports, actes de séminaires et colloque, études, etc.) consacrée à la décentralisation, aux finances publiques, aux finances locales et la démarche de performance au Sénégal et dans le reste du monde pour faire le point sur l'état de la recherche. Cette étape a permis ensuite d'élaborer la contribution de l'étudiant- chercheur à la recherche. En raison du caractère pratique du sujet, il était important d'intégrer la réalité de terrain. A ce titre, des enquêtes ciblées, sous forme d'entretien, ont été menées auprès d'acteurs de la décentralisation pour corroborer et compléter les informations théoriques issues de l'exploitation documentaire.

La démarche méthodologique adoptée a ensuite privilégié une étude comparée entre le Sénégal et la France qui est la source matérielle du Droit Sénégalais d'une part ; entre le Sénégal et d'autres pays, notamment ceux de la sous-région (Mali, Burkina, Bénin, Niger, etc.) avec qui il partage un espace communautaire, à savoir l'Union économique monétaire Ouest Africaine (UEMOA). Cette approche comparée permet d'élargir le champ de l'étude en mesurant le système financier local en vigueur dans les collectivités locales sénégalaises par rapport à un autre cadre référentiel en cours ailleurs. L'enjeu est de pouvoir juger si le Sénégal est en avance ou en retard par rapport aux autres pays sur tel ou tel point. Dans le dernier cas, des réformes pourraient être proposées pour une mise à niveau.

Toutes les réformes intervenues ne serviront pas de support d'analyse du système financier des collectivités locales sénégalaises. Seules celles intervenues en 2004 et 2012 dans le domaine fiscal et l'Acte III de la décentralisation, qui procède la loi 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités locales du Sénégal, seront prises en compte. Ce choix s'explique par le fait que les réformes fiscales de 2004 et de 2012, comparées aux réformes fiscales antérieures, sont celles qui ont apporté des ruptures de fond au système fiscal sénégalais. Pour preuve, la réforme de 2012 avait pour objet de « refondre totalement le dispositif fiscal afin de le rendre plus lisible et mieux articulé aux objectifs poursuivis dans le cadre de la politique économique et sociale du pays »⁸⁸. De plus, quatre (4) finalités majeures lui ont été assignées, à savoir :

- améliorer la qualité du dispositif fiscal ;
- accroître le rendement budgétaire de l'impôt par l'élargissement de l'assiette ;
- promouvoir une meilleure justice fiscale et le consentement à l'impôt ;
- mettre en place un droit fiscal commun incitatif pour promouvoir la croissance économique et améliorer l'environnement des affaires.

En ce qui concerne la loi 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités locales du Sénégal, elle a introduit un changement de paradigme dans la politique de décentralisation en impulsant une dynamique de développement du pays à partir de territoires viables, compétitifs et porteurs de développement. En outre, « elle offre un espace adéquat à la construction des bases de territorialisation des politiques publiques »⁸⁹.

⁸⁸ Exposé des motifs de la loi 2012 – du 30 décembre 2012 portant nouveau Code général des impôts du Sénégal.

⁸⁹ Exposé des motifs de la loi 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des collectivités locales du Sénégal.

Enfin, cette loi se propose de corriger « l'inefficience et l'incohérence des mécanismes de financement local »⁹⁰ en renforçant les moyens financiers des collectivités territoriales à travers l'expérimentation de mécanismes de financement innovants.

L'analyse du système financier des collectivités locales fait ressortir les limites liées à la non-maîtrise par les collectivités locales de leur espace financier et une aptitude insuffisante à la gestion financière, mais aussi l'échec des réformes entreprises pour améliorer son efficacité.

Elle met par ailleurs en évidence la nécessité pour les collectivités de favoriser une nouvelle rationalité tendant à renforcer leur autonomie financière et à leur conférer une liberté plus accrue vis-à-vis de l'Etat.

Notre étude se structure en deux parties autour de ces différents points.

Le système financier local sénégalais est peu performant. En effet, le manque de performance du système financier des collectivités locales sénégalaises se justifie en raison des limites du système financier et à l'échec des réformes jusqu'ici engagées sur le plan financier et fiscal.

S'agissant des limites, on note que les collectivités locales ont une maîtrise limitée sur leur espace financier entièrement contrôlé par l'Etat. Cela se traduit par une autonomie financière piégée et des difficultés en matière de mobilisation des ressources financières. En outre, les limites du système financier se traduisent par une aptitude insuffisante à la gestion financière. Les collectivités locales continuent d'avoir recours à une gestion classique qui manque de transparence, enfermée dans des règles de procédures et oublieuse de la performance. Cette aptitude insuffisante à la gestion découle de limites institutionnelles avérées qui mettent en exergue l'absence de statut de l' élu local et l'inexistence d'une administration performante. En ce qui concerne l'échec des réformes engagées par l'Etat dans les collectivités territoriales, il procède d'une réforme par la fiscalité insatisfaisante et d'une réforme par l'incitation mal réussie. En effet si la réforme fiscale de 2004 a été de portée limitée, celle de 2012 a été mal engagée. A cela s'ajoute le fait que les dispositifs de financement incitatif que l'Etat a mis en place en faveur des collectivités territoriales, en l'occurrence le programme national de développement local, le Cadre de Dépenses à Moyen Terme et le fonds d'appui et de

⁹⁰Ibid.

péréquation des collectivités locales n'ont pas produit les effets attendus. Ces dispositifs ont soit échoués, soit enregistré des résultats mitigés (Première partie).

On peut sans doute présenter le système financier local comme un système en réformation. En effet, face aux limites et échec des réformes engagées, il devient nécessaire de procéder à des réformes de fond pour rendre le système financier local performant. Cette recherche de performance passe par une nouvelle rationalité dans le renforcement de l'autonomie financière des collectivités locales et l'allègement de l'encadrement étatique se traduisant par la reconnaissance de plus de pouvoirs en matière financière et fiscale. La performance du système financier local exige également de la part des collectivités locales une gestion financière modernisée. Le souci de rationalisation de la gestion financière locale devrait conduire à l'adoption d'une nouvelle approche fondée sur la gestion axée sur les résultats. Celle-ci implique une orientation nouvelle dans processus de conduite des interventions locales par l'identification des besoins, la planification, le suivi et l'évaluation. Toutefois, le succès de la mise en œuvre de cette option dépend des conditions de son appropriation au plan institutionnel et de la nécessaire adaptation des appareils normatifs et processuels (seconde partie).

PREMIÈRE PARTIE

UN SYSTÈME FINANCIER PEU PERFORMANT

Les finances locales, à l'image des finances de l'Etat, sont régies par un ensemble de règles qui fixent leur provenance et les conditions de leur utilisation. Il est cependant rare que les Etats énoncent dans leur loi suprême des dimensions de nature plus qualitative tenant aux conditions mêmes de la gestion des deniers publics et des politiques publiques. Pourtant, pour sa part, le Sénégal a affirmé dans le préambule de sa constitution du 22 janvier 2001 son attachement à la transparence⁹¹ dans la conduite et la gestion des affaires publiques ainsi qu'au principe de bonne gouvernance⁹².

Cependant, malgré cette volonté affichée par les pouvoirs publics sénégalais, et sans doute inspirée par les organisations financières internationales comme le Fonds Monétaire International (FMI), qui constitue une avancée importante vers le perfectionnement de son système financier⁹³, le Sénégal n'a pas réellement réformé son approche budgétaire à la différence de certains pays africains comme le Bénin⁹⁴, lequel a réformé depuis 2005 son cadre de gestion publique pour l'orienter vers les résultats et la recherche de l'efficacité. Son système de gestion des finances publiques reste encore traditionnel et comporte, selon Joël Darus Eloge ZODJIHOUE⁹⁵ « de nombreuses limites en raison du fait qu'il repose sur un modèle uniquement structuré par la nature des moyens et contrôlé par la régularité au regard de la réglementation » faisant qu'il n'est plus adapté à l'ère des temps modernes. Sur ce point précis, le diagnostic des finances publiques du Sénégal, effectué en 2002 sous l'impulsion des

⁹¹David ABIKER dans son article intitulé «La communication financière : de l'acte de transparence à l'outil opérationnel », RFFP, N° 71, 2000, p. 72, comprend par transparence le caractère de ce « qui a un fonctionnement clair par quiconque, que l'on ne cherche pas à dissimuler à l'opinion »

⁹² Le Sénégal dispose d'un programme national de bonne gouvernance (PNBG) depuis 2007. Ce programme définit le cadre général de la gouvernance, analyse la situation, fixe les orientations stratégiques en matière de bonne gouvernance, les objectifs, stratégies et programmes par composante avec des précisions sur le coût global du programme.

⁹³Suite à l'évaluation menée en 2002 avec l'aide des bailleurs de fonds, le Sénégal, pour améliorer sa gestion des finances publiques, a procédé à une réforme du code des marchés publics ainsi que le système budgétaire et financier.

⁹⁴ Le Bénin a adopté la Gestion axée sur les résultats depuis 2005, consacré à travers le décret n° 2005- 789 du 29 décembre 2005 portant. Ce texte fait obligation d'inscrire toute activité relative à la gestion budgétaire axée sur les résultats en République du Bénin dans le cadre de ce document de stratégie. (Cf., CAFRAD et Fondation Hanns Seidel, séminaire de haut niveau à l'intention des décideurs politiques et des administrateurs sur la gestion axée sur les résultats, l'expérience du Bénin en matière de gestion axée sur les résultats, Tanger, 28-30 janvier 2013)

⁹⁵Joël Darus Eloge ZODJIHOUE, « la gestion axée sur la performance et les résultats appliquée à la gestion des finances publiques : préparation et mise en place du budget axé sur la performance et les résultats », communication lors du séminaire sur l'opérationnalisation de la gestion axée sur les résultats, Bénin 25-28 mai 2009, www.cafrad.org/.../Pr%C3%A9paration_et_mise_en_place_d'une_gestion_ax%C3%A9e_sur_la_performance_et_les_resultats.PDF.

baillleurs de fonds, a établi que « la préparation des dépenses et la formulation du projet de loi des finances restent fondées sur une logique de moyens et non de résultats. En matière d'exécution du budget de l'Etat, le cadre réglementaire actuel privilégie les contrôles a priori qui restent centralisés au niveau du Ministère chargé des finances pour toutes les dépenses effectuées par les services situés dans la région de Dakar. Cette procédure centrale d'exécution des dépenses apparait longue et complexe, ce qui explique le recours fréquent à des procédures dérogatoires de droit commun »⁹⁶.

Ces limites du système financier étatique se retrouvent quasiment à l'identique dans celui des collectivités locales sénégalaises.

Celles-ci restent encore régies par un système de gestion classique des finances locales, qui n'intègre pas la performance comme paradigme.

Ainsi, les budgets locaux privilégient une logique exclusive de ressources au détriment d'une approche de résultats⁹⁷. Ce faisant, le manque de rationalité budgétaire conduit les acteurs à se focaliser plutôt sur des actions à réaliser que sur des politiques⁹⁸ à mettre en œuvre. Les ressources financières locales sont rarement orientées vers des secteurs prioritaires⁹⁹ correspondant aux préoccupations des populations locales. Il s'y ajoute que l'absence d'exigence de résultats rend impossible toute mesure d'impact des actions sur les cibles¹⁰⁰.

On peut penser que c'est pour améliorer la fonctionnalité du système financier local, déjà très réduite, que l'Etat avait entrepris une série de réformes touchant les finances locales. Celles-ci se sont traduites en 2007 par la modification des articles 58, 60 et 63 de la loi 96 -07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, aux communes, et aux communautés rurales, relatifs aux modalités d'alimentation et de répartition du Fonds de Dotation de la Décentralisation (FDD) ; par la création et la mise en œuvre du Programme national de Développement local (PNDL) en 2008, et l'application du cadre de dépenses à moyen terme,

⁹⁶Ministère de l'économie et des finances du Sénégal, centre d'étude de politiques pour le développement, « réformes du système budgétaire au Sénégal », p. 14.

⁹⁷Comme c'est le cas de la gestion axée sur les résultats (GAR).

⁹⁸Dans le cadre de la GAR les politiques sont segmentées autour de programmes.

⁹⁹L'hygiène et la salubrité, la santé, l'éducation, le développement économique local, etc.

¹⁰⁰L'impossibilité réside dans l'absence d'indicateurs de résultats dans le budget traditionnel.

en 2005, à titre expérimental, à certaines collectivités locales, etc. Cependant, malgré les nombreux efforts consentis allant dans ce sens, ces réformes se sont soldées par un échec.

Cet échec est imputable à un certain nombre de limites inhérentes au système financier local sénégalais (chapitre 1) qui ont conduit à une succession d'échecs s'agissant des réformes engagées par l'Etat (Chapitre 2).

CHAPITRE I

**LES LIMITES FINANCIÈRES ET INSTITUTIONNELLES DU SYSTÈME
FINANCIER LOCAL**

Le plan d'action Décentralisation 2003-2005 précisait que « les collectivités locales doivent susciter de véritables politiques publiques soucieuses d'apporter des réponses concrètes aux attentes légitimes des populations »¹⁰¹. Même si ce plan d'action ne donne pas un contenu aux attentes légitimes des populations, on peut estimer que celles-ci renvoient à l'aspiration par les populations locales à un mieux-être social, notamment dans les domaines de compétences qui relèvent normalement des collectivités locales (l'éducation, la santé, la culture, l'action sociale, etc.). Cette aspiration exprimée par le plan d'action Décentralisation 2003-2005 est restée un simple vœu pieux quand on sait que dans la réalité les collectivités locales souffrent d'un important manque de moyens¹⁰² pour répondre à cette attente. Non seulement la capacité d'investissement au niveau local reste faible en raison d'une capacité d'autofinancement relativement réduite¹⁰³, mais les collectivités locales ont de grandes difficultés en matière de gestion de leurs ressources financières. Ces limites du système financier local mettent en évidence une maîtrise limitée de l'espace financier local (Section I) et une aptitude insuffisante à la gestion financière (Section II).

¹⁰¹ MINT-MDCL-PLAN D'ACTION, *les grands principes*, 2003, p.9.

¹⁰² Ministère de la décentralisation et des collectivités locales, Rapport général des premières assises de la Décentralisation au Sénégal, Dakar, les 27, 28 et 29 novembre 2007, 47p.

¹⁰³ MINT-MDCL-PLAN D'ACTION, Op. Cit., p. 10.

SECTION 1

UNE MAÎTRISE LIMITÉE DE L'ESPACE FINANCIER LOCAL

« Le processus de décentralisation consiste en un double mouvement : d'une part, redistribuer les compétences du haut vers le bas afin de régler les problèmes au niveau où ils se posent concrètement ; d'autre part, rapprocher les citoyens de l'exercice des décisions touchant à leur avenir »¹⁰⁴. Dans cette optique, l'Etat a transféré aux collectivités locales sénégalaises en 1996¹⁰⁵ neuf (9) domaines de compétences¹⁰⁶ marquant ainsi une étape importante dans l'approfondissement de la décentralisation au Sénégal avec l'érection des régions en collectivités locales. Mais ce transfert de compétences opéré par l'Etat interroge la capacité des collectivités locales à prendre correctement en charge les missions qui leur sont confiées, et ce d'autant plus que, dans la réalité, elles développent de faibles capacités d'autofinancement et restent pour l'essentiel tributaires des transferts financiers de l'Etat et de l'aide extérieure¹⁰⁷. En outre, malgré l'autonomie financière qui leur est conférée, les collectivités locales sénégalaises continuent de souffrir d'une grande présence de l'Etat qui agit en acteur concurrentiel dans le champ des finances locales à travers un autoritarisme relativement prononcé. Il y a tout lieu de penser que l'autonomie financière accordée aux collectivités locales est « piégée » (Paragraphe 1), ce qui n'est pas sans occasionner une difficile mobilisation des ressources financières locales (Paragraphe 2).

PARAGRAPHE 1 : UNE AUTONOMIE FINANCIÈRE « PIÉGÉE »

L'autonomie financière apparaît comme un principe fondamental en matière de décentralisation. Ce n'est donc point un hasard si elle « a été et demeure au centre des préoccupations du juriste depuis près d'un siècle »¹⁰⁸. Selon les époques et en fonction des

¹⁰⁴HERZOG, P., *L'économie à bras le corps*, Paris, éditions sociales, 1982, 310 p.

¹⁰⁵Le transfert des compétences au Sénégal a été consacré en 1996 par la loi 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales. Ce texte a été abrogé et remplacé par la loi 2013 -10 du 28 décembre 2013 portant code général des collectivités locales.

¹⁰⁶Il s'agit des domaines ; de l'environnement et la gestion des ressources naturelles ; la santé, la population et l'action sociale ; la jeunesse, les sports et loisirs ; la culture, l'éducation ; la planification ; l'aménagement du territoire, l'urbanisme et l'habitat.

¹⁰⁷L'aide extérieure renvoie à l'apport des ONG et à la contribution de la coopération décentralisée.

¹⁰⁸Landry Ngono TSIMI, *L'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales décentralisées : l'exemple du Cameroun*, Thèse de Doctorat, Université Paris-Est Créteil Val-de-Marne, sept 2010, 560 p.

spécificités, les auteurs l'ont diversement définie sans toutefois arriver à une définition consensuelle. A cet égard, 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 »¹⁰⁹. Néanmoins, il est possible de la présenter comme un corolaire du principe de la libre administration des collectivités locales¹¹⁰.

En tant que condition d'existence substantielle de la décentralisation¹¹¹, l'autonomie financière est aujourd'hui partout consacrée par les Etats modernes dans la loi ou dans la constitution. Si dans certains pays comme la France¹¹² ou bien le Cameroun¹¹³, le principe a fait l'objet d'une consécration constitutionnelle à travers son inscription dans la loi fondamentale, au Sénégal, l'autonomie locale est simplement affirmée dans les textes législatifs. A ce propos, l'article premier du Code général des collectivités locales¹¹⁴ dispose : « Les collectivités locales sont dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière (...) ».

Théoriquement, elle confère aux collectivités locales la faculté de disposer de budgets et de ressources propres ainsi que d'une liberté de décision et d'action en matière financière et fiscale. C'est plus ou moins le sentiment exprimé par André ROUX quand il note que « (...) L'autonomie financière revêt une double dimension. En premier lieu, c'est la reconnaissance d'une capacité juridique de décision qui, en matière de recettes, implique un véritable pouvoir

¹⁰⁹ Robert HERTZOG, « l'ambiguë constitutionnalisation des finances locales », actualité juridique, droit administratif, mars 2003, p. 548.

¹¹⁰ André DELCAMP, « principe de subsidiarité et décentralisation », *RFDC*, 1995, p. 609, c'est le cas aussi de Loïc PHILIP « qui pense qu'il est indissociable de la libre administration », dans *les cahiers du Conseil Constitutionnel*, n°12/2000, p.96.

¹¹¹ Voir à ce propos Loïc PHILIP, « L'autonomie financière des collectivités territoriales », les cahiers du conseil constitutionnel, n° 12/2000, p. 96, Pierre LALUMIERE, *Les Finances publiques*, A. Colin, 1976, p. 153, Théodore HOLO, « La décentralisation au Bénin : mythe ou réalité ? », *Revue béninoise des sciences juridiques et administratives*, n°7, décembre 1986, p.1.

¹¹² Ce principe est affirmé en France par l'article 72-2 de la constitution réaffirmé à travers les articles L1114-1 et L1114-4 du code général des collectivités territoriales françaises, http://codes.droit.org/cod/collectivites_territoriales.pdf.

¹¹³ Cf. article 55 de la constitution camerounaise du 2 juin 1972 qui dispose que « les collectivités territoriales jouissent de l'autonomie financière pour la gestion des intérêts régionaux et locaux ».

¹¹⁴ La loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant code général des collectivités locales du Sénégal a abrogé et remplacé la loi 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des collectivités locales et la loi 96-07 portant de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales.

fiscal, le pouvoir de créer et de lever l'impôt et, qui en matière de dépenses implique la liberté de décider d'affecter les ressources à telle ou telle dépense. En second lieu, c'est la possibilité pour les collectivités régionales ou locales d'assurer le financement de leurs dépenses par des ressources propres en volume suffisant »¹¹⁵.

Cependant, dans la pratique, la mise en œuvre de ce principe pose problème, notamment dans les collectivités locales d'Afrique noire francophone. C'est aussi le constat fait par Alexis ESSONO OVONO quand il écrit : « Lorsqu'on observe l'évolution de ces pays depuis les années 1990, on constate que les collectivités locales sont de plus en plus sollicitées par les pouvoirs centraux pour participer à l'effort de développement alors qu'elles ne jouissent pas encore des compétences juridiques et des moyens financiers correspondants ». ¹¹⁶ Au Sénégal, la mise en œuvre de l'autonomie financière se trouve piégée par l'absence d'un pouvoir financier local (A), et la survivance d'une tutelle financière (B).

A. L'absence d'un pouvoir financier local

L'absence d'un pouvoir financier est une caractéristique fondamentale des collectivités locales sénégalaises. Ainsi, malgré la consécration constitutionnelle du principe de la libre administration par l'article 102 de la constitution, les collectivités locales ne disposent encore que d'une autonomie financière relative. Leur pouvoir de décision en matière financière reste limité par « la centralisation dans la production des normes juridiques et dans celui de la gestion des finances publiques »¹¹⁷. Cette absence de réel pouvoir financier des collectivités locales se manifeste par la centralisation de la chaîne fiscale d'une part (1) et la faiblesse du pouvoir de décision des collectivités locales en matière financière et fiscale d'autre part (2).

1. La centralisation de la chaîne fiscale

Comme l'Etat, les collectivités territoriales ont la possibilité de recourir à l'impôt pour financer leurs dépenses.¹¹⁸ Ainsi, la fiscalité joue une fonction de support dans le financement

¹¹⁵ André ROUX « L'autonomie financière des collectivités locales en Europe », rapport introductif, Annuaire international de justice constitutionnelle, 2006, p. 499.

¹¹⁶ 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 », http://afrilex.Ubordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/4_1_autonomie_financiere_des_collectivites_locales_en_Afrique_francophone_le_cas_du_Cameroun_de_la_Cote_d'Ivoire_du_Gabon_et_du_Senegal.

¹¹⁷ Robert HERTZOG, Op. cit., 2002, p. 613.

¹¹⁸ Michel BOUVIER, Op. cit., 43.

du développement local. En France, elle représente moins de la moitié des ressources de l'Etat (49% des recettes de l'Etat)¹¹⁹ et constitue l'une des principales sources de financement des collectivités locales au Sénégal, soit 35% du total des ressources utilisées¹²⁰, ce qui représentent vingt-cinq milliards (25 000 000 000) de franc CFA en valeur absolue¹²¹.

Cette part importante de la fiscalité dans le développement local comme national explique en partie la centralisation que l'Etat exerce sur la chaîne fiscale¹²² locale. Cette centralisation de la chaîne fiscale se présente selon Robert HERTZOG dans les termes suivants : « Les impôts locaux, créés et régies par la loi, sont entièrement gérées par des services de l'Etat, qui détiennent les informations sur l'assiette (cadastre), les registres de contribuables, émettent les avis d'imposition, traitent les réclamations et le contentieux, encaissent les produits et supportent les pertes de recettes dues aux erreurs, fraudes ou défaillances de paiement des redevables »¹²³. En France comme au Sénégal, la notion de centralisation de la chaîne fiscale ne s'applique qu'aux impôts locaux.

En effet, si d'un pays à un autre, ces derniers varient selon leur contenu¹²⁴, au Sénégal, la notion renvoie aux impôts personnels (impôts du minimum fiscal, TRIMF¹²⁵, taxe rurale), aux impôts fonciers (bâti, non bâti, surtaxe foncière) et aux impôts professionnels (patente, licence). La gestion de ces impôts fait intervenir exclusivement l'Etat à travers le service des impôts et du Trésor, respectivement pour la détermination de leur assiette et leur recouvrement.¹²⁶

¹¹⁹ Jean Luc ALBERT, Luc SAÏDJ, *Finances publiques*, 8^e édition, Dalloz, 2013.

¹²⁰ MINT-MDCL-PLAN D'ACTION, Op. cit, p. 10.

¹²¹ Enquête sur la fiscalité locale au Sénégal réalisée par l'observatoire sur la fiscalité locale, 30 juillet 2012, p.5.

¹²² Par chaîne fiscale, on entend le processus de prélèvement de l'impôt qui va de la phase de détermination de l'assiette au recouvrement en passant par l'émission des rôles d'imposition.

¹²³ Robert HERTZOG, Op. cit., p. 614.

¹²⁴ Pendant longtemps en France, on désignait les impôts locaux sous l'appellation des quatre vieilles qui regroupaient : la taxe d'habitation, la taxe professionnelle, la taxe foncière sur les propriétés bâties et la taxe foncière sur les propriétés non bâties. Mais il faut noter qu'en 2010, la loi des finances, validée par le Conseil constitutionnel le 29 décembre 2009, a supprimé définitivement la taxe professionnelle (TP), considérée comme un impôt anti économique, pour toutes les entreprises depuis le 1^{er} janvier 2010. La TP est remplacée par une Contribution Economique Territoriale (CET), qui comportera une part foncière et une part assise sur la valeur ajoutée. Ainsi les collectivités territoriales bénéficieront de la totalité du produit de la CET et de la nouvelle imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux, ainsi que du transfert d'impôts d'Etat.

¹²⁵ Taxe représentative de l'impôt du minimum fiscal. Elle fait partie des recettes de fonctionnement de la commune, conformément à l'article 195 du CGCL.

¹²⁶ Article 67 de la constitution du Sénégal du 22 janvier 2001.

En matière de détermination de l'assiette, l'obligation d'asseoir l'impôt sur la base des faits constatés le 1^{er} janvier de l'année induit un travail de recensement à cette date de toutes les propriétés, personnes et activités passibles de l'impôt.¹²⁷ Ce travail, qui dure environ trois mois, est effectué sur le terrain par les agents de la Direction générale des Impôts et Domaines (DGID), notamment par les contrôleurs dans des secteurs géographiques délimités. Par exemple dans la commune de Ziguinchor¹²⁸, la méthodologie appliquée en matière de recensement de l'assiette¹²⁹ consistait à diviser la commune en vingt-six (26) quartiers¹³⁰. Ensuite, des questionnaires ont été élaborés, avec une phase de communication et de sensibilisation des populations locales sur les objectifs et modalités des recensements. Les équipes d'enquêtes, constituées de dix-sept (17) professionnels (dont un conseiller municipal, d'un agent municipal membre de la cellule d'adressage et de trois (3) agents de cadastre, ont été par la suite formées et organisées sur le terrain selon une méthode¹³¹, et réparties en huit (08) groupes de deux (02) pour les deux premières semaines. Cela a permis après cinq semaines de recensement de boucler quatorze (14) quartiers sur les vingt-six (26), d'effectuer six mille sept cent quatorze (6714) visites et de renseigner onze mille cinq cent seize (11 516) questionnaires.

Cependant, malgré cette expérience forte intéressante développée à Ziguinchor pour la mise à jour de la matière imposable dans cette commune en vue d'une meilleure exploitation du plan cadastral, le travail de recensement de la matière imposable constitue en général le maillon faible de la détermination de l'assiette. En effet, en matière de détermination d'assiette fiscale, le Sénégal, à l'image des pays comme la France, a opté pour le système déclaratif qui oblige le contribuable redevable à déclarer, chaque année, ses impôts auprès des services fiscaux selon la période définie par le Code général des Impôts (CGI). Ce système déclaratif appliqué aux impôts d'Etat est également celui qui prévaut pour les impôts locaux. C'est le cas pour la

¹²⁷ Ibrahima MBAYE, Op.cit p.73.

¹²⁸ Commune située dans le sud du Sénégal faisant frontière avec la Gambie, la Guinée et la Guinée Bissau.

¹²⁹ Ce travail de recensement de l'assiette dans la commune de Ziguinchor est entrepris par la DGID avec l'appui de l'Agence de Développement municipal (ADM) « pour la mise à jour de la matière imposable dans cette commune en vue d'une meilleure exploitation du plan cadastral et d'accompagner son programme informatique de modernisation et déconcentration de la chaîne fiscale au niveau des services extérieurs » (Cf. Rapport final sur le recensement de l'assiette fiscale des contribuables en matière d'impôts locaux dans la commune de Ziguinchor, Cabinet Mamina Camara, 2010, 68 p.).

¹³⁰ Vingt et un (21) sur les vingt-six (26) quartiers ont fait l'objet d'un adressage pour faciliter le repérage, à l'exception de cinq (5) d'entre eux.

¹³¹ Tous les enquêteurs ont été codifiés avec des lettres et les quartiers numérotés de 1 à 26, ceci pour déterminer les numéros de dossiers.

patente (article 333 du CGI), pour la contribution globale unique (article 147 du CGI), pour la contribution globale foncière (article 79), etc. L'avantage d'un tel système est qu'il est basé sur la confiance et mise sur la responsabilisation du contribuable. Mais la mise en œuvre d'un pareil système semble inadaptée au Sénégal où l'économie est essentiellement informelle. La plupart de ceux qui exercent une activité économique ne sont pas connus des services fiscaux, autrement dit ne sont pas formellement identifiés et répertoriés. Dans ce cas, les contribuables qui ne déclareront pas leurs impôts ne pourront pas faire l'objet de mise en demeure par les services fiscaux. C'est pour cette raison que le service des impôts a souvent recours au recensement. La difficulté majeure de la mise en œuvre de cette option se trouve dans le manque de personnel des services fiscaux d'une part et dans l'absence d'un système d'adressage des zones à recenser d'autre part. Cela lui enlève toute possibilité d'être un procédé régulier et efficace de détermination de l'assiette fiscale. Néanmoins, il demeure un palliatif au système déclaratif.

Une fois achevé, le recensement est suivi par la mise à jour du fichier général des contribuables et des anciens dossiers. Cette phase aboutit à la production des pré-matrices (répertoires) qui contiennent la liste des contribuables répertoriés, les éléments déclarés ainsi que les impôts sortis. A ce niveau, il est procédé à toutes vérifications¹³² et corrections¹³³ nécessaires. Ainsi les contribuables répertoriés qui n'avaient pas fait de déclaration de leurs impôts feront l'objet de mise en demeure par le service des impôts. Ensuite intervient la codification et le traitement automatique¹³⁴ des données fiscales qui aboutit à la confection des rôles d'impôts. C'est au terme de ce processus que le rôle¹³⁵ est établi en tant que décision administrative qui fixe, pour chaque contribuable, les éléments pour l'assiette, liquide l'impôt et forme à la fois le titre de recette et le titre exécutoire¹³⁶. « Plus précisément, il présente la

¹³² La Direction générale des Impôts et Domaines peut procéder à un contrôle de conformité de la déclaration avec sa comptabilité.

¹³³ S'il est avéré, à l'issue du contrôle effectué, que le contribuable a minoré ses déclarations, la DGID peut opérer à un redressement fiscal à travers une reprise du montant des droits éludés.

¹³⁴ Ce traitement automatique des données fiscales est aujourd'hui possible grâce à la disposition de la DGID d'un système informatique de gestion des impôts et taxes du Sénégal (SYGTAS). Pendant longtemps, ce traitement automatique était assuré par la Direction du Traitement automatique de l'information (DTAI), situé au Ministère de l'économie et des finances.

¹³⁵ Le rôle est un titre de perception établie par la Direction générale des Impôts et des Domaines sur la base duquel sont recouvrés les impôts directs et taxes assimilées, www.impots.etdomaines.gouv.sn/fr/glossaire/rôle-d'imposition

¹³⁶ Ibrahima MBAYE, Op.cit., p. 74.

liste des contribuables indiquant pour chacun la base taxable ; et comporte trois éléments distincts :

- le détail des informations relatives à la base d'imposition qui fournit des informations sur l'identité du contribuable (noms, prénoms et adresses), les bases d'imposition, la nature des contributions et des taxes, le montant des sommes et le recouvrement ;
- l'état récapitulatif des feuillets du rôle qui fait apparaître pour l'ensemble du rôle le montant des sommes à recouvrer ;
- l'état récapitulatif général qui fait ressortir par nature d'imposition la répartition des sommes à recouvrer et apporte des indications sur les dates d'émission et de mise en recouvrement du rôle. Il comporte la signature du Directeur des impôts et domaines agissant par délégation du Ministère de l'économie et des finances. Cette formalité confère au rôle son caractère exécutoire »¹³⁷.

Une fois établi par la DGID, le rôle est ensuite transmis au Trésor pour être pris en charge et recouvré. Selon les modalités définies par la loi pour chaque type d'impôt, le recouvrement se fait : par voie de rôle, de retenue ou par anticipation (voir plus loin partie portant sur les techniques de recouvrement).

La détermination de l'assiette fiscale tout comme le recouvrement de la fiscalité locale échappent presque dans les tous cas étudiés aux collectivités locales pour échoir exclusivement aux services de l'Etat (les impôts et domaines et le trésor). Cette situation communément désignée par les collectivités locales et les spécialistes des finances locales sous l'appellation de centralisation de la chaîne fiscale¹³⁸ constitue une entrave de taille au libre exercice du principe de l'autonomie financière.

En effet, il paraît paradoxal que les exécutifs locaux, chargés de la prescription de l'exécution des recettes, n'interviennent pas de façon active dans le déroulement de la procédure fiscale. L'établissement des rôles, qui devrait être un de leurs attributs légaux en matière fiscale, leur échappe totalement au profit des fonctionnaires des impôts et domaines qui, s'ils maîtrisent les aspects techniques de cette opération, ignorent parfois les préoccupations ou choix des collectivités locales en matière fiscale.

¹³⁷ Ibid., p. 74

¹³⁸ La centralisation de la chaîne fiscale n'est une exclusivité Sénégalaise, elle en cours dans beaucoup de pays africains : Mali, Burkina, Algérie, Bénin, Cameroun, Côte d'Ivoire, Niger, Mauritanie, etc. (CF., Cités et gouvernements locaux unis d'Afrique avec l'appui des Cités Alliances,).

En dehors de ce qu'elle porte atteinte à l'autonomie financière des collectivités locales, la centralisation de la chaîne fiscale pose dans la réalité d'autres séries de problèmes qui influent négativement sur la gestion de la fiscalité locale. Il y a d'abord le fait que le service des impôts, qui établit l'assiette fiscale et confectionne les rôles des collectivités locales, tous ordres confondus, n'est représenté qu'à l'échelle régionale¹³⁹. L'absence de représentation de ce service au niveau infra régional occasionne des difficultés dans l'élaboration de l'assiette, en termes de surcharge de travail, en raison du nombre élevé de collectivités locales de base pouvant exister au niveau d'une région, surtout au regard de l'effectif réduit du personnel dont dispose ce service. L'inconvénient principal réside dans le défaut de maîtrise par ce service de l'assiette fiscale des collectivités locales infra régionales. La distance qui le sépare parfois avec les réalités locales ne permet pas d'avoir une connaissance exacte de toutes les données concourant à l'élaboration de l'assiette fiscale. Il s'y ajoute le fait que la surcharge énorme de travail et l'effectif réduit du personnel ne rendent pas toujours possible le recours au recensement pour mettre à jour le fichier des contribuables assujettis à l'impôt¹⁴⁰. Cette situation a tendance à favoriser une reconduction automatique de l'assiette fiscale d'année en année sans aucune modification. Ceci n'est pas aussi sans causer des manques à gagner pour la collectivité locale.

En ce qui concerne le Trésor, même s'il est représenté au niveau régional et départemental, il n'offre pas toujours des services de proximité à toutes les collectivités locales dont certaines demeurent parfois très excentrées du chef-lieu de département¹⁴¹.

Par ailleurs, la centralisation de la chaîne fiscale entraîne un cumul des impôts étatiques et des impôts locaux par les services des impôts et du Trésor aussi bien concernant l'assiette que le recouvrement. Du fait qu'ils relèvent de l'Etat, ces services ont tendance à donner la priorité au traitement des impôts étatiques au détriment des impôts locaux. Pour pallier les retards occasionnés par ce cumul, les collectivités locales sont parfois obligées, à la demande du service des impôts et/ou du trésor, de déboursier de l'argent afin de supporter les charges d'

¹³⁹ Il n'est ni représenté au niveau départemental ni à l'échelle de l'arrondissement, notamment au niveau des communautés rurales et de certaines communes situées en zone rurale.

¹⁴⁰ A Saint-Louis par exemple, le bureau fiscal du Service régional des impôts et des domaines compte un effectif de trois personnes. Cf. également exemple donné aux pages 120 et 121 du chapitre 2 de la première partie à propos de la faiblesse d'effectif du centre des services fiscaux de Ziguinchor.

¹⁴¹ C'est le cas de la communauté rurale de Maka Kolibantang, devenue maintenant commune avec l'Acte III de la décentralisation dans le département de Tambacounda.

intervention de ces derniers, sans quoi elles sont condamnées à rester longtemps sans ressources.

Enfin, les collectivités locales sénégalaises ne disposent d'aucun moyen de contrôle sur les opérations de recouvrement effectuées par le service du Trésor. Si bien qu'elles sont tenues, à défaut de pouvoir les remettre en cause, d'accepter tels quels les résultats qui leur sont présentés. Cette absence de pouvoir de contrôle des collectivités locales sur le Trésor laisse la porte ouverte à toutes possibilités de fraude et de « magouille » de la part des agents chargés du recouvrement. A ce niveau, l'on peut même se demander si cette absence de contrôle n'explique pas la faiblesse des rendements notée dans le recouvrement des impôts locaux. Si elle n'est pas entièrement à l'origine de la faible mobilisation des ressources fiscales locales, il importe de souligner que l'absence de pouvoir de contrôle des collectivités locales en constitue une des causes.

Au total, bien qu'étant un principe au cœur de la gestion des impôts locaux, la centralisation de la chaîne fiscale au Sénégal tarde encore à être acceptée par les acteurs de la décentralisation, en particulier les collectivités locales, qui la considèrent comme une entrave¹⁴² à leur libre administration. Sur le plan financier, elle est désignée comme une des sources de la faible mobilisation des ressources fiscales locales. Sous cet angle, la centralisation de la chaîne fiscale pose en filigrane la question de la faiblesse du pouvoir de décision financière et fiscale des collectivités locales.

2. La faiblesse du pouvoir de décision financière et fiscale des collectivités locales

Contrairement aux impôts locaux où la centralisation de la chaîne s'applique dans toute sa rigueur, en matière de taxes locales, la loi a aménagé quelques parcelles de pouvoir aux collectivités locales. C'est ainsi qu'elles sont chargées à travers leurs services¹⁴³, de diriger et de surveiller l'assiette de toutes les impositions sur rôle dont le recouvrement est autorisé à leur profit. Ce pouvoir englobe à la fois les taxes locales additionnelles aux impôts (ou taxes directes) et les taxes indirectes¹⁴⁴.

¹⁴² *Rapport général des premières assises de la décentralisation au Sénégal*, Dakar, les 27, 28 et 29 novembre 2007, p. 16.

¹⁴³ Le service de l'assiette.

¹⁴⁴ Jusqu'à la réforme de l'Acte III de la décentralisation, ces taxes différaient en fonction de la commune et de la communauté rurale.

Pour la commune, les produits des taxes communales directes, prévus au titre de l'article 195f) du Code général de Collectivités locales (CGCL), sont les suivants :

- *taxe sur la valeur des locaux servant à l'exercice d'une profession ;*
- *taxe d'enlèvement des ordures ménagères ;*
- *taxe de balayage ;*
- *taxe de déversement à l'égout ;*
- *licences à la charge des commerçants de boissons en addition au droit de licence ;*
- *taxes sur les machines à coudre servant à usage professionnel.*

En ce qui concerne les produits des taxes indirectes, ils sont composés¹⁴⁵ de la :

- *taxe sur l'électricité consommée ;*
- *taxe sur l'eau ;*
- *taxe sur la publicité à l'aide soit de panneaux-réclames d'affiches, soit d'enseignes lumineuses ;*
- *taxe sur les établissements de nuit ;*
- *taxe d'abattage ;*
- *taxe de visite et de poinçonnage des viandes ;*
- *taxe de visite sanitaire des huîtres et moules ;*
- *taxes sur les entrées payantes ;*
- *taxes sur les spectacles, jeux et divertissements ;*
- *taxes sur les locaux en garnis ;*
- *taxe sur les distributions d'essence, de gas-oil ou de tous autres carburants.*

Conformément à la loi, ces taxes sont instituées par délibération du conseil municipal dans les limites des taux prévus à cet effet. Cette faculté était aussi laissée à la communauté rurale pour les centimes additionnels, qui pouvait instituer, à travers son conseil rural, des centimes additionnels (50 au total) sur l'ensemble des impôts locaux. Au même titre que les communes, les communautés rurales pouvaient également, jusqu'à leur date de suppression, déterminer par délibération l'assiette des taxes indirectes.

De par leur nombre, seize (16) pour la commune, les taxes fiscales locales occupent une part importante dans les recettes fiscales des collectivités locales, comparées aux impôts qui sont au nombre de huit (8).

Cependant, si théoriquement l'opération d'assiette de ces taxes relève du pouvoir de la collectivité locale, il convient de souligner que dans la réalité, l'exercice de celui-ci n'est pas effectif. Cette ineffectivité procède d'une série de raisons. Il faut noter que la plupart des

¹⁴⁵ Toujours selon l'article 195 g) du CGCL.

communes ne disposent pas de service fiscal¹⁴⁶. L'ignorance des communes et des communautés rurales de leur potentiel fiscal, rendait jusqu'ici impossible l'établissement du rôle de ces taxes. Cette situation, selon un Inspecteur du Trésor rencontré dans le cadre de nos recherches, amène parfois le Trésor à procéder au recouvrement au comptant sans émission de titre¹⁴⁷.

Ce faisant, il établit, à la fin de chaque mois, un CL6¹⁴⁸ qu'il transmet au maire accompagné d'un ordre de recettes de régularisation.

Il apparait donc qu'en dépit de l'autonomie qui leur est conférée, la plupart des collectivités locales n'exerce quasiment aucun rôle en matière d'assiette et de recouvrement de taxes locales, préférant laisser cette attribution à l'Etat qui l'exerce à travers ses services.

Cette faiblesse du pouvoir de décision des collectivités locales est encore plus marquée en matière fiscale où elles ne disposent d'aucune marge pour déterminer l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions. Cette faculté est accordée au législateur aux termes de l'article 67 de la constitution qui dispose: « la loi fixe les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures... ». Selon Robert HERTZOG, « ces principes valent pour toute forme d'impôt et quel que soit l'organisme bénéficiaire »¹⁴⁹. Il en est ainsi des impôts locaux tout comme des impôts partagés¹⁵⁰ entre l'Etat et les collectivités locales.

Malgré cette forte emprise du pouvoir central sur tout le régime de ces impôts, la loi a aménagé la possibilité pour les collectivités locales de fixer le taux de certains impôts. C'est le cas par exemple de la taxe rurale¹⁵¹ et des centimes additionnels¹⁵². Ainsi, la détermination

¹⁴⁶ En dehors de la commune de Dakar et de quelques autres comme celle de Saint-Louis par exemple, la majeure partie des communes ne sont pas dotées de service d'assiette. Les communautés rurales ne disposaient pas non plus de service fiscal

¹⁴⁷ C'était le cas jusqu'à 2012 dans la commune de Saint-Louis.

¹⁴⁸ Relevés permettant de prendre en charge les recettes avant émissions de titres. Ces relevés sont transmis à l'ordonnateur qui les vise et les insère dans la série normale des bordereaux de titres de recettes.

¹⁴⁹ Robert HERTZOG, Op. cit., p. 622.

¹⁵⁰ Il s'agit de la taxe sur les véhicules et la taxe sur la plus-value immobilière.

¹⁵¹ C'est un impôt de capitation supporté par habitants de la communauté rurale.

¹⁵² Les produits des centimes additionnels sont fixés par l'article 195 e) du Code général des Collectivités locales. Dans l'ancien Code des collectivités locales c'était l'article 251 qui l'instituait par rapport à certains impôts. Au terme de l'article 195 e) les produits des centimes additionnels sont fixés par rapport à l'impôt du minimum fiscal et à la taxe représentative de l'impôt du minimum fiscal, à la contribution des patentes, aux droits des licences, perçus sur le territoire de la commune, suivant le nombre de centimes créés par délibération du conseil municipal dans la limite du maximum déterminée par la loi.

du taux de ces impôts par délibération du Conseil de la collectivité locale¹⁵³ est enfermée dans des fourchettes¹⁵⁴ que celui-ci est tenu de respecter.

C'est en tous cas, ce qui relève de l'article 4 de la loi 72-52 du 12 juin 1972 sur la taxe rurale, qui mentionne : « Le taux de la taxe rurale est fixé chaque année par délibération du conseil départemental¹⁵⁵ dans les limites fixé à 500 et d'un maximum fixé à 1000 Francs CFA », ces délibérations sont transmises par le préfet pour approbation à l'autorité de tutelle.

En outre, le recouvrement de la taxe rurale au titre de rôles établis par village est effectué par le chef de village au sens de l'article 4 de l'arrêté 3853/ DCPT/PM du 2 mai 1973 fixant les modalités de recouvrement de la taxe rurale instituée par la loi n° 72-59 du 12 juin 1972¹⁵⁶.

En ce qui concerne les centimes additionnels, il convient de souligner que dans la pratique, ces impôts sont rarement fixés par les communes et les communautés rurales¹⁵⁷. La non maîtrise du régime des impôts auquel ils s'adossent expliquerait peut être cet abandon. Le souci de ne pas accroître la pression fiscale déjà assez grande sur les populations locales constituerait également une autre raison qui conduirait les conseils locaux à se passer volontairement de cette catégorie d'imposition.

Dans le cas de la taxe rurale comme des centimes additionnels, l'autonomie fiscale de la collectivité locale reste faible au regard des pouvoirs très limités qui lui sont conférés en matière de détermination des taux de ces impôts. Or, il ne peut y avoir une libre administration des collectivités locales sans une véritable autonomie fiscale locale.¹⁵⁸ Cette faiblesse du pouvoir fiscal des collectivités locales pose plus de problème pour la taxe

¹⁵³ Avant la réforme de l'Acte III de la décentralisation, le conseil rural fixait le taux de la taxe rural et celui des produits des centimes additionnels.

¹⁵⁴ Cette fourchette est constituée d'un plafond (1000 FCFA) et d'un plancher (500FCFA).

¹⁵⁵ Le conseil départemental existait jusqu'en 1996 en tant qu'organe consultatif au niveau du département. Il fut supprimé par la loi 96 -06 du 22 mars 1996 portant code des collectivités locales.

¹⁵⁶ Cet article dispose: « les encaissements effectués par les chefs de villages au titre des rôles établis par village donnent lieu à remise de tickets d'impôts d'égale valeur au contribuable».

¹⁵⁷ Malgré la suppression en décembre 2013 des communautés rurales, celles-ci ont continué à exister et fonctionner jusqu'aux élections locales du 29 juin 2014 et même jusqu'à l'installation des nouveaux conseils élus.

¹⁵⁸ Georges DRAGO, « La nécessaire consécration constitutionnelle d'un pouvoir fiscal des Collectivités territoriales », in *Mélanges en l'honneur de Jacques MOREAU*, Paris, Economica, 2003, p.125.

rurale¹⁵⁹ qui constitue jusqu'ici le principal impôt de la communauté rurale. Elle pose en outre, en filigrane la problématique de la gestion démocratique de cet impôt qui est considéré par beaucoup d'acteurs de la décentralisation comme vétuste.¹⁶⁰

Au-delà du Sénégal, l'absence de pouvoir de décision des collectivités locales en matière fiscale caractérise également bon nombre d'elles.¹⁶¹

En revanche, en France, même si les collectivités locales ne disposent pas d'un pouvoir de création et/ou de réglementation de l'impôt, elles disposent d'une autonomie fiscale assez large¹⁶² qui leur confère le pouvoir de fixer le taux de certains impôts locaux et certaines taxes indirectes, d'instituer ou non des impôts facultatifs autorisés par la loi dans le ressort de leur territoire. Elles peuvent, par ailleurs, aménager le régime des impôts locaux en votant des abattements sur des bases imposables ou en décidant certaines exonérations temporaires dans le cadre de la politique économique et de l'aménagement du territoire. Les collectivités locales sénégalaises ne sont pas encore arrivées à ce niveau de responsabilisation en matière de vote des abattements et des exonérations.

Ce pouvoir relève plutôt de la compétence de l'Etat. A ce titre, le CGI fixe les modalités pour bénéficier de la réduction pour investissement des bénéficiaires¹⁶³, de la réduction de l'impôt pour investissement des revenus¹⁶⁴ au Sénégal, de la réduction d'impôt pour exportation¹⁶⁵ et du crédit d'impôt pour investissement.¹⁶⁶ Pour tous ces cas, la loi précise que la réduction d'impôt est prononcée par le DGID sur la base d'un dossier détaillé déposé par l'intéressé auprès de la Direction des impôts et domaines. Dans le même sillage, le Code des impôts prévoit d'exonérer du paiement d'impôts les entreprises visées aux articles 263, point 2 et

¹⁵⁹ Malgré la suppression des communautés rurales par l'Acte III de la décentralisation, la taxe rurale est toujours maintenue pour les communes situées en milieu rural qui vont remplacer les communautés rurales.

¹⁶⁰ Cf. Etude financée par l'ACDI sur la fiscalité locale, 1998, 269 p.

¹⁶¹ Cf. *Evaluation de l'environnement institutionnel des collectivités locales en Afrique*, African Center for Cities, mars 2013, Op.cit., 119 p.

¹⁶² Jean Pierre BRUNEL, *L'avenir de l'autonomie financière des collectivités locales*, rapport du conseil économique et social, juin 2001, Ed des JO, 2001.

¹⁶³ Art 238 à 243 du CGI.

¹⁶⁴ Art 244 à 248 du CGI.

¹⁶⁵ Article 253 et suivants du CGI.

¹⁶⁶ L'article 249 dispose que « les entreprises qui réalisent des investissements d'au moins 100 millions peuvent bénéficier d'une réduction de l'impôt dont elles sont redevables ».

264. Dans la pratique, ces exonérations profitent le plus souvent à des entreprises¹⁶⁷ opérant dans les limites territoriales des collectivités locales. Sauf qu'en l'espèce, ces dernières ne font l'objet d'aucune consultation préalable de la part de l'Etat. De même, les exonérations ne donnent lieu à aucune compensation financière au profit des collectivités locales concernées. D'où un réel manque à gagner au plan des recettes fiscales locales¹⁶⁸.

Cette incursion de l'Etat dans le champ fiscal local, bien que légale, pose problème sur le principe dans la mesure où elle porte atteinte à la libre administration des collectivités locales, plus particulièrement à leur autonomie fiscale.

Or, même si l'objectif qui fonde ces exonérations est de favoriser l'investissement au niveau local, l'Etat ne doit pas perdre de vue que les collectivités locales disposent d'une autonomie de gestion qui leur confère le droit de se déterminer par rapport à ce que tout se décide les concernant. Ce faisant, il paraît donc inconcevable qu'il puisse porter atteinte à cette autonomie sans les consulter au préalable ou à défaut compenser les pertes qu'engendrent ces exonérations. De plus, les entreprises qui en bénéficient, pour la plupart des multinationales, ne contribuent en rien à l'effort de développement local.

Il convient d'admettre que la loi régissant les exonérations fiscales au Sénégal est inéquitable vis-à-vis des collectivités locales et nécessite d'être réformée. En outre, même si elles ne sont pas exonérées, les grandes entreprises ne paient pas leurs impôts au niveau local. Elles effectuent leur paiement au niveau central, notamment au Centre des Grandes Entreprises (CGE).

Dans le domaine financier, la faiblesse du pouvoir de décision locale est perceptible à plusieurs niveaux.

D'abord, les collectivités locales ne disposent pas d'une liberté pour affecter les Fonds de Dotations de la Décentralisation (FDD) qu'elles reçoivent de l'Etat pour compenser les charges inhérentes aux compétences qui leur sont transférées. Ces fonds font l'objet d'un arrêté de répartition qui fixe leur montant et leur destination par domaine de compétence. Ces fonds sont repris tels quels dans les budgets locaux sans que les collectivités locales n'aient la

¹⁶⁷Les entreprises qui interviennent dans l'exécution du Millenium Challenge Account (MCA) sont exonérées d'impôt.

¹⁶⁸Aujourd'hui aucune évaluation de ce manque à gagner des exonérations fiscales n'est faite.

possibilité de modifier la destination des crédits affectés. Ils sont votés par les conseils, conformément à l'arrêté de répartition. Le cas contraire, le budget voté n'est pas approuvé par le représentant de l'Etat¹⁶⁹.

Même si un tel procédé est légal, il ne manque pas de susciter des appréhensions au regard du principe d'autonomie financière qui veut que les choix budgétaires soient l'expression libre de la volonté de la collectivité locale qui peut affecter ses crédits et les voter en fonction de ses propres priorités. Or en l'espèce, celle-ci ne dispose d'aucune liberté de conférer une autre utilisation aux fonds de dotation si ce n'est celle déjà déterminée par l'arrêté de répartition. D'où il suit que le vote d'autorisation d'inscription des crédits du fonds de dotation qui est effectué par la collectivité n'est pas un vote libre. En liant le vote de la collectivité dans un sens déterminé, l'arrêté de répartition des fonds de dotation porte atteinte dans une mesure au principe de l'autonomie financière. Mais au-delà de ce constat, la question est véritablement de savoir qu'est-ce qui motive l'Etat à pré-affecter l'utilisation du FDD ?

La réponse à cette question est à trouver, selon l'avis de certains, dans la façon irrationnelle dont les collectivités locales ont eu à utiliser ces Fonds durant les premières années de leur création.

Il apparaîtrait que ces fonds ont plus servi à financer des dépenses politiques et de prestige plutôt qu'à compenser réellement les besoins des compétences transférées¹⁷⁰. C'est pour éviter de pareilles dérives que l'Etat a, par la suite, décidé d'encadrer leur utilisation par les collectivités locales en les pré-affectant. Du coup, l'Etat préviendrait également les crises de trésorerie que pourrait occasionner leur mauvaise utilisation.

Si l'on comprend mieux maintenant les raisons qui justifient l'attitude de l'Etat par rapport à l'utilisation de ce fonds, on peut s'interroger sur la constitutionnalité d'un tel procédé à la lumière même du principe de libre administration¹⁷¹ des collectivités locales. En d'autres termes, est ce qu'en pré-affectant l'utilisation de fonds de dotation à travers un arrêté de

¹⁶⁹ D'autant plus que ces arrêtés sont notifiés au représentant de l'Etat.

¹⁷⁰ Jean Paul DIASE, le Secrétaire Général du parti des centristes Gaïndé, un des partis d'opposition appartenant à la mouvance présidentielle actuelle disait lors d'une sortie publique, notamment dans le journal télévisée de 20h en 2000 que les premiers fonds de dotation de la décentralisation ont servi aux collectivités locales à se payer des voitures « Safran ».

¹⁷¹ Le principe de libre administration des collectivités locales émane de l'article 102 de la Constitution sénégalaise.

répartition qui s'impose de droit à la collectivité locale, l'Etat n'a pas violé le principe de la libre administration des collectivités locales qui leur garantit sur le plan constitutionnel une liberté d'action que ni le législateur ni l'exécutif ne peuvent violer de leur plein gré sans risque de tomber sous le coup d'une inconstitutionnalité ?

En effet, si l'on considère que la libre administration est un principe constitutionnel en vertu duquel les collectivités locales disposent d'une autonomie juridique, politique, administrative et financière, cette autonomie financière confère une liberté de décision entière à la collectivité locale pour tout ce qui concerne ces choix budgétaires. Or, en pré-affectant les fonds de dotation à travers un arrêté de répartition, l'Etat impose sa propre volonté à la collectivité locale en portant atteinte à sa liberté de décision. Ce faisant, il viole la libre administration des collectivités locales. On peut sans doute penser qu'il s'agit d'une inconstitutionnalité. L'Etat ne viole pas la constitution en remettant en cause le principe de la libre administration des collectivités. Car même si les collectivités locales sont autonomes, leur autonomie est sujette à des limites¹⁷² qu'elles sont tenues de respecter. C'est dans ce registre qu'il convient donc de ranger l'obligation qui leur est faite de respecter la destination des crédits du fonds de dotation.

Sur cette base, elles ne peuvent être fondées à attaquer l'arrêté de répartition des fonds de dotation pour inconstitutionnalité. D'autant d'ailleurs que les montants que l'Etat affecte aux compétences transférées dans le cadre des fonds de dotation correspondent aux montants des dépenses qu'il engageait dans ces domaines avant le transfert des compétences. A y regarder même de plus près, la pré affectation de ces fonds procède moins d'une volonté de violer la libre administration des collectivités locales que de celle de s'assurer véritablement du respect de la destination originelle des montants dégagés.

Même si l'on admettait que les collectivités locales disposaient de la possibilité d'attaquer en inconstitutionnalité l'arrêté de pré-affectation des fonds de dotation devant la Cour suprême, il y a peu chances que celle-ci puisse se réaliser compte tenu de la forte imbrication qu'il y a entre la politique et l'administration au Sénégal, surtout si l'on sait que les exécutifs locaux sont constitués en majorité des militants du parti au pouvoir.

¹⁷²Ces limites sont prévues par la loi. Le Code général des collectivités locales prévoit des limites à l'autonomie des collectivités locales sur le plan administratif, financier, juridique.

Ainsi, même si elle porte atteinte à leur pouvoir de décision, la pré affectation des fonds de dotation constitue néanmoins une contrainte légale à laquelle les collectivités locales n'ont d'autre alternative que de se plier

La faiblesse du pouvoir financier des collectivités locales se manifeste aussi à travers l'obligation légale faite aux collectivités locales d'inscrire ipso facto certaines dépenses¹⁷³ dans leur budget. A ce propos, l'article 201 du CGCL précise que « Les dépenses obligatoires sont celles qui doivent figurer nécessairement au budget (...). ». Deux raisons président à leur inscription selon cet article. Il s'agit du cas où la loi l'impose à toutes les collectivités locales ou seulement celles qui remplissent certaines conditions. C'est aussi le cas lorsque, tout en laissant le caractère facultatif à la création de certains services publics ou à la fixation de certains programmes publics de développement, la loi fait obligation aux collectivités locales d'inscrire dans leur budget les dépenses correspondantes, dès lors que ces services ont été créés ou que ces programmes sont inscrits dans un plan de développement. Dès lors, les collectivités locales sont tenues d'inscrire dans leur budget ces dépenses en leur consacrant des crédits jugés suffisants par le représentant de l'Etat.¹⁷⁴ En tant qu'obligation légale qui s'impose à la collectivité locale, les dépenses obligatoires existent presque partout dans les pays développés comme sous développés. Il en est ainsi de la France¹⁷⁵ ou de certains pays africains comme le Mali¹⁷⁶ et le Burkina Faso¹⁷⁷ où leurs collectivités locales sont tenues d'inscrire dans leur budget un certain nombre de dépenses fixées par la loi. Ces dépenses obligatoires,¹⁷⁸ qui sont au nombre de dix-huit (18) au Sénégal, paraissent quelque peu excessives comparées au Mali où cette obligation ne concerne qu'une liste de sept (7) dépenses.

¹⁷³ L'article 202 du CCL indique une liste de dix-huit (18) dépenses obligatoires que les collectivités locales doivent inscrire dans leur budget sous peine de le voir non approuvé par le représentant de l'Etat.

¹⁷⁴ Lorsque le représentant de l'Etat juge que les crédits qui font l'objet de dépenses obligatoires sont insuffisants, il peut sur ce motif rejeter le budget.

¹⁷⁵ Cf. article L 2321-1 et s du CGCT ;

¹⁷⁶ Au Mali cette obligation est prévue par le code des collectivités territoriales en son article 182.

¹⁷⁷ Au Burkina Faso c'est l'article 20 de la loi n° 014-2006 du 09 mai 2006 portant détermination des ressources et des charges des collectivités territoriales du Burkina Faso.

¹⁷⁸ Ces dépenses concernent le fonctionnement et pèsent plus sur les communes. Bien avant la réforme de l'Acte III de la décentralisation, elles concernaient également les communautés rurales et dans une certaine mesure la région.

Même si l'on sait que ces dépenses sont instituées dans le but d'assurer un fonctionnement normal de la collectivité locale, il faut reconnaître néanmoins qu'elles portent atteinte à leur pouvoir de décision sur le plan financier. A ce propos, Loïc PHILIP défend que « Si le nombre de dépenses obligatoires est trop important, la collectivité ou l'organisme en cause, n'a pratiquement plus de liberté de choix lors de l'établissement de son budget. Dans ce cas là encore, l'autonomie est purement formelle »¹⁷⁹

Enfin, la faiblesse du pouvoir financier local se manifeste à travers les mesures unilatérales d'augmentation de salaires¹⁸⁰ que l'Etat impose aux collectivités locales. Cela porte non seulement atteinte à la liberté de décision des collectivités locales mais les oblige à se réajuster sur le plan financier. Il est à noter que les surcharges financières¹⁸¹ qu'impliquent ces hausses de salaires, ne font l'objet d'aucune mesure compensatoire de la part de l'Etat au profit des collectivités locales. Ces dernières les supportent dans leur intégralité.

Les collectivités locales sénégalaises disposent de faibles pouvoirs au plan financier et fiscal. Cette faiblesse s'explique par une trop grande présence de l'Etat au niveau local sur les matières fiscales et financières. De la même manière qu'on note pour les impôts locaux une confiscation de la chaîne fiscale, il existe plusieurs restrictions posées par l'Etat à la liberté de décision financière des collectivités locales (inscription de dépenses obligatoires, pré affectation des fonds de dotation, augmentation unilatérale de salaires des agents locaux, etc.), qui les empêchent d'être majeures et entièrement responsables des options de développement local. Ainsi, elles ne disposent pas de toutes les cartes pour inscrire véritablement leurs actions dans une démarche de performance. A cet égard, il reste beaucoup d'efforts à faire par le Sénégal pour réformer la législation actuelle et renforcer les pouvoirs des collectivités locales dans le sens d'une plus grande responsabilité.

Une autre limite de l'autonomie financière des collectivités locales sénégalaises réside dans la survivance de la tutelle financière encore pesante sur les collectivités locales.

¹⁷⁹ Loïc PHILIP, *Finances publiques*, 5^e édition, collection Synthèse, Cujas, Paris, p.295.

¹⁸⁰ Plusieurs mesures d'augmentation de salaires des agents de la fonction publique ont été étendues à ceux des collectivités locales. Les plus récentes datent de 2006 et 2011. Alors qu'en 2006, la hausse était de 4%, en 2011, il a été procédé au relèvement du point indiciaire qui passe de 39,81F à 51,41F CFA.

¹⁸¹ Ces augmentations de salaires impliquent l'augmentation par collectivités locales de la masse salariale de leurs agents.

B. La survivance d'une tutelle financière

Dans l'exposé de motifs de la loi 96-06 du 22 mars 1996¹⁸² portant Code des collectivités locales, il était mentionné ce qui suit : « il est temps de mieux approfondir la décentralisation en considérant les collectivités locales comme majeures, ce qui conduit à substituer un contrôle de légalité a posteriori, rapproché à l'actuel contrôle d'approbation a priori centralisé ». Plus loin, le législateur affirme que « La notion de tutelle doit désormais disparaître et faire place à celle de contrôle. La suppression des tutelles administratives, financières et techniques est accompagnés d'un nouveau dispositif de contrôle ».

Cependant, contrairement à ce qui est énoncé, ci-dessus, la tutelle n'a pas été entièrement supprimée. Elle subsiste encore à travers certaines dispositions du Code général des collectivités locales. C'est notamment le cas en matière financière où les décisions des collectivités locales font l'objet d'un contrôle a priori par les représentants de l'Etat. Compte tenu des matières importantes qui sont concernés par ces contrôles, la tutelle exercée par l'Etat sur les collectivités locales demeure pesante.

Cette survivance de la tutelle se manifeste d'abord à travers la subordination de l'exécution des décisions des collectivités locales à l'approbation préalable du représentant de l'Etat, ensuite à travers l'exercice d'un pouvoir de substitution.

1. La subordination de l'exécution des décisions financières à l'approbation des autorités étatiques

Conformément au principe de la libre administration, les actes pris par les collectivités locales sont, en principe, directement exécutoires. Sont concernés les actes qui relèvent des articles 243 et 244 du code général des collectivités locales. Ainsi aux termes de l'article 243 du CGCL : « Les actes pris par les collectivités locales sont transmis au représentant de l'Etat auprès du département, de la commune le quel en délivre aussitôt un accusé de réception.

La preuve de la réception des actes par le représentant de l'Etat peut être apportée par tout moyen. L'accusé de réception qui est immédiatement délivré peut être utilisé comme preuve.

¹⁸² Abrogé et remplacé par la loi 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités locales.

Pour les actes ci-dessous énumérés, le représentant de l'Etat dispose d'un délai de quinze jours pour en demander une seconde lecture. Cette demande revêt un caractère suspensif, aussi bien pour le caractère exécutoire de l'acte que pour tout délai de procédure contentieuse.

Sont concernés par ces dispositions les actes suivants :

- les délibérations des conseils ou les décisions prises par délégation des conseils;- les actes à caractère réglementaire pris par les collectivités locales dans tous les domaines qui relèvent de leur compétence en application de la loi;
- les conventions relatives aux marchés ainsi que les conventions de concession ou d'affermage de services publics locaux à caractère industriel ou commercial;
- les décisions individuelles relatives à la nomination, à l'avancement de grade ou d'échelon d'agents des collectivités locales;
- les décisions individuelles relatives aux sanctions soumises à l'avis du conseil de discipline et au licenciement d'agents des collectivités locales.

Ces actes sont exécutoires de plein droit quinze (15) jours après la délivrance de l'accusé de réception, sauf demande de seconde lecture de la part du représentant de l'Etat, et après leur publication ou leur notification aux intéressés. Ce délai de quinze jours peut être réduit par le représentant de l'Etat à la demande de l'autorité locale ».

Quant aux actes visés à l'article 244 du CGCL, il s'agit de décisions réglementaires et individuelles prises par les exécutifs locaux dans l'exercice de leurs pouvoirs de police et des actes de gestion quotidienne autres que ceux visés à l'article 243.

Cependant, en dehors des actes ci-dessus indiqués, il convient de noter la survivance d'une tutelle résiduelle sur un certain nombre d'actes à soumettre à l'approbation préalable du représentant de l'Etat avant exécution.¹⁸³ Il s'agit au sens de l'article 245 des actes pris dans les domaines ci- après : les budgets primitifs et supplémentaires; les emprunts et garanties d'emprunts; les plans de développement des collectivités locales ; les conventions financières de coopération internationale comportant des engagements d'un montant¹⁸⁴ fixé par décret; les affaires domaniales et l'urbanisme; les garanties et prises de participation dans des sociétés

¹⁸³ Mamadou DIOUF, Op. cit., 62 p.

¹⁸⁴ Le montant fixé par l'Etat pour les conventions de coopération s'élève à 100 millions.

privées exerçant des activités d'intérêt général à participation publique ; les marchés supérieurs à un montant¹⁸⁵ fixé par décret et les contrats de concession d'une durée supérieure à trente (30) ans.

Pour ces actes donc, le représentant de l'Etat donne une approbation préalablement à leur entrée en vigueur. C'est aussi le cas au Mali¹⁸⁶ et au Burkina Faso¹⁸⁷ où les collectivités territoriales sont tenues de soumettre leur budget, une fois voté, au représentant de l'Etat pour approbation.

Mais pour éviter que cette approbation ne puisse entraver longtemps l'exécution des actes concernés, le législateur a enfermé son exercice dans un délai d'un mois. Ce délai indique l'article 245 in fine, peut être réduit par le représentant de l'Etat à la demande de l'autorité locale. Le fait qu'aucune fourchette de temps n'est fixée au représentant de l'Etat en cas de demande de réduction du délai d'un mois laisse croire que l'opportunité du nouveau délai accordé est laissée à sa libre appréciation.

L'approbation du représentant de l'Etat est réputée tacite si elle n'a pas été notifiée à la collectivité locale dans le délai d'un mois à compter de la date de l'accusé de réception de l'acte.

Cependant, en dehors de ce qui est indiqué sur le délai et les voies de recours en matière d'approbation, le code ne dit pas expressément en quoi consiste le contrôle a priori qui est exercé par le représentant de l'Etat sur les actes budgétaires des collectivités locales. Mais nous pouvons déduire à travers la lecture des dispositions du code général des collectivités locales (CGCL), qu'il consiste pour le représentant de l'Etat à vérifier la conformité de ces actes budgétaires aux règles définies par le CGCL. Il s'agit notamment du respect du principe de l'équilibre des budgets (article 255), de l'inscription de dépenses obligatoires (articles 264 et suivants), de l'adoption et de la transmission, pour approbation préalable, des budgets primitifs dans les délais fixés (article 261), l'arrêté annuel des comptes (article 259) etc.

Relativement à l'équilibre du budget, il incombe au représentant de l'Etat de veiller à :

¹⁸⁵ Le montant fixé est de 100 millions de FCFA.

¹⁸⁶ Cf. à l'article 175 du Code des collectivités territoriales du Mali.

¹⁸⁷ Art. 9 de la loi n° 014-2006 du 09 mai 2006 portant détermination des ressources et des charges des collectivités territoriales du Burkina Faso.

- l'équilibre comptable qui signifie l'équilibre respectif des 2 sections du budget ;
- l'évaluation sincère des recettes et des dépenses ;
- le remboursement du capital de la dette uniquement par des recettes définitives de la collectivité locale.

Par rapport à l'inscription des dépenses obligatoires, il revient au représentant de l'Etat de vérifier que les dépenses obligatoires de la collectivité locale sont inscrites au budget primitif de la collectivité locale.

En ce qui concerne l'arrêté annuel des comptes, il revient au représentant de veiller à ce que la collectivité locale vote en même temps, au plus tard le 31 mai, les comptes administratifs de son organe exécutif et de gestion du comptable public au titre de l'année financière précédente.

Pour ce qui est du vote et de la transmission du budget dans les délais, la mission du représentant est double puisqu'il revient d'une part de s'assurer du respect des règles de procédures préalables au vote du budget ainsi que les dates d'adoption et de transmission de ce budget et, d'autre part, de la régularité des documents soumis à son approbation.

A l'issue du contrôle effectué si la conformité des documents budgétaires aux principes énoncés est attestée, le représentant approuve le document concerné ; le cas contraire, il prononce un refus d'approbation. Ce contrôle particulier, précise Mamadou DIOUF, ne fait pas obstacle à l'exercice du contrôle général de légalité sur ces actes notamment en ce qui concerne la régularité de la procédure d'adoption des délibérations budgétaires¹⁸⁸.

Dans tous les cas, le refus d'approbation par le représentant est susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant la Cour suprême par le Président du conseil départemental ou par le Maire.

En réalité, même si la loi envisage une telle possibilité pour les collectivités locales, il faut dire que celle-ci n'est presque jamais exercée dans la réalité¹⁸⁹. Ce qui est souvent privilégié dans les cas de refus d'approbation, c'est plutôt la négociation. Par ce mécanisme, les collectivités locales parviennent, la plus part du temps, à lever leurs oppositions avec le

¹⁸⁸Mamadou DIOUF, Op. cit., p.21.

¹⁸⁹ Jusqu'ici aucun recours pour excès de pouvoir n'est formé par les autorités locales contre le refus d'approbation du représentant de l'Etat des actes budgétaires.

représentant de l'Etat et s'épargner ainsi la mise en œuvre d'un mode de règlement contentieux. Ce modus operandi constitue une bonne chose en soi, mais ne participe pas à l'élaboration d'une jurisprudence financière nécessaire à la l'évolution du droit budgétaire sénégalais.¹⁹⁰

L'exécution de certains actes des collectivités locales reste subordonnée à l'approbation du représentant de l'Etat qui est fonction du respect des règles budgétaires prévues par le CGCL. Cette tutelle résiduelle constitue une atteinte grave au principe de l'autonomie financière des collectivités locales d'autant que le contrôle à priori exercé par le représentant porte sur les actes les plus importants de la collectivité locale dans le domaine budgétaire et financière.

Si la prudence du législateur envers les collectivités locales explique, en partie, cette restriction à l'expression entière de leur liberté dans le domaine budgétaire, il faut dire en revanche que la tradition sénégalaise de décentralisation¹⁹¹, la plus ancienne en Afrique de l'ouest, ne saurait tolérer et s'honorer d'une telle atteinte. De plus, une telle restriction contraste avec ce qui existe dans les pays de grande décentralisation comme la France où les décisions prises par les collectivités territoriales dans le domaine budgétaire sont directement exécutoires¹⁹².

La survivance d'une tutelle financière s'exprime aussi par la possibilité pour le représentant de l'Etat d'exercer un pouvoir de substitution envers les collectivités locales.

2. L'exercice d'un pouvoir de substitution du représentant de l'Etat envers les collectivités locales

L'exercice d'un pouvoir de substitution du représentant de l'Etat peut être considéré comme l'expression la plus achevée de la tutelle sur les collectivités locales en ce sens qu'il permet au représentant de l'Etat d'intervenir directement dans la gestion des affaires réservées exclusivement à la collectivité locale en se substituant non seulement à elle, mais en prenant une décision qui s'impose à celle-ci. Ainsi présenté, l'exercice du pouvoir de substitution constitue l'atteinte la plus grave au principe de la libre administration des collectivités locales.

¹⁹⁰ Ce droit reste pour l'essentiel textuel.

¹⁹¹ La décentralisation date au Sénégal 1872 avec l'érection de Gorée et Saint –Louis en communes

¹⁹² Le représentant de l'Etat s'il juge un acte d'une collectivité locale illégale, il peut l'attaquer devant la cour du compte après une demande de seconde lecture adressée à la collectivité locale.

C'est certainement pour cela, qu'il fait l'objet d'un encadrement rigoureux de la part du législateur dans le domaine budgétaire.

Ainsi lorsque le représentant de l'Etat constate, de sa propre initiative ou sur saisine du comptable public concerné ou de toute personne lésée, qu'une dépense obligatoire n'a pas été inscrite au budget ou l'a été pour un montant insuffisant, il adresse une mise en demeure à la collectivité locale en cause.

Si le redressement n'est pas opéré dans le mois qui suit, l'autorité administrative inscrit cette dépense au budget de la collectivité et propose, le cas échéant, la création de ressources ou la diminution de dépenses facultatives en vue de couvrir la dépense obligatoire. Le représentant de l'Etat règle et rend exécutoire le budget rectifié en conséquence¹⁹³. A défaut de mandatement par la collectivité locale concernée d'une dépense obligatoire dans le mois suivant la mise en demeure qui lui en a été faite par le représentant de l'Etat, celui-ci y procède d'office.¹⁹⁴

Cependant, si le CGCL fait obligation au représentant de l'Etat d'inscrire les dépenses obligatoires des collectivités locales, il ne donne pas de contenu à ces dépenses. Or, cela constitue un recul par rapport au code de 1996 qui avait procédé à leur énumération, notamment aux articles 258 et 259. On peut penser qu'il s'agit là d'une omission commise par le législateur, qui sera corrigée dans la partie réglementaire du code général des collectivités locales qui sera édictée¹⁹⁵.

En outre, dans le cadre de commandes publiques, lorsque des intérêts moratoires ne sont pas mandatés en même temps que le principal, ce dernier étant d'un montant supérieur à un seuil fixé par décret, le comptable assignataire de la dépense en informe l'ordonnateur et le représentant de l'Etat dans un délai de dix (10) jours suivants la réception de l'ordre de paiement. Dans un délai de quinze (15) jours, le représentant de l'Etat adresse à l'ordonnateur une mise en demeure de mandatement de ces intérêts moratoires. A défaut d'exécution dans un délai d'un mois, le représentant de l'Etat procède d'office, dans un délai de dix (10) jours, au mandatement de la dépense.

¹⁹³ Art. 264 du CGCL.

¹⁹⁴ Art. 265 du CGCL.

¹⁹⁵ Le CGCL est constitué seulement d'une partie législative. La partie réglementaire n'est pas encore édictée par le pouvoir exécutif.

Toutefois, si dans le délai d'un mois dont il dispose, l'ordonnateur notifie un refus d'exécution motivé par une insuffisance de crédits disponibles, ou si, dans ce même délai, le représentant de l'Etat constate cette insuffisance, celui-ci, dans un délai de quinze (15) jours, à compter de cette notification ou de cette constatation, procède au mandatement d'office dans les quinze (15) jours suivant la réception de la délibération inscrivant les crédits ou sa décision réglant le budget rectifié.¹⁹⁶

Lorsque le représentant de l'Etat intervient en application des articles 254, 256, 264 et 265 du CGCL, le Président du Conseil départemental, le Maire ou leur représentant peuvent, à leur demande, présenter oralement leurs observations. Ils peuvent être assistés par une personne de leur choix.¹⁹⁷

En ce qui concerne le compte administratif, l'article 262 du CGCL dispose qu'il est transmis au représentant de l'Etat au plus tard quinze (15) jours après l'expiration du délai fixé pour son adoption, soit le 15 juin. En effet, lorsque le représentant de l'Etat constate que l'arrêté des comptes fait apparaître un déficit égal ou supérieur à 10% des recettes de la section de fonctionnement, il propose à la collectivité locale les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire, dans un délai de deux (2) mois à compter de cette proposition.

Si lors de l'examen du budget suivant, il constate que les mesures nécessaires n'ont pas été prises, il règle et rend exécutoire le budget conformément à l'article 260 du CGCL.

Enfin, la constatation d'un déséquilibre entraîne la mise en œuvre de la procédure prévue à l'article 254 du CGCL: le représentant de l'Etat constate le déséquilibre dans le délai de 15 jours, à compter de la transmission du budget. Dans la quinzaine qui suit cette constatation, il propose à la collectivité locale les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre et demande à son conseil de procéder à une nouvelle délibération. Le conseil dispose d'un délai d'un mois pour adopter la délibération rectificative. A défaut, ou si la nouvelle mesure ne comporte pas les mesures de redressement préconisées, le budget est réglé et rendu exécutoire par le représentant de l'Etat dans les quinze (15) jours qui suivent la transmission du nouveau document.

¹⁹⁶ Art. 266 du CGCL.

¹⁹⁷ Art. 267 CGCL.

A compter de la constatation du déséquilibre budgétaire par le représentant de l'Etat, le Conseil ne peut délibérer en matière budgétaire, sauf l'examen en seconde lecture du document budgétaire accompagné des propositions de redressement.

Lorsque le budget d'une collectivité locale, selon l'article 257 du CGCL, a été réglé et rendu exécutoire par le représentant de l'Etat, le vote du Conseil sur le compte administratif prévu à l'article 350 intervient avant le vote du budget afférent à l'exercice suivant. Lorsque ce compte administratif adopté dans les conditions, ci-dessus mentionnées, fait apparaître un déficit dans l'exécution du budget, ce déficit est reporté au budget de l'exercice suivant. Lorsque l'une ou l'autre des obligations prévues par le présent alinéa n'est pas respectée, le représentant de l'Etat intervient dans les conditions prévues aux alinéas 1 et 3 de l'article 256. Ce pouvoir de substitution du représentant de l'Etat, compte tenu des précautions qui encadrent sa mise en œuvre, s'exerce très rarement dans la réalité. Cette rareté des cas d'exercice explique peut-être qu'il n'ait pas encore été une source de contentieux entre le représentant de l'Etat et les collectivités locales. A ce jour, aucun recours pour excès de pouvoir n'a été exercé par les collectivités locales contre une mesure de substitution du représentant de l'Etat dirigées contre elles. En définitive, lorsqu'on se réfère aux pouvoirs limités qui sont conférés aux collectivités locales dans le domaine financier et fiscal et au contrôle effectué par l'Etat sur celles-ci, il est possible de se rendre compte que la décentralisation au Sénégal reste encore théorique. C'est la position défendue par Abdoulaye BALDE qui pense que: « La décentralisation est effective si les collectivités locales sont véritablement maîtresses de leurs pouvoirs et de leurs finances. A l'inverse la décentralisation est purement fictive lorsque les collectivités locales n'ont pas une autonomie réelle même si elles bénéficient de compétences juridiques étendues». ¹⁹⁸

En outre, le manque d'autonomie des collectivités locales sénégalaises est attesté par un déficit de moyens financiers, conséquence d'une difficile mobilisation des ressources financières.

PARAGRAPHE 2 : UNE DIFFICILE MOBILISATION DES RESSOURCES LOCALES

Pour faire face correctement aux dépenses qu'induisent leurs compétences, les collectivités locales ont besoin de ressources financières suffisantes. Si la majeure partie de celles-ci

¹⁹⁸ « Le contrôle des finances locales au Sénégal », Actes du colloque sur la régionalisation en France et au Sénégal, Dakar 1996.

provient de la fiscalité locale, il n'empêche que l'Etat les appuie aussi dans le financement de leur développement, notamment à travers des transferts financiers qu'il met à leur disposition. Cependant, force est de constater que dans la réalité, les collectivités éprouvent d'énormes difficultés à mobiliser ces ressources qu'il s'agisse des ressources internes (A) ou des ressources externes (B).

A. Les difficultés de mobilisation des ressources internes

Il n'y a de décentralisation qui si les collectivités locales disposent de ressources suffisantes pour prendre en charge leur développement. Or, le financement des investissements locaux suppose une mobilisation par les collectivités locales de leurs ressources propres¹⁹⁹. Au Sénégal, celles-ci sont constituées des ressources fiscales et des ressources non fiscales. Quand bien même ces dernières couvrent une part non négligeable du budget, la fiscalité locale, en raison de son volume et de sa diversité, constitue la principale source de financement des budgets locaux à côté des subventions de l'Etat. Mais le financement de la décentralisation par la fiscalité locale en Afrique reste problématique.²⁰⁰ Si pour François Paul YATTA, les problèmes de la fiscalité locale en Afrique découlent en général de l'incivisme fiscal, de la structure de la fiscalité défavorable aux collectivités locales, de la complexité du système fiscal et du centralisme fiscal de l'Etat, une étude menée par la Banque africaine de Développement (BAD)²⁰¹ considère que la faiblesse des ressources locales propres au Sénégal résulte de l'inadaptation des systèmes de fiscalité locale²⁰² et des difficultés liées à l'organisation administrative.²⁰³ En dehors de ces raisons avancées, qui sont presque

¹⁹⁹ Gérard CHAMBAS, Jean François BRUN, Grégoire Rota GRAZIOSI, définissent les ressources locales propres comme l'ensemble des ressources fiscales, les taxes et redevances des collectivités locales dont la mobilisation ne dépend pas d'une décision discrétionnaire des autorités publiques centrales in « La mobilisation de ressources propres locales en Afrique », juin 2007, p.5, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN026803.pdf>.

²⁰⁰ François Paul YATTA «La gouvernance financière locale », 24 p., http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/La_gouvernance_financiere_locale_-_Francois_Yatta_.pdf

²⁰¹ Banque africaine de Développement, *Evaluation du potentiel des recettes au Sénégal*, étude économique et sectorielle, département-pays, région Ouest 2, octobre 2010 .

²⁰² Selon cette étude l'inadaptation des systèmes de fiscalité locale découle du fait que la fiscalité locale a été peu réformée au Sénégal contrairement à la fiscalité de l'Etat qui est jusqu'ici considérée comme prioritaire ; de la transposition au Sénégal de règles de fiscalité locale, souvent très complexes appliquées de manière très ancienne en France et de la superposition d'un grand nombre d'impôts, taxes et redevances, qui se révèle défavorable à la mobilisation des ressources locales.

²⁰³ L'étude explique les difficultés liées à l'organisation administrative par le fait que les municipalités ne sont pas associées aux tâches d'assiette et de recouvrement qui relèvent de la compétence de l'administration fiscale

notoirement connues et ne méritent pas de développements particuliers, les difficultés de mobilisation des ressources locales trouvent aussi leur fondement dans la méconnaissance du potentiel fiscal (1) mais aussi dans la mise en œuvre de techniques de recouvrement peu efficaces (2).

1. La méconnaissance du potentiel fiscal

Créée en 1979 en France, la notion de potentiel fiscal a pendant longtemps servi d'indicateur de ressources pour les collectivités locales françaises avant d'être remplacée par celle de potentiel financier pour les communes et les départements²⁰⁴. Au Sénégal, la notion trouve un large usage pour faire référence au gisement de recettes existant, susceptibles d'être identifié et recouvré au profit de la collectivité locale. Elle désigne, le niveau de prélèvement structurel (capacité contributive de l'économie) qui dépend de facteurs structurels exogènes²⁰⁵ par rapport à la politique économique²⁰⁶. Ce taux de prélèvement varie dans un pays en fonction du niveau de développement économique. Ainsi, plus le niveau de développement d'un pays est élevé plus sa capacité à prélever des recettes est forte. Il en est de même au niveau local.

La détermination du potentiel fait l'objet d'un calcul. Au Sénégal, la loi reste muette sur le mode de calcul du potentiel fiscal local.²⁰⁷ On ne sait pas donc comment il est calculé, même si l'on fait théoriquement référence à cette notion dans les discours et dans la pratique. En revanche en France, le Code général des collectivités territoriales en fait état. A cet égard, l'article L2334-4 prévoit que le potentiel fiscal d'une commune est déterminé par application aux bases communales des quatre taxes directes locales du taux moyen national d'imposition de chacune de ces taxes. Pour la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFB), la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFNB), la taxe d'habitation et la cotisation foncière des entreprises (CFE), les bases retenues sont les bases brutes de la dernière année dont les

et de la DGCPT alors que celles-ci disposent d'un avantage informationnel. En matière foncière, il y a les obstacles s'opposant à la mise à jour des informations cadastrales.

²⁰⁴ Annexe 9 : les concours financiers de l'Etat aux collectivités locales, *revue française des finances publiques en 2008*, France p. 350.

²⁰⁵ Il s'agit du produit intérieur brut par tête et l'origine sectorielle du revenu mesurée par la valeur ajoutée agricole. Il y a aussi le taux d'ouverture commerciale.

²⁰⁶ Cf. Banque africaine de Développement, *Evaluation du potentiel des recettes au Sénégal*, étude économique et sectorielle, département-pays, région Ouest 2, octobre 2010, Op.cit., p. 12 ;

²⁰⁷ Le CGCL ne fait aucunement référence au potentiel fiscal encore moins précise son mode de calcul. Il en était ainsi du Code des collectivités locales supprimé.

résultats sont connus servant à l'assiette des impositions communales. Les taux moyens nationaux sont ceux constatés lors de la dernière année et dont les résultats sont connus. Malgré ce vide constaté au Sénégal, Ibrahima MBAYE indique que l'évaluation du potentiel comporte 3 étapes²⁰⁸ :

- le recensement exhaustif de tous les équipements physiques (souks, cantines, emplacement ou aires de stationnement etc.) ;
- l'application des tarifs autorisés ;
- la correction des montants trouvées auxquels on ajoute les restes à recouvrer, par application du taux de recouvrement déterminé sur une certaine période (3ans).

Si cette évaluation apparaît comme un préalable nécessaire à la détermination rigoureuse de l'assiette, il faut faire remarquer que dans la réalité les opérations d'assiette sont réalisées dans les collectivités locales sénégalaises sans une bonne connaissance du potentiel fiscal. Plusieurs explications peuvent être données à cette situation.

La première est que les collectivités locales ne disposent pas de personnel suffisant et qualifié pour effectuer le recensement exhaustif des équipements physiques et des activités qui existent ou qui s'exercent sur leur territoire. Cela est rendu plus difficile par le développement d'activités informelles. En effet, contrairement aux pays développés où l'activité économique est quasiment formalisée, c'est-à-dire déclarée et la personne qui l'exerce connue et enregistrée, au Sénégal, tel n'est pas encore le cas. L'activité économique demeure dominée pour une bonne partie par les marchands ambulants et les travailleurs saisonniers. Ces derniers ne remplissent généralement aucune des formalités prévues par la loi (Ninea²⁰⁹, registre de commerce, autorisation d'exercer, etc.) et demeurent pour la plupart inconnus des services fiscaux et des collectivités locales. Ainsi, ils échappent à l'imposition.

La deuxième explication demeure l'absence d'un cadastre fiscal au niveau local qui limite fortement la connaissance par les collectivités locales de leur potentiel fiscal. En dehors du service du cadastre qui relève de l'Etat, les collectivités locales ne disposent pas d'un service propre dans ce domaine. Exemptées quelques régions, il n'existe pas de système d'adressage qui permet de déterminer avec justesse les personnes imposables. Ceci a conduit Mamadou

²⁰⁸ Ibrahima MBAYE, Op. cit., p. 104.

²⁰⁹ Numéro d'identification nationale des entreprises et associations.

DIOUF à déplorer l'absence de recensement et d'identification des contribuables.²¹⁰ Pour pallier ce manque, les collectivités locales auraient pu valablement profiter des conventions de mise à disposition qui sont signées, chaque année, avec le représentant de l'Etat, pour amener le service du cadastre à effectuer à leur profit un travail d'adressage destiné à faciliter l'identification des personnes imposables.

Il faut toutefois noter que dans quelques communes, ce travail d'adressage est fait grâce à l'appui des partenaires de la coopération décentralisée. C'est le cas de la ville de Saint-Louis qui a pu le réaliser avec l'appui de la ville de Lille²¹¹.

Par ailleurs, la plupart des collectivités locales ne disposent pas d'un service fiscal chargé du travail d'assiette pour les taxes locales. Ce vide traduit le peu de préoccupation que les collectivités locales ont vis-à-vis de la mobilisation de leurs ressources fiscales. La réalité donne l'impression qu'elles sont plus portées vers les dépenses que vers les recettes (Cf. partie sur la mise en œuvre de recouvrement peu efficaces).

Le même problème se pose également pour les recettes non fiscales, notamment pour les revenus du patrimoine communal (produits des droits de places perçus dans les halles, foires, marchés, abattoirs et parcs à bestiaux, produits des permis de stationnement et de location sur la voie publique, produits des droits de voirie etc.) où la commune ne connaît pas avec exactitude les personnes imposables.

En plus du potentiel fiscal qui intervient dans la mobilisation des ressources fiscales locales, l'effort fiscal est aussi considéré comme « un indicateur d'un espace de ressources publiques »²¹². Si cette notion est moins connue au Sénégal, en France, il désigne le résultat du rapport entre le produit des impôts sur les ménages et le potentiel fiscal correspondant. Il est donc le résultat de la comparaison entre le produit effectif des impôts sur les ménages et le produit théorique (potentiel fiscal) que percevrait la commune si elle appliquait pour chaque

²¹⁰ Mamadou DIOUF, Op. cit., p. 29.

²¹¹ Commune française qui est en coopération avec Saint-Louis depuis les années 1970.

²¹² Selon l'expression utilisée dans *l'évaluation du potentiel de recettes publiques au Sénégal*, Op.cit. p.12.

taxe les taux moyens nationaux.²¹³ L'intérêt de l'effort fiscal est qu'il permet d'évaluer la pression fiscale sur la commune²¹⁴.

La mobilisation des ressources locales relève d'un enjeu de développement économique. Ainsi, la capacité de mobilisation d'une collectivité dépend grandement de la maîtrise de son potentiel fiscal. Cependant, ce lien d'interdépendance qui existe entre mobilisation des ressources et potentiel fiscal, paraît peu fonctionnel au Sénégal dans la mesure où les collectivités locales ignorent quasi complètement leur potentiel fiscal. Cette situation semble favorisée par le fait que le droit positif local n'impose aucune obligation aux collectivités locales de déterminer leurs ressources propres à partir du potentiel fiscal. En l'état actuel, le dispositif légal ne prévoit aucun mode de calcul de celui-ci. Ce vide rend non seulement hasardeuse et imprécise la détermination de l'assiette fiscale, mais explique toute la difficulté à mettre en place un système performant de mobilisation des ressources propres locales. D'où la faiblesse des budgets locaux.

Mais un des problèmes majeurs en matière de détermination de l'assiette des impôts locaux demeure la faiblesse du contentieux fiscal au Sénégal. Celui-ci se limite pour l'essentiel à un ensemble d'actions relatives à des demandes de rectification de base d'imposition erronée, des demande de dégrèvement ou d'admission en non valeur ou à des actions de redressement fiscal. Le contentieux fiscal juridictionnel reste peu développé au niveau local en raison de la complexité des procédures y afférentes, de la méconnaissance des celles-ci par les contribuables et de la primauté accordé au règlement à l'amiable en cas de problème entre l'administration fiscale et ces derniers²¹⁵.

Pour apporter une solution définitive aux difficultés de mobilisation des ressources fiscales locales, il est nécessaire de mettre en œuvre des techniques de recouvrement plus efficaces.

2. La mise en œuvre de techniques de recouvrement peu efficaces

Si le recouvrement des recettes locales relève en principe de la compétence du Trésor, il y a des situations où la loi confère cette fonction aux collectivités locales elles-mêmes. Dans l'un

²¹³Cf. CGCT, article L2334-6.

²¹⁴ Les données statistiques sur la pression fiscale ne sont pas disponibles au niveau de la DGID. Cela fait qu'il est impossible de mesurer avec exactitude le niveau de pression fiscale dans une commune donnée.

²¹⁵ En l'état actuel, il n'existe aucun contentieux fiscal juridictionnel dans les collectivités territoriales sénégalaises.

comme dans l'autre, le recouvrement fait appel à des techniques qui conditionnent souvent les taux de rendements réalisés.

Pour ce qui est des recettes directement recouvrées par le Trésor, les techniques utilisées diffèrent en fonction de la catégorie de celles-ci. Ces techniques peuvent aussi, au sein d'une même catégorie de recettes, varier suivant la nature de l'impôt. C'est ainsi qu'il faut rappeler que pour les impôts locaux, le recouvrement peut se faire selon trois procédés : par voie de rôle, par retenue à la source ou par anticipation.

En effet dans le premier cas, un avertissement ou avis d'imposition est servi au contribuable lui indiquant la nature de l'imposition, du montant à payer et la date limite de paiement. Cette étape correspond à la phase amiable ou le contribuable s'acquitte librement (de son plein gré) du paiement de l'impôt dans les conditions qui sont fixées par le rôle. Le cas échéant, la contrainte que la loi fait peser sur tête de celui s'éteint du coup. Cependant, il en va différemment lorsque le contribuable refuse de libérer la somme exigée. Dans pareil cas, la loi prévoit des poursuites à l'endroit du « rebelle » à travers la mise en œuvre de la phase dite contentieuse²¹⁶. Le contribuable se voit servir, par le biais d'un agent du Trésor assermenté, un commandement, qui est un acte de contrainte de même valeur juridique que les actes d'huissiers. Il dispose à peu près d'un délai de huit (8) jours pour procéder au paiement de l'impôt dû. Passé ce délai, une saisie conservatoire suivie d'un inventaire des biens à saisir peut être effectuée. Si malgré cette saisie, « le délinquant » persiste toujours dans son refus de payer, le Service du Trésor peut procéder à la vente aux enchères des biens meubles à concurrence de la somme exigible. Pour les biens immeubles, la technique de la saisie vente immobilière peut être appliquée suivant une procédure particulière prévue par la loi. Cette dernière technique est rarement utilisée en raison de la complexité de leur mise en œuvre.

La loi offre également la possibilité au Service du Trésor de recourir à la saisie attribution. Cette technique consiste à saisir entre les mains des tiers les créances qu'ils doivent à un débiteur d'impôt. A cet égard, un avis à tiers détenteurs peut être adressé aux banques. Si ces dernières refusent de collaborer, c'est-à-dire de fournir les informations utiles au Service du Trésor, il est possible de leur appliquer le mécanisme de substitution de responsabilité et procéder cas échéant à un redressement. Sur ce point, il faut souligner que le Trésor n'est pas

²¹⁶Cf. *Acte uniforme portant organisation des procédures simplifiées de recouvrement et des voies d'exécution adoptée le 10 avril 1998*, Journal Officiel OHADA N°6 du 1^{er} juillet 1998.

assez outillé pour vérifier la véracité des informations qui peuvent lui être fournies par les banques. De plus, il convient de remarquer, de manière générale, que les supports utilisés pour exécuter les opérations de commandement ne sont pas adaptées à la nouvelle procédure prévue par l'OHADA. Ce sont plutôt d'anciens formulaires qui sont utilisés par le Trésor. Cela constitue un vice de forme qui peut être soulevé par les concernés devant le juge fiscal pour solliciter l'annulation de la procédure mise en branle par le Trésor contre eux.

Quant à la retenue à la source, elle est appliquée à l'impôt du minimum fiscal. L'employeur opère directement un prélèvement sur le salaire de l'employé à travers un carnet de bordereau de versement de retenues à la source, qu'il verse ensuite au Trésor. Ce procédé même s'il garantit un recouvrement efficace de l'impôt reste limité à une seule catégorie d'impôt. C'est aussi le cas pour le recouvrement par anticipation qui concerne seulement la patente. Il permet d'encaisser des recettes d'impôts sans émission de rôles préalables et sur la base des informations que possède le service des impôts.

Par rapport aux taxes locales, le recouvrement est assuré par le Trésor sur la base des rôles qui sont établis par le service des impôts où des titres de recettes émis par les collectivités locales. L'opération est matérialisée par une descente sur le terrain des agents du Trésor accompagnés des agents de la collectivité locale et un agent des forces de l'ordre au cours de laquelle, il est procédé à la perception de l'impôt dû. Cependant, il peut arriver que durant cette phase que le service du trésor découvre de nouveaux contribuables imposables au titre des taxes locales. Dans ce cas, il procède à leur imposition et recouvrement.

Si ce mode de recouvrement garantit une certaine efficacité, il faut dire que celle-ci est limitée dans la réalité pour plusieurs raisons.

D'abord l'absence de personnel et de moyens logistiques suffisants²¹⁷ réduit fortement la capacité de mouvement du Trésor et du coup ne lui permet pas de recouvrer tous les contribuables imposables.

Ensuite, il s'y ajoute que durant les opérations de recouvrement certains contribuables, soit en raison du caractère informel de leur activité ou par incivisme fiscal, arrivent toujours à

²¹⁷ Généralement, le bureau de recouvrement dans les trésors comporte rarement plus de 2 agents. Parfois, un seul véhicule est disponible. C'est pourquoi pour effectuer des recouvrements au profit des collectivités locales, le Trésor demande à ces dernières de mettre à sa disposition du personnel d'appui et des moyens logistiques ou à défaut de lui consentir un appui en carburant si le service dispose d'un véhicule.

tromper le Trésor et à ne pas s'acquitter du paiement de leur impôt. La non maîtrise du potentiel fiscal par la collectivité locale et les méthodes de recouvrement souvent informelles utilisées par le Trésor²¹⁸ ne sont pas étrangères à cet état de fait.

Ces différentes raisons évoquées illustrent à bien des égards les difficultés auxquelles sont confrontées les collectivités locales sénégalaises dans le recouvrement de leurs taxes. Pour s'en convaincre, il n'est besoin que de se référer au compte de gestion de la commune de Ndiandane ou au compte administratif de la communauté rurale de Maka Kolibantang²¹⁹ pour l'année 2004.

En effet, l'examen de ces documents relève que durant cette année, aucune taxe locale n'a été recouvrée pour la communauté rurale de Maka Kolibantang. Le même constat est aussi fait dans la commune de Ndiandane en ce qui concerne les taxes directes.

Si cette situation peut s'expliquer pour Maka Kolibantang par l'absence de matière imposable pour certaines taxes (comme la taxe sur les stations d'essence, la taxe sur la publicité, etc.) et par l'inaccessibilité de certaines zones du fait de l'enclavement,²²⁰ pour Ndiandane, l'absence de prévisions de taxes directes dans le budget en constitue la principale cause. En revanche, les seuls recouvrements effectués pour les taxes municipales concernent les taxes indirectes comme le met en évidence le tableau ci-après :

²¹⁸Parfois le Trésor recouvre les taxes municipales sans une détermination au préalable de l'assiette.

²¹⁹Communauté rurale dans laquelle a été effectuée une enquête. Avec la réforme de l'Acte III de la décentralisation, cette communauté rurale est devenue commune.

²²⁰Selon le Secrétaire communautaire rencontré le 05 mars 2009 au siège de la communauté rurale de Maka Kolibantang.

Tableau 1 : Situation de recouvrement des taxes indirectes dans la commune de Ndiandane en 2004

Taxes	Prévisions (en FCFA)	Réalisations (en FCFA)
Taxes sur les véhicules hippomobiles	250000	76100
Taxes sur les spectacles	500000	102440
Taxes sur la publicité	100000	0
Taxes sur l'électricité consommée	500000	0
Taxes sur les distributeurs de carburant	18000	9000

Source : Compte de gestion de la commune de Podor

Comme il apparaît à l'analyse des données de ce tableau, le niveau de prévision des taxes indirectes dans le budget de la commune de Ndiandane est faible. Sur une liste de onze (11) produits prévus par l'article 250 du CCL²²¹, seuls cinq (5) produits ont été prévus dans le budget de 2004 laissant de côté six (6) autres constitués de la :

- taxe sur l'eau ;
- taxe sur les établissements de nuit ;
- taxe d'abattage ;
- taxe de visite et poinçonnage des viandes ;
- taxe de visite sanitaire des huitres et moules ;
- taxe sur les entrées payantes ;
- taxe sur les locaux en garnie.

Si la non prise en compte dans le budget de la taxe de visite des huitres et moules, de la taxe sur les établissements de nuit et de la taxe sur les locaux en garnie peut être parfaitement compréhensible, en raison de l'absence d'assiette pour celles-ci, en revanche il paraît difficile de donner la même explication pour justifier l'omission qui est faite des taxes sur l'eau, sur les établissements de nuit, sur les entrées payantes ainsi que de la taxe de visite et poinçonnage des viandes. On peut tenter de l'expliquer à travers la méconnaissance de la

²²¹Cet article correspond, dans le nouveau *Code général des Collectivités locales* à l'article 195, point g.

commune de son potentiel fiscal ou tout simplement par l'ignorance de l'existence de ces taxes.

Le second constat qui relève de la lecture de ce tableau est que les montants prévus pour ces taxes sont très faibles. En dehors des taxes sur les spectacles et des taxes sur l'électricité qui sont estimées chacune à cinq cent mille (500.000) F CFA, les autres taxes prévues varient entre dix-huit mille (18. 000) FCFA et deux cent cinquante mille (250.000) F CFA. Cette importance moindre des montants collectés constitue un indicateur de la faiblesse du potentiel fiscal dans la commune de Ndiandane, tout au moins pour les taxes indirectes.

Enfin, il apparaît, au vu du tableau, qu'en dehors de la taxe sur les spectacles qui a enregistré un recouvrement d'un montant cent deux mille quatre cent quarante-quatre (102 444) F CFA contre une prévision de cinquante mille (50.000) F CFA, le niveau de recouvrement des autres taxes reste faible : soixante-seize mille (76.000) F FCFA contre une prévision de deux cent cinquante mille (250.000) FCFA pour la taxe sur les véhicules hippomobiles, voire inexistant notamment pour la taxe sur l'électricité et la taxe sur la publicité.

La situation de recouvrement des taxes municipales n'a guère évolué en 2012 si on se réfère au tableau ci-après.

Tableau 2 : Situation de recouvrement des taxes de la commune de Ndiandane en 2012

Taxes Municipales	Prévisions (en FCFA)	Réalisations (en FCFA)
Taxe compl à la cont des patentes	-	-
Taxe sur les véhicules hippomobiles	35 000	-
Taxes sur les machines à coudre	84 000	-
Taxe sur les spectacles	150 000	62 610
Taxe sur la publicité	200 000	-
Taxe sur l'électricité consommée	4 045 203	802 591
Taxe sur les appareils de distribution de carburant	60 000	-

Source : Compte de gestion 2012

Comparé à 2004, les résultats obtenus en matière de recouvrements des taxes municipales en 2012 ont régressé dans l'ensemble. Là où on avait recouvré 76100 FCFA en 2004 pour les taxes sur les véhicules hippomobiles, rien n'a été perçu pour cette taxe en 2012. Il en est de

même pour la taxe sur les appareils de distribution de carburant pour laquelle le montant recouvré s'élevait à 9 000 CFA en 2004 contre 0 FCFA en 2012. La taxe sur la publicité affichait 0 FCFA aussi bien en 2004 qu'en 2012. La seule évolution notable intervenue en 2012 concerne la taxe sur l'électricité qui enregistrait un recouvrement de 802 591 FCFA contre 0 F en 2004.

Cette baisse notée dans le recouvrement des taxes municipales en 2012, comparée à 2004, s'expliquait par le changement d'équipe municipale intervenue en 2009, qui n'avait pas une bonne connaissance du potentiel des taxes municipales et ne maîtrisait pas les techniques de recouvrement de ces dernières.

Cependant, en dehors des réalisations effectuées en 2012 dans la commune Ndiandane, il faut souligner que le recouvrement par les collectivités locales sénégalaises de la taxe sur l'électricité²²² pose un véritable problème en ce sens que la Société nationale de Distribution de l'Electricité au Sénégal (SENELEC) qui procède au recouvrement de cette taxe ne la reverse pas aux ayants droit.²²³ La non maîtrise par les collectivités locales de l'assiette de cette taxe contribue grandement à cette situation d'autant plus que cette société ne leur fournit aucun état de paiement des factures. Ainsi, elles ne disposent d'aucun moyen de contrôle sur les taxes réellement recouvrées par celle-ci, ce qui est de nature à occasionner un manque à gagner énorme aux collectivités locales sur le plan financier. Cela paraît inadmissible dans un Etat comme le Sénégal. Malgré les plaintes maintes fois exprimées par les collectivités locales à ce sujet auprès de leur association (AMS, UAEL) et auprès de l'Etat, aucune évolution n'est à ce jour constatée. Le problème persiste toujours. C'est pourquoi, il est nécessaire que l'Etat lui trouve une solution rapide et définitive à l'effet de permettre aux collectivités locales de pouvoir recouvrer normalement cette taxe. A défaut pour l'Etat d'inviter la SENELEC au respect de la réglementation en vigueur, les collectivités locales doivent « prendre leur courage à deux mains » en usant des moyens légaux de contrainte à leur disposition pour amener celle-ci à se plier à la loi. Ainsi, la SENELEC pourrait être contrainte à communiquer aux collectivités l'état de paiement bimensuel des factures

²²²Fixée par l'arrêté N° 828 M. INT/ BC du 3 février 1958 fixant le taux maximum et déterminant les modalités d'assiette et de perception de la taxe que peuvent instituer les communes régies par la loi du 18 novembre 1955, sur l'électricité consommée pour l'éclairage.

²²³L'article 3 de l'arrêté, ci-dessus cité, dispose que « le taux maximum de la taxe est fixé à 2, 5% de la somme représentant, sur la facture délivrée au consommateur, le prix de la fourniture d'électricité ».

d'électricité. Cela leur donnerait à la fois une base de contrôle et de réclamation fiable vis-à-vis de cette société mais également devant la loi en cas de contentieux.

Cependant, la situation n'est guère meilleure pour les recettes directement recouvrées par les collectivités locales, à savoir les taxes fiscales et les revenus du patrimoine. Ces derniers pour la commune sont constitués des produits de l'exploitation du domaine et des services communes²²⁴. Ils comprennent :

a) les revenus du domaine privé immobilier

- location de bâtiments ou terrains communaux ;
- retenues de logement et d'ameublement ;
- location des souks, loges ou stalles de boucheries, restaurants gargotes et cantines.

b) les revenus du domaine public

- produits des droits de place perçus dans les halles, foires, marchés abattoirs et parcs à bestiaux d'après les tarifs dûment établis ;
- produits des permis de stationnement et de location sur la voie publique ;
- produits de droits de voirie ;
- produits de terrains affectés aux inhumations ;
- produits de concessions dans les cimetières ;
- droits de fourrières ;
- taxe sur les terrasses de cafés, balcons et constructions en saillie.

c) les revenus divers, notamment

- 60% du produit des amendes prononcées par les tribunaux correctionnels ou de simple police pour les contraventions et délits commis sur le territoire de la commune ;
- produits des services communaux,
- remboursement des frais d'hospitalisation du personnel ;
- produits des expéditions des actes administratifs et des actes de l'état civil ;
- droit de légalisation ;
- droit de séjour de cercueil au dépositaire ;
- produits des pompes funèbres et tarifs pour l'élévation de monument au cimetière ;
- taxe de désinfection et de désinsectisation.

Le recouvrement de ces recettes pose problème aux collectivités locales²²⁵. Plusieurs facteurs l'expliquent. Il y a d'abord le défaut de maîtrise par les collectivités locales de l'assiette de ces recettes. Spécifiquement pour les droits de places perçus dans les halls, foires, marchés,

²²⁴ Cf . article 195, point 7 du CGCL.

²²⁵ Voir Arrêt de la Cour suprême du Sénégal, Chambre administrative du 22 octobre 2015, Société national des Télécommunications du Sénégal (SONATEL) contre commune de Podor.

abattoirs et parcs à bestiaux, il s'explique par le manque de stratégie dans l'organisation des agents chargés du recouvrement. Les rendements différant souvent d'une zone à une autre- il y a des zones très rentables et, d'autres, très peu fructueuses-, les collecteurs se rendent sur le terrain sans aucun objectif de rendement à atteindre. Cela rend difficile, voire impossible l'évaluation du travail qu'ils ont effectué; ce qui n'est pas sans favoriser la fraude ou la corruption, et ce d'autant plus que l'on ne procède presque jamais à la permutation des collecteurs pour comparer leur rendement ni à une gestion rigoureuse des carnets de collecte²²⁶.

Les difficultés de recouvrement découlent enfin du caractère inadapté de certains taxes et produits du domaine prévus par le Code général des collectivités locales. C'est le cas « des produits affectés aux inhumations », « les produits des concessions dans les cimetières », « taxe sur les terrasses de cafés, balcons et constructions en saillie », qui ne sont presque jamais acquittés par les contribuables visés.

Au total, il est clair que les techniques de recouvrement auxquelles le Trésor ou les collectivités locales ont recours ne favorisent pas la performance dans la mobilisation des ressources propres locales. Ces techniques posent dans la pratique un souci d'efficacité et d'efficience (cherté des coûts de recouvrement) induisant des rendements faibles en deçà des possibilités réelles de recouvrement. A ce propos, Cheikhou DIOP note que « Le recouvrement des impôts et taxes propres a jusqu'ici un rendement médiocre. Ceci s'explique par la complexité dans la définition de l'assiette et des modes d'évaluation des impôts, la difficulté de mettre en place au niveau local une instrumentation adapté pour connaitre le potentiel fiscal et assurer l'émission des rôles et le recouvrement et la quasi exclusion des collectivités locales de la chaine fiscale ». ²²⁷ Pour Mayacine DIAGNE « le niveau peu performant des recouvrements relève de la complexité et de la lourdeur des procédures du

²²⁶ Cela suppose, selon l'Inspecteur d'Etat Ibrahima FAYE, le respect de la procédure d'incinération et un rapprochement à faire avec les souches de carnets par les percepteurs, lors de notre rencontre du 09 septembre 2009 à Dakar.

²²⁷ Cheikhou DIOP « Situation des finances des collectivités locales en Afrique / caractéristiques des ressources en Afrique : Etat des lieux » élément du module d'intervention sur la « Situation des finances des collectivités locales en Afrique et état des lieux des pratiques des collectivités locales en matière de mobilisation des ressources », centre international des autorités /acteurs locaux (CIFAL), Ouagadougou, du 08 au 12 Juin 2009 à Douala, p 1.

recensement et du recouvrement »²²⁸ A cet effet, il s'avère nécessaire de réformer ces techniques de recouvrement afin de permettre aux collectivités locales d'assurer une mobilisation plus performante de leurs ressources propres, gage de moyens plus important dans le financement du développement local.

Ces préconisations restent valables pour les ressources externes que les collectivités locales ont du mal à mobiliser correctement.

B. Les difficultés de mobilisation des ressources externes

En dehors de leurs ressources propres, les collectivités bénéficient de ressources externes qui proviennent soit de l'Etat, soit des partenaires au développement ou des partenaires de la coopération décentralisée. Cependant cette sous partie va s'intéresser spécifiquement à la mobilisation des transferts de l'Etat par les collectivités locales. Les autres ressources externes feront l'objet d'une étude dans le chapitre 3 de la thèse.

En effet, la mobilisation des transferts financiers de l'Etat pose de grandes difficultés aux collectivités locales. Non seulement leur montant est faible (1), mais aussi leur répartition est peu transparente (2).

1. La faiblesse des transferts financiers de l'Etat

Les transferts financiers de l'Etat concernent essentiellement le Fonds de Dotation de la Décentralisation (FDD) et le Fonds d'Equipeement des Collectivités locales (FECL). Il s'agit de deux mécanismes mis en place par l'Etat en 1996 pour compenser les nouvelles charges induites par le transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales. A cet égard, l'article 281 du CGCL dispose : « Les ressources nécessaires à l'exercice par les collectivités locales de leurs compétences leur sont dévolues soit par transferts de fiscalité, soit par dotation, ou par les deux à la fois ».

²²⁸Mayacine DIAGNE « La décentralisation politique, fiscale et administrative au Sénégal et son impact dans la performance des collectivités locales », communication lors d'un atelier organisé par l'innovation environnement développement (ied Afrique) et le forum d'action pour la gouvernance locale en Afrique francophone (FLAGLAF), du 18 au 19 octobre 2011 à Saly (Sénégal), p.11, http://www.faglaf.info/private/upload/file_156.pdf.

Alors que le FDD contribue à supporter les charges de fonctionnement des collectivités locales, le FECL sert à financer les investissements locaux.

En ce qui concerne le FDD, l'exposé des motifs de la loi 96-07 qui l'a créé, précisait que celui-ci « apportera aux régions l'essentiel de leurs ressources et complètera très largement celles des communes et des communautés rurales ». Suite à la suppression des régions et des communautés rurales, le FDD bénéficie désormais aux communes et aux conseils départementaux. Il constitue même la principale source de financement des conseils départementaux qui sont dépourvus de fiscalité propres, comme ce fut le cas pour les régions avant leur suppression. Cette situation quasi spécifique au Sénégal tranche avec ce qui existe dans la sous-région²²⁹ ou en France où les collectivités locales, en plus des transferts financiers de l'Etat, bénéficient d'un transfert de fiscalité. A ce propos, la France offre un exemple assez intéressant à mentionner. Il s'agit notamment des transferts de fiscalité que l'Etat a effectué en 2003, 2004 et 2005, respectivement au profit des départements et des régions sous forme de Droits de mutations à titre onéreux (DMTO), de taxes sur les conventions d'assurance (TSCA), et de taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP)²³⁰. Ces transferts ont fait l'objet de plusieurs réformes entre 2007 et 2014²³¹.

Il convient de souligner qu'au Sénégal, le FDD est financé à partir d'un pourcentage indexé sur la TVA²³² perçue au profit de l'Etat de la dernière gestion connue²³³. Le choix porté sur la TVA comme base d'indexation du montant du FDD, est justifié par la neutralité économique de cet impôt et aussi par son potentiel de mobilisation de recettes dans une économie

²²⁹Par exemple le Mali, le Burkina Faso, le Bénin, Côte d'Ivoire, etc. où les collectivités locales disposent d'une fiscalité propre à côté des transferts financiers.

²³⁰ Consulter à ce sujet le magazine intitulé « Regard financier sur les départements, 33 ans depuis les premières lois de décentralisation », Assemblée des départements de France, La Banque postale collectivités locales, avril 2015, pp. 4-5, Les Finances des collectivités en 2015. Etat des lieux, Observatoire National des Finances Locales, septembre 2015, pp. 16-17.

²³¹ En 2007, une nouvelle fraction de la TSCA est transférée aux départements pour financer des personnels techniciens ouvriers et de services et des routes nationales. En 2008, l'assiette de la TSCA est élargie aux contrats d'incendie et à la navigation maritime ou fluviale des bateaux de sports et de plaisirs. En 2011, l'Etat transfère le solde du DMTO et de la TSCA qu'il percevait aux départements. Il instaure par ailleurs un mécanisme de péréquation horizontale portant sur les DMTO. En 2014, l'Etat donne la possibilité aux départements d'augmenter le taux plafond sur les DMTO de 3, 8% à 4,5%. Parallèlement, il crée un fonds de solidarité DMTO.

²³²Le niveau de taux de la TVA est de 18% au Sénégal. La TVA permet une déduction des taxes supportées par les consommations intermédiaires (intrants, bien d'équipements, services divers, etc.) des entreprises assujetties à la TVA, soit parce qu'elles sont au-dessus du seuil légal, soit parce qu'elles ont opté pour l'assujettissement.

²³³ Par exemple, le montant du FDD de l'année n+1 est calculé sur la base de la TVA perçue à l'année n.

caractérisée par une place importante des activités non enregistrées.²³⁴ Il faut souligner que ce même système d'indexation appliqué au Sénégal pour déterminer le montant des transferts financiers aux collectivités locales existe au Maroc depuis 1986. On peut donc penser que ce pays a inspiré le Sénégal dans ce domaine même si les réalités diffèrent de part et d'autre.

Au Sénégal, la loi fixe le pourcentage de la TVA que reçoit chaque année le fonds de dotation de la décentralisation à 3,5%²³⁵. Ce pourcentage, précise l'article 324 du CGCL, est modifié, en tant que de besoin, compte tenu de l'évolution des transferts de compétences. Même si ce pourcentage est jugé faible au regard des pourcentages qui sont appliqués dans d'autres pays d'Afrique²³⁶ : 5% des recettes totales de l'Etat au Ghana et 30% de la TVA au Maroc en Afrique du Sud, il faut constater que d'importants efforts ont été faits par l'Etat pour augmenter son montant. De 1997 à 2008, ce dernier a considérablement évolué passant de quatre milliard huit cent quatre-vingt-neuf million cinq cent cinquante-trois mille trente (4.889.553.030) FCFA à seize milliard six cent million (16.600.000.000) FCFA (soit à peu près le quadruple du montant en 1997). En 2009, le FDD connut une baisse avec un montant de 14 933 108 000 FCFA pour s'élever à 16 233 108 000 FCFA en 2010. Depuis cette date, le montant du FDD ne cesse de croître d'année en année pour se situer en 2015 à 20 041 000 000 FCFA, soit 5 fois presque le montant arrêté en 1997, soit 4.889.553.030 FCFA. Cette augmentation du FDD se justifie par la volonté de l'Etat de relever le niveau de ce mécanisme financier afin de prendre en compte les préoccupations des collectivités locales par rapport à la prise en charge effective des compétences transférées. Elle s'explique aussi par l'augmentation sans cesse du nombre des collectivités locales qui est passé de 379 en 1997 à 599 en 2016²³⁷.

Mais rapporté par collectivité locale, le montant du FDD demeure relativement faible. Sur la même période, le montant du FDD pour la commune de Ndiandane, l'ex région de Dakar et la commune de Maka Kolibantang (ex communauté rurale) se dessine comme indiqué dans l'histogramme suivant :

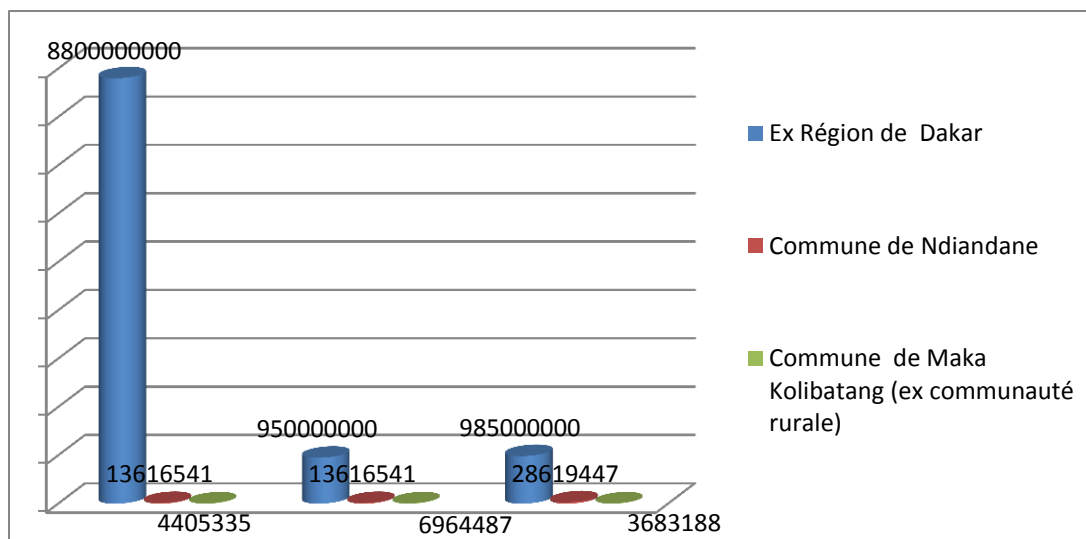
²³⁴ Evaluation du potentiel de recettes publiques au Sénégal, étude économique et sectorielle, Op.cit, p. 18.

²³⁵ Ce taux a été fixé par la loi 2007-07 du 26 janvier 2007 modifiant les articles 58, 60 et 63 de la loi 96-07 du 22 mars portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales. Le CGCL n'a fait que reprendre les dispositions de cette loi qu'il a abrogées.

²³⁶ François Paul YATTA, Op. cit.

²³⁷ www.cooperationdecentralisee.sn.

Figure 1 : Situation comparative de l'évolution du FDD dans l'ex région de Dakar, la commune de Ndiandane et l'ex CR de Maka Kolibantang en 2004, 2005 et 2006



Source : Compte administratif et Compte de gestion des collectivités locales ci-dessus en 2004, 2005 et 2006.

Après 2006, le montant du FDD affecté à l'ex conseil régional de Dakar, l'ex communauté rurale de Maka Kolibantang et à la commune de Ndiandane a connu des évolutions diverses. Par exemple, entre 2010 et 2012, en dehors de l'ex communauté rurale de Maka Kolibantang dont la dotation a subi une hausse importante par rapport à celle reçue entre 2004, soit un montant annuel de 12 000 000 FCFA, l'ex conseil régional de Dakar et la commune de Ndiandane ont vu leur dotation baisser d'année en année. De 667 000 00 FCFA en 2010, le FDD de l'ex conseil régional de Dakar a sensiblement progressé en 2011 atteignant 672 000 000 FCFA avant de descendre en 2012 à 662 000 000 FCFA. Sur la même période, cette tendance baissière est observée pour la commune de Ndiandane qui a respectivement enregistré en 2010, 2011 et 2012, 23 955 000 FCA, 23 900 000 FCFA et 23 000 000 FCFA. Cette baisse notée dans l'affectation du FDD à l'ex conseil régional de Dakar et la commune de Ndiandane s'expliquait par la création de nouvelles communes avec notamment le découpage administratif de 2008. Cette tendance baissière s'est maintenue pour l'ex conseil régional de Dakar jusqu'à sa date de suppression en 2013.

En effet, contrairement à la France où la dotation globale de fonctionnement représente 25% du budget de l'Etat, au Sénégal la part réservée par le budget au fonds de dotation est

seulement de 1%²³⁸. Cette faiblesse du FDD limite fortement la capacité des collectivités locales à prendre en charge correctement leur développement surtout que les montants qui leur sont alloués ne sont pas à la mesure des compétences réellement transférées. Cette inadéquation entre les charges transférées et les compensations allouées a été dénoncée par les acteurs du développement local, en l'occurrence les élus locaux qui, à travers leur association faitière l'Union des Association d'Elus locaux (UAEL), en ont fait un thème de plaidoyer majeur auprès de l'Etat. Cette revendication paraît d'autant fondée que l'article 282 du CGCL mentionne que « Les transferts de compétences par l'Etat doivent être accompagnés au moins du transfert concomitant aux départements et aux communes des moyens et des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences (...) ». Cependant, la mise en application de cette disposition pose le problème de l'évaluation réelle des charges correspondant aux compétences transférées. A ce propos, l'article 282 alinéa 2 de la loi précitée dispose que « Les Charges correspondant à l'exercice des compétences transférées font l'objet d'une évaluation préalable au transfert desdits compétences dans les conditions définies au titre III du présent code ».

Mais la question reste de savoir si les charges correspondant à l'exercice des compétences transférées avant la mise en œuvre de la loi 96- 07 ont été évaluées. En effet, si pour certains, l'évaluation a été effectuée avant le transfert des compétences,²³⁹ pour d'autres par contre, l'Etat a transféré aux collectivités locales de nouvelles compétences sans procéder à une évaluation préalable des charges que cela induit.²⁴⁰ Mamadou DIOUF a semblé trancher le débat en faveur de ceux qui soutiennent qu'il a eu évaluation en 1996 lorsqu'il affirme que « L'allocation par l'Etat de dotations aux collectivités locales par le biais du Fonds d'Equipeement des Collectivités locales et du Fonds de Dotation de la Décentralisation, bien que réduisant les tensions de trésorerie au niveau de leurs destinataires, n'a pas permis jusqu'à nos jours d'atteindre le montant minimal des ressources que l'évaluation des compétences a

²³⁸ Mayacine DIAGNE, Op. cit., p. 233.

²³⁹ C'est la position défendue par le Chef de la Division Financière de la Direction des collectivités locales que nous avons rencontré à la Direction des Collectivités Locales. Selon lui, l'Etat s'est fondé sur les montants dépensés avant pour chaque compétence.

²⁴⁰ Cette position est celle qui est majoritairement défendue, notamment par les collectivités locales.

faite en 1996 ». ²⁴¹ Malgré cette position défendue par Mamadou DIOUF, le débat sur la nécessité d'évaluer les compétences transférées continue toujours de se poser.

Mais même si l'on peut admettre que l'évaluation des dépenses engagées par l'Etat avant 1996 ²⁴² pouvait servir de base à la compensation des charges transférées aux collectivités locales jusqu'à une certaine période, il faut dire que l'évolution du contexte économique ²⁴³ national et local intervenue par la suite et la crise financière internationale ²⁴⁴ généralisée, à partir des années 2000, ont rendu caduque cette évaluation, ce qui nécessite une nouvelle évaluation de ces charges. Dans cette optique, cette réévaluation devra s'opérer en fonction du contexte économique actuel et intégrer les besoins réels ²⁴⁵ des collectivités locales par compétence transférée. Ce procédé, qui garantirait aux collectivités locales une plus grande effectivité dans la prise en charge de leurs compétences, recoupe à peu près les préconisations de l'audit des compétences transférées ²⁴⁶ commandité par la région de Saint-Louis en 2006. Cette étude conclut qu'il y a un déséquilibre profond entre les besoins de financement par compétence et le montant des compensations allouées par l'Etat aux collectivités locales. Pour preuve, la totalité du budget de la région de Saint Louis qui se chiffrait à huit cent soixante et un million huit cent cinquante-trois mille trois cent quarante-huit (861 853 348) FCFA à l'époque, ne représentait que 12% du budget nécessaire au plein exercice des compétences. Ce « gap » a persisté jusqu'à la date de sa suppression en 2013. Cette analyse, au-delà de la Région de Saint-Louis, s'appliquait également à toutes les collectivités locales.

En résumé, on peut retenir sur ce point que les charges induites par les transferts de compétences ne sont pas compensées dans le respect des principes de simultanéité, d'intégralité et de complémentarité. Ce gap fait que les collectivités locales ont ainsi du mal à prendre en charge correctement les attentes des populations par domaine de compétence.

²⁴¹ Mamadou DIOUF, Op.cit., p. 233.

²⁴² Seules les dépenses de fonctionnement ont été évaluées, les charges récurrentes liées aux investissements (construction de salle de classes, de postes de santé, etc. ont été laissées en rade. Ensuite, les coûts des charges transférées n'ont pas été répartis par ordre de collectivités locales (régions, communes, communautés rurales), d'après les informations fournies par la Direction de la Décentralisation.

²⁴³ Les effets de la dévaluation intervenue en 1994 n'ont pas été pris en compte dans l'évaluation effectuée.

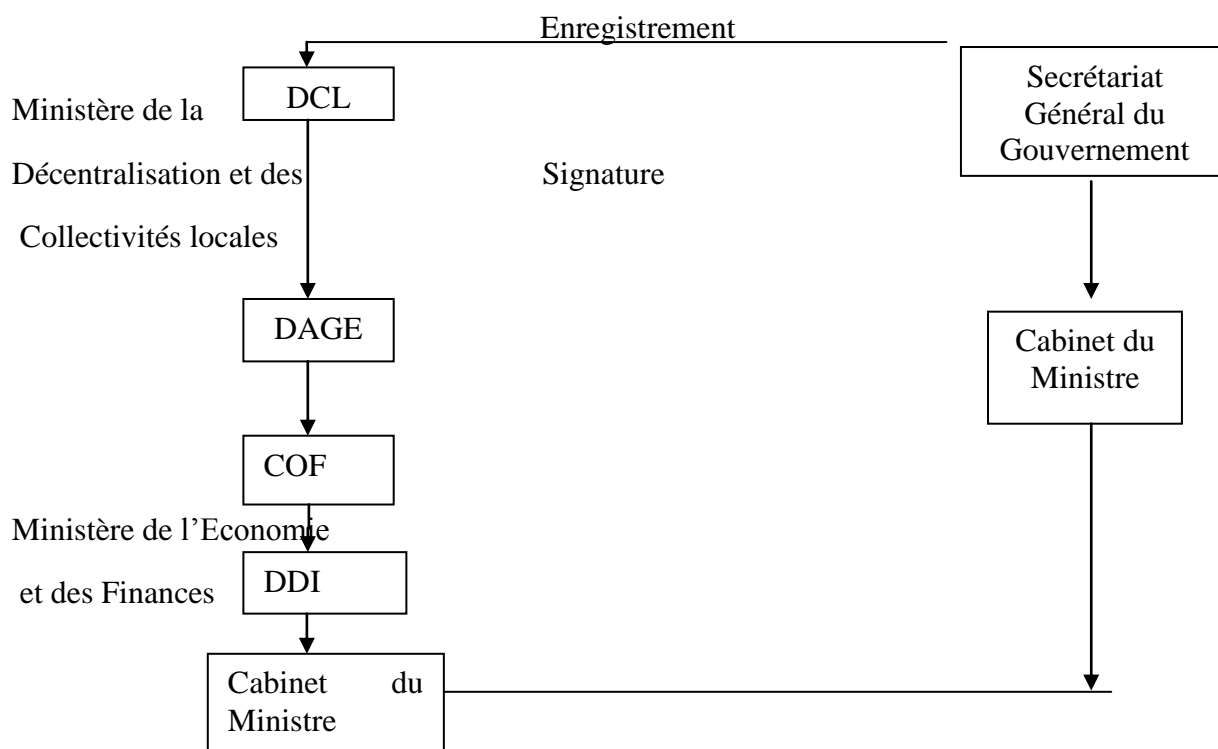
²⁴⁴ Cf. Thierry PAULAIS, « Les collectivités locales et la crise financière : une mise en perspective », the Cities Alliances, AFD, 2009, 23 p.

²⁴⁵ Il s'agit des besoins en fonctionnement comme en investissement.

²⁴⁶ Conseil régional de Saint-Louis, « Audit des compétences transférées », Cabinet trait d'union Nord-Sud, 2006, 113 p.

En plus de sa faiblesse, il faut déplorer aussi la mise en place tardive du FDD. Si leur montant est d'habitude connu au mois d'avril par les collectivités locales, ce n'est qu'au mois de juillet- août que les fonds sont disponibles au niveau des services du Trésor. Ce retard s'explique souvent par la longueur du circuit qu'emprunte l'arrêté d'affectation du FDD. A ce propos, Pape Mor NDIAYE souligne : « Cette procédure se déroule sur une période très longue, compte tenu du temps consacré à la réalisation de chacune des étapes. Cela entraîne une mise à disposition tardive des ressources du fonds aux collectivités locales ». ²⁴⁷

Schéma 1 : Circuit de l'arrêté d'affectation du FDD



Source : Etude Agence de Développement Municipale

Cependant, cet argument justifie difficilement la situation de précarité dans laquelle ce retard place les collectivités locales.

Pour pallier ce retard, la loi a aménagé aux collectivités locales la possibilité de recourir à des avances du Trésor.

²⁴⁷Pape Mor NDIAYE «Présentation du Sénégal Finances et fiscalité », www.amcod.info/fr/publications/fiscalite_transfert/senegal/110711_intervention_pape_Mor_Ndiaye_Decimalisation_%20FISCALE%20%20CADDEL.pdf.

Mais à la lumière du code des collectivités locales (supprimé en 2013), ces avances n'étaient explicitement prévues que pour les communes²⁴⁸ et les communautés rurales en parlant de leurs recettes.²⁴⁹ Pour les défuntés régions, ce texte restait muet sur l'usage d'une telle possibilité. Ce silence de la loi à propos des régions laissait planer la question de savoir si les régions n'étaient pas exclues du bénéfice de ces avances. Pour certains, la réponse était affirmative, surtout que les régions ne bénéficiaient pas de ressources fiscales propres. Pour d'autres, en revanche, ce silence n'était pas un obstacle pour que les régions bénéficient des avances du trésor. Ainsi ils se fondaient sur cette disposition générale du code des collectivités locales prévoyant que l'Etat pouvait consentir des avances de trésorerie aux collectivités locales qui justifiaient que leur situation de caisse promettait le règlement des dépenses indispensables et urgentes, si cette situation n'était pas due à une insuffisance de ressources ou à un déséquilibre budgétaire²⁵⁰.

Ces deux positions gardent chacune de la pertinence et peuvent valablement se justifier sur le plan juridique. On peut toutefois penser que la seconde paraît plus rationnelle en ce qu'elle permettait à la région de pouvoir assurer son fonctionnement jusqu'à la mise en place des fonds de dotation en disposant d'avances de trésorerie.

Quand bien même la région soit aujourd'hui supprimée par l'Acte III de la décentralisation, cette analyse reste valable pour le Conseil départemental dépourvu de fiscalité propre. En effet, s'il est clair que le Conseil départemental peut recevoir des avances de trésoreries pour pallier le retard dans la mise en place des fonds de dotation, il reste à savoir sur quelle base le Trésor pourra les lui consentir. La question mérite d'être posée dans la mesure où le Code général des collectivités locales précise que les avances de trésorerie qui sont consenties aux communes sont égales à 25% de leurs recouvrements effectués au cours de la dernière gestion connue au titre des impôts directs²⁵¹. En l'absence d'impôts directs recouverts pour le Conseil départemental, le calcul des avances de trésoreries pourrait se faire au profit de ce dernier sur la base des recettes de fonctionnement qu'il a effectivement recouvrées l'année précédente²⁵². Cette solution, quoique acceptable dans la réalité, parce que permettant de régler un vide

²⁴⁸ Cf. art. 250 du CCL.

²⁴⁹ Cf. art. 251 du CCL.

²⁵⁰ Art. 250 du CCL.

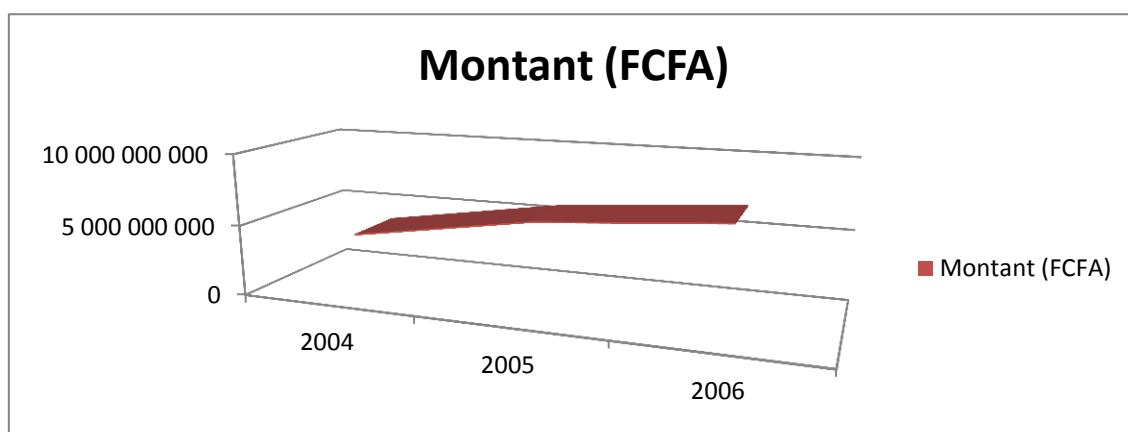
²⁵¹ Cf. article 195 du CGCL.

²⁵² C'est sur cette base que les avances consenties par le trésor aux régions étaient calculées.

juridique, manque de fondement juridique dans la mesure où sa création ne relève ni d'une interprétation du législateur encore moins du juge ou de la doctrine, qui sont les seules sources légales du droit. Ce vide juridique fait que la détermination du montant des avances de trésorerie à consentir au Conseil départemental est laissée à la libre appréciation du percepteur départemental qui peut en décider selon son bon vouloir.

Ces observations articulées au FDD restent valables pour le FECL. Créé par l'article 5 de la loi n°77-67 du 4 juin 1977 portant loi des finances pour l'année 1977/1978, le FECL avait pour mission d'accorder aux collectivités locales des prêts sans intérêts pour la réalisation de leurs investissements et des fonds des concours. Au départ, ce fonds ne bénéficiait qu'aux communes. C'est à partir de 1985 que les communautés rurales en sont devenues allocataires, et les régions, à partir de 1997, suite à la réforme de 1996 les érigeant en collectivités locales. Avec la suppression des régions et des communautés rurales, ce fonds bénéficie désormais aux communes et aux conseils départementaux. Il est alimenté par un pourcentage de la TVA (2%) perçue au profit de l'Etat²⁵³. Entre 1997 et 2008, le montant de FECL a sensiblement augmenté passant de trois milliard cinq cent million (3 500 000 000) FCA à onze milliard cinq cent million (11 500 000 000) FCFA. Rapporté à la période 2004- 2006, le FECL a connu l'évolution suivante :

Figure 2: Evolution du FECL entre 2004 et 2006



Source : Arrêtés de répartition FECL 2004, 2005, 2006

²⁵³²⁵³ Art. 328 du CGCL.

Comme le met en évidence la figure ci-dessus, que le FECL a connu une progression de trois milliard (3 000 000 000) entre 2004 et 2006 (Cf. tableau annexe n°3). Celle-ci passe à deux milliard (2 000 000 000) entre 2004 et 2005 pour descendre à un milliard (1 000 000 000) en 2006. Cette faiblesse notée dans la progression s'explique par le fait que les ressources du FECL n'ont pas suivi les recettes fiscales de l'Etat et notamment celle de la TVA.²⁵⁴ Selon le même auteur les différents montants du FECL fixés depuis une dizaine d'année n'ont pas été déterminés sur la base des montants de la TVA collectés par l'Etat. Les montants ont été reconduits d'une année à une autre quasiment à l'identique compte non tenu de l'augmentation du nombre des collectivités bénéficiaires (nouvelles collectivités locales créées dans le cadre de la décentralisation).

A partir de 2010, on note une augmentation du FECL qui passe à 12 500 000 000 FCFA. Ce même montant sera reconduit en 2011. Il atteindra 15 398 000 000 FCFA en 2012, son niveau le plus élevé entre 1997 et 2016. Cette évolution sera de courte durée car il va redescendre en 2013 à 12 550 000 000 FCFA. Depuis lors, le FECL ne cesse de régresser d'année en année pour arriver à 8 200 000 000 FCFA en 2015, quasiment son niveau de 2004, qui se situait 8 000 000 0000 FCFA. Cette chute du FECL s'explique essentiellement par la mise en œuvre de programmes d'investissement en faveur des collectivités locales parmi lesquelles le Programme national de Développement local (PNDL) et l'Agence de Développement Municipal (ADM). En 2016, il reprend sa progression et va se situer à 10 550 000 000 FCFA.

Les montants alloués par l'Etat aux collectivités locales dans le cadre du FECL demeurent dérisoires comme le met en évidence le tableau ci-dessous pour l'ex conseil régional de Dakar et pour les communes de Ndiandane et de Maka Kolibantang (ex communauté rurale de Maka Kolibantang).

²⁵⁴ Mamadou DIOUF, Op. cit., p. 116.

Tableau 3: Montants du FECL alloués à l'ex conseil régional de Dakar, les communes de Ndiandane et Maka Kolibantang (ex communauté rurale) entre 2010-2012

	2010	2011	2012
Ex conseil régional de Dakar	20 000 000 FCFA	40 000 000 FCFA	60 000 000 FCFA
Commune de Ndiandane	2 920 036 FCFA	15 000 000 FCFA	15 000 000 FCFA
Ex communauté rurale de Maka Kolibantang	-	3 000 000 FCFA	10 000 000 FCFA

Source : arrêtés de répartition des FECL 2010, 2011, 2012.

Ces montants seront sensiblement reconduits d'année en année jusqu'en 2014, date d'entrée en vigueur de l'Acte III de la décentralisation. A partir de 2016, on note de manière générale une augmentation des dotations allouées par l'Etat aux collectivités locales dans le cadre du FECL. Ainsi, la part affectée aux communes de Ndiandane et de Maka Kolibantang va se situer respectivement à 22 000 000 FCFA et à 19 000 000 CFA. Les villes de Dakar, Guédiawaye et Pikine qui correspondent à l'ancien territoire du Conseil régional de Dakar ont respectivement reçu 165 000 000 FCFA, 215 000 000 FCFA et 338 000 000 FCFA, soit un total de 718 000 000 FCFA. Ce montant fait plus de 11 fois celui du FECL alloué à l'ex Conseil régional de Dakar en 2012 et 2013, c'est-à-dire 60 000 000 FCFA. Or, de 1997 à 2013, date de sa suppression par l'Acte III de la décentralisation, le montant du FECL alloué à la Région de Dakar n'a jamais dépassé 90 000 000 FCFA. Ainsi, on note que l'Acte III de la décentralisation a amorcé un renforcement des moyens d'investissement des collectivités locales à travers une augmentation des dotations qui leur sont allouées dans le cadre du FECL. Les années à venir permettront de savoir si cette tendance va se maintenir ou non.

Cependant, la part que représente le FECL dans le budget d'investissement des collectivités locales demeure très faible. L'examen des comptes de gestion de la commune de Mbour en 2011, 2012, 2013 permet de le prouver dans le tableau ci-dessous.

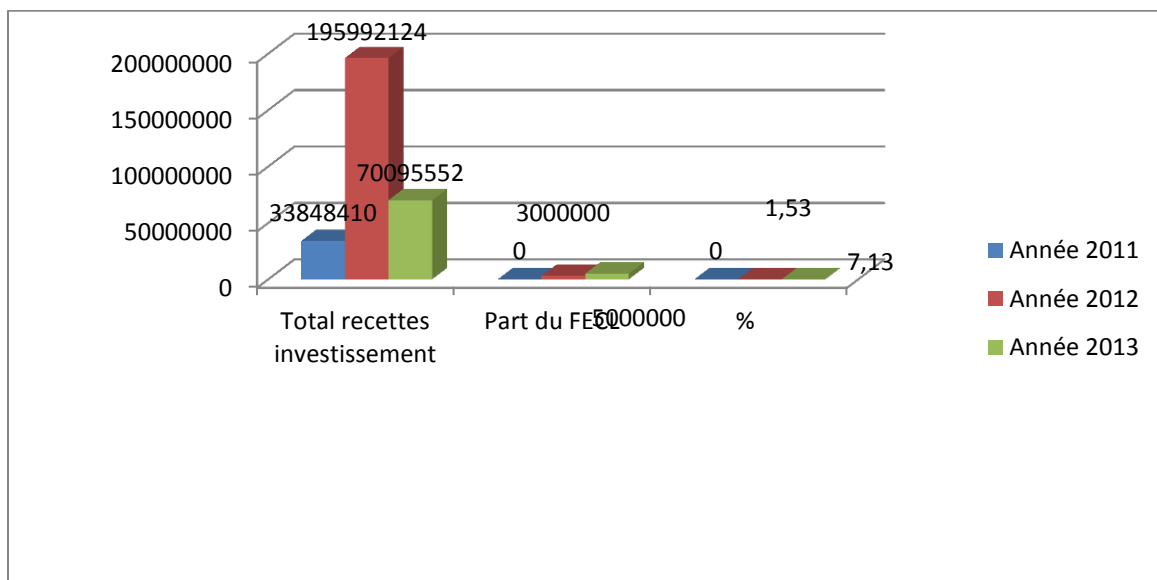
Tableau 4: Part du FECL dans le budget d'investissement de la commune de Mbour pour 2011, 2012 et 2013

Année	Total recettes investissement (en FCFA)	Part du FECL(en FCFA)	Pourcentage
2011	33 848 410	0	0%
2012	195 992 123	3 000 000	1,53%
2013	70 095 552	5 000 000	7,13%

Source : Comptes de gestion de la commune de Mbour 2011, 2012 et 2013

Cette situation est plus perceptible sur le graphique suivant :

Figure 3 : Part du FECL dans le budget d'investissement dans la commune de Mbour (en FCFA)



Source : Compte de gestion de la commune de Mbour 2011, 2012, 2013.

A partir des indications contenues dans le tableau 2 et la figure 5, il apparaît que le FECL contribue faiblement aux investissements des collectivités locales. Son apport sur l'investissement local est quasiment nul. Cette situation au niveau de la commune de Mbour

est celle qui caractérise toutes les collectivités locales du Sénégal. Cette faible part du FECL dans les investissements locaux est moins ressentie dans les communes qui disposent de ressources fiscales propres que dans les départements qui en sont entièrement dépourvus.

Au regard de l'examen des arrêtés interministériels²⁵⁵ portant répartition du FECL aux départements et aux communes au titre de l'année 2015 et de l'année 2016, les montants se présentent comme suit : pour l'année 2015, le montant du FECL alloué par département variait entre 59 000 000 FCFA et 60 000 000 CFA. Au titre de l'année 2016, l'allocation affectée par département a sensiblement augmenté variant entre 65 000 000 et 70 000 000 FCFA avec des montants intermédiaires de 66 000 000 et 67 000 000 FCFA. Quoique des efforts aient été faits par l'Etat pour parvenir à ce niveau d'allocation, le montant du FECL alloué par département demeure quand même dérisoire par rapport aux besoins d'investissements énormes de celui-ci. Avec ces allocations et sans aucune autre possibilité de ressources, les départements mettront beaucoup de temps pour prendre en charge leurs besoins d'investissements, au moins dans les secteurs clés que sont l'éducation, la santé et l'environnement.

Par ailleurs, le montant du FECL octroyé par collectivité locale demeure faible comparé à celui du FDD. Cet écart entre FDD et le FECL produit un déséquilibre budgétaire entre la section de fonctionnement et la section d'investissement. Selon Fara MBODJI, ce déséquilibre s'explique « par une structure inégalitaire des recettes, dominée par les recettes de fonctionnement, c'est-à-dire les impôts locaux, indice patent de l'arrimage financier et fiscal des collectivités locales à l'Etat »²⁵⁶. Ce déséquilibre constitue le trait commun de toutes les collectivités sénégalaises depuis 1997 jusqu'en 2016. Le tableau ci-après illustre assez bien.

²⁵⁵ L'arrêté n° 0497 du 27-03-2015 accordant des fonds de concours aux départements et aux communes au titre de l'année 2015 et l'arrêté n° 04864 du 29-03-2016 accordant des fonds de concours aux départements et aux communes.

²⁵⁶ Fara MBODJI, « L'application du principe de l'équilibre réel du budget dans les collectivités locales du Sénégal : Du formel au mythe », *Revue des sciences sociales de Toulouse*, 2008, p. 23.

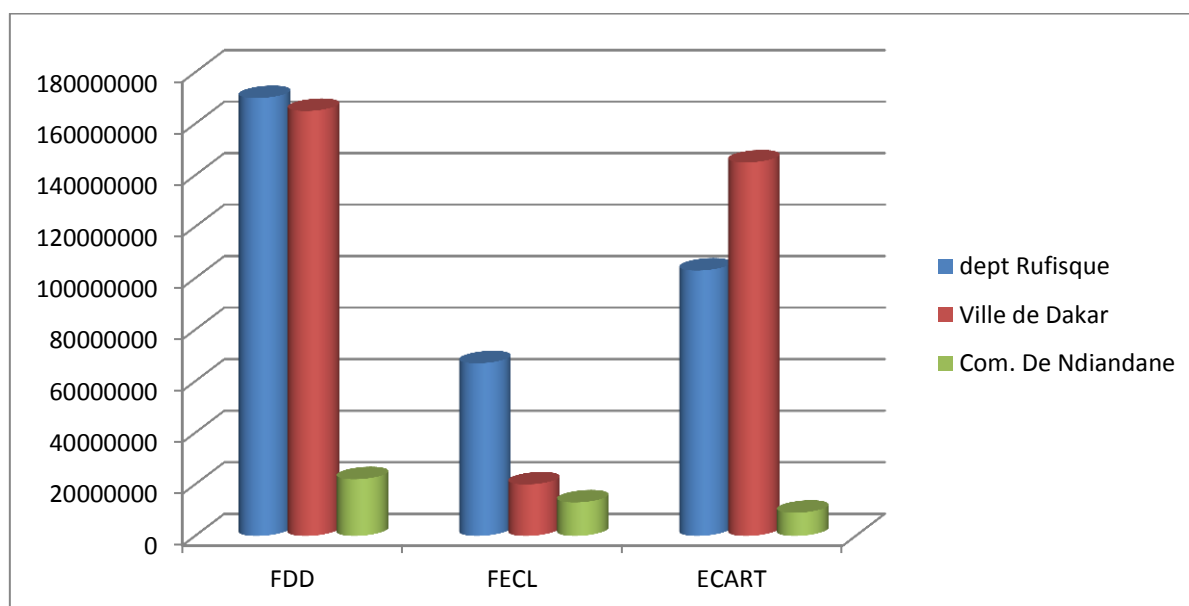
Tableau 5 : Ecart entre le FDD et le FECL en 2016 au niveau des collectivités locales de Rufisque, Dakar et Ndiandane

Collectivités locales	FDD(en FCFA)	FECL(en FCFA)	Ecart (en FCFA)
Département de Rufisque	170 000 000	67 000 000	103 000 000
Ville de Dakar	165 000 000	20 000 000	145 000 000
Commune de Ndiandane	22 000 000	13 000 000	9 000 000

Source : Arrêté interministériel accordant des fonds de concours aux départements et aux communes au titre de l'année 2016.

Il apparaît à travers le tableau n°4 que l'écart entre le FDD et le FECL au titre de l'année 2016 est très important dans la ville de Dakar et le département de Rufisque. Dans ce dernier, le FDD fait deux fois et demie le FECL. Dans la ville de Dakar, l'écart entre les deux est plus marqué dans la mesure où le FDD est huit fois supérieure au FECL. En revanche, la différence est moins prononcée au niveau de la commune de Ndiandane où l'écart entre les deux fonds se situe à 9 000 000 FCFA. Ce déséquilibre est plus visible à travers le graphique ci-après.

Figure 4 : Ecart entre le FDD et le FECL en 2016 dans les collectivités locales de Rufisque, Dakar et Ndiandane



Source : Arrêtés répartition FECL et FDD 2016

Mais en dehors des raisons, ci-dessus, expliquées, ce déséquilibre ne procède-t-il pas aussi de la répartition peu transparente des dotations de l'Etat ?

2. La répartition peu transparente des transferts financiers de l'Etat

Si on se réfère à l'exposé des motifs du décret 96-1126 du 27 décembre 1996 fixant les critères de répartition du Fonds de Dotation pour l'année 1997²⁵⁷, il est clairement mentionné que le FDD est réparti suivant deux critères : un critère de compensation et un critère relatif à l'appui aux services déconcentrés de l'Etat.

Pour la part relative à la compensation globale, il est alloué sur le Fonds de Dotation de la Décentralisation aux régions, aux communes et aux communautés rurales, une dotation de compensation au titre des charges résultant des compétences transférées et du coût de fonctionnement des organes régionaux. Ainsi, la part réservée à la compensation des charges transférées ne peut être inférieure à 82% du montant global du FDD. Cette partie était répartie entre les régions, les communes et les communautés rurales sur la base du coût des charges de transfert évalué domaine par domaine. L'allocation de fonctionnement est prélevée sur la dotation de compensation. Elle ne peut être supérieure à 10% du montant total du FDD. Elle était répartie entre les régions en fonction de l'importance des effectifs de leur Conseil régional et de leur Comité économique et Social (CES).²⁵⁸

La part de compensation globale que reçoivent les collectivités locales lui est affectée globalement.

Pour la part destinée aux services déconcentrés de l'Etat, il est alloué sur le FDD une dotation globale au titre d'appui aux services déconcentrés de l'Etat qui ne peut être supérieure à 8% du montant global du fonds. Cette dotation était répartie aux régions à raison de :

- 70% à parts égales ;
- 30% proportionnellement à l'étendue et à la population de la région.

Ces critères qui ont servi jusqu'ici comme clef de répartition du FDD n'étaient applicables que pour l'année 1997 et devaient être fixés et modifiés d'année en année par décret après

²⁵⁷ Code des collectivités locales pp 200-203.

²⁵⁸ Depuis l'alternance intervenue en 2000, les CES ne sont pas fonctionnels bien qu'ils continuent à exister aux yeux de la loi.

avis du Conseil national de Développement des Collectivités locales (CNDCL).²⁵⁹ Cependant, contrairement à ce qui était prévu, ces critères ont été, depuis 1997, systématiquement reconduits d'année en année sans modification aucune. Cette situation était probablement favorisée par la non fonctionnalité, à un moment, du CNDCL. Par exemple, de 2000 à 2011, cette structure ne s'est réunie qu'une seule fois. Ce dysfonctionnement se justifiait eu égard à sa composition. Présidé par le Président de la République, cet organe comprenait outre le Premier Ministre, les ministères dix-huit (18) au total, les directions, les représentants des collectivités locales par ordre de collectivités, les représentants des associations de collectivités locales, etc.²⁶⁰ Le calendrier surchargé et souvent discordant des autorités qui le composait rendait difficile sa convocation, régulière, c'est-à-dire au moins une fois par année.

Les blocages constatés ont amené le Ministre chargé des collectivités locales à créer, en 2011, la commission restreinte au sein du CNDCL²⁶¹. Cet organe est composé d'un représentant de la présidence, du Sénat, de l'Assemblée nationale, de la Primature, des ministères à compétences transférées, de quelques directions (Direction générale de la comptabilité publique et du Trésor, Direction générale du budget, Direction des collectivités locales, etc.), les associations des élus locaux (association des régions du Sénégal, association des maires du Sénégal, association nationale des conseils ruraux), d'un représentant des organisations patronales et des organisations de la société civile. Ce qui a fondamentalement changé avec cette structure, c'est qu'elle est désormais présidée par le Ministre chargé des collectivités locales. Elle se réunit au moins deux fois par an et à chaque fois en tant que de besoin. Du point de vue de ses missions, cette commission est chargée, en autres, de proposer et de fixer les critères de répartition du FDD et du FECL, mais également d'arrêter la répartition, en grandes masses, du FDD et du FECL.²⁶² En sus de ces modifications, le décret 2011-340 du 16 mars 2011 a abrogé et remplacé les articles 2 et 5 du décret 96-1118 du 27 décembre 1996 instituant le CNDCL, fixant la composition et la périodicité des réunions de cet organe. Ce décret précise que le CNDCL est présidé par le Président de la République ou son

²⁵⁹ Article 60 de la loi 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales, CCL, p. 142.

²⁶⁰ Voir pour plus de détails l'article 2 du décret 96-1118 du 27 décembre 1996 instituant le Conseil National de Développement des Collectivités locales.

²⁶¹ Cf. arrêté N°2011-010443 du 30 septembre 2011 portant création, organisation et fonctionnement de la commission restreinte au sein du Conseil national de Développement des Collectivités locales.

²⁶² Cf. article 2 de l'arrêté précédemment cité.

représentant. Il précise en outre à l'article 5 que sur autorisation du Président de la République, le CNDCL peut se réunir en commission restreinte présidée par le Ministre chargé des collectivités locales. C'est cette disposition qui a prévalu de 2011 à 2014 pour les réunions du CNDCL.

Si on se réfère à la répartition effectuée ces dernières années par la commission restreinte du CNDCL, plusieurs affectations, opérées dans le cadre de FDD, sortent carrément de son objet. Il s'agit notamment des dépenses engagées au profit des Agences régionales de développement (ARD), des subventions allouées à l'Agence de Développement local (ADL), aux associations des élus locaux (association des régions du Sénégal, association des maires du Sénégal, association nationale des conseils ruraux, etc.), à l'association nationale des assistants communautaires du Sénégal, des dépenses engagées pour la prise en charge de l'assurance et de l'entretien des véhicules des Présidents de conseil rural, de l'indemnités des chauffeurs desdits véhicules. Le tableau, ci-dessous, élaboré sur la base de l'arrêté interministériel N° 2012-001113 du 07 février 2012 illustre assez bien cet état de fait.

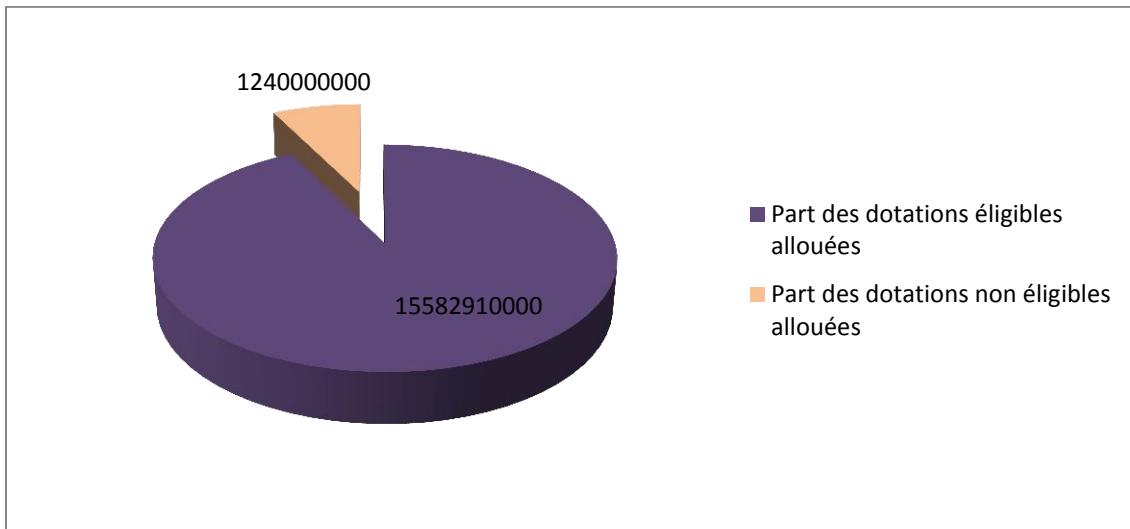
Tableau 6 : Répartition du FDD en 2012

Bénéficiaires	Montant alloué (en FCFA)	Pourcentage
14 régions	4.765.000.000	28%
14 ARD	950.000.000	5,64%
126 communes	4.681.100.000	27,82%
46communes d'arrondissement	276 000 000	1,64%
384 communautés rurales	4.628.560.000	27,51%
14 régions administratives, 45 départements et 123 arrondissements	282.250.000	1,67%
Agence de Développement local	300.000.000	1,78%
Prise en charge assurance et entretien des véhicules des Présidents de conseil rural, de l'indemnité desdits véhicules et du fonctionnement de l'ANCR	630.000.000	3,74%
Fonctionnement de l'association des Maires du Sénégal	160 000 000	0,95%
Fonctionnement de l'association des régions du Sénégal	70.000.000	0,41%
Fonctionnement de l'union des associations d'Elus locaux	50.000.000	0,29%
Fonctionnement de l'association nationale des assistants communautaires du Sénégal	30.000.000	0,17%
Total	16.822.910.000	100%

Source : arrêté interministériel de 2012 portant répartition des fonds de dotation de la décentralisation

Partant de ce tableau, il est possible de faire le cumul des dotations non éligibles allouées dans le cadre du FDD pour voir la part qu'elles représentent dans ce fonds comme le met en exergue la figure ci- dessous.

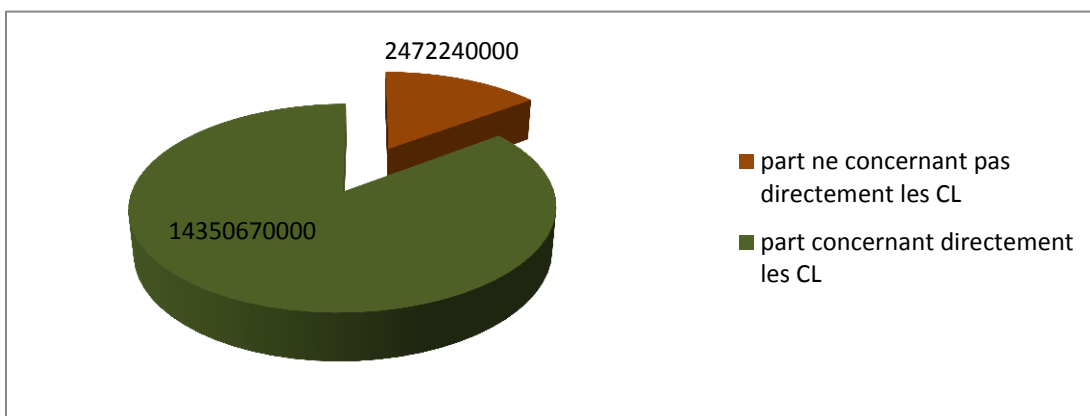
Figure 5: Aperçu sur les dotations non éligibles allouées dans le cadre du FDD



Source : Arrêté interministériel de 2012 portant répartition des fonds de dotation de la décentralisation

Si l'on extirpe du fonds, les allocations qui ne concernent pas directement les collectivités locales, la situation se présentera comme suit :

Figure 6: Aperçu sur les dotations ne concernant pas directement les collectivités locales (en FCFA)



Source : Arrêté interministériel de 2012 portant répartition du fonds de dotation de la décentralisation

Sur la base des données, ci-dessus, indiquées, on constate que les allocations qui sont octroyées par l'Etat dans le cadre du FDD, étrangères à son objet, représentent une part assez importante de ce fonds. Ainsi, les dotations qui ne concernent nullement la compensation des charges transférées sont de l'ordre de un milliard deux cent quarante million (1.240.000.000) FCFA, soit 7,34% du fonds contre deux milliard quatre cent soixante-douze million deux cent quarante mille (2.472.240.000) FCFA pour celles qui concernent indirectement les

compétences transférées, soit 14, 70% du fonds (Cf. tableau annexe n°7). Selon le cas considéré, il apparaît clairement que le FDD évolue vers la prise en compte de dépenses qui ne sont pas éligibles par rapport à sa vocation de départ, c'est-à-dire la compensation des charges transférées par l'Etat aux collectivités locales. Cela laisse penser que les critères mis en œuvre par l'Etat depuis 2012²⁶³ pour la répartition du FDD conduisent vers un détournement d'objectif. Ce qui pose aujourd'hui la nécessité du recentrage de ces critères de répartition afin de faire jouer à ce fonds sa véritablement vocation.

De plus, il convient de remarquer, que le FDD n'assure pas une redistribution équitable des ressources publiques entre collectivités locales si bien que, le système de péréquation²⁶⁴ sur lequel elle repose reste très imparfait. Contrairement à la France, où la dotation globale de fonctionnement (DGF)²⁶⁵ comporte un mode de péréquation verticale²⁶⁶ et horizontale,²⁶⁷ au Sénégal, le FDD n'assure qu'une péréquation verticale des ressources publiques au profit des collectivités locales, la péréquation horizontale n'étant pas prévue dans le fonds.

De plus, les subventions accordées dans le cadre du FDD ne s'inscrivent dans aucun contrat d'objectifs entre l'Etat et les structures allocataires. Leur utilisation ne fait l'objet d'aucun contrôle de performance, parce que n'étant arrimées à aucun résultat à atteindre, défini sur la base de critères de performance. Ce constat soulève la question de l'utilisation rationnelle du FDD par les collectivités locales.

On espérait que l'Acte III de la décentralisation apporterait une solution aux problèmes liés à la répartition transparente du FDD ainsi qu'à son utilisation efficace, mais en réalité rien n'a encore changé. Peut-être qu'avec la phase 2 de l'Acte III de la décentralisation portant sur la réforme des finances locales, il faut espérer que des esquisses de solutions pourraient être

²⁶³ Depuis 2012, ce sont à peu près les mêmes critères qui sont appliqués chaque année pour la répartition du FDD.

²⁶⁴ Pour Robert HERTZOG : « La péréquation est un aménagement dans les systèmes de partage des ressources entre les collectivités publiques destiné à redistribuer entre elles les moyens, en fonction inverse de leur richesse relative » dans « A propos de la péréquation dans les finances locales », *RFFP* N°34,1991, p.58. Voir également sur ce sujet Alain GUENGANT, « La réforme de la dotation globale de fonctionnement », *RFFP* N°50,1995, p. 129-145..

²⁶⁵ Qui est l'équivalent du fonds de dotation de la décentralisation au Sénégal.

²⁶⁶ Consistant à verser une partie de la dotation globale de fonctionnement aux communes, répartie selon un mode de calcul prenant en compte à la fois le potentiel fiscal, l'effort fiscal et l'importance des revenus imposables à l'impôt sur le revenu de la population communale.

²⁶⁷ En France, la péréquation fonctionne dans un cadre départemental, grâce aux fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle qui existait jusqu'à la suppression de cette taxe en 2010.

proposées à ce sujet et des évolutions notées. Ce sont des difficultés similaires observées en ce qui concerne la répartition du FECL.

En effet, contrairement au FDD, le FECL n'obéit à aucun critère de répartition fixé par la loi. En revanche, sa répartition se faisait jusqu'ici en 3 étapes²⁶⁸ :

- une première entre les collectivités locales en 3 grandes masses :
 - collectivités locales de la région de Dakar ;
 - communes autres que celles de Dakar ;
 - communautés rurales.
- une deuxième entre fonds de concours ordinaires et fonds de concours spéciaux ;
- et une troisième, en fonction du choix des projets présentés par les collectivités locales devant être admis au financement.

Cependant, la connaissance de ce processus ne confère aucun élément objectif dans l'appréciation correcte des modalités de répartition du FECL. Mamadou DIOUF²⁶⁹ notait à juste raison que le FECL est réparti chaque année :

- sans la connaissance précise par la Direction des Collectivités locales (DCL) de l'utilisation qui a été faite par les collectivités locales du FECL de l'année précédente ;
- sans un suivi physique des investissements déclarés, de la rentabilité et de l'impact attendu des investissements à financer ;
- sans une connaissance des financements prévus dans le cadre de programme similaires (PAC, AGETIP, etc.).

Il en résulte que le vide induit par le silence de la loi, enveloppe d'un voile opaque la répartition de ce fonds. Celle-ci est plus marquée par le favoritisme lié au trafic d'influence que par le souci d'une péréquation réelle entre collectivités locales. Ainsi, il est habituel que des négociations soient engagées en amont entre politiciens et techniciens chargés de sa répartition pour influencer dans tel ou tel sens les montants affectés. De plus, les montants obtenus sont d'autant plus élevés que le degré d'influence ou la capacité de négociations des

²⁶⁸ La réforme de l'Acte III de la décentralisation n'a pas encore procédé à la mise à jour sur ce point. Les textes réglementaires qui étaient en cours continuent de s'appliquer.

²⁶⁹ Réflexion sur les dotations de l'Etat, Op cit., p. 119.

acteurs politiques de la collectivité locale sont grands. Pour preuve, et, paradoxalement, des communes financièrement stables comme Dakar, Kaolack bénéficient de fonds substantiels au moment où de petites communes bénéficient de sommes dérisoires.²⁷⁰ L'évolution institutionnelle intervenue avec l'Acte III de la décentralisation, fait que le FECL tel que structuré reste inadapté et dépassé. Il en est de même de ses critères qui doivent être remaniés en vue d'une répartition plus transparente et d'une utilisation plus efficace et rationnelle de ce fonds. A ce niveau des réformes hardies doivent être engagées par l'Etat pour permettre à ce fonds de jouer son rôle de support des investissements au niveau des collectivités locales, contribuant de ce fait au renforcement de la politique de décentralisation au Sénégal. Néanmoins, il est bon de souligner que cette réforme se heurte d'emblée à l'insuffisante aptitude des collectivités locales à la gestion financière.

²⁷⁰ *Evaluation de la mise en œuvre de la décentralisation –USAID, juin 2002, p. 80.*

SECTION 2

UNE APTITUDE INSUFFISANTE À LA GESTION FINANCIÈRE

Les collectivités locales, à l'image des Etats, ont l'obligation de préserver les ressources publiques en pourvoyant au mieux aux besoins de leurs populations. Mais, face à un contexte marqué aujourd'hui par la raréfaction des ressources publiques et une augmentation progressive des besoins, cette exigence devient de plus en plus difficile à satisfaire.

Face à cette contrainte, les collectivités locales ont eu recours à une gestion plus rigoureuse des finances locales. En France par exemple, à la faveur des démarches de performances, les collectivités locales ont introduit de nouvelles méthodes de management dans la gestion des affaires publiques locales²⁷¹. La même attitude est également notée dans d'autres pays en Europe (Allemagne, Angleterre etc.), et en Amérique du Nord (Etats unis, Canada).

A l'opposé, en Afrique, notamment au Sénégal, la gestion des finances locales est restée encore classique. Les collectivités locales font preuve d'une aptitude insuffisante à la gestion financière en privilégiant une gestion classique des ressources locales (Paragraphe 1) faisant complètement fi de la performance. Cette aptitude insuffisante à la gestion procède aussi des limites institutionnelles avérées au niveau local (Paragraphe 2).

PARAGRAPHE 1 : LE RECOURS À UNE GESTION CLASSIQUE

Contrairement à la France, où les collectivités locales privilégient la performance en ayant recours à une gestion axée sur les résultats (GAR), au Sénégal, la gestion des finances locales reste classique, c'est-à-dire dépassée. Cette gestion, qui se soucie peu de la rationalité, se traduit par un manque de transparence dans la situation financière des collectivités locales (A). Elle demeure par ailleurs enfermée dans le respect des règles de procédures et oublieuses des règles de performances (B).

²⁷¹ Voir Michel KLOPFER, *Gestion financière des collectivités locales*, 5^e édition, Moniteur, 2010, 612 p.

A. Le manque de transparence dans la situation financière des collectivités locales

Le manque de transparence se traduit par l'inaccessibilité et la non disponibilité de la situation financière des collectivités locales, d'une part, mais surtout par le manque de lisibilité de la situation budgétaire locale, d'autre part.

1. L'inaccessibilité de la situation financière

La démocratie représentative commande que les élus locaux rendent compte de leur gestion à leurs mandants. A l'inverse, ces derniers exercent un contrôle citoyen sur la collectivité locale en accédant aux différents éléments de sa gestion. Ainsi, dans plusieurs pays des mécanismes sont prévus dans leur législation pour permettre aux populations d'assurer ce contrôle. Au Sénégal, l'article 6 alinéa 2 du Code général des collectivités locales²⁷² dispose que: « Tout habitant ou contribuable a le droit de demander à ses frais communication, de prendre copie totale ou partielle des procès-verbaux du Conseil départemental ou du Conseil municipal des budgets et des comptes ainsi que des arrêtés pris par l'autorité locale ».

Si cette disposition confère clairement la possibilité aux populations d'accéder aux documents administratifs et financiers de leur conseil, il faut dire que celle-ci reste limitée en matière financière aux seuls budgets et comptes de la collectivité locale. Les autres documents qui n'entrent pas dans ce champ en sont exclus. Il s'agit par exemple de la situation financière mensuelle, des contrats de marchés signés, de la situation de patrimoine, etc.

Cette restriction posée par l'article 2 limite le contrôle citoyen sur l'exécutif local. Or, l'accès des populations à tous les documents financiers de la collectivité locale aurait permis qu'elles soient mieux informées de la gestion financière de leur collectivité locale au « quotidien » et en conséquence de pouvoir jouer leur mission de veille.

Mais, il faut dire que même pour les documents dont l'accès est autorisé aux populations, celles-ci éprouvent encore d'énormes difficultés pour en disposer. Le manque de transparence dans la gestion financière conduit les collectivités locales à réserver systématiquement une suite défavorable à toute demande de communication d'un document budgétaire (budget, compte administratif, etc.) formulé par un particulier. La confidentialité des documents

²⁷² En France, c'est la loi du 17 juillet 1978 sur l'accès aux documents administratifs qui régleme ce la.

budgétaires est généralement la raison qu'elles avancent pour justifier leur refus. Or, ce refus constitue, au plan juridique, une violation de la loi qui peut faire l'objet de recours administratif ou d'un recours contentieux par le biais du déféré sur demande ²⁷³ ou d'un recours pour excès de pouvoir devant la cour suprême. Mais dans la pratique, les populations déboutées rechignent à exercer un quelconque recours. Cette « démission » des populations s'explique par leur niveau d'instruction souvent très faible ou inexistant, qui ne favorise pas une connaissance de la législation en vigueur. Cette situation est aussi favorisée par la complexité de la procédure en matière de recours juridictionnels, qui décourage souvent les candidats éventuels. La culture de négociation qui privilégie le règlement à l'amiable au détriment du contentieux n'est pas également étrangère à cette situation.

Ailleurs, notamment en France, plusieurs stratégies de communication financière sont développées par les collectivités locales pour mettre l'information financière à disposition des populations. A ce propos, Philippe ANGOTTI et Philippe LAURENT notent que « la communication, des collectivités locales ne peut se résumer aux seuls rapports annuels et financiers. De plus en plus nombreuses sont celles qui initient des actions de communication spécifiques et originales sur le budget ou sur les impôts locaux, sujet de plus en plus sensibles ». ²⁷⁴ Les collectivités locales ont par ailleurs diversifié les outils de la communication financière pour mobiliser l'attention du grand public sur les différentes problématiques de la gestion des finances publiques. ²⁷⁵ Au-delà de cet aspect, l'objectif visé est « de développer un capital de confiance auprès de certains fournisseurs de l'argent destiné au financement des équipements collectifs mais plus généralement auprès de tous les acteurs de la ville, jusqu'à y compris le « modeste » habitant qui, par ses pratiques, ses déplacements piétonniers tout simplement, fait aussi, à sa façon, la ville ; une ville plus ou moins vivante, plus ou moins attractive ». ²⁷⁶

En s'inspirant de l'exemple des collectivités françaises, des actions doivent être menées par l'Etat en direction des collectivités locales pour corriger ces insuffisances afin de rendre plus

²⁷³ Cf. Babacar FAYE, *Les recours du représentant de l'Etat contre les actes des collectivités locales : le déféré*, mémoire de DEA, Section Collectivités locales, UFR Sciences Juridiques et Politiques, 2003, 57p.

²⁷⁴ ANGOTTI Philippe et Philippe LAURENT, « La communication financière des collectivités locales : enjeux et perspectives », RFFP N°71, 2000, p.13.

²⁷⁵ Ibid, p 19.

²⁷⁶ Jean BOUINOT, « La communication financière des villes », RFFP N°41, 1993, p. 149.

accessibles les informations financières aux populations dans le souci d'une plus grande transparence dans leur gestion .Cela passe non seulement par l'effectivité des dispositions prévues à cet effet, mais aussi par le renforcement de l'existant.

A côté de l'accès difficile des populations à l'information financière, se pose également l'indisponibilité des documents comptables au sein des collectivités locales.

En effet, pour assurer un suivi correct des opérations financières des collectivités locales, la loi a prévu un ensemble de documents comptables qui doivent être tenues régulièrement par l'ordonnateur en matière de dépenses et de recettes.

En matière de recettes, il s'agit :

- du journal de recettes constitué par le recueil des bordereaux de titres de recettes ;
- du livre de comptes de recettes, signalant par chapitre et article, les prévisions budgétaires et les titres de recettes émis.

En matière de dépenses, les documents comptables visés concernent :

- les fiches d'engagement de dépenses ;
- le journal des opérations de dépenses, constitué par le recueil des bordereaux de mandats numérotés en série continue ;
- le livre des compte de dépenses ou grand livre ;
- le livre journal des liquidations de dépenses ;
- le livre de contrôle de solde du personnel.

Mais dans la pratique, il faut dire que rares sont les collectivités locales qui disposent au complet de ces documents comptables. Par exemple en matière de recettes, les documents comptables se réduisent au journal de recettes tandis qu'en matière de dépenses, ceux disponibles sont constitués des fiches d'engagement, du journal des opérations et du livre de compte ou grand livre. L'inexistence des autres documents comptables peut se justifier par un choix délibéré de l'ordonnateur, procédant d'un manque de transparence²⁷⁷ où simplement par une méconnaissance des documents comptables que la collectivité locale doit tenir.

²⁷⁷ Ce manque de transparence se justifie souvent par une volonté de dissimuler certaines failles de gestion.

Dans les rares cas où ces documents existent au niveau de la collectivité locale, ils ne sont pas tenus de façon régulière. Cette irrégularité procède soit de la paresse, de l'incompétence des comptables chargés de transcrire les données comptables ou simplement de la mauvaise gestion de l'ordonnateur. Elle peut aussi être liée aux retards dans la confection ou le vote des documents budgétaires. Or, l'article 259 du CGCL fait obligation aux collectivités locales d'arrêter le compte administratif à travers le vote de leur conseil avant le 1^{er} octobre de l'année suivant l'exercice. Mais dans la pratique, cette obligation est rarement respectée. Dans la plupart des collectivités locales, ce document est parfois voté avec beaucoup de retard.²⁷⁸ Dans d'autres, il n'est pas du tout voté. C'est le cas de la communauté rurale de Maka Kolibantang (actuelle commune de Maka Kolibantang) qui n'a jamais procédé au vote de son compte administratif jusqu'en 2008. Avec les changements d'équipes intervenus à la tête de cette municipalité, plus particulièrement en 2014, les choses ont changé positivement. La commune s'attèle chaque année au vote du compte administratif.

Les raisons qui expliquent le non vote du compte administratif sont d'abord à chercher dans les relations entre le Trésor et les collectivités locales. En effet, si les collectivités locales sont autonomes, leur comptabilité relève en revanche du Trésor. A cet égard, l'article 268 du CGCL dispose : « Le comptable de la collectivité locale est un comptable direct du Trésor ayant qualité de comptable principal. Il est nommé par le Ministre chargé des finances. Il prête serment devant le tribunal régional. Il est tenu de produire des comptes qui statue par voie de jugement ». En tant que comptable direct du Trésor, le percepteur tient le compte des fonds de la collectivité locale déposé au Trésor et exécute, en cette qualité, toutes les opérations matérielles de recettes et de dépenses, par caisse, chèques postaux, banque et opérations d'ordre.²⁷⁹ A ce titre, la loi lui fait obligation de communiquer régulièrement aux collectivités locales l'état d'exécution de leur situation financière mensuelle et annuelle. Cependant, dans la réalité, les percepteurs du trésor s'acquittent difficilement de cette obligation. Si les situations d'exécution financière des collectivités locales ne sont pas indisponibles, elles sont transmises à leur destinataire avec un très grand retard²⁸⁰. Les arguments qui sont souvent convoqués par les percepteurs pour justifier cette carence résident

²⁷⁸ Certaines collectivités locales votent leur compte administratif avec une ou des années de retard.

²⁷⁹ Arame Ndoye SENE, *Repères fondamentaux de la comptabilité publique locale*, Ministère de l'intérieur, Ministère délégué chargé des Collectivités locales, Projet d'Appui à la Décentralisation et au Développement local (PADDEL), p. 53.

²⁸⁰ Les retards, selon les situations, peuvent varier d'un mois à 6 mois en moyenne.

dans le manque de personnel affecté au niveau du bureau des collectivités locales. Très souvent, c'est une ou au maximum deux personnes²⁸¹ qui sont chargées, au niveau de ce bureau, de suivre la situation financière de toutes les collectivités locales relevant de leur compétence. Vu la charge de travail énorme que cela induit, il devient difficile de tenir à jour la comptabilité des collectivités locales et donc d'assurer du coup la transmission régulière de leur situation d'exécution financière mensuelle ou annuelle. Cela se pose avec plus d'acuité pour le compte de gestion pour lequel le trésor éprouve des difficultés à l'arrêter définitivement chaque année.²⁸² L'indisponibilité de ce document dans les délais légaux, place les collectivités locales dans une difficulté de disposer d'éléments fiables nécessaires à l'élaboration de leur budget ou de leur compte administratif²⁸³. L'article 259 du CGCL prévoit que le compte administratif présenté par le Président du Conseil départemental ou le Maire, est arrêté par le vote du Conseil de la collectivité locale après transmission, au plus tard le 1^{er} juillet de l'année suivant l'exercice, du compte de gestion établi par le comptable de la collectivité locale.

L'information financière, malgré son importance et sa place stratégique dans la gouvernance financière, pose presque partout dans les collectivités locales un problème de maîtrise, d'accès et de disponibilité à temps. Cela constitue un handicap à la transparence et à la performance dans la gestion. C'est donc un « pied de nez » à la décentralisation sénégalaise qu'il convient d'enlever au même titre que le manque de lisibilité dans la situation financière.

2. Le manque de lisibilité de la situation financière

Les collectivités locales font usage sur le plan budgétaire et comptable d'une multitude de documents qui remplissent des fonctions diverses. Mais tels que libellés, ces documents ne favorisent pas un accès facile à l'information financière, en raison du manque de lisibilité qui les caractérise.

²⁸¹ A la Trésorerie Paierie de Saint-Louis par exemple, c'est le chef du bureau des collectivités locales assisté d'une personne, qui était chargé avant la suppression du Conseil régional de suivre la Région, la commune de Mpal, les Communautés rurales de Gandon et de Fass (Devenues actuellement des communes) et la commune de Saint-Louis (avant la création de la Recette Perception Municipale de Saint-Louis), selon le chef du bureau des collectivités locales de la Trésorerie pairie de Saint-Louis que nous avons rencontré le 02 février 2015..

²⁸² Ce retard s'étale parfois sur un an, deux ans, voire plus.

²⁸³ De 2003 à sa date de suppression en 2013, le Conseil régional de Saint-Louis n'a reçu aucun compte de gestion de la part du Trésor. C'est presque le cas pour la quasi-totalité de collectivités locales sénégalaises.

C'est en effet le cas des budgets locaux qui ne comportent qu'une seule partie articulée autour d'une section d'investissement et d'une section de fonctionnement.

Cette structuration reste sommaire et ne renseigne pas suffisamment le budget. Elle tranche fondamentalement avec celle utilisée en France qui permet d'avoir une présentation détaillée des budgets locaux. Qu'il soit par nature ou par fonction, le budget local est toujours structuré en quatre parties : la première est relative à l'information générale (population, voirie, potentiel fiscal, ratios financiers...), la seconde porte sur la présentation générale (tableau d'équilibre financier, balance générale), la troisième est divisée en deux sections : fonctionnement et investissement ; la dernière comporte les annexes (état du personnel, concours aux associations, dette immobilisations).²⁸⁴ Cette présentation du budget permet de disposer de toutes les informations utiles sur la collectivité locale. Ce n'est pas le cas au Sénégal où les budgets locaux ne fournissent aucune information générale sur la population, la voirie, le potentiel fiscal et les ratios financiers. Ils ne comportent pas non plus de tableaux d'équilibre financier et de balance générale encore moins d'annexes sur l'état du personnel, sur le concours aux associations, etc. Cette présentation squelettique ne favorise pas une compréhension claire du budget local, mais également ne permet pas aux élus locaux de voter le budget en toute connaissance de cause.

Par ailleurs, la structuration de la section de fonctionnement et de la section d'investissement en six colonnes : compte, nomenclature, prévision de l'année précédente, réalisation de l'année précédente, prévisions de l'année en cours, observations, quoique détaillée, apporte peu de « lisibilité politique »²⁸⁵ au budget dans la mesure où elle ne donne aucune information sur les votes du conseil par rapport aux propositions de l'exécutif. Or, par souci de lisibilité, cette information doit ressortir clairement dans la présentation du budget.

Le manque de lisibilité réside aussi dans la subdivision du budget local en chapitres et en articles pour classer les dépenses par service et par nature. Cette présentation, identique à toutes les collectivités locales, ne favorise pas une lecture différenciée des données financières et comptables en fonction des masses financières et des moyens humains dont disposent les collectivités locales. Elle reste aussi assez complexe, surtout pour des personnes non initiées à la discipline financière, comme les élus locaux, pour la plupart analphabètes, et les

²⁸⁴ Raymond MUZELLEC, *Finances locales*, Paris, Dalloz, 5^e édition, 1995, p. 51.

²⁸⁵ Ibid., p. 53.

populations locales à qui la loi confère la possibilité d'accéder aux informations financières à leur demande. Ce manque d'aptitude des élus locaux et des populations locales ajouté à l'illisibilité dans la présentation rend difficile l'exploitation et la compréhension des documents budgétaires.

En outre, la nomenclature budgétaire utilisée reste vague dans sa formulation et ne garantit pas une lecture claire des informations budgétaires. C'est le cas pour les dépenses de fonctionnement des chapitres²⁸⁶ : 509-dépenses diverses, 600-opérations financières, des comptes 611-alimentation, 6110-nourriture des assistés, 612-habillement, 6193-produits divers, 619-diverses matières et fournitures consommées, 629-autres frais de transport, 649-dépenses diverses, 6490-dépenses diverses, 6499-autres dépenses etc.

Le même constat peut être fait pour les dépenses d'investissement, notamment pour les services : 721-études générales, 731-opérations financières, 800-excédent de dépenses d'investissement, mais aussi pour les comptes : 2024-étude à objectifs multiples, 2025-autres études générales, 219- autres terrains, 221040- équipements divers etc.

Ces quelques difficultés, ci-dessus notées, fondent la conviction de ceux qui pensent que la nomenclature budgétaire locale est obsolète et qu'il convient de la changer.

Cette préoccupation trouve son fondement dans le souci de transparence et de lisibilité des informations budgétaires et financières, gage d'une gestion moderne. Mais, en plus d'être peu transparente, la gestion financière des collectivités locales sénégalaises est enfermée dans le respect des règles de procédures et oublieuse des règles de performance.

B. Une gestion enfermée dans le respect des règles de procédure et oublieuse des règles de performance

La gestion budgétaire au Sénégal reste soumise à de nombreuses règles au plan juridique comme comptable. Ces dernières enlèvent toute liberté aux gestionnaires (1). De plus, elles font prévaloir une logique d'activités au détriment de la performance (2).

²⁸⁶ Les chapitres extraits de la classe 5 figurent dans le budget local.

1. L'absence de liberté des gestionnaires

Cette absence de liberté des gestionnaires se manifeste tant du point de vue de la préparation que du vote et de l'exécution du budget.

D'abord, du point de vue de la préparation du budget, le gestionnaire²⁸⁷, malgré sa maîtrise des techniques budgétaires, ne contribue pas directement à la détermination des choix budgétaires. Celle-ci relève exclusivement de la compétence de l'exécutif local qui propose un projet de budget à l'assemblée locale. En revanche, il conseille l'exécutif dans la détermination des choix à effectuer, et est chargé de les traduire techniquement en leur donnant une forme et un contenu conformes aux règles juridiques et comptables en vigueur. C'est donc à lui qu'incombe la confection du budget sous la supervision de l'exécutif local avec l'implication du Trésor et les services techniques locaux.

Une fois confectionné, le budget est soumis à l'examen préalable de la commission des finances et des autres commissions techniques avant d'être soumis au vote de l'assemblée locale. Durant cette phase aussi, il faut dire qu'il n'est investi d'aucune liberté d'action si ce n'est simplement assisté aux travaux de ces commissions. C'est également le cas en matière de vote du budget où les élus locaux sont les seuls à être investis du pouvoir de vote. Tout de même, le gestionnaire assiste aux débats budgétaires et peut apporter des clarifications s'il est interpellé sur des questions par les conseillers.

Cette limitation qui pèse sur le gestionnaire semble logique et justifiée au plan juridique tant il est vrai que le vote du budget est un acte éminemment politique qui engage la responsabilité de ceux qui y procèdent. Or, le gestionnaire en tant que technicien est exonéré d'une telle responsabilité.

En matière d'exécution du budget, le gestionnaire ne dispose pas non plus d'une liberté totale. Il se trouve soumis au respect des procédures et des règles budgétaires qui sont : l'annualité, l'unité, la spécialité, l'universalité et l'équilibre.

Dans son acception classique, le principe de l'annualité implique que l'exécution des dépenses et des recettes ne peut dépasser l'année budgétaire qui débute 1^{er} janvier et s'arrête

²⁸⁷ Par gestionnaire nous entendons ici les administrateurs de crédits dans les collectivités locales qui sont les secrétaires généraux de régions (actuellement supprimés), les secrétaires municipaux et les secrétaires communautaires (actuellement supprimés).

le 31 décembre. Le respect de ce principe pose problème surtout pour les projets ou programmes qui s'étalent sur plusieurs années. La non prise en compte de la pluri annualité par le biais des autorisations de programmes et des crédits de paiements enferme le gestionnaire dans la rigidité des procédures d'exécution budgétaire. Ainsi la collectivité est obligée chaque année d'inscrire le programme dans son budget et de voter les crédits correspondant à son exécution. Le comptable local est également obligé chaque année d'inscrire dans ses écritures les montants correspondant du programme votés par la collectivité locale. Cette gestion en pointillé des programmes pluriannuels par les collectivités locales sénégalaises pose un véritable problème, surtout de gouvernance budgétaire et comptable, en ce sens qu'elle ne favorise pas une exécution d'ensemble de ces programmes.

Quant au principe de spécialité, il impose au gestionnaire le respect de la destination des crédits. Une fois votée, le gestionnaire ne dispose aucune latitude pour modifier lui-même la destination des crédits si ce n'est pas le biais d'un vote de virement de crédits. Ce qui prime ici, c'est la réalisation des activités prévues. A l'opposé, le responsable de programmes dans le cadre de la LOLF dispose d'une latitude importante pour modifier, en fonction des urgences ou des priorités qui se dessinent, la destination des crédits en vue d'atteindre les objectifs fixés²⁸⁸.

En outre, le gestionnaire doit veiller à l'équilibre entre les recettes et les dépenses. A cet effet, il ne peut rompre cet équilibre en engageant des dépenses au-delà des recettes prévues. Le cas échéant, il y a dépassement et la collectivité locale est obligée d'adopter une autorisation de régularisation pour corriger le déséquilibre constaté. Cette exigence, même si elle a pour but de préserver les deniers locaux, constitue une contrainte pour la collectivité locale, comparée à l'Etat qui peut non seulement voter son budget en déséquilibre, mais aussi recourir à l'endettement pour financer ses investissements. Une telle possibilité n'existe pas encore pour les collectivités locales. Cela aurait pu être un excellent moyen de financer le développement local dans un contexte marqué par la raréfaction des ressources financières locales.

Au même titre que le respect des règles, le respect des procédures budgétaires apparaît aussi comme une contrainte qui pèse sur le gestionnaire. En matière de dépenses, la procédure se déroule en quatre phases : l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement. Les

²⁸⁸ Pour plus de développements à ce sujet, Cf. point 1 du B du paragraphe 2 de la section 2 du chapitre 2 de la seconde partie de la thèse.

trois premières phases sont exécutées par l'exécutif local, en l'occurrence l'ordonnateur du budget qui les délègue le plus souvent au gestionnaire. Cette possibilité procède du code général des collectivités locales qui prévoit à l'article 34 alinéas 4 et 5 que le Président du conseil départemental « peut sous sa surveillance et sous sa responsabilité donner délégation de signature aux membres du bureau. Dans les mêmes conditions, il peut aussi donner délégation de signature au Secrétaire général du département et aux responsables des services décentralisés du département ». Cette faculté est aussi conférée, à peu près dans les mêmes termes, au Maire par l'article 110 du CGCL.

Cette délégation de signature qui est souvent donnée au gestionnaire du département ou de la commune par le Président du Conseil départemental ou par le Maire s'explique par des raisons à la fois d'ordre technique et pratique. D'un point de vue technique, il se justifie par la qualité du Secrétaire départemental ou du Secrétaire de la commune qui est le supérieur hiérarchique des services du département ou de la commune dont il assure la coordination des activités. En tant que tel, il est censé maîtriser plus que le Maire ou le Président du conseil départemental les aspects liés à la gestion budgétaire ou du personnel. D'un point de vue pratique, la fonction de Président de Conseil départemental ou Maire est très occupante et ne permet pas toujours à son titulaire d'être présent pour expédier les affaires courantes. Il s'y ajoute au Sénégal que les exécutifs locaux cumulent plusieurs fonctions qui leurs empêchent de résider sur place et de s'occuper convenablement de la gestion de leur collectivité locale. Ce cumul de fonctions qui est souvent déploré par les populations locales, les amène à donner un blanc-seing au secrétaire général de département ou de commune pour tout ce qui concerne la gestion de la collectivité locale.

L'engagement est l'acte par lequel l'exécutif local ou son délégué crée ou constate à l'encontre de la collectivité locale une obligation dont résultera une dépense. La liquidation consiste à constater et à arrêter les droits du créancier. Le premier consiste à vérifier que la créance existe et qu'elle est exigible et, le second, à fixer le montant exact de la créance à la date de la liquidation. Il faut ici signaler qu'une créance ne peut être liquidée à la charge de la collectivité locale qu'après engagement régulier sur les crédits disponibles et après service fait, sauf exception prévue par la loi. Les titres de chaque liquidation doivent offrir la preuve

des droits acquis au créancier et être rédigés conformément aux règlements²⁸⁹. Ils sont déterminés, en fonction de la nature de la dépense, sur les bases suivantes :

- dépenses de personnel : états nominatifs datés, arrêtés en toutes lettres et signés, énonçant le grade ou l'emploi, la situation de famille, la période du service et le décompte détaillé des sommes dues, comportant les diverses retenues à la charge des employés et la contribution à la charge des employeurs ;
- dépenses de matériel : factures, mémoires ou décomptes datés, arrêtés en toutes lettres et signés et comportant la certification de la fourniture faite ou du service fait, la mention de liquidation et la prise en charge de la comptabilité des matières.

Ces titres doivent être accompagnés dans les deux cas et suivant les besoins par les arrêtés, décisions, conventions ou marchés, contrats et en général toutes pièces pouvant les justifier.

En ce qui concerne le mandatement, il est l'acte administratif par lequel l'ordonnateur du budget ou son délégué donne au receveur local, l'ordre de payer une créance liquidée à la charge de la collectivité locale. Il est matérialisé par l'établissement d'un mandat. Celui-ci comporte obligatoirement un certain nombre de mentions et doit être accompagné par certaines pièces. A ce titre, chaque mandat est daté et numéroté. Il rappelle les références de l'engagement, énonce l'année financière, le chapitre, l'article et éventuellement le paragraphe sur lequel il s'impute.²⁹⁰ Les mandats sont transmis au receveur sous bordereau, accompagnés chacun, des titres de liquidation et d'un mandat postal et d'un avis de crédit selon le cas.

La réalisation de ces phases dites administratives est suivie de la phase comptable, à savoir le paiement qui relève la responsabilité du « payeur »²⁹¹. Celui-ci se définit comme l'acte par lequel le receveur municipal éteint la dette de la collectivité locale par la remise d'espèces ou par virement de compte ou par mandat-carte postal. Cependant, quel que soit le mode de paiement appliqué, le receveur avant de procéder à l'accomplissement de cette formalité vérifie sous sa responsabilité :

- la signature de l'ordonnateur ou de son délégué ;

²⁸⁹ Article 31 du décret N° 66-510 du 4 juillet 1966 portant régime financier des collectivités locales, Journal Officiel du Sénégal. 3836, p.891.

²⁹⁰ Art. 34 du décret, ci-dessus, cité.

²⁹¹ Conçu comme le contrôleur de la régularité financière.

- l'application des lois et règlements pour la dépense considérée ;
- la validité de la créance ;
- l'imputation de la dépense ;
- la disponibilité des crédits ;
- la disponibilité des fonds.

Si ces conditions sont remplies, il peut libérer les montants dus au créancier, le cas contraire il doit s'abstenir de payer. Il peut en cas de constatation soit dans les pièces justificatives, soit dans les mandats, d'erreurs matérielles, d'omissions ou d'irrégularités, poursuivre la régularisation auprès de l'exécutif local ou son délégué en lui précisant les redressements à effectuer. Il peut par ailleurs réclamer des certificats administratifs au cas où les énonciations contenues dans les pièces produites ne lui paraissent pas suffisamment précises.

La procédure qui s'applique en matière d'exécution des opérations de dépense est à la fois complexe et exigeante. Elle s'impose au gestionnaire sénégalais comme une obligation dont il ne peut se soustraire en toute circonstance. Si cette obligation s'analyse comme une garantie de bonne exécution des dépenses sur le plan financier et comptable, il faut admettre en revanche qu'elle confine la liberté du gestionnaire dans un champ d'actions très réduit où le pouvoir d'initiatives est quasiment absent. Au demeurant, elle s'accommode mal de certaines situations où l'urgence commande parfois que des décisions rapides soient prises par l'ordonnateur ou son délégué. C'est, par exemple, le cas lorsqu'il y a sinistre. Dans pareil cas, la collectivité locale, quelle que soit la diligence qu'elle apporte, ne peut mettre en œuvre des mesures financières d'urgence en faveur de populations sinistrées en moins de 48 h dans le respect de la procédure prévue par la loi. Dans pareille situation, le gestionnaire ne dispose d'aucune alternative autre que l'attente. Cette contrainte découle de la séparation entre les fonctions d'ordonnateur et de comptable. En vertu de ce principe, les comptables sont chargées de payer les dépenses engagées, liquidées et ordonnancées par l'exécutif local ou l'administrateur de crédits en cas de délégation de signature. Ils procèdent aussi au recouvrement des recettes de la collectivité locale sur prescription de son exécutif.

Cet exemple suffit pour montrer la difficulté que pose aujourd'hui l'application stricte de la procédure prévue pour les opérations de dépenses au niveau des collectivités locales. Cette procédure est non seulement inadaptée à certaines situations mais elle ne répond plus au besoin d'efficacité, d'efficience et de rentabilité qui doit être le paradigme d'intervention des collectivités locales dans le domaine financier.

Par ailleurs, cette analyse reste entièrement valable pour ce qui est de la procédure applicable en matière de recettes. Par ailleurs, le système financier souffre d'une autre faiblesse, à savoir la prévalence d'une logique d'activités au détriment de la performance.

2. La prévalence d'une logique d'activités au détriment de la performance

Les budgets locaux sont structurés en deux parties composées d'une section de fonctionnement et d'une section d'investissement. Ces parties sont subdivisées chacune en chapitres, les chapitres en articles. Ces derniers précisent la destination des crédits selon la nature de la dépense.

Or, contrairement à ce qui est en cours dans certains pays où le budget local repose sur une logique de programmes²⁹², au Sénégal, celui-ci fait prévaloir des activités à réaliser. Il n'est pas donc étonnant que le budget soit défini comme la traduction chiffrée d'un ensemble d'activités à réaliser. Ces activités sont déterminées et votées par l'assemblée locale sur proposition de son organe exécutif. Cependant, cette conception du budget ne répond à aucun objectif précis et ne porte sur aucune priorité à réaliser. Elle ne privilégie pas non plus des résultats à atteindre. Sa préoccupation principale reste l'activité à réaliser. A ce niveau, il importe de préciser que la détermination de ces dernières ne se fait pas uniquement en fonction des besoins identifiés, mais essentiellement sur la base d'une logique politique. C'est pourquoi, le vote du budget constitue un moment âpre de revendication et de négociation entre conseillers ; l'objectif final étant de faire prendre en compte au mieux dans le budget ses préoccupations politiques. Ainsi, l'influence politique et la capacité de négociation apparaissent comme les deux armes nécessaires à tout conseiller pour faire peser la balance de son côté, en faisant inscrire le maximum d'activités pour sa localité. Ce qui laisse peu de chance aux localités dont les conseillers ne sont pas dotés de cette faculté.

Il en résulte que les choix budgétaires sont généralement opérés en fonction de la coloration politique des localités bénéficiaires ou de leur poids électoral. Ainsi, celles qui disposent d'un grand électorat, ou qui relèvent de la même coloration que le parti au pouvoir, seront plus favorisées dans les activités à réaliser que les localités politiquement peu représentatives ou opposées au régime en place.

²⁹² C'est le cas en France où les collectivités locales ont initié des démarches de performance qui reposent sur le programme.

Cette politisation des choix budgétaires est non seulement source de discrimination, mais elle enlève surtout toute rationalité au budget, ce qui constitue un danger dans l'utilisation efficace et efficiente des deniers publics.

Par ailleurs, la structuration du budget en activités apparaît tant au niveau de la section de fonctionnement que de l'investissement.

Pour le fonctionnement, la nature des dépenses généralement engagées diffère en fonction du type de collectivités locales. Les activités à satisfaire par les collectivités locales tournent autour :

- du paiement d'indemnités de représentation pour les membres du bureau ;
- d'indemnités des sessions pour les élus ;
- d'achat de carburant ;
- du paiement de salaires pour les communes et pour les régions ;
- d'entretien de machines et d'engins ;
- d'achat de fournitures de bureaux ;
- d'achat de fournitures et manuels scolaires pour les établissements scolaires relevant de leurs compétences ;
- d'attribution de bourses et d'aides scolaires ;
- d'ouverture de classes d'alphabétisation ;
- de la participation dans le fonctionnement de certaines structures relevant de leurs compétences (hôpitaux, dispensaires, cases de santé etc.) ;
- du secours aux indigents et sinistrés, etc.
- d'octroi de subventions aux associations sportives et culturelles.

Pour l'investissement, les activités généralement exécutées sont relatives à :

- la construction et à la réhabilitation de salles de classe, de blocs administratifs ou de blocs d'hygiène ;
- la construction de mur de clôture pour les établissements scolaires ;
- l'équipement des établissements scolaires relevant de leurs compétences ;
- la réhabilitation ou la construction de structures de santé selon les niveaux de compétences ;
- la construction d'infrastructures hydrauliques (puits, forage, station de potabilisation d'eau) ;

- la réalisation d'études etc.

Cette structuration du budget en activités laisse apparaître un volume d'activités plus important en fonctionnement qu'en investissement. En matière d'investissement, les domaines qui concentrent le plus d'activités sont : l'éducation et la santé. Les autres secteurs, s'ils ne sont pas oubliés, sont insuffisamment pris en compte. Cette discrimination en faveur des deux secteurs s'explique par les raisons suivantes : il s'agit d'abord de secteurs vitaux, c'est-à-dire qui expriment des préoccupations sociales très fortes. Ensuite, la priorité accordée par l'Etat dans sa politique, à la santé et à l'éducation n'est pas sans influence sur l'option prise au niveau local. La raréfaction des ressources financières fait aussi que les collectivités locales sont obligées d'opérer des choix par rapport à des secteurs à investir.

Il faut relever par ailleurs les activités qui sont prévues et réalisées par les collectivités locales ne font l'objet d'aucune évaluation : ni en amont (ex ante) ni en aval (ex poste). Cela se comprend aisément, en raison d'une absence de programmation planifiée du budget. Cela fait souvent que les réalisations effectuées par la collectivité locale ne sont ni efficaces, ni efficientes, et ni rentables.

Les collectivités locales sénégalaises sont en retard par rapport à leurs homologues d'autres pays, comme la France, qui se sont inscrites depuis très longtemps dans une logique de gestion moderne qui prend suffisamment en compte la logique de performance. A cet effet, le manque de transparence dans la situation financière des collectivités locales constitue un indicateur pertinent de ce retard. Ce manque de transparence est aussi à rechercher dans les limites institutionnelles avérées.

PARAGRAPHE 2 : DES LIMITES INSTITUTIONNELLES AVÉRÉES

La pertinence d'un système, quelle que soit sa nature, ne se mesure pas seulement à l'aune des règles qui le fondent, mais le succès de son application dépend essentiellement du type d'organisation mis en place et de la qualité des hommes qui l'animent.

Ainsi l'analyse du cadre institutionnel des collectivités locales sénégalaises laisse apparaître des insuffisances qui influent négativement sur le système financier local. Il s'agit de l'absence d'un statut de l' élu local (A) et de l'inexistence d'une administration performante (B).

A. L'absence d'un statut de l' élu local

La décentralisation fait intervenir dans sa mise en œuvre plusieurs catégories d'acteurs dont les plus importants sont « les administrateurs élus »²⁹³ en raison de ce qu'ils sont chargés de définir les orientations stratégiques en matière de développement local mais aussi de veiller à leur mise en œuvre.

Cependant en dépit des fonctions importantes qu'il assume, l' élu local ne bénéficie pas encore au Sénégal, contrairement à d'autres pays comme le Mali, d'un statut.²⁹⁴ Cette absence pose le problème de la formation des élus et celui de leur place.

1. Le problème de la formation des élus locaux

Le niveau de formation des élus chargés de mettre en œuvre la décentralisation a toujours posé problème au Sénégal. Ainsi de l'indépendance à nos jours, la conduite du développement local est assurée pour l'essentiel par une classe politique locale analphabète en majorité et non au fait des règles élémentaires de gestion locale. Les conseillers ruraux occupent une place non négligeable, c'est-à-dire sept mille quatre cent quarante-cinq (7445) personnes sur neuf mille six cent six (9606) élus²⁹⁵. Djibril DIOP a pu estimer que « le faible niveau d'instruction de la part des élus, constitue un handicap de taille pour la bonne marche des institutions, mais surtout, il est source de blocage évident pour la promotion du développement local »²⁹⁶.

Ce manque de formation des élus influe négativement sur la prise en charge correcte de leurs missions. Cela se traduit au quotidien par une mauvaise interprétation des textes et des conflits de compétences entre élus et représentants de l'Etat²⁹⁷.

Ces conséquences notées sont plus perceptibles sur le plan financier où les élus locaux, en raison de la complexité de la matière, souffrent, pour la plupart, d'un manque de prédispositions pour lire, analyser et comprendre les documents budgétaires (budget primitif, documents de révision budgétaire, compte administratif, etc.).

²⁹³ Mayacine DIAGNE, « Problématique du statut de l' élu local sénégalais », actes du colloque sur la régionalisation, 1996.

²⁹⁴ Cf. article de André MALIBEAU intitulé « L' élu local, nouveau professionnel de la République », Pouvoirs n° 60, 1992, p.71.

²⁹⁵ Pape Madior SYLLA « Le pouvoir à la base », Le Soleil n° 7518 du 26 juin 1995, p.9.

²⁹⁶ Djibril DIOP, *La décentralisation au Sénégal, enjeux et quel bilan ?*, Op cit., p. 211.

²⁹⁷ Ibid.

Cette faible connaissance de la matière financière réduit les débats budgétaires au sein des conseils locaux à de simples revendications politiques laissant une très faible place aux arguments techniques. Généralement, les préoccupations exprimées vont plus dans le sens de la prise en compte d'une action en faveur de telle ou de telle localité (construction de salles de classe, équipement en tables bancs, meilleure dotation financière de la structure sanitaire de sa localité, etc.), que la satisfaction d'un souci d'efficacité, d'efficience ou de rentabilité de l'action publique. D'ailleurs, ces notions, si elles ne sont pas ignorées, semblent totalement absentes du vocabulaire des élus. Cela fait que les budgets locaux s'inscrivent plus dans une logique de réalisations d'actions que dans une logique de performance. D'ailleurs, ils ne se fondent sur aucune vision claire et ne sont axés sur aucun résultat précis.

Ce manque de formation des conseillers locaux, surtout en matière financière limite aussi considérablement l'exercice de leur fonction de contrôle sur l'exécutif local. Le vote du compte administratif qui devait en constituer l'occasion apparaît plus comme une simple formalité légale à satisfaire qu'une évaluation rigoureuse des réalisations budgétaires de l'année écoulée.²⁹⁸ Et le seul critère de vote de ce document par les élus locaux reste l'équilibre entre les charges et les ressources. Certains exécutifs locaux mettent à profit l'ignorance et le manque de formation des élus pour faire couvrir leurs forfaitures ou faire adopter n'importe quelle décision. C'est le cas de cette collectivité locale qui a voté dans son budget de 2008 et exécuté la somme de cent quatre deux millions FCFA (142 000 000) en subvention aux lieux de cultes sans que cela ne soit retracé dans le compte administratif correspondant. Pourtant, ce dernier a été voté à l'unanimité des conseillers présents²⁹⁹.

Au-delà même de la question budgétaire, le niveau de formation des élus locaux également pose un problème réel pour la prise en charge effective des compétences transférées. Ce n'est donc pas un hasard si le législateur sénégalais a inscrit dans le CGCL le droit de formation comme un supplément essentiel à l'exercice de la fonction d'élu local. A ce propos, l'article 12 du CGCL alinéa 1 dispose que « les élus des collectivités locales ont droit à une formation

²⁹⁸ On ne mesure aucunement l'efficience et la rentabilité des actions réalisées par la collectivité. D'ailleurs aucun indicateur n'est élaboré pour cela. En plus, le compte administratif ne donne aucune indication détaillée sur le budget des actions réalisées par la collectivité locale.

²⁹⁹ Voir contribution de Birima F ALL, Administrateur civil sur seneweb intitulé « Sénégal : gestion des collectivités locales », 06 avril 2011, http://seneweb.com/news/Contribution/senegal-gestion-des-collectivites-locales_n_43481.html.

adaptée à leur fonction ». Si cette disposition a servi de fondement et de prétexte aux Organisations Non Gouvernementales (ONG) et aux partenaires sociaux à l'organisation de sessions de formation au profit des élus locaux, il convient de souligner que sa mise en œuvre n'est pas sans poser de difficultés.

D'abord, les formations qui sont organisées ne s'inscrivent dans aucun programme global et cohérent de formation³⁰⁰. Ensuite elles ne répondent que rarement aux besoins des cibles³⁰¹. Le contenu des modules de formation est déterminé par chaque bailleur en fonction de ses préoccupations spécifiques³⁰² et de sa logique d'intervention. Ce choc de logiques et d'intérêts différents des intervenants place l'élu plus dans une situation de confusion que d'apprentissage et/ou d'acquisition.³⁰³ De plus, le temps très court consacré à ces sessions de formation³⁰⁴, ainsi que la méthodologie, non adaptée, utilisée³⁰⁵ ne favorisent pas l'assimilation correcte des modules dispensés. C'est ce que déplore le maire de Kaffrine, Abdoulaye Willane, quand il mentionne : « Il n'existe pas de la part de l'Etat, une mise en œuvre d'un programme de formation des élus bien pensé et structuré pour nous permettre d'avoir une gouvernance rénovée. Aujourd'hui, l'offre de formation en direction des élus souffre encore d'un manque d'harmonisation, se traduisant souvent par une diversité des contenus, une absence de qualification de certains formateurs, une pluralité des approches

³⁰⁰ La logique et la cohérence voudraient qu'un plan global de formation, bâti sur la base des besoins de formation identifiés, soit élaboré au niveau national et servir de cadre de référence aux formations qui sont organisées au profit des élus locaux.

³⁰¹ Généralement, ce sont les mêmes modules de formation qui sont organisés partout : rôle et responsabilités de l'élu local, les institutions locales, les compétences transférées, le vote du budget. En plus, des modules spécifiques devaient être déroulés en fonction des besoins de formation spécifiques exprimés par les conseillers locaux.

³⁰² On a vu que les formations qui étaient dispensées par la GTZ dans la cadre du PRODEL étaient essentiellement motivées par le recouvrement des ressources locales nécessaire au paiement de la contrepartie du financement de ce projet. C'est aussi la logique d'intervention du projet DGEL Felo et du PADMIR Kébemer et à Kaffrine.

³⁰³ Dans une même zone, en l'occurrence le département de Kébémér, région de Louga, Sénégal, n'a assisté à l'intervention de deux bailleurs : le PADMIR et le PSIDEL pour une même cible.

³⁰⁴ Le temps de ces sessions de formations généralement varie entre 1 et 3 jours maximum.

³⁰⁵ Les formations sont dispensées sous forme de cours magistral à l'image des cours à l'université ; et des pour des cibles essentiellement analphabètes, elles se font le plus en français. Dans ces conditions, on imagine que la compréhension va bien faire défaut.

méthodologiques et des outils de formation, une non prise en compte des véritables besoins en formation des cibles »³⁰⁶.

Par ailleurs, il convient de faire remarquer qu'en dehors des interventions des bailleurs de fonds, les collectivités locales ne disposent pas de moyens financiers suffisants nécessaires à la prise en charge de leurs propres formations. Pour s'en convaincre, il suffit de se référer au budget des collectivités locales en général. C'est rarement qu'on y trouve une ligne budgétaire consacrée à la formation des élus locaux même si les besoins en la matière existent réellement.

Dans ces conditions, le droit à la formation affirmé par le code des collectivités locales risque d'être simplement théorique. Celui-ci n'aurait de sens véritablement que si l' élu a la latitude d'en jouir pleinement en déterminant lui-même ses besoins de formation en fonction de ses préoccupations personnelles et professionnelles.

Mais la prise en compte de la formation exige qu'un accent particulier soit mis sur les aspects financiers, car leur compréhension détermine et conditionne la conduite normale des affaires locales.

Cependant, dans le cadre d'une approche globale, la formation des élus locaux doit être traitée parallèlement à celle des autorités administratives déconcentrées³⁰⁷ afin qu'elles soient mieux outillées pour exercer avec efficacité leur mission de contrôle sur les collectivités locales, plus particulièrement sur le domaine budgétaire. Mais la question de la formation ne pose t-elle pas sous un autre angle celle de la place de l' élu local ?

2. La place peu enviable de l' élu local

L' élu constitue le pivot de la décentralisation. C'est pourquoi, la loi lui a aménagé un ensemble de dispositions relatives à son mode de désignation, à ses indemnités, etc. Mais les élus locaux, à l'instar du personnel des collectivités locales, ne sont pas dotés d'un cadre unique qui fixe les conditions d'accès et les modalités d'exercice de leur fonction ainsi que

³⁰⁶ A l'occasion de la quatrième session thématique du parti socialiste axée sur l'Acte III de la décentralisation, http://www.dakaractu.com/Abdoulaye-Willane-sur-l-Acte-3-de-la-decentralisation-Une-reforme-de-cette-ampleur-occasionne-des-desagreements-et-revele_a96869.html.

³⁰⁷ Au même titre que les élus locaux les autorités déconcentrées chargées du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire méritent également d'être formés en décentralisation pour un meilleur exercice de leur fonction, car beaucoup d'aspects de celle-ci leur échappent, surtout en matière financière qui est souvent très technique.

leurs droits et leurs obligations³⁰⁸. En d'autres termes, il ne bénéficie pas d'un statut³⁰⁹. En l'état actuel, les textes restent peu exhaustifs sur la place qui lui revient réellement.

En effet, malgré l'importance qu'il occupe dans le dispositif de décentralisation, on se surprend de constater, en parcourant le Code des collectivités locales, qu'aucun article ne précise de façon formelle le rôle de l' élu³¹⁰. Ce qui est précisé en revanche ce sont les compétences dévolues aux collectivités locales. Ce silence des textes prive l' élu d'une bonne connaissance et compréhension de son rôle³¹¹ en même temps qu'il constitue une entrave à l'exercice correct de sa mission. De ce point de vue, l' élu éprouve une difficulté à déterminer sa place réelle par rapport à soi, à ses pairs, mais également aux autorités administratives centrales et déconcentrées.

Contrairement à la France où les élus bénéficient d'une notoriété confirmée par l'Honorariat³¹², au Sénégal, les élus n'ont pas encore accès à ce privilège ni pendant ni après leur fonction. Cela explique certainement le peu de considération que les populations et les autorités étatiques nourrissent à leur égard. Les mémoires retiennent encore le cas de cet élu, maire de surcroît, qui a été violenté et humilié par des gendarmes devant le Président de la République à l'occasion d'une cérémonie officielle présidée par ce dernier. Son seul tort était de vouloir accéder à la loge officielle.

Il s'y ajoute que l'absence de tutelle entre collectivités locales³¹³ rendait jusqu'ici impossible toute tentative d'établir une hiérarchisation entre conseillers régionaux, municipaux et ruraux. Cette difficulté se faisait souvent sentir à l'occasion des cérémonies officielles où il fallait établir une préséance. Si dans la pratique, pour les besoins du protocole on faisait passer les

³⁰⁸ *Rapport assises de la décentralisation au Sénégal*, Op. cit., p. 27.

³⁰⁹ Cela a toujours été une revendication forte des collectivités locales et un point essentiel des assises nationales de la décentralisation au Sénégal en 2007.

³¹⁰ Ce rôle est défini en filigrane dans le CGCL.

³¹¹ Cela explique que la plupart des formations soit consacrées au rôle et missions de l' élu local.

³¹² L'honorariat est conféré par le représentant de l'Etat dans le département aux anciens maires, maires délégués et adjoints au maire qui ont exercé leurs fonctions municipales. Les intéressés doivent adresser une demande au préfet avec justification à l'appui détaillant le lieu et les périodes pendant lesquelles ils ont exercé leurs fonctions municipales. Sont comptés pour une durée de six ans les mandats municipaux, qui, par la suite de dispositions législatives, ont une durée inférieure à six ans, à condition qu'elle ait été supérieure à cinq ans. L'honorariat ne peut être refusé ou retiré par le préfet que si l'intéressé a fait l'objet d'une condamnation entraînant l'inéligibilité. L'honorariat n'est assorti d'aucun avantage financier.

³¹³ Art. 15 du CGCL.

élus régionaux avant les autres, il faut dire que rien ne le justifiait du point de vue légal en vertu du principe d'égalité des collectivités locales. Avec l'Acte III de la décentralisation, le même problème risque encore de se poser entre conseillers départementaux et conseillers communaux dans la mesure où la préséance entre les deux n'est pas toujours réglée par la loi.

En outre, le traitement réservé à l'élu local constitue un autre sujet de préoccupation à souligner. En effet, si la loi alloue des indemnités aux conseillers³¹⁴, il faut dire que celles-ci, eu égard à leur montant, restent faibles et ne leur garantissent pas le minimum vitale, c'est-à-dire la prise en charge des besoins sociaux primaires.³¹⁵ En plus, les élus au Sénégal ne bénéficient d'aucune couverture médicale de leur institution. En cas de maladie, ils sont livrés à eux-mêmes et sont obligés de trouver des moyens propres pour se faire soigner.

Ils ne disposent pas non plus de retraite au terme de leur carrière. A l'inverse, les députés, qui sont élus aussi par les populations, en bénéficient au bout de deux mandats. Cette discrimination place les élus dans une certaine précarité en même temps qu'elle révèle la place peu confortable que l'Etat accorde aux élus locaux au Sénégal, comparés aux autres catégories d'élus comme les députés, les conseillers économiques et environnementaux.

Si cette différence de traitement et de considération entre élus peut se justifier par le niveau des positions et de responsabilités qu'ils occupent, il convient de souligner que le traitement accordé aux élus locaux mérite d'être mieux considéré compte tenu de la place importante qu'occupe la décentralisation dans le dispositif institutionnel du Sénégal³¹⁶. Cela pourra se

³¹⁴Les conseillers départementaux disposent d'une indemnité de session de quarante-cinq mille (45.000) FCFA au titre de remboursement de frais de transport et de cinq mille (5000) FCFA/Jour pour indemnité de session. En plus de ces indemnités de sessions, les membres de bureau des conseils locaux ont droit à une indemnité mensuelle. Pour le conseil départemental, celle-ci est fixée pour le Président à un million deux cent cinquante mille francs (1 250 000) FCFA pour le président et de cent cinquante mille (150 000) FCFA pour les vices présidents et les secrétaires élus pris individuellement. En revanche, les conseillers municipaux ne disposent d'aucune indemnité à l'exception des maires et des membres du bureau. Le montant des indemnités allouées aux maires de communes et de ville varie en fonction de l'importance de la commune. Ces indemnités sont de 900 000 FCFA pour les maires de villes et communes chef-lieu de région, 500 000 FCFA pour les maires chef-lieu de département et de 300 000 pour les maires des autres communes. Des indemnités complémentaires sont accordées aux maires chef-lieu de département, des autres communes et des présidents de délégation spéciale en fonction de l'importance du budget de leur commune ainsi que les indemnités allouées aux adjoints au maire de commune et aux vice-présidents de délégation spéciale. Cf. pour plus de précisions à ce sujet au décret 2014-1225 du 24 septembre 2014 fixant les taux maxima des indemnités et frais alloués aux membres du bureau municipal, et aux membres de la délégation spéciale de la ville et de la commune.

³¹⁵Cf. pyramide des besoins d'Abraham MASLOW.

³¹⁶Ibrahima DIALLO, Op. cit.

faire à travers l'adoption d'un statut de l' élu local. Selon Mayacine DIAGNE « la conviction est aujourd'hui largement admise que c'est une nécessité pour permettre aux élus de s'acquitter dans les meilleures conditions des mandats qui leur sont confiés par les populations. Il est donc apparu capital, au regard de tels enjeux et objectifs de définir un statut couvrant l'ensemble des aspects relatifs à ces nouvelles exigences permettant une meilleure reconnaissance des élus locaux »³¹⁷. Bien que figurant au cœur des revendications portées par l'Union des Associations des Elus Locaux³¹⁸, cette question tarde à trouver une solution auprès de l'Etat en dépit de toutes les agitations et les discours qu'elle a suscités de part et d'autre. L'heure est aujourd'hui venue pour que cette problématique dépasse le stade de simple slogan, de thème de campagne ou de plaidoirie pour devenir une réalité palpable. Mais au-delà du statut, les collectivités locales sénégalaises sont également confrontées à l'inexistence d'une administration performante.

B. L'inexistence d'une administration locale performante

Quelle que soit la qualité des élus qui les composent, les collectivités locales ont besoin, pour s'acquitter correctement de leurs missions, de disposer d'une administration propre et performante. Cette dernière étant chargée d'apporter un appui technique à la réalisation des politiques publiques locales définies par les élus. Cependant, il convient de souligner qu'à l'heure actuelle, l'administration locale au Sénégal reste confrontée à d'énormes difficultés qui l'empêchent de porter correctement la mission qui lui est assignée, à savoir la réalisation du développement local. Ces difficultés sont nombreuses et variées, mais elles se résument pour l'essentiel à l'inexistence effective d'une fonction publique locale (1) et à un déficit organisationnel (2).

1. Une fonction publique locale inexistante

A l'instar de l'Etat, les collectivités locales disposent d'une administration. A ce propos, l'article 11 du Code général des collectivités locales mentionne que « pour accomplir leurs missions les collectivités locales disposent de services propres et peuvent s'appuyer sur les services déconcentrés de l'Etat ». Dans le prolongement de cette disposition, l'article 12

³¹⁷ Mayacine DIAGNE *Droit des collectivités locales en Afrique, l'exemple du Sénégal*, Panafrika /silex/nouvelles du sud, p. 101.

³¹⁸ La question fait déjà l'objet d'un groupe thématique au sein de l'UAEL, qui a produit une réflexion à cet effet.

alinéa 2 du même code souligne également que « les collectivités disposent de personnels dont le statut est déterminé par la loi ».

Mais aussi bien pour le département que pour la commune, le nouveau Code général des collectivités locales reste muet sur la composition de ce personnel. Or, dans l'ancien Code³¹⁹, même si rien n'était dit à propos de la région³²⁰, on savait au moins à la lecture de l'article 163 du CCL que le personnel municipal comprenait :

- les fonctionnaires régis par le statut de la fonction publique communale ;
- les autres fonctionnaires affectés par l'Etat auprès des communes ;
- le personnel non titulaire régi par le code du travail et les conventions collectives en vigueur ».

Sur ce point, on peut considérer que le CGCL a régressé par rapport au code des collectivités locales.

Pour ce qui est des communautés rurales, leur personnel se limitait à l'assistant communautaire³²¹, dans la mesure où elles ne disposaient pas de personnel³²². Cette interdiction légale faite à la communauté rurale d'engager du personnel posait un grand problème, surtout au regard des missions de développement local qui lui étaient assignées. A la lecture du défunt code des collectivités locales, la communauté rurale disposait de compétences dans dix-huit (18) matières générales³²³ en plus des neuf (9) domaines³²⁴ de compétences qui lui ont été transférés par la loi 96-07 du 22 mars 1996. Même si l'article 215 du CCL prévoyait que « le président du conseil rural peut passer convention avec le représentant de l'Etat pour l'affectation d'agents de l'Etat susceptibles d'assurer, sous son

³¹⁹Le code des collectivités locales du 22 mars 1996.

³²⁰La région a été supprimée par le nouveau code général des collectivités du 26 décembre 2013 émanant de l'Acte III de la décentralisation.

³²¹Elle est la cheville ouvrière de la communauté rurale. Elle représente pour la communauté rurale, ce que représente le Secrétaire général pour la région et le Secrétaire pour la commune. Elle est liée à la communauté rurale par un contrat.

³²²La loi leur interdisait d'engager des dépenses en personnel. Cette interdiction date depuis la création de la communauté rurale par la loi 72 -25 du 19 avril 1972.

³²³Article 195 du Code des collectivités locales.

³²⁴Cf. Exposé des motifs de la loi 96-07 du 22 mars 1996 portant répartition des compétences entre les régions, communes et les communautés rurales.

autorité, le secrétariat de la communauté rurale et le fonctionnement de ses services publics », il faut dire que la mise en œuvre de ce dispositif était peu opérationnelle. Il s’y ajoute que l’Agence régionale de Développement³²⁵ (ARD), qui est le bras technique des collectivités locales ne disposait pas assez de personnel pour assurer sa mission d’assistance et d’appui technique à l’endroit de la communauté rurale. Tant il est vrai que les sollicitations dont elle fait l’objet de la part des collectivités locales sont nombreuses. Avant la réforme de l’Acte III de la décentralisation, l’ARD de Saint-Louis gérait un total de trente neuf (39) collectivités locales³²⁶ composé d’une région, de vingt (20) communes et de dix huit (18) communautés rurales avec un personnel technique de moins de dix (10) personnes. Suite à cette réforme, elle se retrouve avec un nombre plus important de collectivités locales³²⁷ à gérer avec un personnel technique plus réduit de six (6) à sept (7) personnes.

A la faveur de l’Acte III de la décentralisation qui a procédé à la suppression des communautés rurales et à la communalisation intégrale, cette contrainte qui pesait sur la communauté rurale en matière de recrutement est désormais levée dans la mesure où son nouveau statut de commune lui permet désormais de recruter du personnel. On peut penser donc qu’avec cette opportunité, la prise en charge des missions en serait plus facilitée.

Cependant malgré les changements intervenus, le statut du personnel des collectivités locales reste toujours un sujet de préoccupations dans la mesure où pose des problèmes relatifs aux conditions de recrutement, de traitement salarial, de carrière, et au régime juridique applicable, etc.

Alors que le mode de recrutement normal dans la fonction publique se fait par voie de concours, les agents au niveau des collectivités locales sont recrutés sur titre ou diplôme exigé pour l’accès à l’un des corps de fonctionnaires, soit sur qualifications exigées des fonctionnaires de la hiérarchie E³²⁸. Mais, cette règle posée est rarement respectée par les collectivités locales dans la pratique en raison du caractère politique de la plupart des recrutements effectués. Dans ces recrutements, le seul critère qui est tenu en considération est

³²⁵ Les ARD sont des structures créées par les collectivités locales de la région. Elles sont compétentes en appui conseil, en planification et en étude.

³²⁶ Voir Schéma régional d’aménagement du territoire de la région de Saint-Louis, ARD, 2012, p. 11.

³²⁷ 41 collectivités locales composées de 3 départements et 38 communes.

³²⁸ Article 4 du décret 75-703 du 26 juin 1975 applicable aux agents non fonctionnaires des communes .

celui de l'appartenance politique. L'objectif visé étant la satisfaction d'un clientélisme politique susceptible de contribuer à la pérennisation du pouvoir de l'exécutif local recruteur.

Ce personnel politique, en raison de son profil très bas, n'est souvent d'aucune utilité pour la collectivité locale, si ce n'est qu'il sert à gonfler son budget³²⁹. Cela constitue un des handicaps principaux à l'existence d'une administration performante au niveau des collectivités locales.

Cependant, l'existence d'un statut, pour l'instant non effectif, fait que le personnel des collectivités locales n'est guère favorisé du point de sa situation juridique. En effet, si les agents non fonctionnaires dans les collectivités locales sont recrutés par référence à un corps de fonctionnaires³³⁰, il convient de souligner qu'ils ne jouissent pas des mêmes avantages que les fonctionnaires visés. Ils ne bénéficient pas non plus de la garantie de l'emploi, encore moins des mêmes avantages au niveau du traitement³³¹. Ils n'ont pas aussi accès à la mobilité de l'emploi qui leur permet de passer d'un emploi à un autre ou d'une administration à une autre. Ils sont censés, en vertu du principe de l'inamovibilité, occuper le poste pour lequel ils ont été recrutés jusqu'à la fin de leur carrière.

Par ailleurs, contrairement aux fonctionnaires, ils restent soumis à un statut de droit privé, c'est-à-dire répondent du code du travail et sont justiciables devant le tribunal du travail, même si ce statut ne s'applique pas en matière de recrutement, de traitement salarial et des avantages³³² y afférents. Ainsi, ils cotisent à l'Institut de Prévoyance de Retraite du Sénégal (IPRES)³³³ et perçoivent à la retraite une pension trimestrielle là où leurs homologues fonctionnaires reçoivent une pension mensuelle de retraite³³⁴. Ces différents éléments

³²⁹Certaines collectivités locales, en raison de la pléthore de leur personnel, éprouvent des difficultés à payer les salaires. Ce fut le cas avec le Conseil régional de Matam, de Kaffrine, de Tambacounda, de la Mairie de Rufisque, etc.

³³⁰Ils sont soumis à peu près aux mêmes conditions de recrutement, de traitement des fonctionnaires relevant du même corps.

³³¹Ils n'ont pas droit à une indemnité de logement, ils ne jouissent pas d'indemnités de responsabilité, et c'est difficilement que les hôpitaux acceptent les prises en charge médicales qu'ils présentent en cas de maladie, etc.)

³³²Alignement sur le barème des salaires des agents du privé, allocation de congé, indemnités de transport, etc.

³³³Cet institut reçoit les cotisations de retraite des agents non fonctionnaires et ceux du secteur privé et s'occupe du paiement de pensions de retraite de ces agents. En revanche, les fonctionnaires cotisent au niveau du Fonds national de retraite.

³³⁴Cela a toujours été dénoncé par les agents des collectivités locales qui l'ont considéré comme injuste.

montrent que les agents des collectivités locales se situent dans une situation juridique hybride qui les place ni dans la catégorie des fonctionnaires encore moins des agents du secteur privé avec qui, ils sont censés partager la même situation juridique. Cette confusion, qui installe le personnel des collectivités locales dans une instabilité juridique quasi permanente, amène l'Etat, en fonction des circonstances, à lui appliquer la situation juridique qui l'arrange pour le priver d'avantages normalement dus³³⁵ ou pour le contraindre dans le sens qu'il souhaite.³³⁶

C'est pour mettre fin à cet imbroglio juridique que les travailleurs des collectivités locales se sont engagés depuis un certain temps dans une bataille³³⁷ contre l'Etat pour exiger de lui l'institution d'un statut de la fonction publique locale. Conscient des problèmes que vivent ces travailleurs, l'Etat a finalement accédé à leurs revendications en adoptant le statut de la fonction publique locale³³⁸, suite à plusieurs mouvements de grève. A cet égard, l'article 287 du Code général des collectivités locales rappelle que les personnels en service dans les collectivités locales sont régis, entre autres, par le statut de la fonction publique locale. S'il a fallu attendre 2012, après l'exercice de pressions de la part des syndicats des travailleurs des collectivités locales, pour arriver à l'adoption des décrets d'application de cette loi, il reste à signaler que ce statut est loin d'être effectif³³⁹. Le principal blocage réside dans le reclassement des agents actuellement en service dans les collectivités locales dans les corps³⁴⁰ fixés par le nouveau statut. Malgré l'audit du personnel des collectivités locales³⁴¹, qui a été

³³⁵C'est le cas du refus du paiement des indemnités de transport au personnel des collectivités locales, qui est pourtant perçu par les agents du secteur privé.

³³⁶Respect des mêmes obligations que les fonctionnaires.

³³⁷Plusieurs grèves sont jusqu'ici observées par travailleurs des collectivités locales pour amener l'Etat à satisfaire leur revendication, la dernière en date est celle des 16, 17, 18 février 2010.

³³⁸Ce statut a été adopté à travers la loi n°2011-08 du 30 mars 2011.

³³⁹La loi n'est pas encore entrée en vigueur au niveau des collectivités locales.

³⁴⁰Les corps définis par le décret 2011-662 du 1^{er} juin 2011 sont : le corps des conseillers aux affaires locales, le corps des attachés d'administration locale, le corps des secrétaires d'administration locale, le corps des commis d'administration locale, le corps des agents de recouvrement locale.

³⁴¹L'audit physique et organisationnel du personnel des collectivités locales a été lancé à Dakar le 21 mars 2014 à Dakar et dans les autres régions du Sénégal à partir du 1^{er} avril 2014. L'objectif était de recenser le personnel exact en service dans les collectivités locales.

réalisé par l'Etat et la mise en place en 2015 d'une commission ad hoc³⁴² de reclassement de ce personnel, les choses semblent peu évoluées à présent.

En réalité, l'examen du statut de la fonction publique locale soulève plusieurs problèmes. Le premier est relatif aux corps qui régissent les agents des collectivités locales. Par rapport à la diversité des catégories d'agents qui existe au niveau des collectivités locales, la classification opérée par le décret de 2011 paraît assez restrictive. Elle n'intègre pas certaines catégories comme les chauffeurs, les comptables, le personnel médical et social en service au sein des collectivités locales, etc. S'agit-il là d'une omission ou d'un choix délibéré ? On ne saurait y répondre pour l'instant. Probablement, il faudra attendre la mise en œuvre du statut de la fonction publique locale et de ses textes d'application pour pouvoir trancher la question définitive et savoir s'il existe ou non des solutions alternatives qui sont prévues pour les catégories n'ont prises en compte dans les cinq corps définis. Ce qui suscite réellement des inquiétudes par rapport aux corps définis, c'est que le décret 2011 -662 du 1^{er} Juin 2011 limite la hiérarchie dans la fonction publique locale à la hiérarchie A1, exclusivement réservée aux conseillers aux affaires locales attestant d'un brevet nationale d'administration obtenu à l'Ecole nationale d'Administration (ENA). Cette option est fondamentalement discriminatoire dans la mesure où elle favorise les sortants de l'ENA au détriment des autres agents même s'ils justifient d'un niveau d'études ou de formation supérieur. En cela, elle tranche nettement avec ce qui existe dans la fonction publique d'Etat où des fonctionnaires accèdent à la hiérarchie A1³⁴³ sans être brevetés de l'ENA. De plus, les fonctionnaires locaux qui justifient plus que la Maîtrise (Master 2, Doctorat, agrégation), sont classés malgré leur diplôme dans la hiérarchie A 3, c'est-à-dire dans le corps des attachés d'administration locale qui recrute sur la base de la Maîtrise (BAC+4) ou de tout autre diplôme admis en équivalence. Cette bizarrerie qui défie toute logique semble justifiée par le fait qu'il n'existe pas d'hiérarchie A spéciale³⁴⁴ dans la fonction publique locale, comme c'est le cas dans la fonction publique d'Etat. Ces quelques problèmes suffisent à démontrer que la fonction publique locale présente des

³⁴²Cette commission a été créée par arrêté du Ministère de l'aménagement du territoire et des collectivités locales pour procéder en priorité au reclassement et redéploiement des agents des Conseils régionaux qui ont été supprimés par l'Acte III de la décentralisation.

³⁴³Dans tous les corps de cadres supérieurs, les fonctionnaires peuvent accéder à la hiérarchie A1 s'ils justifient du niveau de formation requis qui est de la Maîtrise plus deux ans. C'est le cas par exemple des professeurs de lycées.

³⁴⁴La hiérarchie A spéciale est réservée dans la fonction publique d'Etat aux professeurs d'université, aux magistrats ou inspecteurs généraux d'Etat.

insuffisances notoires comparée à son homologue d'Etat. Elle paraît en outre peu favorisée l'émergence d'une élite de fonctionnaires motivés et capables de promouvoir le développement local par la performance. D'autant plus qu'il n'existe pas encore au Sénégal un référentiel des métiers des collectivités locales et une stratégie nationale de renforcement des capacités des administrations locales mis en œuvre effectivement au profit des collectivités locales. En revanche, des pays comme la France ou le Botswana constituent un exemple à imiter par le Sénégal. Ainsi, il existe en France le Centre national de la Formation publique Territoriale (CNFPT) qui intervient dans la gestion de la fonction publique territoriale sur l'ensemble du territoire national. A cet effet, il exerce des missions d'administration générale, de conseil³⁴⁵, de recrutement³⁴⁶ et de formation³⁴⁷ au profit des collectivités locales françaises. Au Botswana, l'Etat a mis en place, en mai 2010, le Local Government Management Service (Service de la Gestion du Gouvernement local)³⁴⁸, qui est rattaché au ministère chargé de la tutelle des collectivités locales. Cette structure est chargée du recrutement et de la formation des personnels d'encadrement des collectivités locales³⁴⁹.

Au terme de cette sous partie, l'adoption du statut de la fonction publique locale répond au Sénégal à un double impératif, celui de satisfaire une vieille revendication des travailleurs des collectivités locales, mais aussi d'organisation de l'administration locale. Si dans la théorie, le statut est proclamé, il reste que sa mise en œuvre tarde à se faire. Tel que structuré, le statut comporte des lacunes qui empêchent d'asseoir une administration locale performante tournée vers la prise en charge réelle de ses missions de développement. A ce propos, il s'avère aussi nécessaire de résoudre le déficit organisationnel en cours dans les collectivités locales sénégalaises.

³⁴⁵ voir http://fr.wikipedia.org/wiki/Centre_national_de_la_fonction_publique_territoriale.

³⁴⁶ Ibid..

³⁴⁷ Ibid.

³⁴⁸ Cette structure qui entre dans le cadre de la stratégie nationale de renforcement des capacités des administrations locales mise en œuvre effectivement au profit de toutes les collectivités locales.

³⁴⁹ Voir CGLU Afrique, Cités Alliance, «L'environnement institutionnel des collectivités locales en Afrique », Op. cit., p. 28.

2. Le déficit organisationnel dans les collectivités locales

Dans toute structure publique ou privée, l'organisation est une donnée fondamentale. Elle traduit la stratégie mise en place par la structure et renseigne sur la vision et les objectifs de celle-ci.

Son but est de former les équipes et de coordonner les activités et les tâches pour pouvoir orienter les efforts dans la même direction. Le processus d'organisation permet d'assigner une tâche à chacun des membres de l'équipe afin qu'il participe à la réalisation des objectifs fixés. Sa mise en œuvre repose essentiellement sur la coordination³⁵⁰ et la responsabilisation.³⁵¹

Sur ce fondement, on peut considérer qu'il n'y a organisation que s'il existe une division minimale du travail, un système d'autorité qui rend compte de l'existence d'une hiérarchie, mais aussi de l'existence d'un système de coordination et facultativement d'un système de contribution rétributive.

En tant que donnée essentielle du management, l'organisation constitue un des piliers fondamentaux des démarches de performances initiées par les collectivités locales françaises. Toutefois, au Sénégal, son ancrage tarde à se réaliser au niveau de l'administration locale.

En effet, dans plusieurs collectivités locales, il est possible de noter l'absence de services locaux propres³⁵². C'était le cas dans les communautés rurales où l'administration se réduisait au secrétariat communautaire³⁵³. Il en est aussi ainsi dans certaines communes³⁵⁴ où l'administration locale se limite à l'Etat civil et à la comptabilité.³⁵⁵ Des services qui font l'essence d'une commune comme les services techniques communaux, le service de l'assiette, le service du recouvrement, le service chargé de la coopération, le service administratif ou

³⁵⁰Harmonisation des tâches de chaque acteur avec celles des autres. Gage de synergie, de travail en équipe et de coopération.

³⁵¹Obligation pour chacun de faire son travail en vue de la réalisation des objectifs. Elle implique une obligation de rendre compte, c'est-à-dire montrer ce que l'on a fait à son supérieur.

³⁵² *Le rapport des assises nationales sur la décentralisation au Sénégal*, Op. cit., p. 7 souligne que « les collectivités locales n'ont une réelle personnalité que si elles disposent de services propres.

³⁵³Cela est vérifiable dans les ex- communautés rurales relevant de notre échantillon : Maka Koulibantang et Malicounda.

³⁵⁴Surtout celles créées lors des réformes territoriales de 2009 et de 2012.

³⁵⁵C'est le cas des communes comme celles de Ndiandane, de Mpal, de Ross Béthio, etc.

chargé des ressources humaines, etc., n'y existent pas. Ce manque de services propres au niveau des collectivités locales s'explique par deux séries de facteurs. Le premier réside dans la faiblesse de moyens financiers qui les empêche de se doter des services propres nécessaires. Il y a aussi que le transfert des compétences ne s'était pas accompagné en 1997³⁵⁶ d'un transfert des services techniques de l'Etat au profit des collectivités locales. S'il est vrai que l'Etat s'était engagé au bout d'une période de cinq (5) années à compter de la date de mise en application de la loi de 1997 à transférer aux régions, aux communes et aux communes rurales les services ou parties des services correspondants de l'Etat, il faut dire que cet engagement ne s'est jamais matérialisé par le transfert prévu. Au vu même du nouveau Code général des collectivités locales, tout laisse à penser qu'une telle option a été définitivement abandonnée, en raison du silence du législateur sur cette question. Toutefois, pour assurer un fonctionnement normal des collectivités locales, l'Etat a prévu de mettre à leur disposition ses services techniques correspondant aux compétences transférées par convention.³⁵⁷ Si ce dispositif a été un palliatif au manque de services techniques des collectivités locales, il faut dire que sa mise en œuvre a été peu effective et inefficace pour plusieurs raisons. D'abord parce que ces conventions ne sont pas tout le temps signées par les collectivités locales.³⁵⁸ Par exemple, depuis la réforme de l'Acte III de la décentralisation aucune convention de mise à disposition des services de l'Etat n'est signée entre les représentants de l'Etat et les collectivités locales. Ensuite parce qu'elles ne précisent pas les tâches à exécuter par les services techniques. Cela fait que ces derniers ne sont astreints à aucune obligation de résultats vis-à-vis de la collectivité locale. De plus, celle-ci ne dispose d'aucun pouvoir de contrainte³⁵⁹ sur ces dits services. Il s'y ajoute que les fonds de dotation de la déconcentration que l'Etat alloue chaque année aux autorités administratives déconcentrées (Gouverneur, préfet et sous-préfet) pour supporter les frais inhérents à la mise à disposition de ses services techniques au profit des collectivités locales répondent rarement à leur vocation.

³⁵⁶Cf. article 9 de la loi 96-07 du 22 mars 1996 qui disposait que « Pendant une période de cinq ans à compter de la date de mise en application de la présente loi, sauf décision contraire prise par décret, le transfert de compétences de l'Etat aux collectivités locales ne peut entraîner le transfert aux régions, aux communes et communautés rurales des services ou parties de services correspondants de l'Etat ».

³⁵⁷Article 285 du Code général des Collectivités locales (partie législative).

³⁵⁸Certaines collectivités locales ne signaient ces conventions avec le représentant de l'Etat que par négligence due au non-respect des délais exigés, ou par ignorance.

³⁵⁹En cas de problèmes, ils peuvent recourir qu'au représentant de l'Etat signataire de la convention de mise à disposition avec la collectivité locale.

Compte tenu de ces difficultés évoquées, il y a lieu d'apporter, dans le cadre de l'Acte III de la décentralisation, des mesures correctives nécessaires à ces conventions de mise à disposition afin de leur permettre d'être opérationnelles et performantes. A ce propos, on pourrait envisager de rendre leur signature obligatoire, mais également de préciser dans leur contenu les différentes tâches dont elles feront l'objet. Ces tâches pourraient être définies en fonction de résultats à atteindre, qui seront contrôlés sur la base d'indicateurs déterminés d'avance. Le cas échéant, l'article 286 in fine, qui parle de tâches que l'exécutif départemental ou municipal peut confier à ces services et de contrôle qu'ils peuvent exercer sur ces derniers, pourrait être complété.

Mais en dehors de ces correctifs à apporter sur ces conventions de mises à disposition, la solution devra consister à doter les collectivités locales de services propres dans les domaines relevant de leurs compétences,³⁶⁰ ne serait-ce que dans les secteurs clés tels que les finances, la santé, l'éducation, l'environnement et la gestion des ressources naturelles, la planification, l'économie locale, etc. Cela leur permettrait d'être non seulement autonomes d'un point de vue technique, mais également d'assurer une bonne élaboration et un bon suivi des projets de développement. Cela faciliterait également une meilleure collaboration entre services techniques de l'Etat et collectivités locales.

Une autre option consisterait enfin à renforcer les moyens humains³⁶¹, financiers³⁶² et techniques des Agence régionaux de Développement (ARD) de sorte qu'elles puissent apporter aux collectivités locales toute l'assistance technique dont elles ont besoin. Mais pour que cette solution soit réellement opérationnelle, il y a lieu de mettre en place une Agence de développement au niveau de chaque département, conformément à l'esprit de l'Acte III de la décentralisation.

Outre ces aspects, il convient de souligner le manque d'organisation dans le travail qui caractérise l'administration locale de manière générale. En effet, dans la plupart des collectivités locales, les charges de travail ne sont pas clairement définies ni réparties en

³⁶⁰Comme c'est le cas en France où les collectivités locales disposent de services techniques propres dans les différents domaines relevant de leurs compétences.

³⁶¹Le recrutement d'un spécialiste au moins dans chaque domaine de compétence transférée.

³⁶²Cela consiste à accroître les dotations de l'Etat au profit des ARD afin de leur permettre une plus grande capacité d'intervention.

fonction des agents³⁶³ mais attribuées, selon les circonstances, selon la volonté du responsable de l'administration³⁶⁴. Et même là³⁶⁵ où les charges sont définies, il faut dire qu'elles ne sont arrimées à aucun objectif précis et ne tendent à la réalisation d'aucun résultat.³⁶⁶ Cela fait que l'utilisation des moyens humains comme financiers n'obéit à aucune rationalité.³⁶⁷ L'absence d'organigramme³⁶⁸ dans nombre de collectivités locales rend également difficile le travail d'organisation et surtout de coordination dans l'administration locale. Sur ce point précis, il devient nécessaire de rappeler que l'alinéa 1 de l'article 8 de la loi 96-07 portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales prévoyait l'organisation des services des régions, des communes et des communautés rurales conformément aux organigrammes fixés par décret³⁶⁹. Mais jusqu'ici aucun décret n'a été pris dans ce sens par l'Etat. Ce vide est souvent le principal argument avancé par les collectivités locales pour justifier l'absence d'organisation ou de coordination au sein de l'administration locale et faire valoir toutes les pratiques constatées (non distribution des rôles, concentration de pouvoirs entre les mains d'une seule personne, absence de définition de profil de postes, de réunion de coordination, etc.). Cela constitue une anomalie qu'il conviendrait de corriger rapidement, surtout dans le contexte de l'Acte III de la décentralisation, qui ambitionne de moderniser la gestion publique territoriale avec une réforme des finances locales et une promotion soutenue de la qualité des ressources humaines.³⁷⁰ Cependant, le manque d'organisation dans l'administration locale est aussi favorisé par l'absence d'outils de gestion au niveau des services.

³⁶³ Il y a rarement dans les collectivités la définition d'une fiche de poste pour chaque agent, qui détermine les charges à exécuter.

³⁶⁴ Qui est jusqu'à la date de la réforme du CGCL le Secrétaire général de la région ou de la commune.

³⁶⁵ C'est le cas par exemple dans les communes de Dakar, Thiès, Louga, Saint-Louis, etc.

³⁶⁶ L'administration locale n'obéit pas à une gestion managériale comme c'est le cas dans les collectivités locales américaines, britanniques ou de plus en plus dans celles françaises.

³⁶⁷ Entendu au sens d'efficacité, d'efficience et de rentabilité.

³⁶⁸ Représentation graphique des différents services dans une administration mettant en exergue les liens à la fois hiérarchiques et fonctionnels qui existent entre eux.

³⁶⁹ Cette disposition a été reprise par l'article 284 du *Code général des collectivités locales de 2013* qui souligne que les services des départements et des communes sont organisés conformément aux organigrammes types fixés par décrets.

³⁷⁰ Cf. Exposé des motifs de la loi portant *Code général des Collectivités locales du Sénégal*, p. 4.

En effet, malgré l'importance de certains services comme la comptabilité au sein de l'administration locale, il faut noter qu'elle n'est pas dotée dans la plupart des cas de logiciels de traitement des données comptables.

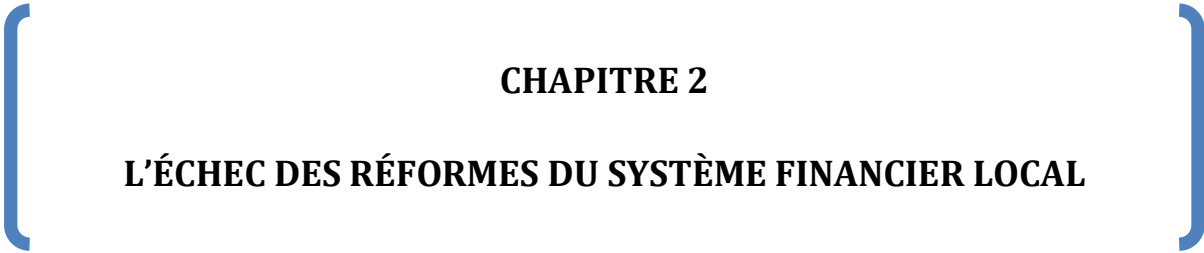
Cette absence d'outils de gestion comptable rend difficile le suivi de la gestion budgétaire tout comme une bonne connaissance de la situation financière de la collectivité locale. Cela a pour conséquence de placer les collectivités locales dans une dépendance vis-à-vis du Trésor par rapport à la disposition de leur situation financière. A cet égard, il faut souligner que l'obligation légale faite au comptable public de transmettre à la collectivité locale sa situation comptable mensuelle et son compte de gestion annuel,³⁷¹ est rarement respectée dans la réalité³⁷². Et, il arrive même que des collectivités locales ne reçoivent ni de situation comptable mensuelle ni de compte annuel de gestion³⁷³. Cela rend difficile l'établissement du compte administratif par les collectivités locales dans les délais légaux.³⁷⁴

³⁷¹ Article 266 in fine du CCL.

³⁷² Cette situation est rarement disponible à temps au niveau du Trésor.

³⁷³ C'était notamment le cas de l'ex communauté rurale de Maka Koulibantang (actuelle commune de Maka Koulibantang), conformément aux propos tenus par le secrétaire communautaire lors d'une rencontre du 03/04/2009 au siège de la communauté rurale.

³⁷⁴ Cf. Article 259 du CGCL.



CHAPITRE 2
L'ÉCHEC DES RÉFORMES DU SYSTÈME FINANCIER LOCAL

Au gré des changements intervenus dans la société, les collectivités locales sénégalaises, à l'image de celles françaises, ont vu leurs missions évoluer. D'une mission de gestion administrative, elles ont été amenées à assumer des missions de développement économique³⁷⁵. Ce changement d'orientation dans leurs responsabilités a eu pour conséquence d'imprimer une nouvelle ambition aux finances locales et à la gestion des ressources locales³⁷⁶. Cependant, cette mutation s'est faite sans remédier préalablement aux carences des moyens financiers dont elles disposaient.³⁷⁷ Les tensions financières engendrées par le décalage entre les missions et les moyens financiers disponibles, ajoutées à l'exigence de la prise en charge de la demande sociale, ont conduit les décideurs à envisager des réformes visant à améliorer l'efficacité et l'efficience du système financier local. Ainsi, les réformes mises en œuvre au niveau local s'inscrivent globalement dans celles initiées par l'Etat du Sénégal tendant à promouvoir l'efficacité, l'efficience et la transparence dans la planification, l'allocation des ressources publiques, la gestion des dépenses et le contrôle des finances publiques.³⁷⁸

Il convient toutefois de souligner que malgré leur caractère novateur, les nombreuses réformes entreprises au niveau local n'ont pas profondément changé le système financier local. Le financement de la décentralisation et du développement local constitue encore une contrainte majeure³⁷⁹ pour les collectivités locales sénégalaises si bien qu'elles restent confrontées à des difficultés réelles pour prendre en charge correctement les compétences qui leur sont transférées et pouvoir répondre favorablement à la satisfaction de la demande sociale.

Ces difficultés montrent clairement, si besoin en est, que les réformes jusque là engagées au profit des collectivités locales dans le domaine financier sont insuffisantes. Cette insuffisance se manifeste au plan fiscal et financier. Sous ce rapport, on note l'échec de la réforme par la fiscalité (Section1) et par l'incitation financière. (section2).

³⁷⁵ Cf. M. BOUVIER, *Les finances locales*, Op.cit.

³⁷⁶ Ibid

³⁷⁷ Cf sur ce point M BOUVIER, M C ESCALASSAN, *le système communal*, préf. P. LALUMIERE, LGDJ, 1981.

³⁷⁸ Ministère de l'économie et des finances, Centre de Politiques pour le Développement, *Réformes du système budgétaire du Sénégal*, 2004, P. 17

³⁷⁹ Coopération triangulaire (Italie-Niger-Sénégal) pour développer les capacités des autorités locales dans la gestion de ressources propres, observatoire sur la fiscalité locale, *Enquête sur la fiscalité locale au Sénégal*, 30 juillet 2012, P 3.

SECTION 1

UNE RÉFORME PAR LA FISCALITÉ INSATISFAISANTE

La fiscalité constitue un enjeu de développement local. Elle apparaît comme la principale recette des collectivités locales sénégalaises et représente environ 70 à 75% des recettes de fonctionnement³⁸⁰.

Malgré son importance dans les budgets locaux, la fiscalité locale reste confrontée à des difficultés qui l'empêchent de doter les collectivités locales des moyens financiers nécessaires à la prise en charge des préoccupations de développement local. Celles-ci résultent principalement du caractère obsolète de certains impôts, des bases et taux d'imposition inadaptés, de la problématique du rapport entre l'impôt et l'investissement.³⁸¹ En plus de la complexité des règles et procédures fiscales, le rendement fiscal reste en deçà des possibilités réelles.³⁸²

Ces difficultés motivent et fondent les réformes de la fiscalité initiées par l'Etat, de l'indépendance à nos jours, pour corriger les imperfections notées et faire jouer à celle-ci toutes les fonctions qui lui sont dévolues. Parmi ces réformes, celles de 2004 et de 2013, en raison des ambitions affichées et des changements apportés, constituent les plus importantes.

Mais, en dépit de leur ampleur, ces réformes n'ont pas produit les effets escomptés. Leur impact sur le système financier local est resté très faible. Ainsi, la réforme de 2004 a été de portée limitée (Paragraphe 1) et celle de 2012 mal engagée (paragraphe 2).

PARAGRAPHE 1 : UNE RÉFORME DE PORTÉE LIMITÉE EN 2004

Les collectivités locales sénégalaises comme la plupart des collectivités locales africaines, ont une fiscalité héritée pour l'essentiel de la colonisation. Cette fiscalité pose de véritables problèmes dans sa mise en œuvre et constitue le talon d'Achille du système financier décentralisé. A ce propos, le diagnostic établi par le plan d'Action Décentralisation 2003-2005 montre que « Les recettes prévisionnelles des communes stagnent depuis 10 ans. Les

³⁸⁰ M.P.NDIAYE, Op. cit, p. 46

³⁸¹ H. FALL, « La fiscalité sénégalaise à la croisée des chemins : enjeux et perspectives », [http://www.Hamidfall.com / articles/ fiscalité 61-](http://www.Hamidfall.com/articles/fiscalite61)

³⁸² Cf. Enquête sur la fiscalité locale, Op. cit.

communautés rurales font face à de grandes difficultés pour recouvrer la taxe rurale et les budgets des conseils régionaux dépendant uniquement des dotations de l'Etat, sont essentiellement consacrés à des dépenses de fonctionnement »³⁸³. C'est probablement pour remédier à cette difficulté que le Gouvernement du Sénégal a lancé en 1997, sur financement de la coopération canadienne, notamment de l'Agence Canadienne de Coopération Internationale (ACDI), une étude sur l'état des lieux et les réformes de la fiscalité locale³⁸⁴. Cette étude avait pour objectif premier, après avoir procédé à un diagnostic de la situation, de proposer des axes de réforme, qui améliorent les finances des collectivités locales décentralisées et renforcent la gouvernance locale, sans augmenter la charge de l'impôt du contribuable.³⁸⁵ Sur la base des discussions et échanges sur les conclusions de l'étude, engagés avec l'Etat et les différents acteurs, et conformément à ce qui a été retenu lors la réunion interministérielle du 29 avril 2003, sous l'autorité du Premier Ministre, l'Etat du Sénégal a initié une réforme globale de la fiscalité à travers la loi N° 2004 du 06 février 2004. Cette réforme marquait une volonté des autorités sénégalaises d'apporter une rupture dans le fonctionnement du système fiscal local avec comme ambition de simplifier le système d'imposition tout en renforçant la capacité financière des collectivités locales.³⁸⁶ En conséquence, le code des impôts a introduit des changements notoires dans le dispositif fiscal local (A). Cependant, ces changements, en dehors de quelques progrès réalisés, n'ont pas produit les résultats escomptés, en raison des nombreuses limites (B).

A. Les changements intervenus et les progrès réalisés

La loi de 2004 portant réforme de la fiscalité a apporté plusieurs modifications aux dispositions du Code général des impôts (CGI) avec comme objectifs principaux³⁸⁷ :

- la simplification et l'équité du système fiscal ;
- la rationalisation de l'assiette et la promotion du consentement volontaire à l'impôt ;
- la promotion de l'investissement et de la compétitivité ;
- l'amélioration des garanties du contribuable et la lutte contre la fraude fiscale.

³⁸³ MINT-MDCCL-Plan d'action 2003-2005.

³⁸⁴ Bureau d'Appui à la coopération Canadienne/ Sénégal, coopération canadienne au Sénégal, *Panorama d'un partenariat renforcé*, juin 2003, pp. 7-8.

³⁸⁵ Alioune THIAM., « La réforme de la fiscalité au Sénégal, contenu, impact et perspectives sur les finances des collectivités locales », Dossier Sénégal, *Revue africaine des finances locales*, n° 8, décembre 2005.

³⁸⁶ Exposé des motifs de la loi n° 2004-12 du 6 février 2004 portant réforme de la CGI.

³⁸⁷ *ibid*

Spécifiquement à la fiscalité locale, les modifications intervenues ont concerné la création d'une contribution globale unique (CGU), la préservation de l'intégrité de l'assiette, l'amélioration des méthodes d'évaluation de l'assiette foncière, la simplification du système de taxation de la contribution foncière et de la patente. Pour l'essentiel, la réforme de 2004 a institué un impôt unique dans le dispositif fiscal sénégalais et entrepris la réforme de certains impôts locaux (1), ce qui a permis d'enregistrer quelques progrès en matière fiscale (2).

1. L'institution d'un impôt unique et la réforme de certains impôts

L'innovation principale de la réforme fiscale a consisté dans l'institution d'un impôt synthétique, la CGU (a). Il a aussi été procédé à la réforme de certains impôts (b).

a. L'institution d'un impôt unique : la CGU

La CGU constitue une innovation majeure de la réforme fiscale de 2004 en consacrant l'introduction d'un régime d'imposition unifié dans le droit positif fiscal sénégalais.

La raison fondamentale de la création de cet impôt résidait dans l'élargissement de l'assiette fiscale par la fiscalisation du secteur informel. Les réussites enregistrées par l'administration fiscale en matière de recouvrement n'ont porté que sur le secteur formel en dépit de l'intention affichée par la réforme de 1992³⁸⁸. Le secteur informel³⁸⁹, malgré sa forte valeur ajoutée pour l'économie nationale contribuant à près de 60% du PIB³⁹⁰ avec 97% des emplois créés,³⁹¹ continuait d'échapper au paiement de l'impôt, notamment de la TVA.

Cette situation procédait pour l'essentiel de la complexité des règles et procédures d'imposition ainsi que du faible niveau d'instruction des acteurs relevant de ce secteur. A ce propos, Doudou NDOYE souligne :

Pour les opérateurs économiques dont la plupart se trouvent dans le secteur informel et sont de surcroit illettrés ou mal lettrés c'est l'enfer de la délinquance fiscale forcée à leur corps défendant : car

³⁸⁸ Voir la loi 92-40 du 9 juillet 1992 portant *Code général des impôts du Sénégal*.

³⁸⁹ Le secteur informel ou « secteur non structuré » s'oppose au secteur formel. L'Organisation Internationale du Travail le caractérise à partir de 7 critères : facilité d'accès aux activités, utilisation de ressources locales, propriétés familiales des entreprises, échelle restreinte des opérations, utilisation de techniques simples et nombres réduit de travailleurs, qualifications acquises en dehors système scolaire officiel, marchés échappant à tout règlement et échappant à la concurrence.

³⁹⁰ Enquête « 1-2-3 » réalisé par l'Agence nationale de la statistique et de la démographie (ANSD) en 2003.

³⁹¹ Oumar CISSE, *L'argent des déchets : L'économie formelle à Dakar*, Kharthala, Paris, 2007, 165 P.

objectivement ils ne peuvent pas et n'ont pas les moyens de se soumettre aux nombreuses obligations imposées par des lois ponctuelles, budgétaires et mimétisantes ³⁹².

C'est pour toutes ces raisons que les commerçants de l'informel ont requis auprès de l'Etat l'institution d'impôt simple³⁹³ et non onéreux. C'est faisant suite à cette requête que l'Etat du Sénégal a institué la CGU en 2004. Le législateur revient dans l'exposé des motifs de la loi 2004-12 du 6 février 2004 portant réforme du CGI,³⁹⁴ sur les motivations de la création de cet impôt et insiste sur son importance en ces termes :

(...) La mesure la plus importante à ce titre est l'instauration d'un impôt synthétique, dénommée « contribution globale unique ». Il s'agit d'un impôt représentatif à la fois de l'impôt sur le revenu, de la TVA, de la patente, de la contribution des licences, de l'impôt du minimum fiscal et de la contribution forfaitaire à la charge de l'employeur. Cette innovation constitue une simplification majeure pour les petites entreprises. Elle répond à un souci de favoriser le civisme fiscal, d'élargir l'assiette et d'adapter la fiscalité aux petites unités économiques. Du fait de sa conception synthétique, la contribution globale unique devrait réduire les coûts de gestion de l'impôt et améliorer l'efficacité administrative. .

En plus de contribuer à la rationalisation de l'assiette et à la promotion du consentement volontaire à l'impôt, la CGU devait également contribuer à améliorer les recettes des collectivités locales. L'exposé de la loi de 2004 le précise : « Il s'y ajoute que par son mode de perception et sa forte corrélation avec le niveau de l'assiette, la Contribution globale unique participe durablement à l'amélioration des recettes des collectivités locales ».

Ses objectifs sont :

- permettre aux petites entreprises de s'acquitter en une seule fois et définitivement de leurs obligations fiscales ;
- favoriser le civisme fiscal, élargir l'assiette et adapter la fiscalité aux petites unités économiques ;
- permettre, du fait de sa conception synthétique, une réduction des coûts de gestion de l'impôt et améliorer l'efficacité administrative.

En résumé, la création de la CGU est le fruit d'un consensus entre l'Etat et le secteur privé. Elle constitue une réponse de l'Etat aux préoccupations de ce secteur consistant à disposer d'un système d'imposition simplifié et adapté à leurs réalités, mais capable de leur assurer une

³⁹² Doudou NDOYE, *La contribution globale unique un nouveau système d'imposition au Sénégal*, collection *fiscalité africaine*, EDJA, 2004, p.4.

³⁹³ Qui n'est pas complexe du point de vue de son régime.

³⁹⁴ [www.Senegal%20-%20Reforme%20CGI %202004.pdf](http://www.Senegal%20-%20Reforme%20CGI%202004.pdf).

promotion sur le plan économique. C'est dans cette optique que s'inscrit la révision du montant du tarif de la CGU intervenu en 2006.³⁹⁵

Du point de vue de son régime juridique, la CGU s'appliquait aux personnes physiques dont le chiffre d'affaires annuel, tous droits et taxes compris, n'excédait pas :

- 50 millions de francs lorsqu'elles effectuent des opérations de livraison de biens ;
- 25 millions de francs lorsqu'elles effectuent des opérations de prestations de services³⁹⁶.

En effet, l'article 74 a ajouté que lorsque le contribuable exerce des activités mixtes, il ne peut être admis au régime global de la CGU que si son chiffre d'affaires global annuel n'excède pas 50 millions et que la limite concernant les opérations de prestation de services ne soit pas dépassée.

Quant aux chiffres d'affaires prévus pour l'application du régime de la CGU, ils sont déterminés en tenant compte de l'ensemble des opérations réalisées dans tous les établissements de l'entreprise, y compris celles exonérées.

Par ailleurs, la loi 2004- 12 du 06 février 2004 a prévu des cas d'exemptions concernant l'application de la CGU.

Celles-ci concernent :

- les personnes physiques dont l'activité relève de la catégorie des bénéficiaires non commerciaux ;
- les personnes physiques réalisant des opérations de vente, de locations d'immeubles ou de gestion immobilière.³⁹⁷

La loi a aussi prévu pour les contribuables relevant de la CGU la faculté d'opter pour leur assujettissement au régime du bénéfice réel. A cet effet, ils doivent notifier leur choix au Directeur général des impôts au plus tard le 31 janvier de l'année d'imposition. L'option effectuée est totale et irrévocable. A cela s'ajoute le fait que les différentes retenues à la

³⁹⁵ En 2006, l'Etat est allé plus loin en ramenant l'impôt sur le revenu des sociétés (IS) à 25%.

³⁹⁶ Article 74 b de la loi de 2004-12 du 06 février 2004.

³⁹⁷ Article 75 de la loi 2004 précitée.

source et autres précomptes et taxes opérés en vertu des dispositions prévues par le Code général des impôts sur les achats ou sur les chiffres d'affaires des assujettis à la CGU constituent des recettes définitivement acquises au Trésor Public.

En ce qui concerne le tarif de la CGU, il est établi chaque année en considération de la totalité du chiffre d'affaires réalisé du 1^{er} janvier au 31 décembre de l'année précédente, déduction faite des opérations soumises au précompte de la TVA³⁹⁸. Le montant dû par les entreprises nouvelles est réduit au prorata temporis en ce qui concerne la première année.

Pour les commerçants, on distingue 20 tranches dans le chiffre d'affaires (de 0 à 50 millions) correspondant à une CGU de 5000 à 4 200 000 FCFA.

S'agissant en revanche des prestataires de services, 11 tranches (de 0 à 25 millions) sont définies correspondant à une CGU de 10 000 FCFA à 3 000 000 FCFA. La première concerne les contribuables dont le chiffre d'affaires est compris entre 0 et 330 000 FCFA et pour ces contribuables le montant de l'impôt dû est de 10. 000 FCFA.

La dernière tranche concerne les contribuables dont le chiffre d'affaires est compris entre 20 et 25 millions et pour les concernés le montant de l'impôt dû est de 3 000 000 F CFA.

La CGU est établie par voie de rôle. Elle donne chaque année, lieu au versement d'acomptes à imputer sur l'impôt dû au titre de l'année. Chaque acompte est égal au tiers de l'impôt dû. Les acomptes sont spontanément versés dans les quinze premiers jours des mois de février, mai et août à la caisse du comptable du Trésor du lieu principal de l'établissement. Les contribuables dont le montant de l'impôt n'excède pas 10 000 FCFA sont tenus de payer l'impôt en une fois avant le 1^{er} mai de l'année en cours. Passé ce délai, une commission de recouvrement se déplacera sur le territoire de la collectivité locale pour vérifier l'acquittement effectif de l'impôt et au besoin établir et encaisser l'impôt non versé.

Dans la réalité cependant, ce calendrier de paiement de la CGU défini par la CGU n'est pas respecté par les contribuables. Ces derniers accusent beaucoup de retard pour s'acquitter du paiement de cet impôt imposant ainsi la commission de recouvrement du service des impôts à procéder sur le terrain à un recouvrement au comptant. Ces retards s'expliquaient par la

³⁹⁸ Voir Marie Delphine NDIAYE WADE, Mohamed DIEYE, *La pratique fiscale sénégalaise*, 2^e édition, octobre 2004, pp 272-280.

nouveauté de ce mode d'imposition, la complexité de son régime, mais aussi par les résistances des contribuables à son égard.

Les contribuables sont tenus d'adresser avant le 1^{er} février de chaque année à l'agent chargé de l'assiette dans la localité d'implantation de l'entreprise ou de son principal établissement une déclaration indiquant :

- le montant de leurs achats de l'année dernière ;
- la valeur globale au prix de revient de leurs stocks au 1^{er} janvier et au 31 décembre de ladite année ;
- le montant de leurs ventes ou de leur chiffre d'affaires du 1^{er} janvier au 31 décembre de la dite année ;
- le montant de leurs loyers professionnels et privés ;
- le montant et la puissance de leurs automobiles utilitaires ou de tourisme ;
- la superficie de leurs exploitations agricoles en rapport et les moyens mis en œuvre.

Cette exigence de déclaration qui pèse sur le contribuable assujéti à la CGU au Sénégal pose problème dans la mesure où les commerçants qui sont les principaux concernés par cette disposition évoluent pour la plus part dans l'informel. Bon nombre d'entre eux ne disposent pas de papiers légaux exigés pour mener une activité de commerce (registre de commerce, NINEA, carte commerçant, etc.) et ne tiennent pas de comptabilité régulière. Dans ces conditions, il semble difficile qu'ils puissent satisfaire à toutes les informations requises pour la déclaration de leurs impôts (le montant de leurs achats de l'année dernière, la valeur globale au prix de revient de leurs stocks au 1^{er} janvier et au 31 décembre de ladite année, le montant de leurs ventes ou de leur chiffre d'affaires du 1^{er} janvier au 31 décembre de la dite année, etc.). Le cas échéant, leur déclaration risque d'être peu fiable parce que reposant sur des bases difficiles à vérifier par le service des impôts.

En cas de non respect de la déclaration exigée, les contrevenants s'exposent à l'application des sanctions suivantes prévues par le Code général des impôts :

- taxation d'office pour tous les contribuables qui ne souscrivent pas dans les délais leurs obligations déclaratives ;
- régularisation par la voie de la procédure contradictoire lorsque le montant de l'impôt a été fixé au vu de renseignements inexacts ou lorsqu'une inexactitude est constatée dans les documents dont la tenue ou la présentation est exigée par la loi. Si le contribuable remplit encore les conditions pour bénéficier du régime de la CGU, l'impôt est calculé selon le tarif majoré d'un droit en sus, dans le cas contraire la situation fiscale du contribuable est régularisée au regard des dispositions spécifiques de tous les autres impôts et taxes prévus par le code général des impôts ; fermeture administrative du local

professionnel ou saisie des stocks pour les contribuables ne pouvant apporter la preuve du paiement de leur impôt ou la justification qu'ils sont imposés.

Malgré ces sanctions prévues dont l'objectif est d'amener le contribuable à se conformer à l'obligation de déclaration, il faut relever qu'elles ne sont pas faciles à appliquer à tout le monde. Certains contribuables, en raison du caractère informel de leur activité, arrivaient à s'y soustraire en échappant à la vigilance des services fiscaux.

Outre la CGU, la réforme de 2004 a introduit d'autres modifications concernant certaines catégories d'impôts.

b. La réforme de certains impôts

La réforme de 2004 modifiant certaines dispositions du Code général des impôts a prévu des aménagements importants dans le domaine de la fiscalité locale, essentiellement en matière de contribution foncière des propriétés bâties et de la patente.³⁹⁹

En matière de foncier bâti, les principales innovations concernent les bases d'imposition, les taux, le régime des exonérations temporaires celui des exemptions et les obligations déclaratives.

Ainsi, la réforme de 2004 a supprimé les abattements de 40 à 50% appliqués pour la détermination du revenu net imposable. La base d'imposition est désormais constituée par la valeur locative⁴⁰⁰ annuelle au 1^{er} janvier de l'année d'imposition. Cette valeur locative est déterminée suivant la méthode cadastrale ou à défaut par comparaison avec des locaux dont le loyer aura été régulièrement constaté ou notoirement connu. Pour les usines, établissements industriels et entreprises assimilées, la valeur de l'outillage est déterminée par voie d'appréciation directe, conformément aux dispositions définies par arrêté du Ministre chargé des finances.

Concomitamment à ces mesures, de nouveaux taux d'imposition du foncier se substituant à l'ancien taux uniforme de 15% ont été adoptés en fonction de la nature de l'immeuble : 5%

³⁹⁹ Cf. exposé des motifs de loi 2004 Op. cit.

⁴⁰⁰ La valeur locative est le prix que le propriétaire pourrait retirer de ses immeubles lorsqu'il les donne à bail (article 222 du CGI).

pour les immeubles autres qu'usines et 7,5% pour les usines et établissements industriels assimilés⁴⁰¹.

Par ailleurs, l'abattement sur la valeur locative de l'immeuble occupé par le locataire à titre de résidence principale a été révisé et passe de 1 500 000 à 500 000 FCFA. La durée des exonérations est également réduite à cinq ans pour toutes les constructions nouvelles, reconstructions et additions de reconstructions quel que soit l'usage ou la situation géographique de l'immeuble. Cette durée variait, selon la nature de l'immeuble ou sa destination, entre 5 et 15 ans avant 2004.

La durée de dépôt de la déclaration foncière antérieurement fixé au 31 mars est ramenée au 31 janvier de chaque année. Cette mesure se justifie par le souci de mettre dès le début de l'année à la disposition des collectivités locales les ressources permettant d'assurer adéquatement leurs missions.⁴⁰²

Pour ce qui est des innovations apportées en matière d'exonération, il convient de souligner que la loi a étendu le bénéfice de l'exonération du paiement de la contribution forfaitaire annuelle, accordé à l'Etat, aux collectivités locales et aux organismes publics ou parapublics, étrangers ou internationaux, aux entreprises créant un minimum de 50 emplois nouveaux additionnels stables, sur la base de contrats à durée indéterminée, à l'exclusion des renouvellements de postes.

Pour être agréée à ce régime, l'employeur devait adresser au ministre chargé des finances, un dossier complet, comprenant notamment l'état des effectifs, la description précise des postes nouvellement pourvus ainsi que l'exemplaire de chaque contrat concerné. L'agrément est accordé par arrêté du ministère chargé des finances.

C'est dans cet ordre que s'inscrivent les nouvelles mesures consacrées par la réforme de 2004 au régime de l'exemption. En effet, en dehors des 7 cas d'exemption définitive qui existaient,⁴⁰³ la loi de 2004 a aménagé un régime d'exemption temporaire⁴⁰⁴. Ce régime s'applique aux constructions nouvelles, les reconstructions et les additions de construction à

⁴⁰¹ Article 226 CGI

⁴⁰² Alioune THIAM, Op. cit., p. 71.

⁴⁰³ Article 217 du CGI de 2004.

⁴⁰⁴ Article 218 du CGI de 2004.

compter de la sixième année suivant celle de leur achèvement. En sont exclus les terrains à usage industriel ou commercial, qui sont imposables à partir du 1^{er} janvier de l'année suivant celle de leur affectation.

Le bénéfice d'exemptions est accordé sur la base d'une déclaration écrite adressée au Directeur des impôts, dans le délai de quatre mois à dater du jour de l'ouverture des travaux, indiquant la nature du nouveau bâtiment, sa destination et la superficie qu'il couvrira. A ce propos, l'alinéa 2 de l'article 219 du CGI mentionne que :

Cette déclaration doit être appuyée d'un plan de masse, de situation et de construction, et selon les cas de l'une des pièces suivantes :

- *état des charges et droits réels ou transcriptions délivré par le conservateur des hypothèques ou de la propriété foncière ;*
- *duplicata du permis d'occuper ou d'habiter ;*
- *contrat de location du terrain.*

En ce qui concerne la contribution des patentes⁴⁰⁵, il importe de rappeler avant d'aborder les changements introduits par la réforme de 2004 que c'est un impôt dû par toute personne qui exerce au Sénégal un commerce, une industrie, une profession à l'exclusion des personnes exerçant des activités salariées au sens du Code du Travail. Elle est due pour les activités exercées par les assujettis qui sont soumis par ailleurs, à un régime d'imposition d'après les bénéfices réels réalisés, ainsi que par les entrepreneurs de transport public de personnes et de marchandises⁴⁰⁶. Elle s'applique aussi aux personnes exerçant des commerces non compris dans les exemptions et non dénommés dans les tableaux annexés au présent code.⁴⁰⁷ Cette distinction conduit Pape Mor NDIAYE à considérer qu'il existe deux types de patentes : une patente dite de droit commun concernant le secteur moderne (entreprises assujetties à l'impôt sur les bénéfices) et une patente dite forfaitaire qui concerne les activités du secteur informel.⁴⁰⁸ Toutefois, certaines personnes physiques et morales sont exonérées du paiement de la contribution de la patente.⁴⁰⁹

⁴⁰⁵ Marie Delphine NDIAYE WADE, Mohamed DIEYE, *La pratique fiscale sénégalaise*, Op.cit., pp. 179-183.

⁴⁰⁶ Article 244 du CGI de 2004.

⁴⁰⁷ Ibid.

⁴⁰⁸ Papa Mor NDIAYE, Op. cit., p. 49.

⁴⁰⁹ L'article 243 du CGI de 2004 prévoit 8 cas d'exonération.

Au plan de son régime juridique, la contribution des patentes a toujours été considérée comme un impôt avec des règles d'assiette très complexes pour les usagers.

Avant la réforme, la contribution des patentes se composait de plusieurs éléments dont il fallait faire l'addition pour obtenir le montant de la patente : droit fixe, droit proportionnel, centimes additionnels, taxe sur la valeur locative des locaux professionnels, taxe complémentaire à la patente.

La loi de 2004 a procédé à la simplification du mode de calcul de cet impôt en ramenant les composantes de la patente (ci-dessus mentionnées) à deux droits essentiellement : un droit fixe en fonction des classes et professions des tableaux A et B et un droit proportionnel. Concernant le tableau A, le droit fixe est compris entre 125 000 et 800 000 FCFA et le droit proportionnel est de 19%. Pour ce qui est du tableau B, le droit fixe se situe entre 0 et 10 000 000 FCFA, le droit proportionnel entre 3% et 25%.

Désormais, il n'existe plus qu'un seul régime de patente applicable aux contribuables relevant du régime d'imposition selon le bénéfice réel. Un nouveau tarif de patente a été adopté, par souci de clarté et d'équité. La patente est calculée par établissement. Le délai de dépôt de la déclaration de patente, antérieurement fixé au 31 mars, est ramené au 31 janvier de chaque année.

La taxe complémentaire à la contribution des patentes, au taux de 5% appliquée sur le montant global de la patente a été supprimée au même titre que la taxe sur la valeur locative des locaux professionnels qui était de 6%. Il en est de même pour la patente forfaitaire des petits contribuables qui a été intégrée dans la CGU et est perçue au profit de l'Etat et des collectivités locales⁴¹⁰. Son institution est destinée à élargir l'assiette fiscale et adapter la fiscalité aux petites unités économiques mais aussi favoriser le civisme fiscal.⁴¹¹ C'est probablement dans le même esprit que l'article 246⁴¹² prévoit que le patentable, qui dans un même établissement, exerce plusieurs commerces, industries ou professions, ne peut être soumis qu'à un seul droit fixe. S'il dispose de plusieurs établissements de même espèce ou d'espèces différentes, il est passible d'un droit fixe en raison du commerce, de l'industrie ou

⁴¹⁰ *Enquête sur la fiscalité locale*, Op. cit., p. 7.

⁴¹¹ Ibid.

⁴¹² Du CGI de 2004.

de la profession exercée dans chacun des établissements.⁴¹³ Toutefois, pour les patentables qui figurent à la deuxième partie du tableau B, le droit fixe n'est réclamé que pour l'imposition du siège.

Ainsi, les changements opérés par la réforme de 2004 ont été réels, ce qui explique les quelques progrès réalisés durant cette période en matière fiscale.

2. Les progrès réalisés

Avant la réforme de 2004, le système financier local était confronté à deux problèmes essentiels. Il s'agissait du faible degré d'implication des acteurs locaux sur des questions de développement local et la mise en œuvre de stratégies peu opérantes en matière de mobilisation des ressources fiscales.⁴¹⁴ Cela avait pour conséquence d'occasionner des difficultés dans la prise en charge des collectivités locales de leurs missions, c'est à dire celles de conférer le bien être aux populations locales. Sur ce plan, la réforme de 2004 a permis aux collectivités locales de réaliser des progrès notoires. C'est ainsi qu'elle a suscité un fort engagement des acteurs autour de la mobilisation des ressources fiscales (a), ce qui n'a pas manqué d'influer positivement sur le rendement fiscal (b).

a. Le regain d'intérêt des acteurs pour la mobilisation des ressources fiscales locales

La question de la mobilisation des ressources fiscales locales a tout le temps été au centre des préoccupations de développement. Eu égard à l'enjeu que celle-ci représente, certaines ONG ont, bien avant même la réforme de 2004, conçu et développé des programmes visant à appuyer les collectivités locales pour améliorer le recouvrement de recettes.

On peut ainsi mettre en avant : le DGL Felo⁴¹⁵, l'Agence de Développement Municipal⁴¹⁶, le Programme national d'Infrastructures rurales (PNIR), le Programme d'Appui à la

⁴¹³ Article 247 du CGI de 2004

⁴¹⁴ Consulter sur ce point Pape M NDIAYE, Op.cit., p. 63.

⁴¹⁵ « DGL Felo est un programme d'appui à la décentralisation et à la gouvernance locale financé l'USAID/Sénégal et exécuté par ARD, Inc. Démarré depuis mars 2000, il appuie 50 collectivités locales dans les neuf régions de Saint-Louis, Kolda, Thiès, Tambacounda, Kaolack, Matam, Louga, Diourbel et Ziguinchor. Il vise à améliorer les performances des élus et des autres acteurs locaux des collectivités partenaires, pour une gestion plus efficace, démocratique et responsable des services et des ressources.

Dans ce cadre, le programme a déjà développé plusieurs activités ayant contribué au renforcement des capacités des élus et autres acteurs locaux. Cependant, suite à l'installation des conseils issus des élections du 12 mai 2002, DGL Felo a voulu aider les élus à disposer des informations de base pouvant leur permettre de mieux remplir

Décentralisation en Milieu rural (PADMIR), le Programme de Soutien aux Initiatives de Développement local (PSIDEL), le Programme d'Accompagnement technique des Collectivités de ENDA 3D/ USAID. Toutefois, il faut noter qu'à l'exception du PADMIR dont les interventions étaient seulement concentrées dans les départements de Kaffrine et de Kébemer, les autres programmes officiaient exclusivement dans les communautés rurales. Ce regain d'intérêt manifesté en faveur de la zone rurale s'expliquait par l'ampleur des difficultés de mobilisations des ressources fiscales auxquelles étaient confrontées ces dernières.

De ce fait, l'intervention de ces programmes et ONG a porté presque partout sur la délivrance de modules de formation et de sensibilisation sur les finances locales et la gestion budgétaire.⁴¹⁷ Si ces prestations étaient fort appréciables, en revanche leur portée réelle sur les finances locales restait quelque peu limitée dans la mesure où :

aucun de ces modules délivrés n'a initié de nouvelles techniques de mobilisation de ressources, ce qui conforte l'idée que le renforcement des capacités des communes et des communautés rurales et la mise en place de mécanismes pour mieux maîtriser les potentiels de recettes et optimiser le rendement des impôts et taxes n'ont pas été la préoccupation majeure. La motivation essentielle était fondée sur les besoins de mobilisations des contreparties pour le financement des infrastructures retenues⁴¹⁸.

C'est fort de ces expériences que certaines ONG et l'UAEL ont entrepris, au lendemain de la réforme de 2004, des actions visant à appuyer les collectivités locales dans la mobilisation de leurs ressources fiscales.

Dans ce cadre, le programme de lutte contre la pauvreté dans le bassin arachidier⁴¹⁹ a développé une expérience très intéressante qui mérite d'être citée en exemple. En effet, ce programme fonde son existence sur :

le constat de l'ignorance quasi générale de la fiscalité et de ses mécanismes de la part des élus qui a pour conséquence des pertes de recettes importantes qui auraient dû être prélevées sur les nombreuses activités

leur mission » in guide pratique sur l'organisation et la gestion des collectivités locales, DGL felo, USAID Sénégal, 2000, 130p.

⁴¹⁶ Financé par la Banque mondiale, cet organisme intervient exclusivement au niveau des communes.

⁴¹⁷ Alioune THIAM, Op. cit., p.71

⁴¹⁸ Ibid.

⁴¹⁹ Ce programme était financé par la GTZ et la KFW.

économiques existantes. Mais aussi sur la nécessité de rééquilibrer et d'accroître les recettes budgétaires des communautés rurales pour ne pas se focaliser uniquement sur la taxe rurale.⁴²⁰

Partant de ce diagnostic, le programme a conçu deux importants volets dont l'objectif est de renforcer l'autonomie financière des communautés rurales pour une plus grande mobilisation des ressources locales. Tandis que le premier volet était axé sur le renforcement de capacités au profit de tous les acteurs impliqués dans le processus de recouvrement des taxes et impôts, le second portait sur le volet appui-conseil en matière de recouvrement du potentiel fiscal de la communauté rurale.

Ces formations et appui-conseil visaient entre autres à donner aux communautés rurales une grande visibilité sur les nombreuses opportunités qui leur sont offertes, ceci grâce à une approche participative d'identification de ressources à l'échelle locale et de les appuyer à relever très sensiblement le taux de recouvrement de ces recettes avec un impératif de rendement fiscal optimal⁴²¹. Les sessions de formation organisées ciblaient principalement: le président de la communauté rurale, les chefs de village, les membres de la commissions des finances, les présidents de commissions et le président du comité de pilotage du développement qui est une structure d'appui à la mise en œuvre du plan de développement local composé des membres du conseil rural et de la société civile.

Les modules de formations dispensés étaient axés sur :

- l'identification des taxes et impôts prévus par le Code des collectivités locales ;
- l'ouverture offerte par l'article 254 du Code général des collectivités locales en termes de création d'équipements sur lesquels elles peuvent instituer des taxes ;
- certaines recommandations en vue d'améliorer le recouvrement de toutes ces ressources locales.

Ces formations présentent partout l'intérêt de déboucher sur l'élaboration d'un plan d'actions portant sur l'identification des taxes et impôts susceptibles d'être perçus dans chaque communauté rurale et la formulation de stratégies pratiques de leur recouvrement. Ce plan précise également les modalités de perception, les stratégies concrètes à mener sur le terrain

⁴²⁰ PRODEL, « L'autonomie financière – fiscalité locale, comment améliorer le recouvrement des taxes et impôts locaux ?, expérience du programme de lutte contre la pauvreté en milieu rural dans le bassin arachidier » 2004-2007, p. 4.

⁴²¹ Ibid.

pour les recouvrer et les engagements de chaque acteur avec un accent sur ses responsabilités dans le processus de recouvrement.⁴²²

Dans le sillage de ces actions développées par le programme de lutte contre la pauvreté dans le Bassin arachidier, l'UAEL a également entrepris une série d'initiatives tendant à aider les collectivités locales dans l'amélioration de la mobilisation de leurs ressources financières. Dans cette optique, elle s'est attaché les services d'un cabinet spécialisé⁴²³ en assistance aux collectivités locales dont la mission consistait à accompagner dix collectivités locales dont cinq communes⁴²⁴ et cinq communautés rurales⁴²⁵ dans la définition et la mise en œuvre de stratégies et actions pouvant contribuer à une meilleure maîtrise du potentiel fiscal et une optimisation du recouvrement⁴²⁶.

A cet égard, la première phase de la mise en œuvre de ce projet a consisté à l'organisation de forum dont l'objectif principal était l'information et la sensibilisation des différents acteurs locaux, notamment des personnes déléguées par des organisations communautaires de base et par le secteur privé, sur leurs rôles et responsabilités en matière de gestion et de supervision des affaires locales. C'était aussi l'occasion d'informer sur les règles et principes de gestion budgétaire et financière, mais également de passer en revue la situation financière de la collectivité locale sur la base de prévisions et réalisations de recettes sur trois exercices. Par rapport à l'intérêt de telles rencontres, Alioune THIAM note qu'

en plus de définir les bases solides de collaboration entre les collectivités locales et les différents acteurs et partenaires, les forums organisés ont eu pour principale retombée la détermination de plans d'actions réalistes (cf. en annexe), participatifs et largement portés par les acteurs. Dans chaque collectivité locale pilote, les possibilités de recettes qui existent ont été identifiées. Cet exercice a révélé que les collectivités locales disposent d'un potentiel réel immense pour le relèvement des ressources financières⁴²⁷.

La seconde étape de la stratégie a été d'envoyer les équipes de mise en œuvre sur le terrain pour dérouler le plan d'action retenu. Il s'agissait pour ces équipes, entièrement responsabilisées et travaillant sous l'égide de l'exécutif local (Maire ou Président de

⁴²² Ibid.

⁴²³ Il s'agit en l'occurrence de MCA.

⁴²⁴ Gorée, Guédiawaye, Kayar, Diourbel et Sédhiou.

⁴²⁵ Samine Escale, Sangalkam, Touba Mosquée, Palmarin Facao et de Touba Toul.

⁴²⁶ Cf. sur ce point à l'article de Aliou THIAM, Op. cit.

⁴²⁷ Alioune THIAM, Op. cit.

communauté rurale) et des Services déconcentrés (Services des Impôts et du Trésor), de procéder à la collecte des impôts locaux et taxes qui ont été identifiés dans le plan d'actions. Le cabinet et l'UAEL se mettent en retrait et n'interviennent que pour le suivi de l'évolution du plan d'actions ou pour apporter une assistance technique et/ou financière en cas de besoin. L'adhésion en amont des populations aux projets et l'engagement pour une mise en œuvre judicieuse des plans d'actions ont été partout notés.

Les différentes expériences ci-dessus exposées, traduisent la volonté réelle des acteurs de développement, notamment des ONG et de l'UAEL à accompagner la réforme de 2004 à travers un appui apporté aux collectivités locales dans la mobilisation de leurs ressources locales. Ces initiatives montrent clairement qu'il est bel et bien possible d'apporter une solution aux problèmes de mobilisation des ressources fiscales auxquels les collectivités locales sénégalaises sont toutes confrontées. D'autant plus que partout les solutions appliquées ont reposé sur l'information, la sensibilisation, la formation et la responsabilisation des acteurs locaux impliqués dans le processus fiscal. Ces stratégies ajoutées à des missions de collecte des impôts et taxes sur le terrain, ont permis dans tous les cas étudiés d'augmenter sensiblement le rendement fiscal.

b. Les progrès en matière de relèvement du taux de recouvrement des recettes

Qu'il s'agisse des actions déroulées par les ONG ou l'UAEL, des pas importants ont parfois été franchis dans la mobilisation des ressources des collectivités locales ciblées. Cependant, ces progrès réalisés varient souvent d'un programme à un autre ou d'une collectivité locale à une autre.

Ainsi, par exemple, dans le cadre du programme du Bassin arachidier, grâce à la systématisation du recensement administratif qui est fait régulièrement et la mise en œuvre de stratégies de recouvrement adaptées à chaque contexte, des résultats satisfaisants ont été obtenus en matière de recouvrement de la taxe rurale avec des taux de 100% dans les communautés rurales de l'arrondissement de Ouadiour (Ourour, Ndiéné, Lagane, Ouadiour, Patar Lia) et 93, 7% pour celles de l'arrondissement de Ndiénieng (Ndiénieng, Keur Socé, Ndiaffat) alors que la moyenne se situait autour de 50% dans les deux régions⁴²⁸.

⁴²⁸ *Rapport critères de performances du PBA 2002 et 2004.*

Cette même augmentation est aussi constatée dans le taux de recouvrement des droits de marchés. Grâce à des opérations « coups de poing » menées par les autorités locales dans le recouvrement des droits de marchés dans les loumas⁴²⁹ dans la zone d'intervention du PBA, on a assisté à une montée en flèche spectaculaire des taux de recouvrement. C'est ainsi qu'à Mbar on a enregistré le recouvrement d'un montant de 170.205 FCFA contre 21.000 FCFA, habituellement recouvert par jour de louma. C'est aussi le cas à Ndiéné Lagane où la somme recouvrée s'élevait à 330.800 FCFA contre 20.000 FCFA représentant le montant habituel recouvert. La même tendance se dessine à Fass (Ourour), Patar Sine, Diakhao, Ndrané Escale, Wack Ngouna où on est respectivement passé de 10 000 FCFA à 188 400 FCFA, 16 000 FCFA à 140 000 FCFA, 17 000 FCFA à 178 000 FCFA, 24 000 FCFA à 108 000 FCFA, et de 26.000 FCFA à 102.250 FCFA⁴³⁰. Ainsi pour les dix huit marchés concernés, le taux total de recouvrement des droits de marché a quintuplé passant de 388 700 FCFA à 1.978 930 FCFA⁴³¹. Cette évolution des taux de recouvrement est également notée dans les dix collectivités locales ayant bénéficié du programme de l'UAEL. Pour l'année 2004, ils varient de 42 à 129% pour les communes et entre 68 et 74% pour les communautés rurales⁴³².

En outre, en dehors des performances réalisées par le programme du Bassin arachidier et l'UAEL en matière de mobilisation des ressources locales, notamment de l'augmentation du taux de rendement fiscal, nous notons une hausse significative du rendement des impôts locaux en 2004⁴³³, année de mise en œuvre de la réforme fiscale. Cette hausse est plus significative au regard de l'évolution des émissions au cours des trois dernières années précédant la mise en œuvre de la réforme.

Cela se traduit par une évolution relativement stable des émissions qui ont cru de 740.000.000 entre 2002 et 2001 et de 1.700.000.000 entre 2003 et 2002, soit une hausse comparative de 26% en 2003.

⁴²⁹ Terminologie consacrée en wolof (langue vernaculaire dominante au Sénégal) pour désigner les marchés hebdomadaires.

⁴³⁰ cf PRODDEL, « L'autonomie financière – fiscalité locale, comment améliorer le recouvrement des taxes et impôts locaux », PBA, Op.cit., p.19.

⁴³¹ Ibid.

⁴³² Cf Rapport du cabinet CABEX., Op .cit

⁴³³ Aliou THIAM, Op. cit.

L'analyse détaillée du comportement des rubriques révèle que cette hausse résulte essentiellement du comportement de la patente qui a connu un accroissement d'environ 5.600.000.000 de FCFA en 2004, soit environ 82 % du montant de la hausse globale constatée au niveau des impôts locaux. Le principe d'équité à la base de la réforme de la patente combinée à une gestion administrative plus hardie de la chaîne des impôts locaux semble expliquer cette hausse. Le tableau ci-dessous donne une illustration de cette hausse des impôts locaux.

Tableau 7 : Evolution des émissions des impôts locaux (en millions de FCFA)

Impôts	2001	2002	2003	2004	Ecart 2004/2003	Ecart 2002/2001
TOM	3398422	3553814	3771421	3491324	-280 097	92902
Anciennes contributions	20378856	20963902	22500293	29495407	6995 114	9116551
Impôts fonciers	7238226	6411663	6815909	6773097	-42 812	-465129
Patente	12685134	14491499	15624994	21185420	5 560 426	8500286
Minimum fiscal	38707	42311	42790	9543	-33 247	-29164
Licence	17937	18288	16600	8342	-8258	-9595
CGU				1519005	1519 005	1519005
Autres taxes	398852	24				-398852

Source : *Revue africaine des finances locales*, n°8, décembre 2005

Au niveau des recouvrements, la même tendance est observée pour les impôts locaux comme le montre le tableau ci-dessous :

Tableau 8 : évolution des recouvrements locaux

Impôts locaux	2003	2004	Ecart 2004 /2003
Taxes Ordures Ménagères (TOM)(en FCFA)	1314441	1057729	-256712
Anciennes Contributions (en FCFA)	19549303	20650564	1101261
IMPOTS FONCIERS (en FCFA)	2965241	3450058	484817
PATENTE (en FCFA)	14115855	14766230	650375
MIN.FISCAL/TRIMF(en FCFA)	1532728	1419754	-112974
LICENCE (en FCFA)	1834	434	-1400

Source : *Revue africaine des finances locales*, n°8, décembre 2005

Comme il apparaît à travers ce tableau, en dehors de la licence, du minimum fiscal/ TRIM et de la TOM qui ont des baisses respectives de 140, 112974 FCFA et de 256.712 FCFA, le reste des autres impôts a connu une hausse entre 2003 et 2004. Ainsi cette hausse est de 1.101.261 FCFA pour les anciennes contributions, de 484.817 FCFA pour les impôts fonciers et de 65.0375 FCFA pour la patente, soit des variations de 5% pour la patente et 16% pour les impôts fonciers. Ces hausses constatées au niveau du recouvrement, notamment pour « les impôts relativement faciles »⁴³⁴ (patente, ancienne contributions, impôts fonciers), c'est-à-dire dont le recensement physique des contribuables ne cause quasiment aucune difficulté, pourraient s'expliquer par une efficacité des méthodes de recouvrement utilisées par les services du Trésor.

Si on remonte au-delà de 2004, cette tendance haussière se confirme pour certaines catégories d'impôts dans les communes. C'est ainsi que les taxes municipales ont connu une forte

⁴³⁴ Selon l'expression utilisée par Alioune THIAM dans son article précité.

progression durant cette période (+52,35% d'évolution moyenne) impôts et les produits fonciers ont respectivement progressé en moyenne de + 4, 95% et +3, 45% entre 2006 et 2008, atteignant en 2008, plus de 10% du niveau des recettes de fonctionnement et plus de 9% de ces mêmes recettes pour les produits domaniaux⁴³⁵. Le tableau ci-dessous montre nettement cette évolution.

Tableau 9 : Evolution des principaux postes de recettes courantes (en millions de FCFA)

	2006	2007	2008	Evolution moyenne annuelle	% structure		
					2006	2007	2008
Recettes de fonctionnement	47 297	44 627	49 393	21,9%	100%	100%	100%
Impôts fonciers	4 652	5 376	5 124	4,95%	10%	12%	10%
Minimum fiscal	2 526	1 956	2 229	-6,06%	5%	4%	5%
Patente, licence, CGU	20 214	20 855	16 888	-8,60%	43%	47%	34%
Ristournes	2 619	2498	2608	-0,21%	6%	6%	5%
FDD	4 018	4 264	4 916	10,61%	8%	10%	10%
Autres transferts de l'Etat	825	899	632	-12,48%	2%	2%	1%
Taxes municipales	1 675	3 676	3 888	52,35%	4%	8%	8%
Produits domaniaux	3 973	4 188	4 252	3,45%	8%	9%	9%
-Pdt de l'exploitation hors frais de bornage	374	344	380	0,80%	1%	1%	1%

Source : ADM, Guide des ratios financiers des communes 2006-2008, 6^e édition, juillet 2010

⁴³⁵ ADM, Guide des ratios financiers des communes 2006-2008, 6^e édition, juillet 2010, p ; 19.

Bref, la réforme de 2004 a permis aux collectivités locales d'enregistrer des avancées significatives à travers une plus grande implication des acteurs locaux en faveur de la mobilisation des ressources locales, mais également par une augmentation du rendement fiscal. Cependant, malgré les progrès réalisés, cette réforme n'a pas tenu toutes ses promesses. De nombreuses limites subsistent au plan de la fiscalité locale.

B. Les limites de cette réforme

La réforme de 2004 a introduit des changements importants dans le dispositif fiscal sénégalais. Ces changements ont été motivés par :

- la simplification et l'équité du système fiscal ;
- la rationalisation de l'assiette et la promotion du consentement volontaire à l'impôt ;
- la promotion de l'investissement et de la compétitivité ;
- l'amélioration des garanties du contribuable et la lutte contre la fraude fiscale.

Si la réforme de 2004 a conduit dans sa mise en œuvre à des avancées assez significatives, il faut dire que la portée de ses réalisations reste limitée.

Les limites, quoique nombreuses, sont de deux ordres : d'une part les limites d'ordre théorique ou relatives à des critiques adressées à la réforme (1) ; de l'autre celles liées à la mise en œuvre (2).

1. Les limites d'ordre théoriques ou les critiques adressées à la réforme

La réforme initiée par l'Etat en 2004 dans le domaine de la fiscale locale n'a pas fait l'unanimité. Tandis que d'aucuns ont salué sa mise en œuvre et justifié sa nécessité, d'autres ont remis en cause sa pertinence en formulant de vives critiques à son encontre. Doudou Ndoye⁴³⁶ a estimé que cette réforme est aux antipodes de l'ambition affichée par les pouvoirs publics d'aider les hommes d'affaires ainsi que les entreprises en simplifiant le système fiscal. A ce propos, il note que

le nouveau système crée une panoplie de contrôleurs et de contrôles investis de pouvoirs exorbitants du droit commun ; les contribuables supposés soumis aux obligations du régime fiscal nouveau sont livrés à

⁴³⁶ Avocat à la cour, il est également spécialiste en fiscalité et en foncier, un inspecteur des impôts et domaines de formation.

l'opportunité de contrôles non réglementés ainsi qu'à des sanctions unilatérales (fermeture administrative) incompatibles avec les motifs de la loi, et difficilement conciliables avec les principes constitutionnelles du Sénégal.⁴³⁷

Il ajoute que :

l'instabilité⁴³⁸ du principe d'annualité de fixation du chiffre d'affaires, les obligations comptables et leurs contrôles, ainsi que les systèmes de répression mis en œuvre par la nouvelle loi, semble vouloir conduire les contribuables visés dans l'option en faveur du régime d'imposition. Au fond ceux-ci n'auront pas le choix. Sous prétexte de les aider, le législateur les met à genou.⁴³⁹

En plus, de ces critiques formulées par Doudou NDOYE, d'autres ont dénoncé le manque de concertation de la réforme. Pour le Chef de la Division financière de la Direction des Collectivités locales⁴⁴⁰ ni sa structure ni les collectivités locales, elles mêmes, n'ont été associés au processus ayant conduit à l'adoption de cette réforme. Cela paraît poser problème surtout dans le contexte de la décentralisation qui veut que les collectivités locales de même que leurs autorités de tutelle soient impliquées dans l'élaboration de toute réforme touchant le niveau local. En poussant plus loin la réflexion, on peut se demander si cette éviction n'a pas été une des causes de l'inefficacité de cette réforme. En effet, comment peut-on réussir une réforme aussi importante et stratégique que celle de 2004 sans y associer les collectivités locales qui font partie des principaux intéressés, parce que chargées de sa mise en œuvre.

L'autre critique adressée à cette réforme est plutôt d'augmenter la pression fiscale déjà élevée sur les contribuables au lieu de la réduire. La CGU est un impôt qui vient s'ajouter à ceux qui existaient déjà. Ce qui n'est pas sans créer une surcharge pour les imposables.

En outre, compte tenu des contribuables⁴⁴¹ spécifiquement visés, la CGU risque d'avoir un impact limité sur les finances locales. La difficulté à ce niveau réside dans le fait que la majeure partie de ceux qui sont concernés par la CGU, notamment les commerçants et les

⁴³⁷ Doudou NDOYE, Op. cit.d

⁴³⁸ Selon Maitre NDOYE, « le système antérieur des forfaits stabilisait au moins pour deux années, voire trois les systèmes fiscaux pour l'impôt sur le revenu et la TVA ; alors que les nouveaux textes ne créent de forfait que pour le chiffre de l'impôt à payer et pour une seule année, car chaque année l'administration vérifie la nouvelle déclaration et fixe le chiffre d'affaires qui peut être au-delà des maximums prévus par la nouvelle loi »

⁴³⁹ Ibid.

⁴⁴⁰ Monsieur Amadou GAYE rencontré lors de notre entretien du 13 octobre 2010 à Dakar, à la Direction des Collectivités locales.

⁴⁴¹ Cf partie sur la CGU, sur les catégories de personnes assujetties à cet impôt.

prestataires de services évoluent dans l’informel. La non tenue d’une comptabilité régulière rend particulièrement difficile l’évaluation du chiffre d’affaires sur lequel se fonde l’établissement de cet impôt. Même si en l’espèce, l’administration fiscale peut déterminer l’impôt sur la base d’un forfait qu’elle aura déterminé, il reste que cela présente peu d’avantages. Il en résulte que bon nombre de contribuables qui devaient être concernés par cette imposition y échappent. Ceci remet fortement en cause son efficacité⁴⁴².

Dans tous les cas, il serait difficile d’établir avec exactitude l’impact réel de cette nouvelle imposition en dehors de toute évaluation effectuée par l’Etat. C’est certainement sur cette base qu’on pourra mesurer sa pertinence et ses possibilités de pérennisation au niveau local.

Il convient de signaler que la répartition de cet impôt se fait en défaveur des collectivités locales qui reçoivent 60% des recettes contre 40% pour l’Etat. Mais le problème majeur demeure qu’on ignore sur quelle base s’effectue cette répartition.

A cet effet, il serait possible d’envisager cette répartition en mettant en avant le critère fondé sur le potentiel fiscal réel de l’Etat et des collectivités locales, sauf que cette solution trouve une limite objective dans l’absence d’évaluation de ce potentiel aussi bien au niveau central que local.

L’autre limite de la réforme de 2004 était relative à la non prise en compte de la fiscalité des régions. On s’attendait à ce que celles-ci soient dotées de fiscalité propre, mais il n’en fut rien. L’Etat a préféré laisser subsister le statu quo. En revanche, une commission technique de réflexion sur la réforme de l’administration locale, mise en place par le Ministère des Collectivités locales, a été constituée en vue de prendre en charge les questions relatives à la fiscalité des régions. Jusqu’à la suppression des régions en 2013, cette commission n’avait produit aucune réflexion pour défaut de fonctionnement.

Cette omission était considérée en son temps par les acteurs de développements local comme une erreur substantielle commise par l’Etat à l’égard des régions, compte tenu de la place centrale qu’elles occupaient dans le pilotage du développement local et territorial⁴⁴³. Elle était également constatée à propos de la taxe rurale.

⁴⁴² Pour s’en convaincre, Cf. développements sur la CGU dans la partie 1-chap.2-section 1-paragraphe 1-A- 1-a.

⁴⁴³ Selon le Code des collectivités locales de 1996, les régions avaient pour mission d’élaborer les documents de références en matière de développement économique et social et de planification spatiale. Il s’agit notamment du

Par rapport à cet impôt, l'Etat, au regard de l'insuffisance des mécanismes institutionnels mis en place pour les transferts budgétaires et le recouvrement de la taxe rurale, s'était engagé à mener une étude dont l'objectif fut de mettre en œuvre une fiscalité rurale apte à promouvoir le développement local des communautés rurales.

S'il faut se féliciter de la réalisation de cette étude⁴⁴⁴ par le Programme National d'Infrastructures Rurales (PNIR), qui a ressorti la part de la taxe rurale dans les recettes locales⁴⁴⁵, il convient de souligner que ses conclusions n'ont reçu, jusqu'à présent, aucune suite de la part de l'Etat. Toutefois, les collectivités locales par le biais de leur structure associative faitière, l'UAEL, encouragent leur mise en œuvre dans un document de plaidoyer⁴⁴⁶ réalisé.

Ces nombreuses critiques portées sur la réforme fiscale de 2004 sont symptomatiques de ses insuffisances sur le plan théorique. Mais en plus de ces manquements, cette réforme souffrait d'autres limites sur le plan pratique.

2. Les limites liées à la mise en œuvre de la réforme

La première limite apparue dans la mise en œuvre de la réforme est relative à la baisse de l'émission⁴⁴⁷ de la plus part des impôts locaux. En effet, en dehors de la patente et dans une moindre mesure la CGU, qui ont enregistré une hausse au niveau de leur émission, le reste des impôts a connu une baisse. C'est le constat fait par Aliou THIAM affirmant à l'époque:

Contrairement à la patente, les impôts fonciers ont enregistré en 2004 une légère baisse 42 815 000 FCFA par rapport à 2003 qui s'explique principalement par l'impact de la révision du taux de la contribution foncière

Plan régional de Développement intégré (PRDI) et le Schéma régional d'aménagement du territoire (SRAT). Ces documents servaient de cadre de référence aux collectivités locales de base qu'étaient les communes et les communautés rurales dans l'élaboration de leurs outils de planification.

⁴⁴⁴ *Etude de base sur l'amélioration de la fiscalité en milieu rural, Rapport diagnostic du comité technique*, PNDL Bureau Juridique et Fiscal, juillet 2005, 82 p.

⁴⁴⁵ Selon l'étude ci-dessus citée, sur l'amélioration de la fiscalité en milieu rural, la part relative de la taxe rurale par rapport aux recettes totales de toutes les communautés rurales du Sénégal est passée de 28,13% en 1993 à 36,21% en 1996 avec un pic de 59,20% en 1995, soit une moyenne de 41% sur la période considérée. Pour la période 2000-2004, la taxe rurale ne contribue que pour 55,36% des recettes d'impôts per capita de l'échantillon considéré.

⁴⁴⁶ *Projet d'Appui aux Elus Locaux (PAEL), Finances locales, appui conseil, formation et accompagnements des élus locaux, plaidoyer, version finale*, CABEX, juillet 2004, 36 pages.

⁴⁴⁷ Le fait pour le service des impôts d'émettre des titres de recettes.

des propriétés bâties des immeubles autres industriels ramené en 2004 à 5%. Avant 2004, le taux effectif d'imposition pour le foncier bâti se situait autour de 9% ⁴⁴⁸.

En outre, la baisse des émissions des impôts fonciers résulte de la complexité⁴⁴⁹ et de la sensibilité⁴⁵⁰ de la question foncière, qui ne sont pas de nature à favoriser le travail de recensement des services fiscaux. Il y a ensuite que la plupart des contribuables fonciers ne disposent pas de titres de propriétés ou de permis d'occupation et ne sont pas enregistrés au service des domaines. Le plus souvent c'est l'informel qui prend le dessus sur le formel. Cela rend difficile le travail d'assiette par les centres de services fiscaux. Ce travail comprend entre autres le recensement des contribuables fonciers et l'évaluation de leur impôt par le service du cadastre. Cela impacte négativement sur les budgets locaux ou les impôts fonciers, notamment l'impôt sur le foncier bâti comme sur le foncier non bâti représentent une portion incongrue dans les émissions de recettes.

La baisse des émissions des impôts locaux occasionnée par la réforme de 2004 touche également la taxe sur les ordures ménagères, le minimum fiscal et la licence. Entre 2004 et 2003, ces impôts ont respectivement baissé de 28.097.000, 33 247.000 et de 8.258. 000 FCFA. ⁴⁵¹ Cette tendance régressive des émissions est également constatée dans certaines communes comme celle de Ziguinchor. ⁴⁵² En effet, entre 2007 et 2008, les émissions des impôts suivants : foncier bâti, patente, CGU, et TOM ont enregistré des baisses relativement importantes qui sont de 57 672 78 FCFA pour le foncier bâti, 176 970 63 FCFA pour la patente et 9 833 927 FCFA pour la TOM⁴⁵³. Pour la CGU, il n'y a pas eu d'émission en 2008. ⁴⁵⁴ Cette situation s'explique par la suspension de beaucoup de taxations d'office qui se faisaient inutilement sur des personnes qui ne menaient aucune activité régulière. ⁴⁵⁵

⁴⁴⁸ Aliou THIAM, Op. cit.

⁴⁴⁹ Le mode d'évaluation de l'impôt foncier est un peu complexe si on applique la méthode d'évaluation cadastrale.

⁴⁵⁰ La sensibilité découle de ce que les populations sont souvent très réfractaires pour tout ce qui touche à leur propriété et au foncier en général.

⁴⁵¹ Ces chiffres sont tirés du tableau ci-dessus sur l'évolution des émissions entre 2000- 2004.

⁴⁵² Commune situé dans le sud du pays, chef de lieu de la région de Ziguinchor.

⁴⁵³ Cf. *Rapport final sur le recensement de l'assiette des contribuables en matière d'impôts locaux dans la commune de Ziguinchor*, cabinet Mamina CAMARA, Op.cit., p. 10.

⁴⁵⁴ Ibid.

⁴⁵⁵ Ibid., p.13.

Auparavant, le montant des émissions à la CGU était passé de 83 millions de FCFA à 47 millions de FCFA entre 2006 et 2007⁴⁵⁶.

Tout comme les émissions, les recouvrements de certains impôts ont également connu des baisses. Ainsi la patente a subi une baisse relativement importante (-8,6% d'évolution moyenne sur la période 2006-2008), passant de 20,214 milliards en 2006 de francs CFA (soit 43% des recettes de fonctionnement) à 16,888 milliards de francs CFA (soit 34% des recettes de fonctionnement).⁴⁵⁷ L'impôt minimum fiscal enregistre une baisse en moyenne annuelle de -6,06% sur la période évoluant ainsi de 2, 526 milliards de francs CFA en 2006 à 2,229 milliards en 2008.⁴⁵⁸ Cette baisse des recouvrements est particulièrement notée dans la commune de Dakar au niveau de la CGU. Après avoir enregistré successivement des taux de recouvrement de 0 FCFA en 2004 et 2005, la CGU est passé à 136 183404 FCFA en 2006 pour tomber à 113 755 440 FCFA.⁴⁵⁹ Le montant qui avait progressé pour atteindre 170 000 000 FCFA en 2009 a nettement reculé en 2010 se situant à 10 888 500 FCFA, soit une baisse de 159 111500⁴⁶⁰. Ces baisses successives enregistrées par la CGU dans la commune montrent que le recouvrement de cet impôt est sujet à plusieurs aléas au rang desquels l'incivisme des contribuables soumis à ce type d'imposition, la déficience des techniques de recouvrement utilisées par le service des impôts et / ou la non prise en compte de certains contribuables dans l'assiette fiscale. Cependant, quelles que soient les raisons qui expliquent ces baisses de recouvrement à la CGU, il apparaît paradoxal que la commune de Dakar qui concentre l'essentiel des entreprises commerciales et de services du pays (environ plus de 60%) en soit une victime de première catégorie.

Dans la commune de Ziguinchor,⁴⁶¹ le recouvrement effectif des impôts, notamment de la CGU n'a pas atteint le cap des 20 millions par année, sur la période 2006-2008. Le montant recouvré en 2008, soit 13 913 426 FCFA, concerne des arriérés. Le cumul 50 millions de

⁴⁵⁶ Ibid.

⁴⁵⁷ ADM, 2006-2008, Op. cit., p. 19

⁴⁵⁸ Ibid.

⁴⁵⁹ Cf. *tableau de synthèse des ratios financiers de la commune de Dakar*, ADM, 2012

⁴⁶⁰ Ibid.

⁴⁶¹ Cf. *Rapport final sur le recensement de l'assiette des contribuables en matière d'impôts locaux dans la commune de Ziguinchor*, p. Op cit., pp 13-14.

francs, des recouvrements sur les trois années ne représente que 38, 46 % des émissions de 2006 et 2007.

En dehors des particularités qui peuvent se présenter d'une localité à une autre ou en fonction d'une catégorie d'impôt donné, la baisse du recouvrement des impôts ci-dessus soulignés s'explique par des difficultés d'ordre divers.

D'abord, la non maîtrise des collectivités locales de leur potentiel fiscal trouve sa cause première dans l'insuffisance de ressources humaines nécessaires au travail de recensement devant déboucher à l'établissement d'une bonne base de données. Les centres de services fiscaux chargés du travail d'assiette des impôts locaux ne disposent pas de personnel suffisant pour procéder régulièrement aux tournées de recensement des contribuables sujets à l'impôt. A titre d'exemple, dans la commune de Ziguinchor, seuls deux contrôleurs sont préposés au centre des services fiscaux pour le recensement, l'émission, le contrôle des rôles, la mise à jour des pré-matrices, les tâches quotidiennes de gestion du foncier et autres impôts locaux et d'Etat.⁴⁶² A cette insuffisance de personnel, s'ajoute un manque de moyens logistiques (véhicules, mobilier de bureau, matériel informatique) nécessaires à la bonne exécution du travail.

En dehors de ces difficultés, le travail de recensement des contribuables est rendu plus difficile par le développement dans les collectivités locales d'activités informelles⁴⁶³.

En outre, l'absence d'un cadastre fiscal au niveau local limite fortement la connaissance par les collectivités locales de leur potentiel fiscal surtout que la collaboration entre les collectivités locales et le service du cadastre, plus précisément en matière d'élaboration de l'assiette des impôts fonciers n'est pas très étanche. De plus, il n'existe pas de système d'adressage qui permet de déterminer avec justesse les personnes imposables. Ainsi Mamadou Diouf déplore t-il l'absence de recensement et d'identification des contribuables.⁴⁶⁴ Cette carence se manifeste plus en matière de taxes locales dans la mesure où la plus part des collectivités locales n'est pas dotée, en l'espèce, de service fiscal chargé du travail d'assiette.

⁴⁶² Ibid., p.6.

⁴⁶³ Cf. développements faits au chapitre 1 de la thèse, paragraphe 2-A intitulés « les difficultés de mobilisation des ressources locales »

⁴⁶⁴ « Politique de décentralisation au Sénégal : Finances locales, Budget participatif et contrôle des collectivités locales », Op. cit., p. 29.

C'est aussi le cas en matière de recettes non fiscales notamment pour les revenus du patrimoine communal (produits des droits de places perçus dans les halles, foires, marchés, abattoirs et parcs à bestiaux, produits des permis de stationnement et de location sur la voie publique, produits des droits de voirie etc.) où la commune ne connaît pas avec exactitude les personnes imposables.

Selon Rosnert Ludovic ALISSOUTIN, les défaillances du système de recouvrement se situent dans l'absence de stratégie de mobilisation financière.⁴⁶⁵ Cela empêche, selon lui, le recouvrement de certains impôts comme la taxe rurale, la licence ou les droits de fourrière au niveau de communautés rurales. Mais le problème majeur en matière de recouvrement demeure que dans certaines collectivités locales, même si l'impôt est prévu, la matière fiscale qui en constitue l'objet n'existe pas. Il en est ainsi de la commune de Ndiandane et des communautés rurales du département de Saint-Louis⁴⁶⁶ où il n'existe pas de débits de boissons.

Il s'y ajoute que le recouvrement fait appel à l'usage de techniques parfois inadaptés et/ou désuètes. Sur ce dernier point, il est utile de rappeler que les voies d'exécution forcées prévues par l'acte uniforme de l'OHADA⁴⁶⁷ ne sont presque jamais appliquées par les trésoriers payeurs pour recouvrer les impôts locaux. Ces procédures concernent entre autres : les saisies conservatoires, la saisie vente, la saisie- attribution des créances, la saisie et cession des rémunérations, la saisie-appréhension et la saisie revendication des biens meubles corporels, la saisie des droits d'associés et valeurs mobilières, etc. L'ineffectivité de ces procédures peut s'expliquer par la complexité de leur caractère mais aussi par la lourdeur des conséquences liées à leur mise en œuvre. L'indigence des contribuables, surtout en ce qui concerne le foncier bâti, justifie pour la plupart du temps, le non aboutissement des procédures contentieuses de recouvrement mises en œuvre par le Trésor. Cela explique que, le recouvrement à l'amiable soit largement privilégié.

En plus des baisses d'émission et de recouvrement qu'elle a occasionnées, la réforme fiscale de 2004 pose dans sa mise en œuvre d'autres problèmes relatifs au rattachement des rôles d'imposition pour certains impôts et à l'ineffectivité de la méthode cadastrale pour le calcul

⁴⁶⁵ Rosnert Ludovic ALISSOUTIN, Op. cit., p.101.

⁴⁶⁶ Gandon, Fass et Ndiébène Gandiol.

⁴⁶⁷ <http://www.ohada.com/textes.php>

des impôts fonciers. En effet, la logique en matière d'imposition veut que tout contribuable soit comptabilisé au titre de son impôt dans la collectivité où il réside ou exerce ses activités principalement. En vertu de ce principe, l'impôt est émis et recouvré au nom et pour le compte de la collectivité de rattachement du contribuable. Cependant, avec l'avènement du Centre des Grandes Entreprises (CGE), l'application de ce principe connaît quelques entorses. Ainsi, la loi fait désormais obligation aux grandes entreprises établies à Dakar et opérant sur l'ensemble du territoire national, à travers des établissements secondaires, de déclarer leurs impôts au lieu de leur siège. Du coup, les impôts de leurs établissements secondaires échappent à la collectivité locale de leur lieu d'exercice pour échoir à la commune abritant leur siège. Or, puisque la plupart des grandes entreprises sont établies à Dakar, leurs impôts sont rattachés à la commune de Dakar⁴⁶⁸ pour la plupart du temps⁴⁶⁹. Ce système de comptabilisation fait perdre d'énormes revenus aux collectivités locales de rattachement des entreprises secondaires au profit actuellement des communes de la région de Dakar. En matière de patente et de foncier bâti, le défaut de réclamation par la commune de rattachement, dû souvent à une méconnaissance de la réglementation fiscale, explique que l'impôt qui lui revient de droit est comptabilisé au moment de la codification sur les rôles de la commune de Dakar.

C'est à peu près le même problème qui se pose pour la perception de la taxe représentative de l'impôt du minimum fiscal (TRIMF).⁴⁷⁰ Pour rappel, cet impôt est recouvré au profit des collectivités locales sur la base du revenu et des avantages en nature. La loi fait obligation au Trésor public de reverser la TRIMF prélevée sur les agents de l'Etat sur l'ensemble du territoire national à Dakar, siège de l'Etat central. Ainsi, le recouvrement est effectué en fonction de la collectivité locale du siège de l'employeur et non celle de la résidence de l'employé.⁴⁷¹

Tel que prévu, ce système d'enrôlement relatif à la TRIMF ne profite qu'à la commune de Dakar, qui, seule, recouvre cet impôt. Les autres communes n'en bénéficient pas du fait de

⁴⁶⁸ Avec l'Acte III de la décentralisation, la commune de Dakar a été supprimée et remplacée par la ville de Dakar qui ne dispose plus de fiscalité propre.

⁴⁶⁹ C'est le cas des sociétés comme la CSS, la SOCOIM, la SENELEC, la SDE, la SONATEL, etc., qui déclarent leur impôts à Dakar.

⁴⁷⁰ Cette taxe est due par toute personne qui perçoit un salaire, pensions ou émoluments sur le quel il est possible de faire une retenue à la source. Le TRIMF est pour les salariés le correspondant de l'impôt du minimum fiscal.

⁴⁷¹ Pape Mor NDIAYE, , Op. cit., p. 49.

l'impossibilité de le recouvrer. A ce titre, elles sont privées d'une source importante de recettes fiscales nécessaires à l'alimentation de leur budget. Ce système d'enrôlement paraît inconcevable et inéquitable. Il fausse non seulement le principe d'égalité entre collectivités locales sur le plan fiscal, mais, également, remet en cause les principes d'intégralité de l'assiette et d'équité fiscale, qui figurent parmi les piliers fondamentaux de la réforme de 2004. En cela, il constitue une limite à corriger.

Une autre limite de la réforme de 2004 réside dans la difficulté de mise en œuvre de la méthode cadastrale pour la détermination de la valeur locative des propriétés foncières. Cette méthode avait été instituée dans la perspective d'améliorer les méthodes d'évaluation de l'assiette⁴⁷². Il s'avère nécessaire de définir cette méthode avant d'évoquer les difficultés qu'engendre son application.

En tant que nouveauté introduite par la réforme de 2004, la méthode cadastrale s'inspire du droit français⁴⁷³. Elle s'oppose à d'autres méthodes d'évaluation que sont la méthode par comparaison, la méthode des baux, la méthode d'appréciation directe et la méthode comptable.⁴⁷⁴ En France, elle couvre un vaste champ d'application⁴⁷⁵ et contribue pour une bonne part à la mobilisation des ressources fiscales locales.

Les impôts locaux dont l'assiette procède, partiellement ou totalement, des bases cadastrales, constituent une ressource majeure pour les collectivités territoriales. Selon la Direction Générale de la Fiscalité et des Finances publiques (DGFFIP), les ressources de fonctionnement de l'ensemble des collectivités territoriales (communes, départements, régions, collectivités à fiscalité propre) en 2007, se sont élevées à 169,7 millions d'euros dont 66,1 millions d'euros pour les impôts dont l'assiette est totalement ou partiellement fondée sur les bases cadastrales⁴⁷⁶

⁴⁷² Cf. exposé des motifs de la loi de 2004-12 du 6 février portant réforme du CGI.

⁴⁷³ Cf. *Code général des impôts en France*, version consolidée du 29 avril 2017, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006069577&dateTexte=29990101&categorieLien=cid>

⁴⁷⁴ Cf. pour plus d'informations sur ces méthodes à [http : //www. La –foncière –royer.fr/val_ locative_ html](http://www.La-foncière-royer.fr/val_locative.html).

⁴⁷⁵ Avant 2010, elle embrassait totalement ou partiellement cinq impôts : les deux taxes foncières, bâtie et non bâtie, la taxe d'habitation, la taxe professionnelle et la taxe d'enlèvement des ordures ménagères in Enquête cour des comptes « L'assiette des impôts locaux : la détermination des bases cadastrales et leur gestion par les services de l'Etat » [www. Calcul_ assiette _ impôts _ locaux _ détermination _ bases _ cadastrales. Pdf](http://www.Calcul_assiette_impôts_locaux_determination_bases_cadastrales.Pdf) -Adobe Reader.

⁴⁷⁶ Ibid.

Cependant, malgré l'importance qu'elle occupe dans la détermination de l'assiette des impôts fonciers, l'application de la méthode cadastrale fait l'objet de plusieurs reproches. C'est du moins ce que met en évidence l'enquête⁴⁷⁷ conduite en France par la cour des comptes. Selon les résultats de cette enquête :

le processus d'établissement des bases cadastrales par la DGFFIP est d'une grande opacité: il est à la fois exagérément complexe, fragile, et d'un coût mal cerné. En outre, l'absence de révision générale des bases depuis 1970, combinée à une mise en œuvre trop restreinte des procédures d'actualisation par les services fiscaux, dans le cadre du droit existant, produit une situation obsolète et inéquitable.⁴⁷⁸

Ainsi, les modalités de détermination de la valeur locative varient selon que le bien est à usage d'habitation, à usage commercial ou est un bâtiment industriel. Il faut noter que ces modalités sont plus complexes en matière de propriétés à usage d'habitation où le calcul de leur valeur locative procède d'une succession de treize étapes. En plus de la complexité du processus de calcul, l'application de la méthode cadastrale conduit à des coûts exorbitants pour le contribuable. A titre d'exemple, selon le calcul effectué par la DGFIP, un appartement de 132 m² se retrouve avec un impôt de 2104 euros, soit 1. 378. 120 FCFA Ces coûts mal cernés auxquels donne lieu ce mode de calcul constitue un obstacle pour l'acquittement régulier du contribuable de ses obligations fiscales. C'est aussi le cas dans les pays pauvres comme le Sénégal, en raison de la faiblesse des revenus des ménages généralement assujettis aux impôts fonciers. Cette contrainte a motivé la décision du Service fiscal sénégalais à surseoir à l'application de la méthode cadastrale, en dépit des études⁴⁷⁹ déjà menées dans la région de Dakar par le service des cadastres. Il apparaît que la méthode d'évaluation cadastrale prévue par le Code de 2004 n'est pas encore effective dans la réalité. Ce manquement pose la question de son maintien ou non dans le dispositif fiscal sénégalais. D'autant plus que le processus de détermination des valeurs cadastrales pâtit d'une forte contradiction entre le nombre et la nature des critères utilisés pour établir cette valeur et les

⁴⁷⁷ Au cours de cette enquête la Cour a examiné les modes d'organisation retenus pour la gestion des bases cadastrales, l'évolution des effectifs chargés de cette mission et le coût de celle-ci pour l'Etat. Elle a également mesuré les résultats obtenus au regard du rendement de l'impôt mais aussi de sa transparence et de son équité, afin d'apprécier l'efficacité fiscale du dispositif mis en œuvre.

⁴⁷⁸ Cf. résultat enquête précitée.

⁴⁷⁹ Le service des Cadastre a procédé à travers une étude à l'évaluation des propriétés foncières à Dakar selon la méthode cadastrale, mais en raison des coûts mal cernés celle-ci n'a toujours fait l'objet d'une application.

moyens de l'administration pour en vérifier l'existence.⁴⁸⁰ Il se pose également que le maintien de cette méthode implique une mise à jour constante des bases cadastrales qui sont actuellement obsolètes et inéquitables.

Ces nombreuses limites que comportait la réforme de 2004 rendaient nécessaire l'adoption de mesures correctives. C'est à cela que les pouvoirs publics se sont attelés à travers la réforme fiscale de 2012 qui affichait une volonté de simplification et d'efficacité.

PARAGRAPHE 2 : UNE RÉFORME MAL ENGAGÉE EN 2012

Même si la loi n° 2012 du 31 - 12 - 2012 portant Code général des impôts ne fait pas allusion dans son exposé de motifs à la fiscalité locale pour justifier les changements intervenus, il n'en demeure pas moins que celle-ci constitue un axe majeur de cette réforme.

Sans qu'il soit besoin de reprendre les motifs évoqués⁴⁸¹ par les pouvoirs publics pour justifier cette réforme, il paraît tout de même utile de rappeler les finalités qu'elle poursuit. Celles-ci tournent autour de 4 points⁴⁸², à savoir :

- améliorer la qualité du dispositif fiscal ;
- accroître le rendement budgétaire de l'impôt par l'élargissement de l'assiette ;
- promouvoir une meilleure justice fiscale et le consentement à l'impôt ;
- mettre en place un droit fiscal commun incitatif pour promouvoir la croissance économique et améliorer l'environnement des affaires.

Dans cette optique, d'importants changements ont été apportés par la nouvelle législation fiscale aux impôts d'Etat et aux impôts locaux. Cependant, malgré ces changements, des difficultés subsistent. Pour mieux comprendre cette réforme, il s'avère utile de présenter d'abord son contenu (A) pour ensuite montrer qu'elle est inefficace dans sa mise en œuvre (B).

⁴⁸⁰ Enquête cour des comptes « L'assiette des impôts locaux : la détermination des bases cadastrales et leur gestion par les services de l'Etat », Op. cit. p 34.

⁴⁸¹ Cf. exposé motifs de la loi n° 2012-31 du 31-12-2012 portant nouveau Code général des Impôts du Sénégal, JO n° 6706 du 31 /12/ 2012.

⁴⁸² Ibid.

A. Le contenu de la réforme

La réforme de 2012 a proposé des mesures correctives au Code de 2004 (1). Elle, aussi, introduit une innovation majeure dans le dispositif fiscal local (2).

1. Les mesures correctives apportées au Code de 2004

Les impôts locaux contribuent au financement des collectivités territoriales en France que sont la commune, le département et la région.⁴⁸³ C'est aussi le cas au Sénégal où les ressources propres représentent 35% des financements mis en œuvre directement ou indirectement par les collectivités locales.⁴⁸⁴ Compte tenu de l'importance du foncier dans les collectivités locales, on peut supposer que les impôts fonciers occupent une part importante dans le financement de celles-ci. Du point de vue de leur structuration, les impôts fonciers se manifestent, au Sénégal, sous deux formes : la contribution foncière des propriétés bâties (CFPB) et la contribution foncière des propriétés non bâties (CFPNB).

Avec la réforme de 2012, ces deux impôts ont connu des modifications importantes touchant plusieurs de leurs aspects.

Pour la CFPB, les changements introduits concernent son champ d'application, l'exonération, l'exemption et l'augmentation des montants dans certains cas de figure.

Ainsi, l'article 284 du nouveau code a étendu le champ d'application de la CFPB en portant les cas de soumission, qui étaient de deux (2) sous l'empire du Code de 2004⁴⁸⁵ à sept (7). Ces deux (2) cas de soumission concernaient:

- *les terrains non cultivés employés à un usage commercial ou industriels tels que chantiers, lieux de dépôts de marchandises et autres emplacements de même nature, soit qu'il les fasse occuper par d'autres à titre gratuit ou onéreux ;*
- *l'outillage des établissements industriels attaché au fonds à perpétuelle demeure ou reposant sur des fondations spéciales faisant corps avec l'immeuble ainsi que toutes installations commerciales ou industrielles assimilées à des constructions.*

⁴⁸³ <http://www.futura-sciences.com/magazines/maison/infos/qr/d/finances-quest-ce-impôts-locaux-2814/>.

⁴⁸⁴ Pape Mor NDIAYE, «La décentralisation au Sénégal », Op. cit., p4.

⁴⁸⁵ Cf. article 216 du Code des impôts de 2004.

Tout en maintenant ces deux cas de soumission, le Code de 2012 en a augmenté cinq (5) autres que sont :

- *l'outillage des établissements industriels attaché au fonds à perpétuelle demeure ou reposant sur des fondations spéciales faisant corps avec l'immeuble, ainsi que toutes installations commerciales ou industrielles assimilées à des constructions ;*
- *les bateaux ou autres embarcations maritimes ou fluviales, utilisés en un point fixe pendant six (6) mois ou plus et aménagés pour l'habitation, le commerce, l'industrie ou la prestation de services même s'ils sont seulement retenus par des amarres ;*
- *les installations destinées à abriter des personnes ou des biens ou à stocker des produits ainsi que les ouvrages en maçonnerie présentant le caractère de véritables constructions tels que, notamment, les cheminées d'usine, les réfrigérants atmosphériques, les formes radoub, les ouvrages servant de support aux moyens matériels d'exploitation ;*
- *les sols des bâtiments de toute nature et les terrains formant une dépendance indispensable et immédiate de ces constructions ;*
- *les terrains cultivées ou non, utilisés pour la publicité commerciale ou industrielle par des panneaux-réclames, affiches écrans ou affiches sur portatif spécial, établi autour de toute agglomération de maisons ou de bâtiments ;*
- *les ouvrages d'art et les voies de communication.*

Cette extension du champ d'application de la CFPB peut être perçue comme une volonté des autorités publiques d'augmenter le rendement budgétaire de cet impôt à travers l'élargissement de son assiette, jusqu'ici trop étroite. Elle participe par ailleurs à l'instauration d'une plus grande justice fiscale entre contribuables assujettis aux impôts locaux.

Une autre modification consacrée par le nouveau code réside également dans l'extension des cas d'exemptions permanentes qui passent de huit (8)⁴⁸⁶ sous l'empire du code à dix (10) dans l'actuel. Les deux nouvelles exemptions introduites concernent :

- *les cases de paille ;*
- *l'immeuble occupé par le pensionné lui-même à titre de résidence principale au 1^{er} janvier de l'année de l'imposition lorsque le montant de ses revenus nets globaux de l'année précédente n'excède pas 1.800.000 francs CFA pour le calcul de l'impôt sur le revenu. Cette exonération vaut pour un seul immeuble.*

⁴⁸⁶ Se référer à l'article 217 du Code des impôts de 2004.

Il faut noter sur ce point que le nouveau code a revu à la hausse le montant de la valeur vénale exigé pour l'exemption de l'immeuble occupé par le propriétaire lui-même à titre de résidence principale, en l'amenant de 1.500.000 FCFA alors qu'il était de 500.000 FCFA.

D'un autre côté, le code de 2012 a aussi étendu les cas d'exemption temporaires⁴⁸⁷ aux entreprises minières et pétrolières. A cet égard, l'article 286 du CGI dispose que « le titulaire de permis de recherche de substances minérales ou d'hydrocarbures est, pendant toute la durée de validité dudit permis et de ses renouvellements, dans le cadre strict de ses opérations de recherche, exempté de la contribution foncière des propriétés bâties (...). Cette exonération s'étend à la phase de réalisation des investissements ».

Elle est accordée pendant les trois (3) premières années de la phase d'exploitation, à compter de la délivrance du titre d'exploitation.

Cette exemption temporaire à l'endroit des entreprises minières et pétrolières peut être comprise comme une volonté des pouvoirs publics de promouvoir la prospection dans le domaine des mines et du pétrole au Sénégal, surtout dans un contexte marqué par une crise de ces deux ressources. C'est cette dynamique qui motive également les allègements de procédure que le nouveau code des impôts a prévus en matière de demande d'exemption temporaire. Celle-ci est désormais adressée au chef du service du lieu où se situent les biens. Avec le Code de 2004, cette demande était adressée au Directeur des impôts.⁴⁸⁸ Cet allègement de procédure est également appliqué dans les mêmes formes en matière de demande de décharge ou de réduction de la contribution foncière en cas de vacances d'immeuble ou chômage d'établissements commerciaux ou industriels.

L'article 288 du nouveau code apporte par ailleurs des précisions quant au contenu que cette déclaration écrite,⁴⁸⁹ adressée par le demandeur au chef de service des impôts, doit revêtir. Celle-ci comporte :

- la date d'achèvement des travaux permettant une utilisation effective du bien ;

⁴⁸⁷ Celles concernaient sous l'empire du code de 2004 que les constructions nouvelles, les reconstructions et les additions de constructions. Celles-ci ne sont soumises à la contribution foncière qu'à compter de la sixième année suivant celle de leur achèvement (article 218 loi 2004 –12 du 06 février 2004).

⁴⁸⁸ Article 219 du code de 2004.

⁴⁸⁹ Dans le code de 2004, aucune précision n'était faite sur les éléments que la déclaration écrite que le demandeur d'exemption temporaire adressait au directeur des impôts.

- des informations de localisation des travaux comme les plans de masse, de situation et de construction approuvés par les services de l'urbanisme. Ces plans devront comporter le nom de la collectivité locale concernée, le quartier, la rue, le numéro de voirie (si attribué) et le numéro d'identification cadastrale (NICAD) de la parcelle d'assise du bien ;
- des informations de caractérisation des travaux telles que la nature du nouveau bâtiment, sa destination et la superficie qu'il couvrira. Un plan de distribution par niveau de pièces du local indiquant la superficie et l'affectation données à chaque pièce complétera obligatoirement ces informations. Il sera signé par le propriétaire afin d'en certifier le contenu.

L'alinéa 3 de l'article 288 indique en outre que

le propriétaire devra, dans les 90 jours suivants l'achèvement des travaux permettant une utilisation effective du bien immeuble, souscrire une déclaration auprès du chef du service des impôts du lieu de la situation du bien. Cette déclaration comportera des informations nécessaires à la mise en œuvre de la méthode cadastrale définie à l'article 291.⁴⁹⁰

Sur la base de cet alinéa, il apparaît donc que la suscription à la déclaration d'exemption temporaire intervient dans les 90 jours suivant l'achèvement des travaux permettant une utilisation effective du bien immeuble.

Dans le même sillage, l'article 292 du nouveau Code a ajouté aux cas d'imposition existants deux autres supplémentaires en disposant ce qui suit :

- en cas de crédit-bail, l'impôt est dû par le crédit preneur. Il en est de même pour les biens acquis par voie de financement islamique lorsque le contrat est assorti d'une promesse de vente ou option d'achat à terme. Toutefois, pour les biens acquis en suscription de sukuk, l'impôt est dû par l'émetteur dudit emprunt ;
- en cas de contrat de location, la taxe est due par le bénéficiaire dudit contrat.

Par ailleurs, l'obligation déclarative que l'article 225 de la loi de 6 février 2004 faisait peser sur les propriétaires et principaux locataires, et sur les gérants d'immeubles, relative à la détermination des valeurs locatives, a été supprimée par le nouveau code des impôts. Cette suppression pourrait être la résultante des dispositions de l'article 291 du nouveau code qui mentionne que « (...) La valeur locative est déterminée suivant la méthode cadastrale. A défaut, l'évaluation est établie par comparaison avec des locaux dont le loyer aura été régulièrement constaté ou sera notoirement connu (...) ». Si la valeur locative est déterminée par la méthode cadastrale ou par défaut par comparaison, il paraît tout à fait normal qu'on ait

⁴⁹⁰ Cette disposition n'existait pas dans le Code de 2004.

plus besoin de recourir à la déclaration de l'article 225. Dès lors, on comprend mieux le motif de cette suppression.

En ce qui concerne la contribution foncière des propriétés non bâties, les changements apportés par le nouveau code des impôts sont moindres. Les seuls notés portent sur les exonérations temporaires et la base d'imposition.

Relativement à la base d'imposition, le nouveau code a introduit dans les dispositions de l'ancien code⁴⁹¹ un alinéa supplémentaire sur l'actualisation des bases d'imposition. Ainsi, le dernier alinéa de l'article 297 du nouveau code dispose : « Pour actualiser les bases d'imposition, les changements de consistance ou d'affectation de propriétés non bâties sont portés à la connaissance de l'administration par les propriétaires ou occupants, dans les quatre vingt dix jours de leur réalisation définitive ». En outre, l'article 299⁴⁹² fait bénéficier de l'exonération temporaire accordée aux entreprises minières et pétrolières des personnes physiques dont la détermination est prévue par les dispositions de l'article 286⁴⁹³ dans les mêmes conditions et garanties.

S'agissant de la CGU, les changements apportés par le nouveau code à la CGU sont nombreux. Ils touchent presque tous les aspects liés à la CGU : option pour le changement de la CGU, les personnes imposables, la détermination de la procédure applicable, le calcul de la CGU, le recouvrement, l'obligation de déclaration, les sanctions et le contentieux.

D'abord, le premier changement qu'il convient de mentionner est que le Code des impôts de 2012, après avoir listé les impôts et taxes constitutifs de la CGU, précise que « le contribuable assujetti à la contribution globale unique est redevable des retenues à la source prévues au chapitre IV du présent livre ». ⁴⁹⁴ Or, une telle obligation ne pesait pas sur le contribuable assujetti à la CGU sous l'empire de l'ancien code (2004).

En effet, si on se réfère à l'article 181 du Code des impôts, il ressort que les retenues à la source dont fait allusion l'article 134 concerne l'impôt sur le revenu exigible sur les

⁴⁹¹ Article 229 de la loi du 6 février 2004.

⁴⁹² Du nouveau code des impôts.

⁴⁹³ Il s'agit des personnes bénéficiant de l'exonération temporaire des entreprises minières et pétrolières (voir développements plus hauts).

⁴⁹⁴ Article 134 in fine.

traitements, salaires, pensions et rentes viagères, ainsi que la taxe représentative de l'impôt du minimum fiscal.

Une autre innovation apportée par la réforme fiscale de 2012 se rapporte aux personnes imposables. Alors que l'article 75 du Code de 2004 assujettissait à la CGU les personnes physiques dont le chiffre d'affaires, tous droits et taxes compris, n'excédait pas :

- 50 millions de francs CFA lorsqu'elles effectuaient des opérations de livraisons de biens ;
- 25 millions de francs CFA lorsqu'elles effectuaient des opérations de prestations de services.

Le nouveau code a procédé à la suppression de la dernière fourchette, à savoir les 25 millions exigés lorsque la contribuable effectuait des opérations de prestations de service. A ce propos, l'article 135 prévoit : « Sont assujettis à la contribution globale unique, les personnes physiques dont le chiffre d'affaires annuel, tous droits et taxes compris, n'excède pas 50 millions lorsqu'elles effectuent des opérations de livraisons de biens ou de prestations de services ». Ainsi, le montant de 50 millions qui est exigé pour l'assujettissement de la CGU couvre à la fois les opérations de livraisons de biens et de prestations de services. Cette modification apportée par le nouveau code peut être interprétée comme une volonté de simplification mais également de réduction des charges des personnes soumises à la CGU, en l'occurrence, les commerçants relevant pour la plupart du secteur informel.

En ce qui concerne l'option pour le régime de la CGU, l'article 76 du Code de 2004 prévoyait que les contribuables relevant de la CGU pouvaient exercer une option pour leur assujettissement au régime du réel dans les conditions de droit commun. Sans remettre fondamentalement en cause cette option, l'article 138 du nouveau code offre la possibilité à ces mêmes contribuables « d'exercer une option pour leur assujettissement au régime du bénéfice réel ou du bénéfice réel simplifié dans les conditions de droit commun ». Cette nouveauté apportée dans l'option pour le régime de la CGU présente un intérêt certain pour les contribuables en ce sens qu'elle étend leurs possibilités de choix. Elle traduit également la volonté des autorités étatiques de mettre fin aux difficultés de recouvrement de cet impôt causées en grande partie par les rigidités de l'option du régime normal réel. L'institution du régime du bénéfice réel simplifié est une incitation des contribuables assujettis à la CGU à l'acquittement de leurs obligations fiscales.

Ce nouveau régime constitue une « dérogation » ou un « allégement » apporté(e) au régime du bénéfice réel normal. A cet effet, il s'applique à une catégorie de contribuable bien déterminée. Selon l'article 130 du nouveau code des impôts : « Le régime du bénéfice réel simplifié s'applique aux personnes physiques qui effectuent des livraisons de biens ou des opérations de prestations de services lorsque leur chiffre d'affaires annuel, toutes taxes comprises, est entre 50 et 100 millions ». Dans la même foulée, l'article 28 du code des impôts de 2012 mentionne par ailleurs que les personnes morales sont admises au bénéfice réel simplifié lorsque le chiffre annuel, toutes taxes comprises, est inférieur à 100 millions. Dans ce cas, l'alinéa 2 de l'article 28 précité précise que le chiffre d'affaires annuel prévu pour l'application du régime réel simplifié est déterminé en tenant compte de l'ensemble des opérations réalisées dans tous les établissements de l'entreprise, y compris celles exonérées.

L'intérêt de l'option du régime réel simplifié réside dans l'allégement des obligations déclaratives du contribuable. Alors que le contribuable assujéti au régime réel normal est tenu de faire mensuellement ses déclarations de revenus pour ce qui est de la TVA, celui bénéficiant du régime du réel simplifié est soumis à une déclaration trimestrielle.⁴⁹⁵ Cet avantage justifie probablement que le choix de cette option est enfermé dans des délais en ce qui concerne les personnes morales comme pour les contribuables redevables de la CGU. Pour les premières, l'article 26 du nouveau code des impôts dispose que « les personnes morales qui remplissent les conditions pour être imposées sous le régime du bénéfice réel simplifié peuvent opter, avant le 1^{er} février de chaque année, pour le régime normal ». En revanche, « les contribuables relevant du régime de la CGU peuvent opter, au plus tard le 31 avril de chaque année pour le régime du réel simplifié »⁴⁹⁶. Cette option, une fois effectuée auprès du chef de service des impôts compétent n'est révoquée qu'après trois (3) ans.

En outre, le Code des impôts de 2012 a apporté des éléments de précisions sur la procédure applicable pour la détermination de l'assiette de la CGU, comblant ainsi le vide laissé dans ce domaine par la réforme fiscale de 2004. Ainsi, il ressort de l'article 139 du nouveau code des impôts que pour déterminer le tarif applicable au contribuable, l'administration fiscale procède à l'évaluation du chiffre d'affaires de ce dernier sur la base des indications contenues

⁴⁹⁵ Selon l'information tenue de Momar DIOP, Inspecteur des impôts et domaines au centre fiscal de Saint-Louis.

⁴⁹⁶ Article 131 du nouveau code des impôts.

dans sa déclaration. Une fois déterminé, ce chiffre d'affaires est porté à la connaissance du contribuable par notification. Celui-ci dispose ainsi d'un délai de vingt et un jour pour marquer son accord ou faire parvenir ses observations. Le défaut de réponse dans le délai est considéré comme une acceptation. En cas de désaccord entre le contribuable et l'administration fiscale sur le chiffre d'affaires arrêté, celui-ci est fixé par une commission⁴⁹⁷ siégeant dans les capitales régionales. Le chiffre arrêté par la commission sert de base d'imposition.

L'institution de cette nouvelle procédure pour la détermination de l'assiette de la CGU est donc une innovation intéressante à saluer. Elle participe de ce fait au renforcement de la justice et de l'équité fiscale à l'égard des contribuables à travers une plus grande transparence dans le processus de fixation de l'assiette de la CGU. En effet, même si la détermination de l'assiette de la CGU continue d'être une compétence de l'administration fiscale, il faut reconnaître qu'elle laisse une place non moins importante au contribuable qui dispose désormais du pouvoir de contester le chiffre d'affaires fixé par celle-ci. L'intervention d'une commission siégeant au niveau régional, en qualité d'arbitre, apparaît comme une volonté de mieux défendre les intérêts du contribuable contre les abus éventuels d'une administration fiscale techniquement plus outillée et juridiquement plus puissante eu égard aux prérogatives de puissance publique dont elle est dotée. Par ce fait, on peut penser que l'équilibre entre les intérêts de l'administration et ceux du contribuable serait mieux assuré.

Ce souci d'équité⁴⁹⁸ semble guider aussi l'institution d'un barème de progressivité pour le calcul de la CGU. Pour rappel, il faut souligner que dans le Code fiscal de 2004, le montant de la CGU était fixé sur la base d'un tarif en fonction de la fourchette du chiffre d'affaires, différenciée selon que le contribuable était un prestataire de services ou un commerçant.

Ce tarif, même s'il était révolutionnaire, eu égard à son caractère novateur, n'en était pas moins discriminatoire à l'égard des contribuables assujettis à la CGU relevant d'une même fourchette pour leur chiffre d'affaires. Pour s'en convaincre, il suffit de prendre deux prestataires de services qui ont respectivement des chiffres d'affaires de 30 000 F et de

⁴⁹⁷ Cette commission est composée ainsi qu'il suit : un représentant du ministère des finances qui assure la présidence, le Directeur chargé des impôts et domaines ou son représentant, deux représentants des contribuables désignés par la chambre de commerce et d'industrie, un représentant du Centre de Gestion agréé (CGA).

⁴⁹⁸ Elle renvoie à la notion de justice fiscale qui veut que les impôts des contribuables soient appréciés avec justesse, c'est-à-dire en fonction de ce que chacun doit.

300 000 F, l'application du barème de 2004 les conduisait à payer le même montant d'impôt, c'est-à-dire 10 000 F, en dépit de la différence notable des chiffres d'affaires⁴⁹⁹. Sur la base de cet exemple, et sans nul besoin de faire la même simulation pour les commerçants, il est possible d'affirmer que ce mode de calcul prévu pour la CGU était fondamentalement injuste. C'est une des raisons principales pour lesquelles le secteur privé avait demandé à l'Etat lors des rencontres portant sur la réforme fiscale de reconsidérer ce mode de calcul. Faisant suite à cette revendication, l'Etat a procédé lors de la réforme fiscale de 2012 à la suppression de ce mode de calcul. En lieu et place, c'est un barème progressif qui a été institué pour le calcul du montant de la CGU. Ce barème s'établit ainsi qu'il suit⁵⁰⁰ :

Tableau 10 : Tarifs CGU fixés pour les prestataires de services

Tranche de chiffre d'affaires en FCFA		Taux en tranche (en %)
0	500 000 F	4
500 001	3 000 000	5
3 000 001	10 000 000	6
10 000 001	37 000 000	7
37 000 001	50 000 000	8

Source : Code général des Impôts de 2012

⁴⁹⁹ Même si en réalité le chiffre d'affaires du second était dix fois plus élevé que celui du premier.

⁵⁰⁰ Cf. article 141 du nouveau code des impôts. Selon les dispositions de cet article, le montant de l'impôt dû par le contribuable est la somme des montants résultant de la multiplication de la part du chiffre d'affaires contenue dans chacune des tranches du barème de sa catégorie par le taux correspondant à cette tranche.

Tableau 11 : Tarifs CGU fixés pour les commerçants et producteurs

a) Pour les revendeurs de ciments et de denrées alimentaires

Tranche de chiffre d'affaires en FCFA		Taux en tranche (en %)
0	10 000 000	1
10 000 001	37 000 000	2
37 000 001	50 000 000	2,8

b) Pour les autres catégories de producteurs et revendeurs

Tranche de chiffre d'affaires en FCFA		Taux en tranche (en %)
0	10 000 000	2
10 000 001	37 000 000	2,8
37 000 001	50 000 000	3

Source : Code général des Impôts de 2012

A la lecture de ces tableaux, il apparaît que le montant de l'impôt dû par le contribuable n'est pas statique selon la tranche du chiffre d'affaires considérée,⁵⁰¹ mais celui-ci varie en fonction de la tranche de catégorie suivant le chiffre d'affaires du contribuable. Ainsi, deux prestataires de services appartenant à la même catégorie de chiffre d'affaires de 0 à 10 000 000 paieront un impôt différent même s'ils disposent du même chiffre d'affaires. Le montant de leur impôt se calculera proportionnellement à leur chiffre d'affaires même s'ils relèvent de la même catégorie.

L'avantage du mode de calcul de l'impôt basé sur un barème progressif est que quelle que soit la petitesse de son chiffre d'affaires, le contribuable assujetti à la CGU est tenu de payer un impôt minimal dont le montant est de 30 000 FCFA pour les personnes physiques prestataires et 25 000 FCFA pour les personnes physiques commerçantes. En effet, il apparaît que le

⁵⁰¹ Comme c'était le cas dans le Code des impôts de 2004.

barème progressif garantit un plus grand rendement fiscal à l'Etat et aux collectivités locales que le barème fixe prévu par le Code des impôts de 2004.

De plus, on note une plus grande simplification des modes de calcul de l'impôt à travers une réduction des tranches de chiffres d'affaires. De onze (11) tranches dans le Code de 2004 pour les prestataires de services, on n'est passé à cinq (5) principalement dans le nouveau code. Pour les commerçants, le souci de simplification a permis de passer de dix neuf (19) tranches de chiffres dans l'ancien code à six (6) principalement dans le nouveau code, réparties en tranche de chiffre d'affaires de trois (3) pour les commerçants revendeurs de ciments et de denrées alimentaires et de trois (3) autres pour les catégories de producteurs et de revendeurs.

Cette nécessité de changement était déjà posée par les termes de références pour la réforme du Code général des impôts à travers le constat suivant : « Les techniciens qui utilisent le droit fiscal comme instrument de travail (administration, conseils, magistrats ou universitaires), mais encore plus les acteurs économiques et sociaux régulièrement confrontés aux normes fiscales, sont unanimes pour appeler à une réforme du Code général des impôts visant à le rendre plus simple, plus clair et plus adapté aux réalités ».

Pour ce qui est du recouvrement, des obligations déclaratives, sanctions et contentieux relatifs à la CGU, de faibles changements ont été apportés par le nouveau code aux dispositions de l'ancien code des impôts se rapportant à ces matières. C'est ainsi que pour le recouvrement, toutes les dispositions du Code de 2012 y afférentes ont été maintenues intactes par le nouveau code sauf que le dernier alinéa de l'article 79 de l'ancien code qui a été supprimé. Celui-ci qui disposait que « le défaut de paiement spontané avant le premier mai entraîne l'application d'une pénalité égale à un droit en sus de l'impôt dû » a été supprimé.

Pour les obligations déclaratives, sanctions, contentieux, on note également une reconduction quasi totale par le nouveau code des dispositions de l'ancien code sans changements. Le seul changement noté se rapporte à la dernière phrase de l'article 81⁵⁰² qui a été enlevée. Le même constat peut être fait pour les dispositions spéciales. En dehors de quelques suppressions ou reformulations apportées aux alinéas 2 de l'article 83 a, alinéa 1 de l'article 83 b, alinéa 2 de l'article 83 c, le Code de 2012 a reconduit intégralement les dispositions de l'ancien code.

⁵⁰² Cette phrase était libellée comme suit : « L'impôt ainsi établi est notifié au contribuable » ;

Par rapport à l'impôt du minimum fiscal (IMF), l'article 202 du Code de 2004 a été abrogé par le nouveau code. Cet article disposait : « En cas d'imposition commune, les femmes mariées, quelle que soit leur situation, sont assujetties à la même catégorie que leur mari ». C'est aussi le cas du point 6 de l'article 203 de l'ancien code sur les exemptions. Ce point 6 prévoyait que « les personnes munies d'une fiche réglementaire constatant qu'elles suivent un traitement contre la maladie du sommeil » étaient exemptées du paiement de l'IMF. Cependant, les changements les plus importants apportés à l'IMF concernent la révision à la hausse des tarifs appliqués à cette catégorie d'impôt. Le tableau ci-dessous met en évidence les changements intervenus au niveau des tarifs.

Tableau 12 : Comparaison des changements intervenus au niveau des tarifs de l'IMF

Catégorie	Tarif par catégorie selon le code de 2004 ⁵⁰³	Tarif par catégorie selon le nouveau code ⁵⁰⁴
Catégorie exceptionnelle	12 000 FCFA	24 000 FCFA
Première catégorie	4 000 FCFA	8 000 FCFA
Deuxième catégorie	3 200 FCFA	4 500 FCFA
Troisième catégorie	2 400	2 400 FCFA
Quatrième catégorie	600	600 FCFA

Source : Codes des impôts de 2004 et de 2012

Les tarifs de l'IMF par catégorie ont varié pour la plupart entre 2004 et 2012. Si, pour la catégorie exceptionnelle et pour la première catégorie, les tarifs prévus en 2004 ont doublé en 2012, pour les autres catégories, c'est le statu quo qui est noté sur ceux de la troisième catégorie et de la quatrième catégorie. Quant aux tarifs de la deuxième catégorie, ils ont légèrement varié passant de 3 200 à 4 500 FCFA, soit une hausse de 1 300 FCFA. Ces augmentations semblent se justifier par l'évolution de la situation économique et le renchérissement du coût de la vie intervenus entre-temps. En revanche, le maintien intact des tarifs pour la troisième catégorie et la quatrième catégorie pourrait trouver une explication

⁵⁰³ Article 206 du Code des impôts de 2004.

⁵⁰⁴ Article 274 du Code des impôts de 2012.

dans le fait que ce sont des catégories souvent démunies, c'est-à-dire à revenus faibles. Sur ce point, il faut noter que le dernier alinéa de l'article 206 du code de 2004, qui mentionnait que le mari supportait dans tous les cas l'impôt du minimum fiscal de sa ou de ses conjointes, ne figure plus dans le nouveau code. Cette suppression s'interprète comme une possibilité laissée désormais à la conjointe ou aux conjointes de supporter elle (s)-même(s) le paiement de l'impôt du minimum fiscal. Ce faisant, le mari semble délié d'une telle obligation. Néanmoins, rien n'empêche qu'il puisse supporter cette obligation pour sa ou ses conjointes s'il en a les moyens et l'envie.

On peut donc penser que c'est dans l'optique d'une plus grande justice fiscale entre sexe (homme et femme) que cette disposition a été supprimée.

Dans certains pays de la sous-région, l'IMF existe sous d'autres formes. Par exemple, elle revêt au Mali la forme d'une taxe du développement régional et local. Contrairement au Sénégal, le montant de cet impôt n'est pas déterminé par catégorie, mais par zone géographique. Toutefois, ces tarifs peuvent varier parfois à l'intérieur d'une même zone géographique. Au vu de l'article 294 du Code des impôts du Mali, les taux de la taxe de développement régional et local sont fixés comme suit :

Tableau 13 : Taux de la taxe de développement régional et local dans huit régions du Mali

1. Région de Kayes		2. Région de Koulikoro	
Localités	Montant (en FCFA)	Localités	Montant (en FCFA)
Bafoulabé	2150	Kati Commune	1500
Diéma	1700	Kati cercle	1500
Keniéba	2165	Dioila	1700
Kayes commune	1515	Kangaba	1400
Kayes Cercle	1400	Koulikoro Commune	1700
Kita Commune	1950	Banamba	1650
Kita cercle	2065	Nara	1750
Nioro commune	1400	Kolokani	1650
Nioro Cercle	1400		
Yélimané	2135		
3. Région de Sikasso		4. Région de Ségou	
Localités	Montant (en FCFA)	Localités	Montant (en FCFA)
Bougouni commune	2000	Barouéli	1700
Bougouni Cercle	2000	Bla	1700
Yanfolila	2600	Macina	1855
Kolodiéba	2350	Niono	1825
Koutiala Commune	2500	Ségou Commune	1700
Koutiala Cercle	2500	Ségou Cercle	1700
Yorosso	2400	San Commune	1700
Sikasso Commune	1750	San Cercle	1700
Sikasso Cercle	1800	Tominian	1700
Kadiolo	1860		
5. Région de Mopti		6. Région de Tombouctou	

Localités	Montant (en FCFA)	Localités	Montant (en FCFA)
Bandiagara	1400	Diré	875
Bankass	1400	Goundam	875
Djenné	1400	Gourma Rharouss	875
Douentza	1400	Niafunké	875
Mopti Commune	1400	Tombouctou commune	875
Mopti Cercle	1400	Tombouctou Cercle	875
Tenenkou	1400		
Youwarou	1400		
7. Région de Gao		8. District de Bamako	
Localités	Montant (en FCFA)	Localités	Montant (en FCFA)
Gao Commune	1050	District de Bamako	3000
Gao Cercle	1050		
Ansongo	1000		
Kidal	1000		
Bourem	1000		
Ménaka	1000		

Source : Code des impôts du Mali, juillet 1999

La différence des taux fixés pour l'impôt du développement régional et local peut s'expliquer par le niveau de développement économique des zones géographiques considérées. Cela semble expliquer le taux appliqué dans le district de Bamako, la capitale, qui est de 3000 FCFA, comparé à celui en vigueur dans d'autres localités du pays assez démunies, comme celles de la région de Tombouctou où il est de 875 FCFA.

Ces taux en cours au Mali sont très faibles comparés à ceux appliqués au Sénégal pour l'IMF. Cet écart peut s'expliquer par les différences de niveau de développement de ces deux pays, mais surtout par une pauvreté beaucoup plus marquée au Mali qu'au Sénégal⁵⁰⁵.

En ce qui concerne la TRIMF, elle a subi deux modifications importantes. Afin de cerner en profondeur ces mutations, il paraît utile de rappeler que l'article 207 du code des impôts de 2004 avait défini le champ d'application de la TRIMF en fonction de quatre (4) catégories⁵⁰⁶ constituées telles qu'elles se présentent en notes infrapaginales.

Ces catégories, servant de critères à la détermination des personnes imposables à la TRIMF, ont été supprimées par la réforme de 2012. A cet effet, l'article 275 du Code de 2012 se borne à souligner que la TRIMF « est due par toute personne résidant au Sénégal et bénéficiant de traitement public et privé, indemnités, émoluments, pensions et rentes viagères ». Par ailleurs, l'article 282 du nouveau code fixe les tarifs de la TRIMF en fonction du revenu brut du contribuable, y compris ses avantages en argent et en nature, selon les six (6) tranches du tableau ci-dessous.

⁵⁰⁵ Si on se réfère au classement des pays suivant l'indice de développement humain défini par le Programme des Nations unies pour le Développement (PNUD) en 2012.

⁵⁰⁶ Ces catégories sont constituées comme suit : Catégorie exceptionnelle

Bénéficiaires de traitements publics ou privés, indemnités, émoluments, pensions et rentes viagères dont le revenu brut annuel, y compris les avantages en nature est égal ou supérieur à 1 200 000 de FCFA.

1^{re} catégorie

Bénéficiaires de traitements publics ou privés, indemnités, émoluments, pensions et rentes viagères dont le revenu brut annuel, y compris les avantages en nature est égal ou supérieur à 2. 000.000 de FCFA et inférieur à 12. 000. 000 de FCFA.

2^e catégorie

Bénéficiaires de traitements publics ou privés, indemnités, émoluments, pensions et rentes viagères dont le revenu brut annuel, y compris les avantages en nature est égal ou supérieur à 1.000.000 de FCFA et inférieur à 2. 000.000 de FCFA.

3^e catégorie

Bénéficiaires de traitements publics ou privés, indemnités, émoluments, pensions et rentes viagères dont le revenu brut annuel, y compris les avantages en nature est égal ou supérieur à 600.000 de FCFA et inférieur à 1.000.000 de FCFA.

4^e catégorie

Bénéficiaires de traitements publics ou privés, indemnités, émoluments, pensions et rentes viagères dont le revenu brut annuel, y compris les avantages en nature est inférieur à 600.000 de FCFA.

Tableau 14 : Tarifs du TRIMF fixé par le nouveau code

Tranches de revenus (en FCFA)	TRIMF (en FCFA)
0 à 599 999	900
600 000 à 999 999	3600
1000 000 à 1 999 999	4800
2 000 000 à 6 999 999	12 000
7 000 000 à 11 999 999	18 000
12 000 000 et plus	36 000

Source : CGI de 2012

Il ressort de cette grille que le nouveau code a aménagé deux nouvelles tranches par rapport à celui de 2004. Il s'agit de la tranche de revenus comprise entre 2 000 000 et 6 999 999 FCFA et celle située entre 7 000 000 et 11 999 999 FCFA. De même, on note que les montants des tarifs fixés ont sensiblement évolué par rapport aux nouvelles tranches définies. Contrairement à l'ancien code où ces tarifs variaient entre 18 000 et 900 FCFA, dans le nouveau code, ceux-ci se situent entre 900 et 36 000 FCFA. Ces augmentations de tarifs concernent plus spécifiquement « les revenus aisés », c'est-à-dire les tranches comprises entre 2 000 000- 6 999 999 FCFA, 7 000 000 – 11 999 999 FCFA et 12 000 000 FCFA et plus. Pour ces tranches de revenus, les tarifs fixés sont respectivement de 12 000 000, 18 000 000 et 36 000 FCFA. Ces hausses procèdent, de notre point de vue, du souci des autorités de faire participer davantage les revenus forts à l'effort fiscal en épargnant au mieux les revenus moyens et faibles. Cet élan de justice fiscale explique probablement que pour ces dernières catégories les tarifs fixés en 2004 restent maintenus par le nouveau code.

En outre, la patente a subi plusieurs changements. Ces derniers se sont d'abord traduits par l'extension de son champ d'application. Alors que l'ancien code soumettait à la patente « toute personne qui exerce au Sénégal un commerce, une industrie, une profession à l'exclusion des personnes exerçant des activités salariées au sens du Code du travail »⁵⁰⁷, le

⁵⁰⁷ Article 242.

Code des impôts de 2012 tout en maintenant ce cas d'application l'élargit aux sociétés de personnes.⁵⁰⁸ A ce sujet, il convient de souligner que le Sénégal présente quelques similitudes avec le Mali, le Bénin et le Burkina, en dehors de quelques spécificités propres à chacun. Si au Burkina, le Code des impôts se limite à mentionner que « sont assujetties à la contribution des patentes toutes personnes physiques ou morales exerçant une activité professionnelle non salariée »,⁵⁰⁹ au Mali, il est indiqué que « toute personne malienne ou étrangère qui exerce au Mali un commerce, une industrie, une profession non explicitement compris dans les exemptions déterminées à l'article 242 est assujettie à la contribution des patentes ».⁵¹⁰ C'est sur le même registre que le Code des impôts du Bénin prévoit que

*toute personne physique ou morale béninoise ou étrangère, qui exerce au Bénin, un commerce, une industrie, une profession non explicitement compris dans les exemptions déterminées ci-après est assujettie à la contribution des patentes. Sont également passibles de la patente les établissements publics ayant un caractère industriel ou commercial ainsi que les organismes de l'Etat, des départements ou des communes ayant le même caractère.*⁵¹¹

Cette extension du champ d'application de la patente au Sénégal s'accompagne aussi d'un élargissement des cas d'exemption de cet impôt. En plus des exemptions permanentes, qui existaient dans le Code des impôts de 2004, celui de 2012 a aménagé des cas d'exemption temporaire. Tout en maintenant les cas d'exemption prévus dans la réforme fiscale de 2004, le tout nouveau code a introduit un nouveau cas d'exemption, à savoir « les transporteurs de personnes et de marchandises ».⁵¹² En outre, si dans le Code de 2004, les établissements scolaires privés bénéficiaient d'une exemption de patente, dans le nouveau, il est précisé que les bénéficiaires visés doivent relever de l'enseignement général⁵¹³, ce qui veut dire à contrario que ceux qui ne relèvent pas de cette catégorie⁵¹⁴ sont assujettis à la patente. Pour ce

⁵⁰⁸ Cf. article 320.

⁵⁰⁹ Article 238.

⁵¹⁰ Article 241 du Code des impôts du Mali, juillet 1999.

⁵¹¹ Article 997.

⁵¹² Cf. point 9 de l'article 321.

⁵¹³ Cf. point 8 de l'article 321.

⁵¹⁴ Il s'agit notamment des établissements scolaires privés techniques et professionnels.

qui est des exemptions temporaires nouvellement prévues, elles concernent les entreprises titulaires de permis de recherche de substances minérales ou pétrolières.⁵¹⁵

En outre, des modifications ont été apportées au régime d'imposition et au système de déclaration de la patente. Tout en reprenant intact le régime d'imposition de la patente de droit commun prévu dans le Code de 2004, le tout nouveau en a rajouté un alinéa supplémentaire formulé comme suit : « à compter du 1^{er} janvier 2014, la patente des usines et des établissements industriels sera déterminée en considération de la valeur ajoutée de l'entreprise concernée et de la valeur locative du site de l'usine ou de l'établissement »⁵¹⁶.

Par ailleurs, l'article 327 du nouveau code, en son alinéa dernier, apporte une précision supplémentaire quant au calcul de la patente relatif au droit fixe. Cet alinéa dispose que les patentables figurant à la deuxième partie du tableau B, si le siège s'avère être l'unique établissement, la patente est calculée sur les deux éléments que sont le chiffre d'affaires et la valeur locative.

En ce qui concerne le droit proportionnel, l'article 333 exige que le patentable qui procède à la déclaration de son impôt fournit des informations sur la date et le prix d'acquisition des terrains à usage industriel et commercial de chaque établissement ainsi que sur la date et le prix de revient des constructions et le montant annuel des loyers des locaux professionnels ou commerciaux de chaque établissement. Auparavant, le prix d'acquisition des terrains à usage industriel et commercial de chaque établissement et le prix de revient des constructions devaient être les seuls à être déclarés.⁵¹⁷ La procédure de déclaration de la patente en cas de transfert d'un professionnel en cours d'année a été allégée. Celle-ci ne se fait plus auprès du Directeur des impôts mais auprès du service des impôts compétent. En plus, les pénalités en cas de défaut de déclaration dans les délais légaux ont été modifiées conformément à l'article 671 du nouveau Code.

Cependant, l'un des plus grands changements introduits par la réforme de 2012 concerne la suppression de la troisième partie du tableau B, en annexe, exclusivement applicable aux commerçants.

⁵¹⁵ Article 322 du *Code des impôts de 2012*.

⁵¹⁶ Point 4 de l'article 324.

⁵¹⁷ Article 253 du *Code des impôts de 2004*.

Cette suppression de la troisième partie du tableau B peut être analysée comme une volonté de l'Etat d'alléger les commerçants⁵¹⁸ du fardeau fiscal.

Cependant, malgré les impacts positifs de cette réforme de 2012 sur la fiscalité locale, il n'en demeure pas moins que sa mise en œuvre reste confrontée à des limites.

Tout comme la commission fiscale locale, l'institution de la contribution foncière globale constitue aussi une nouveauté de la réforme fiscale de 2012.

2. L'innovation majeure apportée par cette réforme

La principale innovation apportée par la réforme de 2012 est l'institution de la Contribution globale foncière (CGF). Dernière née des impôts locaux, la CGF est représentative des impôts et taxes ci-après⁵¹⁹ :

- impôts sur les revenus fonciers ;
- impôt du minimum fiscal ;
- contribution foncière des propriétés bâties ;
- contribution foncière des propriétés non bâties ;
- taxe sur la valeur ajoutée ;
- contribution forfaitaire à la charge des employeurs.

En dehors du Sénégal, cet impôt n'existe nulle part ailleurs dans les pays de la sous région (Mali, Burkina Faso, Bénin, Niger, etc.). On ne le trouve pas non plus dans le droit positif français qui est la source matérielle de notre droit. En cela, il peut être considéré comme une spécificité sénégalaise.

A l'image de la CGU, la contribution globale foncière est perçue au profit de l'Etat et des collectivités locales. Celle-ci est répartie à raison de 75% pour les dernières contre 25% pour le premier. De l'avis des spécialistes praticiens de la fiscalité⁵²⁰, sa création se justifie par la

⁵¹⁸ Cela a toujours été une revendication de ces derniers qui considéraient les impôts qui leur sont appliqués très lourds.

⁵¹⁹ Cf. article 74 du nouveau code.

⁵²⁰ Les inspecteurs des impôts et domaines avec qui on a discuté.

nécessité d'amener les propriétaires fonciers à faibles revenus à s'acquitter régulièrement de leur impôt.⁵²¹

Sont concernés par le paiement de cet impôt les personnes physiques titulaires de revenus fonciers dont le montant brut n'excède pas trois (3) millions de francs CFA. En sont exclues les personnes morales.

Pour l'application du régime de la contribution globale foncière, la loi prévoit de déterminer le revenu brut annuel en tenant compte de l'ensemble des sommes provenant de la location de tous les immeubles dont est propriétaire la personne, y compris ceux bénéficiant d'une exonération fiscale de quelle que nature que ce soit. Si, au cours de l'année, le seuil prévu est dépassé, le revenu net foncier est déterminé dans les conditions fixées aux articles 66, 67 et 68⁵²².

En outre, les contribuables relevant du régime de la contribution globale foncière peuvent exercer une option pour leur assujettissement au régime du revenu réel dans les conditions de droit commun. L'option est exercée pour une période de trois (3) ans dans le délai prévu pour le dépôt de la déclaration mentionnée à l'article 70.⁵²³ Une fois prise, cette option demeure irrévocable dans cette période tant que le contribuable reste soumis au régime de la contribution globale foncière. Ainsi, le montant de l'impôt dû est liquidé par application d'un taux sur le revenu brut annuel variant selon la catégorie du contribuable selon le tarif ci-dessous :

- 1^{ère} catégorie : de 1 à 1 800 000 FCFA : 8%
- 2^e catégorie : de 1 800 001 à 2 100 000 FCFA : 10%
- 3^e catégorie : de 2 100 001 à 2 400 000 FCFA : 12%
- 4^e catégorie : de 2 400 001 à 3 000 000 FCFA : 14%.

Toutefois, l'article 78 in fine mentionne qu' « en aucun cas, le montant de la contribution globale foncière ne peut être inférieur à 50 000 francs ».

⁵²¹ Selon les propos d'un Inspecteur des Impôts que nous avons rencontré le 28/05/ 2013 au service des Impôts et Domaines de Saint- Louis.

⁵²² Article 75 du nouveau Code des impôts.

⁵²³ Cf. article 77 nouveau Code des impôts.

Selon l'article 79 du nouveau code des impôts, les contribuables relevant de la contribution foncière procèdent à la déclaration de leurs revenus avant le premier février de chaque année. Le contribuable qui ne satisfait pas à cette exigence, dans le délai imparti, est taxé d'office. Si le contribuable commet ce manquement pour la première fois, il lui est appliqué une pénalité de 50% du montant dû; en cas de récidive, celle-ci est de 100%.

La réforme fiscale de 2012 a aussi prévu des dispositions spéciales à l'encontre du contribuable qui aura fourni de fausses déclarations. A cet égard, l'article 81 mentionne qu'il est procédé à la détermination de l'impôt réellement dû selon la procédure contradictoire lorsque le montant a été fixé au vu de renseignements inexacts ou lorsqu'une inexactitude est constatée dans les déclarations dont la présentation est exigée par la loi. Dans pareille situation, l'impôt est calculé selon le tarif visé à l'article 78 cité ci-dessus, avec l'application des sanctions prévues en la matière, si le contribuable remplit les conditions pour bénéficier du régime de la contribution globale foncière. Dans le cas contraire, la situation fiscale du contribuable est régularisée au regard des dispositions spécifiques de tous les autres impôts et taxes prévus par le code.

Comme c'est le cas pour les impôts locaux, la contribution globale foncière est établie et recouvrée par voie de rôle. A cet effet, le Code des impôts fait obligation au contribuable assujéti de calculer et de verser spontanément auprès du comptable du Trésor le montant de l'impôt dû au plus tard le 30 avril de chaque année.

Ainsi, l'option de la CGF confère un avantage certain aux finances de l'Etat et des collectivités locales dans la mesure où elle oblige le contribuable à payer quel que soit le montant déclaré. Ce qui n'est pas souvent le cas dans l'option du régime du réel où le contribuable dont les revenus sont tirés de la location commerciale peut être exempté de payer, si le montant n'entre pas dans la fourchette prévue par la loi ou du fait de déduction.

En réalité, l'institution de la CGF participe au renforcement des mécanismes de financement du développement local par l'augmentation des moyens financiers des collectivités locales. C'est ce même souci qui motive les modifications apportées aux autres impôts locaux par le nouveau code.

L'autre innovation majeure introduite par la réforme de 2012 est la création d'une commission de la fiscalité locale dans les communes et communautés rurales, relative aux contributions foncières des propriétés bâties et non bâties.

Cette commission, « selon une périodicité annuelle ou pluriannuelle dépendant de la taille de la collectivité locale, procède au suivi et à l'évaluation des opérations de recensement de tous les immeubles bâtis ou non bâtis situés dans le ressort de la collectivité locale et dont les valeurs locatives ont été créées ou modifiées depuis sa dernière réunion ». ⁵²⁴

Avant l'institution de cette commission, les collectivités locales étaient confrontées à d'énormes difficultés relatives à la détermination de l'assiette des contributions foncières des propriétés bâties et non bâties, en raison de la méconnaissance des contribuables assujettis à ces impôts locaux, mais également à l'évaluation de leur valeur locative réelle. Il en résultait que dans la plupart d'entre elles, ces impôts n'étaient ni émis encore moins recouverts. ⁵²⁵ C'est pour remédier à ces déficiences que la commission fiscale locale a été instituée par le nouveau Code des impôts. Il faut signaler qu'en dehors du Sénégal, elle n'existe pas encore dans les autres pays de l'Afrique de l'Ouest. Toutefois, elle s'apparente à la commission locale de taxation au Maroc ⁵²⁶.

Selon l'article 309 de la loi de décembre 2012, cette commission est composée d'un représentant élu de la collectivité locale qui en assure la présidence, de huit (8) commissaires selon la taille de la collectivité locale, d'un représentant du service des impôts territorialement compétent et d'un représentant du service local du Trésor Public. Elle peut également faire appel à l'expertise de fonctionnaire de la collectivité ou des services locaux du Trésor et des Impôts.

Grâce à sa composition conciliant à la fois souci de proximité et exigence de technicité, la commission fiscale locale présente le profil indiqué pour assumer avec satisfaction la charge qui lui est confiée. Sa création répond, dans le contexte actuel, à une nécessité impérieuse en ce qu'elle confère aux collectivités locales les outils techniques pour tirer profit des deux impôts fonciers (contributions foncières pour les propriétés bâties et non bâties), restés pendant longtemps non effectifs. Avec cet instrument, les collectivités locales devraient pouvoir élargir l'assiette de leurs impôts et renforcer ainsi leurs moyens financiers des

⁵²⁴ Article 308 du Code des impôts de 2012.

⁵²⁵ C'était le cas par exemple des communautés rurales du département de Saint-Louis (Gandon, Fass, Ndiébène Gandiol).

⁵²⁶ Cette commission est instituée par l'article 225 du Code des impôts du Maroc. Cette commission a pour compétence de connaître les requêtes présentées par les contribuables qui possèdent leur siège social ou leur principal établissement à l'intérieur dudit ressort. Elle statue sur les litiges qui lui sont soumis et doit se déclarer incompétente sur les questions relatives à l'interprétation des dispositions légales ou réglementaires.

collectivités grâce à un plus grand rendement fiscal. Mais, la réalité offre une toute autre lecture (cf. partie sur les limites de la réforme de 2012).

B. Une réforme ineffective

Au regard des objectifs qu'elle se fixait, à savoir : améliorer la forme et la qualité du dispositif fiscal, dans le but de favoriser l'intelligibilité et l'accessibilité de la norme fiscale, élargir l'assiette en favorisant le consentement volontaire à l'impôt par une mobilisation immédiate des recettes, promouvoir la croissance économique et améliorer l'environnement des affaires et du climat d'investissement au Sénégal,⁵²⁷ la réforme fiscale de 2012, en dépit de son caractère novateur, n'a pas encore apporté de solution satisfaisante aux nombreuses difficultés qu'elle était censée résoudre.⁵²⁸

Au niveau local, son impact reste encore faible sur le renforcement du niveau des recettes fiscales et la réduction des distorsions fiscales.⁵²⁹ Ainsi, malgré les différents changements apportés à la fiscalité locale par le nouveau code, les ressources locales propres se caractérisent toujours par leur faiblesse extrême si bien que le financement de la décentralisation et du développement constitue une contrainte majeure.⁵³⁰ Ce constat met suffisamment en évidence les nombreuses limites auxquelles la réforme est aujourd'hui confrontée dans sa mise en œuvre. Ces limites sont essentiellement de deux ordres. Tandis que les unes se rapportent à des difficultés de mise en œuvre, les autres impliquent des facteurs exogènes. Il en résulte que la réforme de 2012 est sans portée réelle (1) et en raison de défauts tenant à sa construction conjoncturelle (2).

1. Une réforme sans portée

La réforme fiscale de 2012 a introduit des innovations importantes dans le dispositif fiscal local. Ces changements devaient, entre autres, induire l'élargissement de l'assiette fiscale et conduire à l'augmentation du rendement fiscal. Cependant, la mise en œuvre de ces changements se trouve confrontée à des limites qui rendent ineffective cette réforme. Ces

⁵²⁷ Cf. Terme de référence pour la refonte totale du Code général des Impôts.

⁵²⁸ Gérard CHAMBAS, Jean François BRUN, Grégoire Rota GRAZIOSI, Op. cit., p. 16.

⁵²⁹ Ibid.

⁵³⁰ *Enquête sur la fiscalité locale au Sénégal*, Op.cit., p. 3.

limites diffèrent en fonction de la nature des impôts. Il y a celles qui se rattachent aux impôts fonciers (a) et celles afférentes aux autres catégories d'impôts (b).

a. Par rapport aux impôts fonciers

« Contrairement aux pays développés, où le rôle relatif de la fiscalité foncière dans les collectivités locales tend à se déclinier, la fiscalité foncière urbaine devrait constituer une recette essentielle pour financer les collectivités locales dans les pays en voie de développement ». ⁵³¹ Néanmoins, il faut souligner qu'au Sénégal la fiscalité locale a encore du mal à assumer ce rôle.

D'abord, en matière de CFPB et de CFBPNB, la loi n ° 2012 -31 du 31 -12- 2012 portant nouveau Code général des Impôts a prévu d'instituer dans chaque commune une commission fiscale locale qui procède au suivi et à l'évaluation des opérations de recettes de tous les immeubles bâtis ou non bâtis situés dans le ressort de la collectivité locale concernée et dont les valeurs locatives ont été créées ou modifiées depuis la date de la dernière réunion de la commission. ⁵³² Mais, à la vérité, la mise en place de cette commission demeure présentement ineffective dans la quasi-totalité des collectivités locales visées. A Saint-Louis, une lettre a été adressée par le chef du centre fiscal à toutes les collectivités locales concernées afin de les amener à désigner leurs représentants au sein de cette commission. Mais, ces dernières, par omission ou par mépris, n'ont donné aucune suite à cette lettre en dépit d'une relance effectuée. Cette situation amène, au-delà du constat, à s'interroger sur les raisons de cette ineffectivité.

Ce peu d'intérêt manifesté par les collectivités locales à l'égard de la commission locale fiscale peut découler d'un défaut de compréhension des élus locaux des véritables enjeux liés à la mise en place de cette commission motivée par l'augmentation des recettes fiscales portant sur la Contribution foncière des propriétés bâties et non bâties. L'absence de moyens de fonctionnement alloués à cette commission constitue également une autre raison qui peut expliquer le statu quo constaté. D'ailleurs, le texte qui prévoit cette commission ne fait aucunement référence à la question de ses moyens de fonctionnement. Or sans moyens, il sera difficile pour cette commission de fonctionner efficacement quelle que soit la volonté des

⁵³¹ Gérard CHAMBAS, Jean François BRUN, Grégoire Rota GRAZIOSI, Op. cit., p. 12.

⁵³² Article 308 du nouveau Code des impôts.

membres qui la composeraient. A ce problème, s'ajoute une difficulté supplémentaire relative à l'absence de motivation de ses futurs membres. Ces derniers, au vu des textes, ne bénéficient pas d'une indemnité en contrepartie du travail qu'ils sont censé accomplir pour la collectivité locale.

A ce constat, s'ajoute aussi le fait que les impôts qui relèvent de cette commission constituent « des impôts à problèmes », c'est-à-dire qui ne sont pas généralement recouverts par les communes. Le caractère sensible de ces impôts et la faiblesse persistante de leur rendement expliquent le fait que les collectivités locales soient peu enclines à la mise en place d'une telle commission. Surtout que les traditions⁵³³ très ancrées en matière foncière, notamment en milieu rural, constituent d'avance un frein au travail normal de cette commission.

Ces contraintes peuvent justifier que les collectivités locales ne trouvent aucun intérêt à mettre en place une telle commission. Cette « réticence » des collectivités locales laisse supposer que le travail de sensibilisation et d'information que l'Etat, en l'occurrence, l'administration fiscale devait mener en amont à leur endroit n'a pas été fait.

Cette ineffectivité de la commission locale fiscale constitue une limite de taille à la mise en œuvre de la réforme de 2012. Elle porte non seulement atteinte à l'élargissement de l'assiette fiscale au niveau local visé par la réforme mais ne favorise pas l'augmentation du rendement des impôts relatives à la contribution des propriétés bâties et celles non bâties. Compte tenu de l'importance de ces impôts dans le financement des collectivités locales bénéficiaires, il paraît nécessaire de trouver une solution à l'effectivité de la commission fiscale locale afin de tirer le meilleur profit de ces impôts. Au cas contraire, il ne serait pas surprenant, si la tendance actuelle se maintenait, de voir ces impôts tomber en désuétude dans certaines collectivités locales.

Pour ce qui est de la Contribution globale foncière, on note une faible adhésion des populations à cette nouvelle catégorie d'impôts. C'est du moins ce qui ressort des statistiques disponibles dans la région de Saint-Louis où à l'heure actuelle, seule une vingtaine de personnes a opté pour ce nouveau régime.⁵³⁴ Cette faible adhésion des contribuables à la CGF

⁵³³ Ces traditions reposent sur des croyances selon lesquelles la terre est sacrée ; elle est un bien collectif qui ne peut faire l'objet d'une appropriation ou d'une cession quelconque.

⁵³⁴ Selon les informations que nous avons obtenues au centre des services fiscaux de Saint-Louis le 18 novembre 2013.

peut s'expliquer par les appréhensions que suscite cette nouveauté fiscale, nourries par une incompréhension à son égard. Les inconvénients qui lui sont prêtés constituent aussi une autre raison.

En outre, la détermination de l'assiette de cet impôt est problématique au regard des dispositions de l'article 75 du nouveau CGI qui affirme que le revenu brut annuel prévu pour l'application du régime de la contribution globale foncière est déterminé en tenant compte de l'ensemble des sommes provenant de la location de tous les immeubles dont est propriétaire la personne, y compris ceux bénéficiant d'une exonération de quelque nature que ce soit.

On aurait compris si la détermination du revenu brut se limitait à la prise en compte des sommes provenant de la location de tous les immeubles appartenant à la personne. Mais, le fait d'y intégrer les sommes bénéficiant d'une exonération paraît quelque peu excessif à l'endroit du contribuable. Cela n'aide pas à l'adoption de ce mode d'imposition.

De plus, le mode de calcul de la CGF fait fi de la situation familiale du contribuable. Il prive celui-ci de bénéficier d'une réduction de charges, alors que dans le régime du revenu réel, les retenues supportées sont généralement défalquées dans le calcul de l'impôt au profit du contribuable.

En effet, dans le régime de la CGF, il est prévu que les différentes retenues à la source et autres précomptes d'impôts et taxes opérés sur les loyers des assujettis à cette option constituent des recettes définitivement acquises au Trésor public.⁵³⁵ Cela semble démontrer que la CGF confère moins d'avantages au contribuable qui y souscrit que le régime du revenu réel. Ce manque d'attractivité de la CGF explique la préférence des contribuables pour le régime du revenu réel. Pour inverser la tendance, il s'avère nécessaire de réviser le régime juridique de la CGF, soit pour l'aligner sur celui du revenu réel, soit de le rendre plus avantageux.

Au-delà des difficultés ci-dessus évoquées, la mise en œuvre des impôts fonciers pose des problèmes de fond que la réforme fiscale de 2012 n'a pas pu résoudre. D'abord, le régime de ces impôts présente l'inconvénient d'une grande complexité⁵³⁶ qui a rendu leur application

⁵³⁵ Article 76 du nouveau CGI.

⁵³⁶ Cette complexité s'apprécie par rapport aux règles opaques en matière de détermination de l'assiette et du recouvrement.

difficile.⁵³⁷ Selon une étude⁵³⁸ menée par la Banque Africaine de Développement, cette complexité de la fiscalité locale, actuellement en vigueur au Sénégal, résulte de la transposition des règles de fiscalité locale, souvent très complexes, appliquées de manière ancienne en France. L'étude comparative sur la fiscalité et les finances locales dans un certain nombre de pays africains relève qu' « un système d'impôt complexe apparaît peu pertinent quand il s'agit de recouvrer un grand nombre de cotes de montant particulièrement faible, le coût de la collecte de l'impôt devient alors exorbitant relativement aux montants recouverts alors que l'enjeu en terme d'équité est marginal en raison de la faiblesse extrême des cotes ». ⁵³⁹ Ce constat amène CHAMBAS, Jean-François BRUN et Grégoire Rota GRAZIOSI à considérer qu'en Afrique subsaharienne, les administrations financières ne disposent pas de moyens pour appliquer des fiscalités de masses complexes, dont le potentiel de recettes est faible relativement aux coûts administratifs de collecte.⁵⁴⁰ Si cette difficulté notée est vérifiée pour la plupart des impôts locaux, elle reste plus marquée pour les impôts fonciers dans la mesure où le régime d'imposition assis sur une assiette relative complexe et donc coûteuse à évaluer telle que la valeur locative, apparaît justifié dans une minorité de cas et pour des cotes d'un montant substantiel.⁵⁴¹

Cette situation que décrit Pape Mor NDIAYE est surtout favorisée au Sénégal par le niveau de pauvreté très élevé des contribuables assujettis aux impôts fonciers. Le problème en est que le montant de ces impôts n'établit aucune relation avec la capacité contributive et /ou avec le niveau de consommation de biens publics locaux. Le rendement de ces impôts demeure faible par rapport aux coûts de collecte exorbitants qu'ils produisent. Par exemple, pour la plupart des collectivités locales mêmes, notamment les communautés rurales, le foncier bâti et non bâti demeure non recouvert. En revanche, dans les communes, la situation est moins reluisante où le recouvrement enregistre des taux relativement faibles.

⁵³⁷ Gérard CHAMBAS, Jean François BRUN, Grégoire Rota GRASIOZI, Op. cit., p.12.

⁵³⁸ *Evaluation du potentiel de recettes publiques, étude économique et sectorielle*, Département-Pays, région Ouest 2, octobre 2010.

⁵³⁹ http://www.amcod.info/fr/publications/fiscalite_transfert/senegal/110711_Intervention_Pape_Mor_NDIAYE_DECENTRALISATION_FISCALE_CADDEL.pdf

⁵⁴⁰ « La mobilisation de ressources locales en Afrique », Op. cit., p. 12.

⁵⁴¹ Pape Mor NDIAYE, Op. cit.

En plus des limites relatives aux impôts fonciers, les autres catégories d'impôts souffrent également de difficultés dans leur mise en œuvre.

b. Par rapport aux autres catégories d'impôts

La mise en œuvre des autres catégories d'impôts locaux tels que la CGU, la licence, la patente, l'Impôt sur le minimum fiscal (IMF) et la Taxe représentative de l'Impôt sur le Minimum fiscal (TRIMF), laisse apparaître beaucoup de limites.

En ce qui concerne la CGU, la réforme fiscale de 2012 a opéré une série de modifications⁵⁴² pour accroître l'assiette en suscitant une plus grande adhésion des contribuables assujettis à ce régime. Mais, il faut constater que malgré les efforts consentis par l'Etat dans ce sens, cet impôt demeure quasiment ineffectif. Les contribuables assujettis à cette imposition, notamment les commerçants et les prestataires de services, continuent toujours de l'ignorer. Si bien que l'assiette de cet impôt demeure encore très faible. Les enquêtes⁵⁴³ effectuées auprès du service des impôts de Saint-Louis ont révélé que pour l'année 2014, moins de 100 contribuables ont procédé à leur déclaration pour toute la région de Saint-Louis. Cette tendance est presque générale pour tout le Sénégal.⁵⁴⁴

Cette faiblesse de l'assiette de la CGU s'explique par le fait que les commerçants et les prestataires de services qui relèvent de cette catégorie d'imposition méconnaissent généralement les règles qui lui sont applicables, faute d'information et de sensibilisation⁵⁴⁵.

Une autre raison de la faiblesse de l'assiette de la CGU réside dans le manque de moyens humains et logistiques des services fiscaux, qui ne facilite pas l'organisation régulière de tournées de recensement sur le terrain. Or, en l'absence de recensement, il n'est pas possible d'identifier et d'enregistrer de nouveaux contribuables dans l'assiette de cet impôt. Cette

⁵⁴² Cf. développements antérieurs sur changements apportés par la réforme de 2012.

⁵⁴³ Que nous avons effectué dans le courant du mois de janvier 2015.

⁵⁴⁴ Selon un inspecteur des impôts avec que nous avons discuté lors de cette enquête.

⁵⁴⁵ La réforme fiscale de 2012, notamment le régime juridique applicable à la CGU n'a pas suffisamment fait l'objet de vulgarisation par la Direction générale des impôts et des domaines auprès des commerçants, des prestataires de services.

absence de recensement explique que beaucoup de contribuables assujettis potentiellement à la CGU échappent à la fiscalisation ou basculent dans la fraude fiscale⁵⁴⁶.

La faiblesse de l'assiette concerne aussi la licence, qui n'est pas effective dans beaucoup de localités, en raison d'une absence de base fiscale.⁵⁴⁷

Pour ce qui est de la TRIMF, le problème principal se trouve dans les erreurs de liquidation, souvent commises par les collectivités locales dans le calcul de cet impôt. Mais, du fait de la faiblesse des montants, ces erreurs ont peu d'incidence sur le recouvrement de cet impôt.

En résumé, il convient de remarquer que malgré les nouveautés apportées par la réforme de 2012, les impôts fonciers tout comme les autres catégories d'impôts souffrent de difficultés dans leur mise en œuvre. En plus des facteurs intrinsèques, il y a les limites externes ou tares congénitales qui entravent le succès de cette réforme.

2. Des insuffisances originelles de cette réforme

La réforme de 2012 est née avec des défauts, c'est-à-dire avec des limites qui ne relèvent pas directement de son contenu, mais qui ont une incidence négative sur sa mise en œuvre. Ces limites résultent de l'environnement économique et social du pays, autrement de la pauvreté (a) qui secrète parfois chez les populations locales des comportements antifiscaux, à savoir la fraude fiscale (b).

a. La pauvreté

La pauvreté est un phénomène très répandu en Afrique, notamment en Afrique au sud du Sahara. Dans cet ensemble, le Sénégal figure parmi les pays les plus pauvres. D'ailleurs, il est éligible depuis 2000 à l'initiative Pays Pauvres Très endettés (PPTE). Cela a induit sur le plan économique et social à la mise en œuvre d'une stratégie globale de réduction de la pauvreté. D'un Document stratégique de Réduction de la Pauvreté, DSRP-I, défini sur la période 2003-2005, le Sénégal est passé à un DRSP-II (2005-2011) pour aboutir en 2011 à l'élaboration d'un Document de Politique économique et sociale (DPES). Il faut souligner que malgré les différents progrès réalisés par ces stratégies, la pauvreté est restée endémique au Sénégal.

⁵⁴⁶ Le procédé consiste à ne pas déclarer ses impôts mais à attendre les tournées de paiements par anticipation (PPA) pour payer un impôt qui ne dépasse pas 100 000 FCFA

⁵⁴⁷ C'est le cas des communes de Touba et de Maka Kolibantang où il n'existe pas de débits de boissons alcoolisées. Dans d'autres ces débits existent mais en faible nombre.

Mais, pour mieux comprendre cette pauvreté, il y a lieu de se demander à quoi elle renvoie exactement ?

La pauvreté se traduit par un état d'indigence social qui place l'individu dans l'impossibilité de satisfaire correctement à ses besoins primaires. Plus précisément, elle renvoie à un paquet de manquements relatifs au revenu monétaire, à la nourriture, à l'habillement, à un logement décent et à l'accès à l'éducation, à la santé et à l'eau potable.⁵⁴⁸ Vu sous cet angle, la Stratégie nationale de Développement économique du Sénégal (SNDS)⁵⁴⁹ situe la proportion d'individus vivant en dessous du seuil de pauvreté à 46,7% en 2011. Cette situation plus accentuée en zone rurale qu'en milieu urbain est respectivement de 57,3% contre 41,3 % (dans les autres centres urbains autres que Dakar⁵⁵⁰)⁵⁵¹. Cet indice de la pauvreté varie à l'intérieur du pays. Les régions de Kolda, Kédougou, Sédhiou, Fatick et Ziguinchor, enregistrent les taux les plus élevés avec respectivement 76,6%, 71, 3%, 68,3%, 67,8% et 66,8%.

Cet état de pauvreté est favorisé par un environnement économique morose⁵⁵², une démographie galopante⁵⁵³, la faiblesse du capital humain, le chômage⁵⁵⁴, l'analphabétisme

⁵⁴⁸ Définition proposée par le *Document de politique de développement, économique et social (DPES) 2011-2015*, novembre 2011, p. 9.

⁵⁴⁹ Ce document constitue la référence en matière de développement économique et social au Sénégal. Il a été élaboré en 2011 et compte 59 pages.

⁵⁵⁰ Ce taux est moins élevé à Dakar que dans les autres centres urbains du pays. Il se situe à 26, 2%.

⁵⁵¹ Source : *Enquête de suivi de la pauvreté au Sénégal (ESPS-II)*, Agence nationale de la statistique et de la démographie, 2011, Dakar, Sénégal.

⁵⁵² L'économie du Sénégal est caractérisée par la faiblesse du taux de croissance annuelle, qui se situait en 2011 en 3, 9%, un environnement des affaires peu propices aux investissements en dépit des nombreuses réformes effectuées, une aggravation des déficits intérieurs et extérieurs, une inflation quasi généralisée des prix, un secteur privé peu performant, etc.

⁵⁵³ Le croît démographique se situait en 2011 à 2, 6%. La dernière *Enquête démographique et de santé (EDS-MICS, 2010)* évalue l'indice synthétique de fécondité (ISF) à 5,0 enfants par femme (6 en milieu rural contre 3,9 en milieu urbain).

⁵⁵⁴ Selon les résultats de l'enquête réalisée en 2008 sur les dépenses des ménages à Dakar, le taux de chômage est 14,5% à Dakar. Ce taux est 9,5% chez les hommes et 20,8% chez les femmes.

très élevé, le non accès aux services sociaux de base⁵⁵⁵, une concentration de l'offre de services dans les grands centres urbains au détriment du reste du pays⁵⁵⁶, etc.

En plus d'être un handicap au développement économique et social, la pauvreté impacte de manière particulièrement négative la fiscalité. Ainsi, plus un pays est pauvre, plus ses concitoyens sont confrontés à des difficultés pour s'acquitter correctement de leurs impôts : « la faiblesse extrême des revenus et un nombre élevé de pauvres constituent des obstacles à la mobilisation fiscale ».⁵⁵⁷ L'allergie fiscale des populations est une conséquence de la pauvreté.⁵⁵⁸

Au Sénégal, dans les régions pauvres comme Kédougou, Kolda, Kaffrine, Sédhiou, et en milieu rural, on note généralement un taux de recouvrement des impôts assez faible, comparé à celui des zones plus nanties économiquement comme Dakar. Hormis les impôts directs qui font l'objet d'une retenue à la source, les impôts indirects subissent plus les effets de la pauvreté. C'est le cas de l'Impôt du Minimum fiscal (IMF), de la taxe rurale et des impôts fonciers tels la contribution foncière sur les propriétés bâties et celles non bâties qui sont pour la plupart supportés par les ménages. A cet égard, il faut noter que dans la plupart des collectivités locales, la contribution foncière sur les propriétés bâties et les propriétés non bâties n'est pas recouvrée, parce que non payée par les populations. L'IMF et la taxe rurale jusqu'à l'avènement de l'Acte III de la décentralisation étaient difficilement recouverts dans certaines localités comme l'ex-communauté rurale de Maka Kolibantang et dans le bassin arachidier (Patar, Wadiour, etc). Il a fallu la mise en œuvre d'une stratégie particulière. Dans le premier cas la stratégie a consisté à l'implication du sous-préfet, dans le second, elle était plus large et incluait les différents acteurs (Trésor, services des impôts, facilitateur, populations, etc.) dans le cadre d'un programme global élaboré par la GTZ. Cependant, en raison des difficultés que pose la pauvreté en matière de mobilisation des ressources locales, celle-ci a pour corollaire la fraude fiscale.

⁵⁵⁵ Il s'agit de l'eau, de l'école, des soins de santé, des marchés publics. Selon le DPS, les régions de Kédougou Kolda et de Kaffrine ont les taux d'accès les plus faibles compris entre 50 et 60%.

⁵⁵⁶ Cette situation est celle qui se pose dans la quasi-totalité des pays africains de l'Ouest et en Afrique de façon générale.

⁵⁵⁷ Gérard CHAMBAS, Jean François BRUN, Grégoire Rota GRAZIOSI, Op. cit., p. 9.

⁵⁵⁸ Jean Baptiste FOTSING, *Le pouvoir fiscal en Afrique. Essai sur la légitimité fiscale dans les Etats d'Afrique noire francophone*, LGDJ, juin 1995, p. 263.

b. La fraude fiscale

Juridiquement, la fraude fiscale se définit comme la soustraction illégale par un contribuable fiscal de tout ou d'une partie de la partie de la matière imposable. Il s'agit en d'autres termes d'un détournement illégal du système fiscal. Selon André Margairaz : « Il y a fraude lorsqu'on applique des procédés permettant d'échapper à un impôt alors que le législateur n'avait pas prévu d'échappatoire ». ⁵⁵⁹ En tant qu'infraction à loi, la fraude fiscale suppose la réunion de trois (3) éléments: un élément légal (le non-respect de loi fiscale), un élément matériel (l'impôt éludé) et un élément moral (faute intentionnelle ou non intentionnelle). Cette infraction est prévue au Sénégal par l'article 679 du CGI ⁵⁶⁰ qui considère l'existence d'une fraude fiscale dans les trois (3) situations suivantes :

- en cas de soustraction frauduleuse ou tentative de soustraction frauduleuse à l'établissement ou au paiement total ou partiel d'un impôt, droit, taxe, redevance, ainsi que des intérêts, amendes et pénalités y afférents, qu'il s'agisse de dissimulation, de défaut de reversement, de manœuvre ou de tout autre procédé frauduleux ;
- en cas de responsabilité de déficit au cours d'un transport, qui résulterait d'une mise à la consommation frauduleuse ;
- en cas de détournement des impôts, droits, taxes, redevances ainsi que les intérêts et amendes et pénalités dues.

Ainsi, dans le droit français « on distingue traditionnellement la fraude fiscale, juridiquement illicite, de l'évasion fiscale qui, juridiquement licite, résulte d'une utilisation judicieuse (« optimisation ») du système fiscal » ⁵⁶¹.

Si des mesures sont partout prises pour lutter contre la fraude, c'est parce que la fraude fiscale est devenue un phénomène de société très répandu dans les pays développés tout comme dans ceux sous-développés. Le rapport de l'OCDE de 2010 met suffisamment en exergue le danger et l'ampleur que ce phénomène représente dans l'économie de ces pays. Selon ce rapport :

l'évasion et la fraude fiscales mettent en péril les recettes des États du monde entier. Aux États-Unis, le Sénat estime à 100 milliards USD par an le manque à gagner imputable à l'évasion et à la fraude fiscale et

⁵⁵⁹ André MARGAIRAZ, *La fraude fiscale et ses succédanés*, Vaudoise, 1972, p. 28.

⁵⁶⁰ En France, c'est l'article 1741 du Code général des impôts qui le prévoit, modifié par la loi N° 2013-1117 du 06 décembre 2013 article 9.

⁵⁶¹ Jean-Luc ALBERT, Luc SAÏDJ, Op. cit., p. 120.

dans un grand nombre de pays d'Europe, les recettes perdues se chiffrent en milliards d'euros. Le phénomène se traduit par une contraction des ressources disponibles pour financer les infrastructures et influe sur les conditions de vie de tous, tant dans les économies développées que dans les économies en développement. La mondialisation offre des perspectives d'accroissement de la richesse mondiale, mais multiplie aussi les risques ⁵⁶².

La fraude fiscale est justifiée en Afrique par un environnement hostile, une culture « anti fiscale » ou « a- fiscale »⁵⁶³. En outre, l'impact de la fraude et de l'évasion fiscale sur les économies est surtout favorisé par la pauvreté. CHAMBAS, BRUN et GRASIOZI notent que

dans les pays très inégalitaires qui subissent une forte incidence de la pauvreté, la plupart des contribuables considèrent la distribution des revenus comme injuste. L'impôt central, et par extension l'impôt local apparaissent alors illégitimes, ce qui incite à la fraude et l'évasion fiscale. Les contribuables cherchent à échapper à l'impôt que l'Etat est prédateur (Krueger, 1993) et échoue à sa mission à offrir des biens publics à tous. Selon Bayard (1989), la fraude fiscale constituerait alors « la seule réponse pertinente à l'arbitraire et l'incurie des Etats »⁵⁶⁴.

Cette analyse se vérifie au Sénégal où l'offre de services publics de l'Etat et des collectivités locales à l'endroit des populations demeure encore très faible. Il existe également un secteur informel très développé, qui est une stratégie de réaction des populations face à la pauvreté, conséquence de l'échec des différentes politiques d'ajustement structurel, appliquées par l'Etat sous la dictée des institutions financières internationales (FMI, Banque mondiale)

Pour endiguer l'ampleur du phénomène, les Etats ont élaboré des stratégies de lutte à travers le contrôle fiscal et la prévision d'une gamme de sanctions. En ce qui concerne le contrôle, il a pour vocation d'appréhender l'ensemble des manquements à la législation fiscale, qu'il soit commis de bonne foi ou de manière délibérée. En France, il existe un dispositif très élaboré de contrôle fonctionnel à chaque échelon territorial. Rien que pour le niveau national, il existe trois directions, à savoir :

⁵⁶² « Promouvoir la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales » [archive], note succincte de référence de l'OCDE, 21 avril 2010 [archive], note succincte de référence de l'OCDE, 21 avril 2010.

⁵⁶³ Jean Baptiste FOTSING, Op.cit., p. 261.

⁵⁶⁴ Gérard CHAMBAS, Jean François BRUN, Grégoire Rota GRAZIOSI, Op. cit., p. 9.

- la Direction des vérifications nationales et internationales (DVNI) qui exerce un contrôle sur les grandes entreprises (Chiffre d'affaires supérieur à 152,4 millions d'euros pour les ventes et 76, 2 millions d'euros pour les prestations de service) ;
- la Direction des grandes entreprises compétentes lorsque le chiffre d'affaires dépasse 400 millions d'euros ;
- la Direction nationale de vérification des situations fiscales (DNVSF) contrôle sur place pour l'ensemble et des dossiers de personnes physiques, les plus significatifs en termes d'enjeux et de notoriété⁵⁶⁵.

Par ailleurs, les directions disposent également de pôles de contrôle et d'expertise dont les agents chargés de travaux d'expertise et de programmes pour les vérifications qui procèdent à des opérations de contrôle sous allégé.

Ce dispositif de contrôle s'appuie sur une organisation des services de recherche selon trois (3) niveaux : interministériel, national et départemental, présentant chacun des objectifs complémentaires, segmentés et par catégories de contribuables.

En revanche, le contrôle fiscal n'est pas encore très développé au Sénégal. Il n'existe pas à l'heure actuelle de services spécialisés en matière de contrôle fiscal. Cette fonction est assumée seule par la Direction générale des Impôts et Domaines (DGID) au niveau national et le Service des centres fiscaux au niveau régional, départemental et local. Il faut par ailleurs souligner que la recherche qui est un maillon essentiel de la chaîne de contrôle fiscal est très limitée au Sénégal comparée à la France où elle occupe des proportions très importantes⁵⁶⁶. Cette carence en matière de recherche et de contrôle fiscal notée au Sénégal, qui est aussi la situation de nombreux pays africains, met en évidence les limites des dispositifs de lutte contre la fraude fiscale mis en place dans ce pays. Elle explique en outre l'ampleur de la fraude fiscale constatée qui peut être considérée comme un véritable frein au développement national et local.

⁵⁶⁵ A côté de ce dispositif de contrôle au niveau national, il existe un dispositif similaire au niveau interrégional et départemental.

⁵⁶⁶ La recherche est organisée en France à différents niveaux : au niveau interministériel, au niveau national et au niveau départemental.

SECTION 2

UNE RÉFORME PAR L'INCITATION FINANCIÈRE MAL REUSSIE

En dehors des différentes réformes fiscales initiées pour corriger les imperfections du système fiscal local et accroître la performance fiscale des collectivités locales, l'Etat du Sénégal a aussi testé en faveur de celles-ci la mise en œuvre de mécanismes d'incitation financière. Ces mécanismes portent sur l'expérimentation du cadre de dépenses à moyen terme dans certaines collectivités locales du Sénégal, la mise en œuvre d'un programme national de développement local et la création d'un fonds de péréquation et d'appui à l'équipement des collectivités locales. Ainsi, de nouvelles facilités ont été apportées aux collectivités locales dans le financement de leur développement avec une plus grande mise à disposition de moyens financiers. Cependant, malgré les progrès que ces stratégies ont permis de réaliser, leur apport sur le financement du développement local reste limité. A cet égard, il convient d'examiner l'expérimentation du Cadre de Dépense à Moyen Terme (CDMT) (Paragraphe 1) et l'apport du fonds de péréquation et d'appui aux collectivités locales (Paragraphe 2).

PARAGRAPHE 1 : L'EXPÉRIMENTATION DU CADRE DE DÉPENSE À MOYEN TERME

A l'image de beaucoup de pays africains (Algérie, Mali, Mauritanie, Ghana, etc.), le Sénégal s'est orienté vers le développement d'une perspective à moyen terme dans la confection des budgets, prenant la forme d'un CDMT.

La mise en place d'un tel cadre, en cours ou récemment entreprise dans de nombreux pays en voie de développement est favorisée par deux mouvements liés.⁵⁶⁷

Depuis la fin des années 1990, la mise en place de Documents de stratégie de réduction de la pauvreté a remis l'accent sur les activités de planification, rétabli une légitimité à l'intervention publique et accru le financement des secteurs sociaux, en particulier dans le cadre de l'initiative pour les pays pauvres très endettés. Le CDMT représente un instrument de formulation des politiques et de traduction de leur implication financière pour l'atteinte des objectifs fixés au niveau national et / ou international.

⁵⁶⁷ Marc RAFFINOT, et Boris SAMUEL, [www.insee.fr / fr/ insee- statistiques. Pub / .../ste 100 /.pdf](http://www.insee.fr/fr/insee-statistiques).

Ensuite, la mise en place des CDMT est liée aux réformes budgétaires. Les pratiques de budgétisation à moyen terme visent à améliorer la prise en compte de la contrainte macroéconomique dans les programmes de dépenses publiques en favorisant l'efficacité à travers la détermination des priorités. Il constitue à ce titre un outil de mise en œuvre des systèmes de gestion axé sur les résultats.

Cette expérience sénégalaise, si elle a en commun l'approche sectorielle menée dans d'autres pays africains, est inédite par sa préoccupation du renforcement de la décentralisation⁵⁶⁸.

Ainsi, en 2004, les régions de Tambacounda et de Saint-Louis ont été choisies pour abriter la phase test à travers le ciblage de trois domaines stratégiques que sont l'éducation, la santé et l'environnement. A ce titre, les Agences régionales de Développement des régions concernées, eu égard à leur dynamisme, ont été désignées pour conduire la phase pilote d'élaboration d'un programme triennal d'activités régionales concernant les secteurs fléchés.

Cependant, il faut souligner que même si le processus a été enclenché, il n'a pas connu son terme. C'est pourquoi, il paraît intéressant, après avoir rappelé les caractéristiques du projet (A), de nous interroger sur les raisons de son abandon (B).

A. Les caractéristiques du projet

Pour apprécier la mise en œuvre du CDMT dans les régions de Tambacounda et de Saint-Louis, il s'avère utile d'analyser ce projet à l'aune de ses objectifs (1) et de sa portée (2).

1. Les objectifs du projet

Plusieurs objectifs peuvent être liés à la mise en place d'un CDMT. De façon générale, le CDMT a pour objectif d'offrir un cadre commun aux définitions de politiques de planification et de budgétisation au niveau central et sectoriel. Spécifiquement, il vise à décloisonner le processus de décision en permettant des échanges itératifs entre niveaux global et sectoriel et entre perspectives stratégiques et financières. Il s'agit de :

- déterminer la contrainte globale sur la base d'un cadre de ressources soutenables à moyen terme ;
- prendre en compte les implications financières des politiques (coûts des politiques en cours, charges récurrentes relatives aux projets d'investissement, projets pluriannuels, etc.) ;

⁵⁶⁸ Document de Synthèse, CDMT, programme triennal d'activités régionales secteurs : Education, Santé et Environnement, Agence régionale de Développement, juin 2004.

- amoindrir les tensions lors de l'exécution en assurant une meilleure prévisibilité de la contrainte de ressources et des ordres de priorités.⁵⁶⁹

Pour TOMMASI, le CDMT a pour objectif de :

- s'assurer de la viabilité des politiques budgétaires ;
- définir un cheminement temporel pour atteindre les objectifs et procéder aux changements plus ou moins nécessaires pour tenir compte des priorités et des contraintes financières ;
- donner de la prévisibilité aux gestionnaires⁵⁷⁰.

Ainsi, les objectifs du CDMT sont multiples et varient en fonction des organismes, des pays ou des personnes chargés de les définir.

Au Sénégal, le CDMT, en tant que processus de planification financière et de préparation du budget, vise à allouer les ressources en conformité avec les priorités stratégiques et à assurer une discipline financière d'ensemble.⁵⁷¹

Une telle réforme trouve son fondement dans la recherche d'une plus grande efficacité et d'une meilleure articulation des dépenses publiques aux vraies préoccupations des populations. Elle participe au respect des principes d'efficacité et de bonne gouvernance.

Elle vise, entre autres objectifs, à corriger certains manquements notés dans le dispositif actuel de planification nationale, à savoir la gestion irrationnelle des ressources publiques⁵⁷², la prévalence d'une logique d'activités au détriment de celle de résultats, le manque de responsabilisation des gestionnaires, le manque de transparence dans la gestion, etc. Ces manquements se traduisant par une absence réelle d'impacts au niveau local.

En dotant les collectivités locales de moyens appropriés et d'un outil pertinent et opérationnel pour la prise en charge des trois domaines stratégiques que sont l'éducation, la santé et l'environnement et avec l'appui des services techniques locaux, mieux outillés, les objectifs

⁵⁶⁹ OCDE, 2005; chap.6. ?

⁵⁷⁰ Les cadres de dépenses à moyen terme (CDMT), [www. Worldbank.org/... /CDMT Daniel TOMMASI . pdf](http://www.Worlbank.org/.../CDMT%20Daniel%20TOMMASI.pdf), 26 juin 2006.

⁵⁷¹ *Document de présentation Cadre des Dépenses à Moyen Terme : programme triennal régional secteurs : Education, Santé et Environnement 2005-2007*, Agence régionale de Développement Saint-Louis, juin 2004, p .5.

⁵⁷² C'est-à-dire la non prise en compte de l'efficacité et de l'efficience dans la gestion des ressources publiques.

nationaux et sectoriels seront réalisés dans les délais préconisés avec une plus grande efficience.

Cette efficience est favorisée par une maîtrise directe par les collectivités locales de leurs projets permettant une meilleure valorisation de l'expertise locale et un suivi régulier des travaux à moindre frais, pour une meilleure qualité des réalisations. A présent, il importe de parler de la portée du projet.

2. La portée du projet

La mise en œuvre du CDMT s'appuyait sur l'élaboration d'un programme triennal d'activités régionales par l'ARD en relation avec les collectivités locales de la région bénéficiaires dans les trois secteurs que sont : l'éducation, la santé et l'environnement.

La réalisation de ce programme devait se dérouler sur six (6) phases.

- 1^{re} phase : mise en place d'un dispositif institutionnel et technique par arrêté du Gouverneur de Saint-Louis à travers la création d'un comité de pilotage et d'un comité technique. Alors que le comité de pilotage était chargé du suivi de l'élaboration du programme d'activités régional qui se réunit tous les mois pour évaluer l'état d'avancement et en informer les ministres, le comité technique est l'instance technique de réalisation du projet. A ce niveau, il rend compte au comité de pilotage.
- 2^e phase : documentation et contacts avec les autorités. Il s'agissait dans cette phase de procéder à la recherche documentaire et à la collecte d'informations sur les expériences de mise en œuvre de CDMT dans le monde particulièrement en Afrique. Il s'agissait ensuite de rencontrer les acteurs nationaux (Direction des Collectivités locales, Cellule d'Appui aux Régions, etc.).
- 3^e phase : atelier d'élaboration d'un diagnostic régional dans chaque secteur impliquant l'ARD et les services techniques régionaux concernés.
- 4^e phase : concertations départementales pour la prise en charge des spécificités locales avec l'organisation de Comités Départementaux de Développement ayant pour objet d'informer et de partager sur le CDMT avec les élus locaux, les services techniques et la société civile sous la présidence des préfets ; la collecte de données (états des lieux, actions en cours et perspectives) auprès des collectivités et des services techniques départementaux, échanges sur les priorités.
- 5^e phase : atelier de synthèse de données et formalisation du programme d'activités régionales par le comité technique.
- 6^e phase : restitution du projet d'action régionale aux collectivités et services techniques et pour validation et appropriation.

Le diagnostic effectué par le comité technique a permis d'analyser la situation de chaque secteur par rapport aux objectifs nationaux. Sur la base de cette analyse, et des priorités dégagées, le budget du programme triennal d'activités régionales (2005- 2007) a été fixé pour chaque collectivité locale que compte la région, soit au total vingt cinq (25). Ce budget intègre aussi les frais d'accompagnement par les services techniques.

Ainsi, le CDMT 2005-2007 se chiffrait à un montant total de 19. 056.772.363 FCFA. Cette enveloppe était répartie comme suit :

- Education : 12.052.709.757 FCFA
- Santé : 5.008.028.606 FCFA
- Environnement : 1. 869.024. 000 CFA
- Accompagnement technique : 127.010. 000 CFA.

Au regard de son volume financier, le CDMT constituait à la fois une opportunité et un enjeu financier important pour les collectivités locales bénéficiaires, notamment pour celles de la région de Saint-Louis, en raison des difficultés auxquelles elles étaient confrontées sur le plan financier, du fait essentiellement de la faiblesse des transferts financiers de l'Etat et de l'incivisme fiscal.

La mise en œuvre du programme triennal d'activités régionales était une opportunité intéressante pour ces collectivités locales pour relever fortement le niveau de leur budget et assurer une meilleure prise en charge de leurs missions dans les domaines de l'éducation, de la santé et de l'environnement. Son exécution devrait contribuer à la réconciliation des élus locaux avec leurs mandats⁵⁷³ et participerait à une bonne mise en œuvre de la décentralisation.

C'est la conviction de l'ARD pour qui, avec l'appropriation de ce programme par les collectivités locales et sa reconnaissance par les services techniques et des divers partenaires, Saint-Louis était en mesure de relever le défi de « région de référence » dans la mise en œuvre de la décentralisation au Sénégal.⁵⁷⁴ Ainsi, la région de Saint-Louis pourrait promouvoir l'attractivité de son territoire et renforcer son rôle stratégique dans le domaine de la décentralisation et du développement local. En plus de cette portée politique, la mise en œuvre du CDMT offrait aussi l'opportunité aux régions concernées de renforcer leur maîtrise d'ouvrage dans la conduite des projets de développement.

Malgré l'intérêt certain qu'il représentait pour les collectivités locales, ce projet n'a pas pu être réalisé.

⁵⁷³ Document de présentation Cadre des Dépenses à Moyen Terme, Op. cit., p. 13.

⁵⁷⁴ Ibid, p. 13.

B. L'abandon du projet en 2005

Ce constat amène à s'interroger sur les raisons de l'abandon du projet(1) et sur l'impact de cet abandon sur les finances locales (2).

1. Les raisons de l'abandon du projet

Les raisons qui ont réellement présidé à l'abandon de la mise en œuvre des CDMT dans les régions de Saint-Louis et de Tambacounda demeurent encore floues. Mais si on en croit à la version servie par les ARD de ces régions, celles-ci sont essentiellement politiques.

En effet, le remaniement gouvernemental de 2004 va marquer un tournant décisif dans la mise en œuvre du projet avec notamment le départ du Ministre des Collectivités locales et de la Décentralisation de l'époque et la nomination de Madame Aminata TALL à ce poste. En tant que responsable politique et Maire de la commune de Diourbel⁵⁷⁵, le Ministre ne pouvait admettre qu'un projet aussi important que la décentralisation du CDMT ne puisse concerner seulement que deux (2) régions sur les onze (11) que comptait à l'époque le Sénégal, laissant du coup en rade des régions comme Diourbel, économiquement pauvres. Cette appréciation du Ministre va conduire à la remise des choix effectués et par conséquent à l'abandon du projet. Il s'en suivra que les programmes triennaux d'activités régionales produits par les ARD des régions pilotes seront classés sans suite.

Même si l'appréciation portée par le Ministre sur le projet était fondée dans une certaine mesure, elle ne saurait, en revanche, constituer une raison suffisante pour le « jeter à la poubelle ». De plus, il s'agissait d'un projet important et novateur qui offrait aux collectivités locales concernées l'opportunité de tester la pertinence d'un nouvel outil de planification et de gestion financière, mais aussi de se doter de moyens financiers nécessaires à la prise en charge correcte de trois secteurs vitaux de leur développement local, à savoir l'éducation, la santé et l'environnement.

Au lieu de l'abandon, la solution aurait été d'élargir l'assiette du projet en y intégrant d'autres collectivités locales, si l'enveloppe financière le permettait. on aurait pu laisser les deux régions choisies de dérouler le programme pour la première phase, ensuite de l'élargir à d'autres dans les phases ultérieures. Si cela n'a pas été ainsi, c'est peut-être que le Ministre ne

⁵⁷⁵ Région située dans le centre Sénégal.

trouvait pas un intérêt dans la mise en œuvre du projet, parce que n' étant pas l'auteur. Cette attitude du Ministre rompait avec le principe de la continuité de l'action gouvernementale, qui est un pilier essentiel de toute République.

A l'inverse, la seule raison qui pouvait valablement justifier l'abandon du CDMT par le Ministre des Collectivités locales et de la Décentralisation⁵⁷⁶, c'était d'apporter la preuve que ce projet n'était pas pertinent ou du moins ne présentait aucun intérêt pour les collectivités locales. Or, une telle preuve ne fut jamais apportée. Ce constat semble donner raison à ceux qui pensaient que l'enterrement du CDMT n'était motivé que par des considérations politiciennes.

Mais, au-delà de l'argument politique avancé, il y a lieu de se demander s'il n'y avait pas d'autres raisons qui ont motivé l'abandon de ce projet.

Cette question mérite d'être posée sur le plan technique dans la mesure où le CDMT, en plus d'être un outil de planification financière, impliquait de nouvelles méthodes de gestion qui exigeaient des compétences techniques avérées. Si l'ARD, appuyée par le comité technique, pouvait valablement procéder à la planification à travers le diagnostic des trois secteurs concernés, la définition des priorités par secteur et leur budgétisation, les collectivités locales, elles, n'étaient pas techniquement outillées pour en assurer l'exécution. En effet, elles faisaient face à des difficultés d'ordre institutionnel et structurel comme le manque d'administration et de personnel qualifié. S'il est vrai que le projet prévoyait un volet accompagnement, on ne savait trop ce que cela renfermait. S'agissait t-il d'un appui financier destiné aux services techniques déconcentrés de l'Etat composant avec l'ARD le comité technique ?

Les insuffisances notées au plan technique montrent assez clairement que les collectivités locales choisies dans le cadre du CDMT n'étaient pas suffisamment préparées pour assurer avec succès l'exécution de ce projet.

A côté des insuffisances techniques, les limites au plan institutionnel n'ont pas été étrangères à cet abandon.

⁵⁷⁶ Devenu lors du dernier remaniement ministériel intervenu après les élections locales du 19 juin 2014, Ministère de la Gouvernance locale et de l'Aménagement du Territoire.

En résumé, si le CDMT a été abandonné pour des raisons essentiellement politiques, il reste que les collectivités locales ne disposaient pas de tous les moyens au plan technique et institutionnel pour assurer la réussite de sa mise en œuvre. Cet abandon n'est pas sans produire un impact sur le plan financier.

2. L'impact de cet abandon sur le plan financier

Si l'abandon du CDMT dans les régions pilotes a eu des conséquences sur le plan politique, celles-ci sont plus marquantes sur le plan financier. Car l'opérationnalisation de cet outil de gestion financière allait conférer aux collectivités locales ciblées les moyens financiers nécessaires à la prise en charge correcte de leurs compétences⁵⁷⁷ dans trois domaines stratégiques du développement local que l'éducation, la santé et l'environnement.

Dans le domaine de l'éducation, c'était une enveloppe globale de 11.389.818.557 FCFA qui était prévue pour les vingt cinq collectivités locales que comptait à l'époque la région de Saint-Louis pour la période 2005-2007. Du coup, le budget des collectivités locales de la région réservé à l'éducation se trouvait considérablement augmenté. Par exemple, là où le Conseil régional consacrait moins de 100 millions chaque année à l'éducation, le CDMT prévoyait de multiplier ce budget par plus de 10. Ainsi, le montant prévu pour l'année s'élevait à 1.855.263 233 FCFA contre 1.959.333.931 FCFA en 2006. Ce montant devait connaître une légère baisse en 2007 en se situant à 997.156.934 FCFA. Ce même constat pouvait être fait à l'endroit des autres ordres de collectivités locales à savoir les communautés rurales et les communes de la région de Saint-Louis. Le tableau ci-après donne une indication assez claire sur les montants prévus par collectivité locale pour la prise en charge de la compétence éducation.

⁵⁷⁷ Au Sénégal, la prise en charge correcte des collectivités locales des compétences transférées pose d'énormes problèmes au plan financier liés à l'insuffisance des transferts financiers de l'Etat (cf. partie sur les transferts financiers de l'Etat).

Tableau 15 : Budget du programme triennal d'activités régionales (2005-2007), secteur éducation

Collectivités locales	Budget 2005	Budget 2006	Budget 2007	Total
Ndioum	46 712 600	26 166 700	25 085 386	97 973 686
Podor	35 226 167	35 963 406	60 953 666	132 143 239
Niandane	30 012 233	32 117 800	7 919 308	70 049 239
Gaé	84 135 733	63 505 234	77 336 735	224 977 702
Mbane	107 521 767	105 415 352	113 759 843	326 696 962
Dagana	90 625 300	44 486 036	43 030 953	178 142 289
Rosso Sénégal	32 147 100	60 212 870	43 030 953	143 902 417
Richard-toll	163 611 800	126 634 384	51 542 447	362 122 720
Ronkh	119 570 167	89 134 000	84 554 952	293 259 119
Ross-Béthio	182 798 967	249 886 424	184 576 720	617 262 111
Gandon	168 946 063	200 108 694	164 773 763	533 829 151
Mpal	78 018 633	88 918 316	93 938 462	260 875 411
Saint-Louis	257 200 100	258 459 072	223 954 523	749 613 695
Golléré	33 427 033	17 546 590	26 270 466	77 244 089
Ndiayéne pendao	86 687 267	116 082 200	38 427 340	241 196 807
Guédé village	113 017 667	120 134 540	104 674 763	337 826 970
Gamadji saré	96 851 300	88 480 290	76 834 780	262 166 370
Dodel	105 311 200	77 401 080	91 228 318	273 940 598
Aéré lao	119 390 967	68 845 310	74 609 660	262 166 370
Fanaye	69 335 867	73 410 192	54 332 608	197 078 667
Médina ndiathbé	63 710 367	69 377 320	128 954 754	262 042 441
Mboumba	56 118 367	71 406 600	56 666 832	184 191 799
Galayo	72 242 633	87 702 260	84 279 581	244 458 474

Collectivités locales	Budget 2005	Budget 2006	Budget 2007	Total
Pété	88 221 067	88 239 440	67 997 957	244 458 464
Conseil régional	1 855 263 233	1 959 333 931	997 156 934	4 811 754 098
Total budget cl	4 156 113 168	4 218 968 041	3 014 737 348	11 389 818 557
Services techniques	230 442 000	215 270 000	217 179 200	662 891 200
Total budget CDMT	4 386 555 168	4 434 238 041	3 231 916 548	12 052 709 757

Source : Document programme triennal d'activités régionales, ARD Saint-Louis, 2005

Ces montants prévus, dans le cadre du CDMT, devaient permettre à la région de Saint-Louis de se préparer par rapport aux échéances de 2010 pour la scolarisation universelle et de 2012 pour l'éradication de l'analphabétisme en contribuant à la réalisation des objectifs suivants :

- mettre tous les apprenants du système éducatif formel dans de bonnes conditions d'études et d'apprentissage ;
- réduire le taux d'analphabétisme.

Pour l'atteinte du premier, l'objectif, le document de programme triennal d'activités régionales proposait:

- d'élargir l'accès à toutes les cibles par l'implantation d'infrastructures scolaires dans toutes les localités et zones pouvant rentabiliser l'investissement dans le sens de la réalisation des objectifs quantitatifs. Cela se matérialisera par de nouvelles créations ainsi que des extensions. Sont concernés la case des tout petits, le préscolaire, l'élémentaire, le moyen, le secondaire général, le secondaire technique et la formation professionnelle ;
- d'assurer la qualité des services dans tous les ordres d'enseignement ;
- de promouvoir une gestion concertée.

Pour la mise en œuvre du second objectif, la stratégie proposée consiste à :

- élargir l'accès aux zones prioritaires, c'est-à-dire éloignées où s'exprime une forte demande par l'implantation de classes d'alphabétisation fonctionnelle et d'Ecoles Communautaires de Base (ECB) ;
- promouvoir une politique de lutte contre l'analphabétisme de retour à travers la création d'un environnement lettré reposant sur l'édition de journaux et l'implantation de bibliothèques en langues nationales, la mise à disposition de supports didactiques.

Dans le domaine de la santé, le CDMT devait aider à l'atteinte de deux objectifs majeurs:

- développer les politiques de prévention grâce à l'organisation d'activités de changement de comportement adaptés au milieu et à la facilitation de l'accès aux activités et mesures prophylactiques ;
- améliorer l'accès à des soins de qualité à travers l'équipement approprié et la dotation en personnel qualifié des structures de santé.

La réalisation de ces objectifs pour 2005-2007 se chiffrait à un total de 5.008.028.606 FCFA répartie comme suit : 2.363.270.806 pour la première année, 1.631.500.000 pour la deuxième année et 1.013.257.800 pour la troisième année.

Cette dotation devrait contribuer à augmenter la capacité d'intervention des collectivités locales dans le domaine de la santé qui reste un des parents pauvres des compétences transférées. Ainsi, les montants prévus permettaient aux collectivités locales de la région de Saint-Louis dans leur ensemble de multiplier en moyenne par 3 ou 4 leur budget alloué à la santé. Par exemple, là où le conseil régional consacrait environ 300 millions par an, le CDMT prévoyait de lui octroyer 1.554.645.806 FCFA pour 2005 et 1.073.950.000 FCFA pour 2006. Le tableau suivant illustre l'enveloppe allouée par collectivité locale pour 2005/2007.

Tableau 16 : Programme triennal d'activités régionales, secteur santé 2005/2007

N°	Collectivités locales	2005	2006	2007	TOTAL
1	Conseil régional	1 554 645 806	1 073 950 000	521 600 000	3 150 165 806
2	Commune de Dagana	33 800 000	25 680 000	8 880 000	68 360 000
3	Communauté rurale de Gaé	41 450 000	34 400 000	17 550 000	93 400 000
4	Communauté rurale de Mbane	32 800 000	37 400 000	32 950 000	103 150 000
5	Communauté rurale de Ronkh	28 000 000	24 800 000	12 975 000	65 775 000
6	Communauté rurale de Ross Béthio	45 100 000	29 500 000	35 725 000	110 325 000
7	Commune de Rosso Sénégal	32 000 000	3 500 000	26 350 000	61 850 000
8	Commune de Richard-Toll	25 825 000	22 525 000	27 025 000	75 375 000
9	Commune de Saint-Louis	1 800 000	28 800 000	58 900 000	89 500 000
10	Communauté rurale de Mpal	10 400 000	8 075 000	9 075 000	27 550 000

11	Communauté rurale de Gandon	27 500 000	14 900 000	6 300 000	48 700 000
12	Communauté rural de Gamadji Saré	51 000 000	34 900 000	23 775 000	109 675 000
13	Communauté rurale de Dodel	45 100 000	40 300 000	25 025 000	110 425 000
14	Communauté rural de Ndiayéne Pendao	62 600 000	30 000 000	17 575 000	110 175 000
15	Communauté rurale de Galoya	34 300 000	14 300 000	17 800 000	66 400 000
16	Communauté rurale de Pété	62 600 000	15 900 000	19 025 000	97 525 000
17	Communauté rurale de Madina Ndiathbé	26 900 000	11 100 000	28 300 000	66 300 000
18	Communauté rurale de Guédé Village	53 200 000	73 200 000	33 752 800	160 152 000
19	Communauté rurale de Mboumba	33 300 000	26 200 000	10 150 000	69 650 000
20	Communauté rurale de Aéré Lao	40 300 000	20 300 000	30 550 000	91 150 000
21	Communauté rurale de Fanaye	27 500 000	14 900 000	6 775 000	49 175 000
22	Commune de Podor	17 650 000	17 650 000	17 650 000	52 950 000
23	Commune de Niandane	20 500 000	1 850 000	1 850 000	24 200 000
24	Commune de Golléré	27 500 000	12 500 000	21 850 000	61 850 000
25	Commune de Ndioum	27 500 000	14 900 000	1 850 000	44 250 000
	Total	2 363 270 806	1 631 500 000	1 013 257 800	5 008 028 606

Source : Document programme triennal d'activités régionales, ARD Saint-Louis, 2005

Dans le domaine de l'environnement, le CDMT prévoyait d'améliorer la gestion des collectivités locales de la région de Saint-Louis par l'octroi d'une enveloppe globale de 1.869.024.000 FCFA échelonné sur trois ans (2005-2007) tel que le précise le tableau suivant :

Tableau 17 : Programme triennal d'activités régionales, secteur environnement 2005-2007

N°	Collectivité locale	2005	2006	2007	Total
1	Commune de Rosso Sénégal	12 550 000	34 430 000	11 050 000	58 030 000
2	Commune de Richard Toll	71 400 000	5 600 000	104 100 000	181 100 000
3	Commune de Dagana	7 900 000	91 600 000	7 100 000	106 600 000
4	Commune de Ndioum	13 400 000	15 600 000	15 100 000	44 100 000
5	Commune de Ndiandane	73 670 000	51 100 000	8 100 000	132 870 000
6	Commune de Golléré	12 650 000	8 350 000	11 850 000	32 850 000
7	Commune de Saint- Louis	24 000 000	50 000 000	50 000 000	124 000 000
8	Communauté rurale de Gaé	7 900 000	16 100 000	11 600 000	35 600 000
9	Communauté rurale de Mbane	14 900 000	14 600 000	15 600 000	45 100 000
10	Communauté rurale de Ronkh	23 399 000	12 850 000	10 850 000	47 099 000
11	Communauté rurale Ross-Béthio	22 825 000	58 100 000	22 600 000	103 525 000
12	Communauté rurale de Aéré Lao	26 200 000	11 600 000	9 600 000	47 400 000
13	Communauté rurale de Médina Ndiathbé	29 150 000	9 850 000	3 850 000	42 850 000
14	Communauté rurale de Mboumba	8 400 000	7 600 000	3 350 000	19 350 000
15	Communauté rurale de Gamadji Saré	61 900 000	16 600 000	41 600 000	120 100 000
16	Communauté rurale de Guédé	7 400 000	14 100 000	19 100 000	40 600 000
17	Communauté rurale de Dodel	10 900 000	14 850 000	7 850 000	33 600 000

18	Communauté rurale de Galoya	4 900 000	4 850 000	2 600 000	12 350 000
19	Communauté rurale de Pété	10 150 000	11 600 000	5 850 000	27 600 000
20	Communauté rurale de Ndiayène Pendao	6 050 000	1 400 000	7 850 000	15 300 000
21	Communauté rurale de Gandon	2 950 000	8 350 000	3 850 000	15 150 000
22	Communauté rurale de Mpal	27 650 000	6 850 000	22 350 000	56 850 000
23	Région de Saint-Louis	174 000 000	174 000 000	179 000 000	527 000 000
	Total	654 244 000	639 980 000	574 800 000	1 869 024 000

Source : Document programme triennal d'activités régionales, ARD Saint-Louis, 2005

Ce montant devait les aider à prendre en charge effectivement cette compétence souvent négligée, faute de moyens financiers suffisants, notamment certaines communes et communautés rurales. Même si le Conseil régional faisait des efforts, il faut dire que la ligne budgétaire qui lui était consacrée ne dépassait guère 3.000.000 FCFA. Ainsi, les apports financiers prévus pour 2005, 2006 et 2007, soit respectivement 654.244.000 FCFA, 639.988.000 FCFA et 574.800.000 FCFA, devaient concourir à l'atteinte des objectifs résumés ci-après :

- la préservation et la gestion durable des ressources naturelles et de l'environnement par :
- l'enrichissement et la préservation du couvert végétal. A ce niveau, la création de pépinières et de bois communautaires est particulièrement visée,
- la création et l'entretien de pare-feux pour la réduction des feux de brousse,
- la création de lavoirs, de points d'eau bétail pour une meilleure gestion des eaux du fleuve dans les localités en bordure du fleuve,
- la revitalisation des mares et la construction de bassins de rétention pour une préservation des ressources en eau,
- la sensibilisation et la capacitation des populations et des acteurs environnementaux.
- améliorer le cadre de vie par la lutte contre les pires formes de nuisances et de pollution sonores ; le relèvement des quais de fleuve ; la vulgarisation des latrines dans les zones à forte dominance de péril fécal ; la lutte contre les inondations ; l'aménagement d'espaces verts.

Il résulte des trois tableaux ci-dessus que le cumul des apports financiers du CDMT pour 2005-2007 pour les secteurs de l'éducation, de la santé et de l'environnement représentait un

total global de 19.056.772.363 FCFA si on y intègre les 127.010. 000 FCFA correspondant aux frais d'accompagnement et de suivi de la mise en œuvre.

Ainsi, il devient clair que l'abandon de la mise en œuvre du CDMT dans les collectivités locales de la région de Saint-Louis constitue un manque à gagner important qui s'élève à 18.929.762.363 FCFA pour les trois (3) secteurs ciblés. L'injection de ce montant dans ces trois secteurs devrait avoir un impact positif réel sur le développement des collectivités locales bénéficiaires. Mais, pour les raisons déjà évoquées par rapport à l'abandon du projet, cette opportunité fut ratée. En revanche, le programme national de développement local et le fond d'appui et de péréquation aux collectivités locales offrent une autre opportunité de financement pour les collectivités locales.

PARAGRAPHE 2 : L'APPORT DU PROGRAMME NATIONAL DE DÉVELOPPEMENT LOCAL (PNDL) ET DU FONDS D'APPUI ET DE PÉRÉQUATION AUX COLLECTIVITÉS LOCALES

Selon un diagnostic établi

Le développement local au Sénégal, a toujours été confronté à trois défis majeurs relatifs au cadre institutionnel, aux ressources et aux capacités des acteurs. Par rapport au cadre institutionnel, on note une faible coproduction et articulation des interventions des acteurs constitués par l'Etat, les collectivités locales, les partenaires techniques et financiers, du secteur privé et de la société civile⁵⁷⁸.

Par rapport aux ressources, les contraintes ont trait à :

- l'évolution faible du FECL par rapport au budget de l'Etat en plus de l'absence de critères consensuels de répartition ;
- l'insuffisance du fonds de dotation due à l'absence d'évaluation ;
- les problèmes de maîtrise des assiettes, de recouvrement dû à l'incivisme fiscal ;
- processus budgétaire : allocations imprévisibles et difficiles à programmer ;
- l'inefficacité et l'imputabilité diffuses au niveau du contrôle ;
- la faible coordination, harmonisation et intégration des actions.

Les faibles performances des acteurs, dues à leurs capacités organisationnelles, humaines et techniques limitées, sont également à l'origine des difficultés du point de vue du développement, de la coordination, du contrôle, de la planification et de la mise en œuvre du suivi⁵⁷⁹.

⁵⁷⁸ PNDL, *Document de présentation sur le PNDL*, 2009.

⁵⁷⁹ Ibid.

C'est l'ensemble de ces contraintes que l'Etat entendait lever à travers la mise en place du PNDL avec comme ambition de faire du Sénégal

un pays où la plateforme minimale d'infrastructures des collectivités locales est améliorée et/ou le renforcement des opportunités économiques en faveur des populations les plus pauvres se fait dans un cadre harmonisé, cohérent et intégrateur⁵⁸⁰ (cf. en annexe la présentation détaillée du PNDL).

A sa création, le PNDL est financé au moyen de contributions diverses provenant de l'Etat⁵⁸¹, d'autres bailleurs de fonds⁵⁸² et des bénéficiaires. Son montant total s'élevait à 234 milliards de FCFA réparti comme suit : 85% du coût du programme (18 milliards) étaient affectés au financement du développement local, 2% (5milliards) à l'appui à la décentralisation, 5% (12 milliards) et 8% (18 milliards) au renforcement des capacités et à la coordination.

Sa mise en œuvre est assurée à travers le Projet de Développement local participatif (PDLP), le Projet d'Appui au Développement économique local (PADEL)⁵⁸³ et le Projet d'Appui canadien (PAC)⁵⁸⁴.

Le PNDL confère aux collectivités locales d'importantes opportunités de financement de leur développement, surtout dans un contexte marqué par la raréfaction des ressources financières. L'Etat a également créé le fonds d'appui et de péréquation aux collectivités locales qui entend corriger les déséquilibres entre collectivités locales en leur faisant tirer le maximum de profit de l'exploitation minière située dans leur territoire. Pour mesurer la pertinence et portée de ces deux dispositifs de financement, il s'avère nécessaire d'étudier successivement leur apport.

⁵⁸⁰ Ibid.

⁵⁸¹ Dotations budgétaires des programmes sectoriels (PMIB), transferts financiers (FDD, FECL), Fiscalité locale / Ressources propres des collectivités locales.

⁵⁸² La banque mondiale est le premier bailleur de fonds du PNDL, elle a accordé un crédit IDA de 50 millions de dollars, dénommé Projet de Développement local participatif (PDLP) qui consolide le Programme national d'Infrastructures rurales et le Projet Fonds Développement social.

⁵⁸³ En 2008, le programme des Nations-unies pour le Développement (PNUD) et le Fonds de l'équipement des Nations Unies (FENU), ont facilité, par l'approche partenariale inclusive, l'ancrage du PADEL au PNDL. Le PADEL intervient dans la région de Louga à travers des composantes de renforcement de capacités et un Fonds de Développement Economique local (FDLE) intégré dans le Fonds de Développement local mis à la disposition des collectivités locales.

⁵⁸⁴ Le PAC /PNDL cible prioritairement les régions de Thiès, Dakar, Louga, Saint-Louis, Ziguinchor, Kolda avec un accent sur la dimension genre, la dimension environnementale, et la bonne gouvernance ; un appui conséquent aux collectivités locales, aux institutions et aux cadres de concertation, pour jeter les bases d'une bonne gouvernance institutionnelle. Il insère son intervention dans le dispositif du PNDL et envisage d'appuyer la réalisation d'infrastructures sociales de base à travers des dotations aux collectivités locales ciblées dans ses zones d'intervention suivant des modalités à affiner au démarrage du projet.

Ainsi, nous examinerons d'abord l'apport du PNDL (A), pour ensuite nous intéresser à celui du fonds d'appui et de péréquation aux collectivités locales (B).

A. L'apport du PNDL

L'apport essentiel du PNDL résulte des opportunités de financement qu'elle a su créer en faveur des collectivités locales. Ces opportunités se sont matérialisées à travers la mise en place d'un guichet de financement du développement local, en l'occurrence, le Fonds de développement local (1). Cependant, malgré les réalisations que ce fonds a permis d'effectuer, les opportunités de financement du développement local demeurent relatives (2).

1. La mise en place d'un mécanisme de financement du développement local, le Fonds de Développement économique local

L'une des grandes opportunités du PNDL réside dans la mise en place d'un fonds de développement local destiné au financement des collectivités locales de leurs activités de développement. Ce mécanisme constitue une innovation majeure dans la stratégie de relèvement des moyens financiers des collectivités locales. Le Fonds de Développement économique local (FDEL) se distingue par son mode d'intervention (a). Sa mise en œuvre a permis de réaliser des avancées significatives dans le financement du développement local (b).

a. Le mode d'interventions du FDEL

Dans le cadre de son appui au développement local, le PDLP a mis en place en 2007 un FDEL destiné à la mise en œuvre de la composante 2 du PNDL intitulée « Financement du Développement local ». Cette composante répond à un double objectif.

Le premier objectif est de fournir des ressources financières aux collectivités locales pour mettre en pratique le développement local participatif. Le second vise la mise en pratique du principe de subsidiarité pour la fourniture de services sociaux de base en mettant à profit les capacités des OCB. Ces dernières étaient appuyées dans le renforcement de capacités financières et techniques nécessaires à la mise en œuvre des sous projets intéressant plusieurs villages quartiers.⁵⁸⁵

⁵⁸⁵ Extrait du document d'évaluation du PDLP.

Les projets pouvant être financés par le FDEL doivent relever de la plateforme minimale de base et/ou des autres projets d'infrastructures identifiés de manière participative à partir du Plan local de développement qui concerne tous les secteurs de développement de la localité.

Les projets éligibles au FDEL doivent contribuer à l'amélioration des conditions de vie des populations les plus démunies et au renforcement des capacités et à la structuration des acteurs de la société civile. Plus précisément, ces projets participent aux objectifs globaux suivants :

- l'augmentation des taux de scolarisation et d'alphabétisation dans les zones d'intervention ciblées ;
- la réduction des taux de mortalité maternelle et infantile, de la malnutrition infantile, et l'accroissement des taux de consultation primaire curative et de couverture des programmes préventifs ;
- l'amélioration de l'alimentation en eau potable des populations démunies ;
- la lutte contre la désertification ;
- la sécurité alimentaire ;
- la lutte contre la pauvreté ;
- le renforcement des capacités des institutions locales ;
- la promotion de la société civile.

En outre, « tous les projets à financer devraient s'inscrire dans les objectifs et actions fixés par les Plans locaux de Développement (PLD) et faire partie des Programmes d'Investissement Prioritaire (PIP) des collectivités locales »⁵⁸⁶. Dans chaque collectivité territoriale, il est mis en place un cadre local de concertation regroupant les différentes catégories d'acteurs locaux (les élus, les représentants des villages, les femmes, les jeunes et les regroupements et associations porteuses de projets d'intérêt collectif, les services déconcentrés, les ONG, les OCB, les partenaires privés) .

Le FDEL projette d'intervenir dans les zones rurales très pauvres dans les secteurs suivants :

- l'éducation, l'enseignement pour favoriser l'accès à la formation et au savoir (salles de classes, centre de formation professionnelle) ;
- la santé pour améliorer l'accès aux infrastructures sanitaires (cases, postes, équipements sanitaires) ;
- l'hydraulique pour faciliter l'accès à une source d'approvisionnement d'eau potable (robinet / borne fontaine, forage ou puits moderne) ;
- le désenclavement pour l'accès aux pistes, aux routes et aux voies de communication ;
- l'environnement (activités de reboisement).

⁵⁸⁶ Cf. tableau des critères d'éligibilité à retenir par le FDEL en annexe.

Les interventions peuvent se faire aussi dans d'autres secteurs d'activités de la collectivité locale dans les limites des financements accordés par le PNDL et pourvu que les projets proposés répondent aux caractéristiques suivantes :

- participatives impliquant les bénéficiaires dans le projet ;
- prévus dans les documents de planification participative ;
- partenariales incluant un grand nombre d'acteurs de développement local dans le projet ;
- civiques favorisant l'émergence et la structuration des organisations de la société civile ;
- intégrés, englobant tous les secteurs dépendant les uns des autres, de manière à assurer un développement global et équilibré ;
- pilotes et porteurs d'innovation, surtout dans le domaine des activités économiques.

Les financements accordés par le FDEL privilégient des projets communautaires ou intercommunautaires d'infrastructures socioéconomiques et de services, et d'activités de conseil et de promotion économiques afin de faciliter le développement des collectivités locales, des OCB, des PME et des institutions de micro finance (IMF). Le choix porté par le PNDL sur les IMF se justifie par l'importance de ce secteur en pleine expansion au Sénégal⁵⁸⁷, mais également par son effet levier dans la lutte contre la pauvreté.

Cette intervention du PNDL à travers les IMF vise à doter ces dernières de capacités financières nécessaires pour étendre leurs services au-delà de leurs zones d'actions habituelles et couvrir les régions les plus défavorisées. Dans la perspective de faciliter l'accès des zones rurales pauvres à l'investissement, un rapprochement est envisagé entre les IMF et les collectivités locales, facilité par l'organisation des structures financières décentralisées en réseaux. Cette mise en réseau devra permettre aux IMF de disposer de branches partout en zone rurale et d'assurer la fourniture de produits financiers et de services adaptés aux besoins des populations locales cibles avec comme impact le développement des activités génératrices de revenus.

⁵⁸⁷ Avec plus de 500 points d'accès localisés dans tout le pays, aussi bien en zone urbaine que rurale, ces institutions permettent désormais d'atteindre 18% des ménages pauvres.

« Cet objectif coïncide avec la mise en œuvre de la politique de décentralisation qui poursuit, entre autres, un objectif de promotion du développement économique local par une gestion de proximité »⁵⁸⁸.

La mise en œuvre des activités retenues dans les collectivités territoriales se fait selon une démarche de contractualisation entre les différents acteurs, notamment à travers :

- des conventions de partenariat entre le programme et les collectivités locales ; les collectivités locales et les OCB ; les collectivités locales et les services déconcentrés de l'Etat ;
- des protocoles d'accord entre le programme et les services centraux de l'Etat, entre le programme et d'autres partenaires ;
- des conventions de financement entre le programme et les collectivités locales et entre les collectivités locales et les OCB ;
- des contrats entre les collectivités locales et les prestataires privés⁵⁸⁹.

En tant que maîtres d'ouvrage des investissements réalisés dans leurs localités, les collectivités locales sont responsabilisées tout au long du processus, c'est-à-dire de la demande de financement à la réception définitive de l'ouvrage réalisé.

Cependant, elles peuvent déléguer leur maîtrise d'ouvrage à une organisation intercommunautaire ou communautaire de base. C'est le cas lorsque que l'infrastructure à réaliser est inscrite au plan d'investissement et ne concerne qu'une partie de la population ou lorsque l'ouvrage est mis en concession afin que les produits réalisés puissent servir à sa maintenance ou à assurer sa pérennité. Cette délégation engage la responsabilité du maître d'ouvrage délégué.

Les financements octroyés par le PNDL à travers le FDEL ont permis de réaliser des avancées significatives dans la prise en charge du développement local.

b. Des avancées significatives dans le financement du développement local

L'octroi des premières conventions de financement a permis de d'atteindre des résultats appréciables dans le financement du développement local.

⁵⁸⁸ Note de presse 14/09, signature de la première génération de convention de financement entre le PNDL et huit structures financières décentralisées, www.pndl.org.

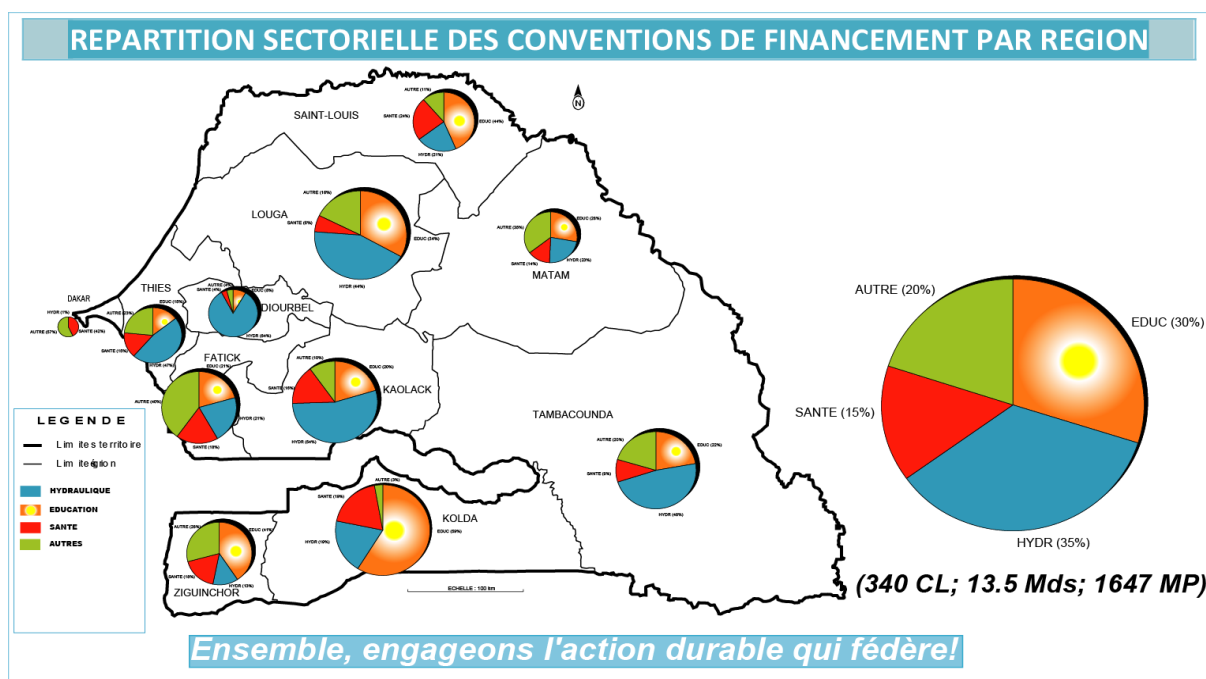
⁵⁸⁹ *Evaluation et Révision du Manuel de Fonds de Développement local, étude sur les principaux domaines ou types d'investissements et opérations éligibles au FDEL* (propositions), PADEL, PNDL, octobre 2009, p. 5.

Entre 2006 et 2008, des conventions de financement ont été signées avec 340 collectivités locales dont (321 Communautés rurales et 49 communes) pour un montant global de 13.496.044.901 FCFA entre 2006 et 2008. A cela s'ajoute la mobilisation du FECL pour un montant de 3.870.275.857 FCFA, de l'IDA pour 5.780.544.821 FCFA et des collectivités locales pour un montant de 1.089.079.688 FCFA. 147 micro projets ont été inscrits au niveau des Plans annuels d'Investissements (PAI) en 2009 et 472 entièrement exécutés à cette date dont 451 réceptionnés.

Par ailleurs, des contrats ont été signés entre les collectivités locales et les prestataires pour un montant de 6.659.989.992 FCFA, soit un taux d'exécution des conventions de 49%. Le décaissement effectué représente 3.718.508.653 FCFA, soit 56% par rapport aux contrats. Il a aussi été procédé à la réception provisoire des travaux pour un linéaire de 882,4 km de pistes au niveau de 68 communautés rurales et la construction en linéaire de 1224,4 km dans le cadre du Projet Pistes communautaires et Désenclavement ⁵⁹⁰.

Les schémas ci-dessous résument de manière particulièrement significative les réalisations effectuées en termes de répartition sectorielle des conventions de financement par régions (carte 1), de situation d'exécution des conventions financières par région (carte 2), de présentation de microprojets par secteur et région (carte 3) et d'état des lieux des conventions de financement (carte 4).

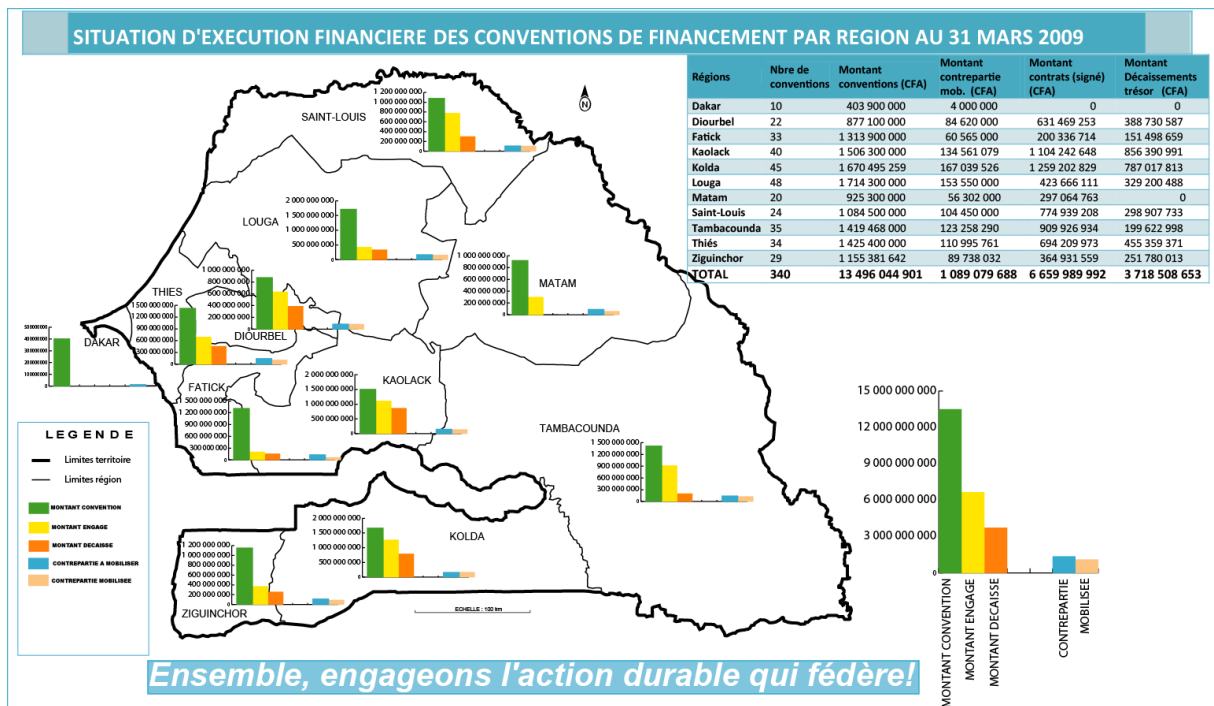
Carte 1: Répartition sectorielle des conventions de financement par région



Source : PNDL octobre 2009

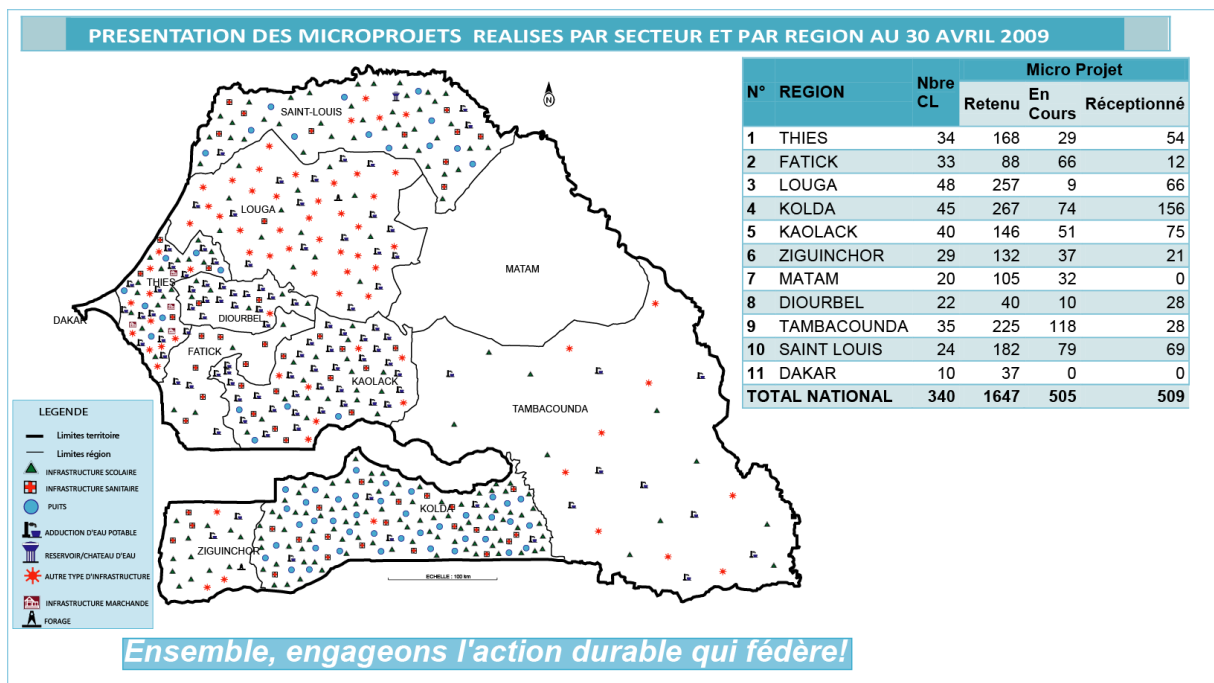
⁵⁹⁰ Note de presse 06/09, le PNDL tire les enseignements des premières conventions de financement, PNDL, 2009.

Carte 2 : Situation d'exécution financière des conventions de financement par région



Source : PNDL 2009

Carte 3: Présentation des microprojets réalisés par secteur et par région



Source : PNDL 2009

Schémas 2 : Etat des lieux des conventions de financement sur la période 2005-2009

ETAT DES LIEUX DES CONVENTIONS DE FINANCEMENT	
Montant conventions	13,496,044,901 (CFA)
Montant contrepartie mobilisé	1,089,079,688 (CFA)
Montant FECL mobilisé	3,870,275,857 (CFA)
Montant IDA mobilisé	5,780,544,821 (CFA)
Montant total mobilisé	10,739,900,366 (CFA)
Taux de mobilisation	79.58%
Montant contrats (signé)	6,659,989,992 (CFA)
Montant Décaissements trésor	3,718,508,653 (CFA)

PNDL 26

Source : PNDL 2009

D'autres progrès ont été réalisés par le PNDL dans la période 2005-2011 avec la mise en place du FDEL. Les budgets d'investissements des collectivités locales se sont accrus de 66.000.000 FCFA, soit 22.000.000 FCFA par cycle de financement. Les réalisations effectuées concernent principalement trois secteurs prioritaires, à savoir l'eau, l'éducation et la santé. Le détail de ces réalisations se présente ci-dessous :

Entre avril 2007 et décembre 2011, des résultats probants ont été atteints dans le domaine de l'accès aux services sociaux de base, en termes de réalisation de microprojets, de construction d'infrastructures et de fourniture de services publics de base avec des investissements conséquents de 9,6 milliards FCFA dans l'accès à l'eau (avec 1104 km de réseau d'adduction d'eau potable et 1060 bornes fontaines, le fonçage de 394 puits, la réalisation de 21 abreuvoirs, 8 châteaux d'eau, 38 forages, l'équipement de 24 forages), 8,7milliards dans le secteur de l'éducation avec la construction de 903 salles de classe dont 706 équipées, l'équipement de 248 salles de classe, la réhabilitation de 117 salles de classe, la réalisation de 137 blocs d'hygiène, la clôture de 131 établissements scolaires ; 4,8 milliards dans le domaine de la santé avec la construction de 74 postes de santé dont 49 équipés, la réalisation de 285 cases de santé dont 240 équipées, la réalisation de 38 maternités, la construction de 33 logements infirmiers chefs de poste, la réalisation de 63 établissements de santé ; et 4,8 milliards injectés dans les activités socioéconomiques, avec la construction de 25 foyers de jeunes, 5 foyers de femmes, 24 halls de marché, 202 souks, 269 équipements communautaires, 9 équipements administratifs, 65 équipements sportifs et la réhabilitation de 11 foyers jeunes et femmes, 280 équipements d'allègement de travaux de femmes (moulins, équipements

agricoles), la réalisation de 45 magasins de stockage, de 88 parcs à vaccination, de 27 abattoirs et de 19 fourrières).

L'accès aux services sociaux de base a été aussi facilité par la réalisation de 12000 km de pistes. Le projet a également participé à l'émergence du secteur privé local. Plus de 31 milliards de FCFA en contrats ont été signés avec les collectivités locales et les capacités d'interventions des services financiers décentralisés grâce à la mobilisation de 300 millions de FCFA au profit de 15 d'entre eux. D'autres réalisations ont également été notées dans le domaine du renforcement des capacités des acteurs de la décentralisation et du développement local et la production d'outils de planification⁵⁹¹.

Ces réalisations ont largement contribué à la prise en charge des besoins des populations locales dans le domaine de l'accès aux services sociaux de base. Selon les résultats de l'enquête⁵⁹² de satisfaction du projet de développement local participatif réalisé par le cabinet SOTERCO, « au niveau des ménages dans leur majorité (68%), les personnes sachant que des réalisations ont été faites par le PNDL pensent que ces dernières répondent entièrement à leurs besoins »⁵⁹³.

Cependant, malgré toutes ces réalisations, le financement du développement local reste encore confronté à des difficultés.

2. Des opportunités de financement relatives

Si le PNDL a permis de réaliser de grands progrès dans le financement du développement local à travers la mise en place d'un fonds de développement local, il convient de faire remarquer que son impact réel sur les collectivités locales reste limité (a). Il en résulte que le financement du développement local reste toujours un défi à relever (b).

a. Les limites par rapport au FDEL

Dans sa mise en œuvre, le FDEL est confronté à des difficultés d'ordre divers qui ont considérablement limité son élan. Ces difficultés diagnostiquées par les acteurs locaux se déclinent comme suit:

⁵⁹¹ Bonnes pratiques du développement local, l'itinéraire du PNDL, 2009, p. 7.

⁵⁹² Cette enquête a été menée dans les dix (10) régions sur les quatorze que compte le Sénégal pour faire ressortir la perception des bénéficiaires du PDL, mais aussi les atouts et les faiblesses de la mise en œuvre du PNDL.

⁵⁹³ Bulletin électronique d'information du PNDL, N° 12, juillet- septembre 2011, p. 2.

- faible capacité d'absorption des financements par les collectivités locales. Celle-ci a été surtout notée durant la signature des premières générations de convention de financement. A titre illustratif, dans la région de Saint-Louis, seules 7 Collectivités locales sur 19 ont atteint un taux d'exécution de 80% durant cette phase et ont pu bénéficier de la signature d'une deuxième convention de financement ;
- retard dans la mobilisation des contreparties ;
- lenteur dans le décaissement des fonds par le Trésor ;
- indisponibilité de la plupart des services techniques à participer à la mise en œuvre des activités financées par le FDEL⁵⁹⁴. L'absence du Trésor qui ne participait pas aux travaux de la commission des marchés a été particulièrement déploré par l'ARD de Saint-Louis ;
- irrégularité dans la mise à disposition des situations financières des projets par les perceptions ;
- sous-estimation des coûts des projets ;
- absence d'études de faisabilité pour certains projets ;
- difficulté au niveau du pilotage liée à l'absence d'agents d'appui dans la mise en œuvre ;
- difficulté de suivi de la mise en œuvre induite par la limitation des déplacements sur le terrain en raison d'insuffisance de moyens matériels des structures impliquées dans le suivi des chantiers ;
- faible capacité technique des entrepreneurs ;
- faible prise en compte de la dimension environnementale et sociale dans les projets par les collectivités locales.

Au-delà de ces difficultés, le FDEL est quelque peu restrictif. Deux raisons justifient ce constat. La première est qu'il ne couvrait que 340 collectivités locales sur 551 que comptait à l'époque le Sénégal, soit un total de 211 laissées en rade. Dans ce lot, figuraient les régions,

⁵⁹⁴ Les services déconcentrés de l'Etat doivent participer à côté de l'ARD à l'exécution des activités prévues dans le cadre du PNDL, mais leur absence plombe souvent celle-ci.

qui étaient les niveaux de mise en cohérence du développement local⁵⁹⁵. Il en est également de même des communes, dont seulement 49 bénéficient du PNDL⁵⁹⁶.

La seconde raison est relative aux domaines dans lesquels sont éligibles les projets financés par le FDEL. Sur tous les secteurs de développement que comptent les collectivités locales, seuls quatre (4) sont privilégiés à savoir l'éducation, la santé, l'hydraulique et l'environnement. Même si les 3 secteurs ciblés relèvent des secteurs clés⁵⁹⁷ du développement local, il reste que les autres secteurs non éligibles demeurent tout aussi importants dans la réalisation du développement local. La liberté aurait dû être laissée aux collectivités locales pour la détermination des secteurs d'interventions prioritaires du FDEL, afin d'être plus conforme au principe de la libre administration. Mais, en procédant tout autrement, le PNDL a empêché les collectivités locales d'exercer leur liberté de choix par rapport au financement de leur développement local.

Les réalisations effectuées par le FDEL dans le domaine de l'accès des services sociaux de base restent en deçà des besoins des cibles. Ainsi, l'enquête de satisfaction du PDLP révèle que 26,9% des personnes interviewées disent que les infrastructures réalisées sont insuffisantes. Des observations ont également concerné la mauvaise qualité de certaines réalisations et l'insuffisance des équipements. Ces points de vue traduisent une seule constante, à savoir la faiblesse du budget alloué au FDEL. Ainsi, le financement du développement local reste toujours un défi à relever.

b. Le financement du développement local, un défi toujours à relever

Malgré la consistance de l'enveloppe allouée au FDEL (340 milliards en 2009), et les avancées significatives qu'elle a permis de réaliser par le financement de secteurs clés du développement local⁵⁹⁸, le FDEL reste insuffisant par rapport aux besoins des populations locales cibles. A ce propos, 31,2% des personnes interrogées lors des enquêtes de satisfaction sur le PDLP pensent qu'il faut davantage de ressources financières, en termes

⁵⁹⁵ Aujourd'hui avec la suppression des régions comme collectivité locale, les conseils départementaux qui les ont remplacés sont laissés en rade par le PNDL. Ainsi, ils ne bénéficient pas du financement du FDEL.

⁵⁹⁶ Avec l'augmentation des collectivités locales découlant de l'Acte III de la décentralisation, le nombre de collectivités locales laissées pour compte va s'élargir.

⁵⁹⁷ Les trois (3) secteurs font parties des objectifs cibles des ODD.

⁵⁹⁸ Cf. développements antérieurs consacrés aux avancées significatives réalisées par le FDL.

d'investissements et d'appuis. Cela montre en d'autres termes que les besoins à couvrir restent immenses dans les domaines de l'hydraulique, de la santé, de l'éducation ou de l'électrification rurale.

Il en ressort que le « FDEL n'a apporté aux collectivités locales qu'une solution partielle au financement de leur développement. Des secteurs entiers du développement local attendent de recevoir des financements ». ⁵⁹⁹ Ainsi, la problématique du financement du développement local reste un défi à relever.

Si cela s'est passé ainsi, c'est parce que certaines des missions confiées au PNDL dans le cadre de la mise en œuvre de la composante 2 « le financement du développement local », notamment l'adaptation et l'amélioration des mécanismes opérationnels pour l'accroissement des ressources financières des collectivités locales, n'ont pas été réalisées. Ce volet comportait :

- l'appui institutionnel à apporter aux acteurs en charge de la fiscalité pour une déconcentration de la chaîne fiscale. Cet appui devait se traduire par une meilleure, une plus grande responsabilisation des élus locaux dans la chaîne fiscale et une meilleure implication des agents chargés du recouvrement ;
- la définition des mécanismes de mobilisation des ressources et de rationalisation des relations des collectivités locales avec les entreprises intervenant à l'échelle de leur territoire et les sociétés concessionnaires. L'objectif étant de favoriser une meilleure mobilisation des ressources fiscales à travers une promotion du partenariat public-privé et l'incitation à un plus grand civisme fiscal ;
- la révision de la nomenclature budgétaire des collectivités locales, afin de faciliter un meilleur exercice de compétences transférées. Cette nomenclature demeure inadaptée aux réalités financières des collectivités locales, surtout par rapport au contexte institutionnel nouveau issu de l'Acte III de la décentralisation ;
- une amélioration des circuits financiers des transferts financiers de l'Etat et un allègement des procédures de décaissement au niveau du Trésor public. A ce niveau, il est toujours noté une longueur des circuits des transferts financiers avec un retard dans la mise à disposition des fonds ;
- l'harmonisation des mécanismes de financement des collectivités locales dans le cadre des projets d'appui. Ce pari reste à réaliser tout comme la mise en place d'un fonds unique d'investissement des collectivités locales ⁶⁰⁰.

⁵⁹⁹ C'est le cas des secteurs non financés par le FDEL comme le sport, l'action sociale, la culture, les loisirs, etc.

⁶⁰⁰ C'est dans le but d'éviter la dispersion des ressources dans le financement du développement local, qu'il a été proposé la mise en place de ce fonds.

S'agissant de la promotion de la mobilisation des ressources financières des collectivités locales⁶⁰¹, les réalisations restent limitées.

Par exemple, dans la région de Saint-Louis⁶⁰², les activités menées par le PNDL à travers l'ARD ont consisté en l'organisation de séances d'information et de sensibilisation sur la connaissance du potentiel fiscal. Dans les autres régions, la situation n'est guère meilleure. Partout, il est noté une faible exécution de la promotion de la mobilisation des ressources fiscales. Et sans moyens financiers suffisants et adéquats, il est difficile pour les collectivités locales de remplir correctement leur fonction de développement local.

Il est clair que c'est à travers une prise en charge effective de cette problématique que la question du financement du développement local pourra trouver une solution durable dans les collectivités locales. A cet effet, le PNDL doit lui porter une plus grande attention en l'érigeant au rang de priorité dans ses interventions.

En attendant que cette question soit définitivement réglée, les collectivités locales doivent continuer à se battre pour trouver les ressources nécessaires pour financer leurs projets de développement. Le fonds de péréquation et d'appui des collectivités locales pourraient leur fournir les moyens dont elles ont besoin.

B. L'apport du fonds de péréquation et d'appui aux collectivités locales

Dans l'optique de renforcer les moyens financiers des collectivités locales, l'Etat a mis en place un fonds de péréquation et d'appui aux collectivités locales à travers la loi n° 2003-36 du 24 novembre 2003. A la différence des fonds déjà existants (FDD et FECL), ce fonds vise particulièrement à corriger les déséquilibres entre collectivités locales en instaurant une péréquation entre elles suivant le principe de solidarité. Mais, malgré cette volonté affichée par les pouvoirs publics, ce fonds demeure encore inefficace dans sa mise en œuvre. Ainsi, il s'avère nécessaire d'examiner d'abord les fondements et le mode de répartition de ce fonds (1) pour ensuite s'interroger sur son inefficacité (2).

⁶⁰¹ Il s'agit de l'une des plus grandes préoccupations des collectivités locales. C'était aussi la thématique sur laquelle était plus attendu le PNDL.

⁶⁰² Ces activités ont particulièrement concernées les ex communautés rurales de Mpal, de Ronkh et de Ndiabène Gandiol.

1. Les fondements et le mode de répartition du fonds de péréquation et d'appui aux collectivités locales

Pour mieux appréhender le fonds de péréquation et d'appui aux collectivités locales, il convient de l'étudier à travers ses fondements et ses objectifs (a), mais aussi son mode de répartition (b).

a. Les fondements et les objectifs du Fonds

Le secteur minier est en plein essor au Sénégal. Les collectivités locales abritent plusieurs sites d'exploitation, marqués par la présence de multinationales et de compagnies et/ou de sociétés juniors sénégalaises. Malgré l'importance des capitaux qu'elle mobilise dans la recherche et l'exploitation industrielle et semi industrielle, cette activité ne profitait guère aux populations locales. Celles-ci étaient pour la plupart confrontées à une extrême indulgence résultant d'un défaut d'accès aux services sociaux de base, de la faiblesse des revenus économiques, de l'analphabétisme, de l'enclavement ; sans compter les effets néfastes de toutes sortes qu'elles subissaient à cause de l'exploitation (pollution, dégradation de l'environnement, maladies, etc.). De plus, « la faiblesse des capacités techniques et financières des collectivités locales et leurs difficultés de mobilisation des fonds entravent la bonne exécution des lignes d'actions identifiées dans les documents de planification locaux »⁶⁰³.

Face à cette situation qu'elles considèrent comme injuste, populations locales et collectivités locales de ces zones, appuyées parfois par certaines organisations de la société civile⁶⁰⁴, ont revendiqué que ces sociétés minières puissent participer au financement de leur développement à travers une prise en charge de la demande sociale. Kédougou⁶⁰⁵ a été le point de cristallisation de ces revendications, qui ont causé dans cette localité de violentes émeutes en 2009.

Donnant suite à ces revendications, l'Etat du Sénégal a mis en place un Fonds de Péréquation et d'Appui aux collectivités locales à travers le décret n° 2009-1334 du 30 novembre 2009. Ce

⁶⁰³ Plateforme des acteurs non étatique, antenne régionale de Tambacounda, plaidoyer sur le Fonds social minier, p. 8.

⁶⁰⁴ C'est le cas de l'ONG « La Lumière » dans la région de Kédougou.

⁶⁰⁵ Kédougou est une région minière située à l'Est du Sénégal. Elle abrite plusieurs chantiers d'exploitation minière (fer, or etc.).

fonds est alimenté par un pourcentage prélevé sur les ressources annuelles, tirées des opérations minières⁶⁰⁶. Ce fonds a pour objet de contribuer à l'amélioration des conditions de vie des populations locales en leur faisant tirer profit des retombées relatives aux activités d'exploitation minière. Spécifiquement dans la région de Kédougou, l'Etat a négocié, sur la base d'une convention avec les sociétés minières, un fonds social minier qui a donné lieu à un programme social minier.

En outre, « le fonds de péréquation et d'appui aux collectivités locales participe au renforcement des moyens financiers des collectivités locales hôtes par le relèvement de leurs capacités d'investissement ». ⁶⁰⁷ Enfin, « ce fonds contribue à l'instauration d'une gouvernance transparente des ressources tirées de l'exploitation minière ». ⁶⁰⁸

Les fondements et les objectifs du fonds de péréquation et d'appui aux collectivités locales étant connus, il convient d'examiner, ci-dessous, son mode de répartition.

b. Le mode de répartition du fonds de péréquation et d'appui aux collectivités locales

Si on se réfère au décret portant création et fixant le taux et les modalités de répartition du fonds de péréquation et d'appui aux collectivités locales, le fonds de péréquation et d'appui aux collectivités locales est réparti en deux dotations : une dotation de péréquation aux collectivités locales (60%) et une dotation d'appui aux collectivités locales des régions circonscrites administratives abritant les opérations minières (40%). Le montant total de ces dotations en 2009 représente respectivement 343.095.864 FCFA et 228.730.576 FCFA sur un total du fonds estimé à 2.859.132.198 FCFA.

Tandis que la dotation de péréquation aux collectivités locales est versée au fonds d'équipement des collectivités locales, le montant alloué à l'appui aux collectivités locales, situées dans les régions en tant que circonscriptions administratives abritant des opérations

⁶⁰⁶ Voir ci-dessus développements consacrés au mode de répartition du fonds de péréquation et d'appui aux collectivités locales.

⁶⁰⁷ L'article premier de l'arrêté interministériel n° 013170 du 29 -11- 2011 portant répartition du FPACL tiré à partir des ressources annuelles provenant des opérations minières au titre de l'année 2009, précise que la quote part des dites ressources à verser aux fonds de péréquation et d'appui aux collectivités locales est strictement destiné à l'équipement des collectivités locales.

⁶⁰⁸ Pendant longtemps, la gestion de ces ressources était entourée d'un voile opaque. Les collectivités locales tout comme les populations locales ignoraient leur montant et leur destination.

minières, est défini suivant des critères pour chaque région. Les critères définis par l'arrêté 013170 du 29 novembre 2011 portant répartition du fonds de péréquation et d'appui aux collectivités locales pour l'année 2009 sont les suivants :

- pour les collectivités locales abritant le(s) site(s) des opérations minières dans la région, la dotation est égale à vingt pour cent (20%) du montant affecté à la région multiplié par la demie somme des pourcentages (%) de contribution⁶⁰⁹ de la collectivité et de la taille de leur population⁶¹⁰ ;
- pour les autres communautés rurales de la région, la dotation est égale à trente deux (32%) du montant affecté à la région multiplié par le pourcentage de la taille de leur population dans ces autres collectivités locales ;
- pour les autres communes de la région, la dotation est égale à 32% du montant affecté à la région multiplié par pourcentage de leur population dans ces autres communes ;
- pour la région collectivité locale, la dotation est égale à 16% du montant affecté à la région.

Sur la base des critères ci-dessus définis, la répartition de cette dotation était établie en 2009 comme suit :

⁶⁰⁹ Le pourcentage de la contribution des collectivités locales abritant les opérations minières est indiqué dans le tableau annexé à l'arrêté interministériel portant répartition de la dotation d'appui du fonds de péréquation et d'appui aux collectivités locales tiré à partir des ressources annuelles provenant des opérations minières au titre de l'année 2009.

⁶¹⁰ La taille de la population est déterminée par l'Agence nationale de la statistique et de la démographie (ANSD) sur la base des recensements déjà effectués.

**Tableau 18 : Répartition de la dotation d'appui à l'équipement des collectivités locales
des régions circonscriptions administratives abritant des opérations minières**

N°	REGIONS	MONTANTS
1	Dakar	23.381.425
2	Diourbel	45.600
3	Fatick	215 328
4	Kaffrine	713.292
5	Kaolack	831. 708
6	Kédougou	254.176. 387
7	Kolda	89.400
8	Louga	6.600
9	Matam	54.600
10	Saint-Louis	2.476.248
11	Sédhiou	-
12	Tambacounda	1.367.880
13	Thiès	59.647.395
14	Ziguinchor	90.000
TOTAL		343.095.864

Source : Arrêté n° 01370 du 29 novembre 2011 portant répartition du fonds de péréquation et d'appui aux collectivités locales pour l'année 2009

Si l'Etat a fait l'effort de mettre en place un fonds de péréquation et d'appui aux collectivités locales et pris un arrêté de répartition de ce fonds en 2009, il faut tout même signaler que ce fonds a été ineffectif parce que l'arrêté de répartition qui lui servait de support n'a pu être appliqué.

2. L'ineffectivité du fonds de péréquation et d'appui aux collectivités locales

Si le fonds de péréquation et d'appui aux collectivités locales est resté inefficace depuis sa création, cela est dû en partie à son mode de répartition inopérant (a). Par ce fait, l'Etat a raté une occasion d'effectuer une péréquation entre collectivités locales (b).

a. Le mode de répartition inopérant

Selon les critères fixés par l'arrêté n° 01370 du 29 novembre 2011 portant répartition du fonds de péréquation et d'appui aux collectivités locales pour l'année 2009, la répartition de la dotation d'appui à l'équipement des collectivités locales des régions abritant les opérations minières permet de distinguer 4 cas de figures différents: il y a d'abord la région de Kédougou qui bénéficie de la plus importante dotation, 254.176 387 FCFA. Celle-ci est suivie par la catégorie de régions dont le montant des dotations varie entre 59.649.375 et 2.476.248 FCFA. Il s'agit notamment des régions de Thiès (59.649.375 FCFA), de Dakar (23.381.425 FCFA) et de Saint-Louis (2.476.248 FCFA). Ensuite, arrive une troisième catégorie de régions dont les dotations passent de faibles à très faibles avec des bornes variant de 831.708 FCFA (région de Kaolack) à 6.600 FCFA (région de Louga). La région de Sédhiou figure en queue de peloton avec zéro dotation.

Sur la base de cette classification opérée, il apparaît que le montant des dotations allouées aux régions dans le cadre du fonds d'appui à l'équipement des collectivités locales est globalement faible. A part la région de Kédougou qui reçoit la dotation la plus importante (254.176.387 FCFA), la part réservée aux régions reste quasiment dérisoire. C'est le cas par exemple des régions de Louga, de Diourbel, Matam, Kolda et Ziguinchor qui étaient respectivement pourvues de 6 600, 45 000, 54 600, 89 400 et de 90 000 FCFA. Avec les montants assez dérisoires alloués à ces régions, on pouvait se demander comment elles pourraient assurer un équipement quelconque. Avec ces montants, il était clair que les collectivités locales ne pouvaient rien y réaliser, surtout en matière d'investissement qui nécessitait beaucoup de ressources financières. En raison des limites qu'elle comportait, la répartition de la dotation d'appui à l'équipement des collectivités locales des régions abritant les opérations minières, proposée par l'arrêté n° 01370 du 29 novembre 2011, était irréaliste. Cet irréalisme explique probablement l'ineffectivité du fonds de péréquation et d'appui aux collectivités locales. L'Etat, conscient de la faiblesse des montants alloués aux collectivités locales, parce que ne pouvant leur permettre d'atteindre les objectifs assignés dans le cadre de ce fonds, a préféré tout simplement surseoir à sa mise en œuvre. Les collectivités locales n'ont

pas non plus manqué de faire connaître leur déception par rapport à la clé de répartition de ce fonds.

L'ineffectivité du fonds de péréquation et d'appui des collectivités locales remet en cause la pertinence du mode de calcul qui a été appliqué par l'Etat pour sa répartition. Ce mode de calcul qui semble expliquer l'ineffectivité du fonds ne militait pas en faveur d'une répartition conséquente de ce fonds au profit des collectivités locales.

Pour donner des chances d'exécution à ce fonds, l'Etat a tout intérêt à revoir la clé de répartition appliquée pour le calcul de la dotation de péréquation aux collectivités locales, et de la dotation d'appui à l'équipement des collectivités locales des régions circonscrites abritant des opérations minières. Cette révision s'impose, afin de permettre au fonds de jouer pleinement son rôle à la fois de péréquation et d'appui à l'équipement des collectivités locales. Ainsi, l'Acte III de la décentralisation, initié par l'Etat en 2013, constitue une excellente opportunité pour lui de reconsidérer ce fonds dans ses différents aspects à l'effet d'en faire un puissant levier de financement du développement local. Cela est d'autant plus nécessaire que la pertinence de ce fonds ne souffre d'aucune contestation de la part des acteurs de la décentralisation dans leur ensemble (collectivités locales, populations locales, partenaires au développement, etc.).

L'inapplication du fonds de péréquation et d'appui à l'équipement des collectivités locales a conduit à une péréquation manquée.

b. Une péréquation manquée

Avant l'avènement du fonds de péréquation et d'appui aux collectivités locales en 2009, la péréquation au Sénégal n'était assurée par l'Etat qu'à travers le Fonds de dotation de la décentralisation. Il s'agissait d'un mécanisme de péréquation verticale qui devait aider au fonctionnement courant des collectivités locales en compensant les accroissements des charges résultants des transferts de compétences effectués par l'Etat au profit des collectivités locales. Jusqu'ici, il n'existait pas dans les collectivités locales partageant un même territoire⁶¹¹ un dispositif de péréquation horizontale qui permettait aux plus nanties de mettre

⁶¹¹ Entendu au sens de zone éco- géographique pertinent pour promouvoir le développement de toutes les potentialités du territoire en question.

à la disposition des plus défavorisées une partie de leurs ressources, afin de les aider à supporter l'effort de développement.

C'est ce type de solidarité entre collectivités locales que l'Etat voulait promouvoir à travers le fonds de péréquation et d'appui à l'équipement des collectivités locales. Contrairement au FDD, qui est entièrement pourvu par l'Etat à travers 5% de la TVA, prélevé chaque année au titre du budget de l'Etat, le fonds de péréquation et d'appui aux collectivités locales est alimenté par une partie des ressources fiscales provenant des opérations minières représentant 20% de ces ressources. Par ailleurs, il est prévu pour la constitution de ce fonds une contribution des collectivités locales abritant les opérations sur la base d'un pourcentage défini par le décret de 2009 portant création de ce fonds pour chaque collectivité locale. A travers cette contribution, l'Etat organise la solidarité entre collectivités locales. Ainsi, celles qui abritent le plus grand nombre d'opérations minières, à l'intérieur d'une même région circonscription administrative, cotiseront plus que celles qui en accueillent moins. Par exemple, dans la région de Kédougou, les contributions des collectivités locales abritant des opérations minières, définies par l'arrêté de répartition du fonds en 2009 se présentaient comme suit: 0,4%, commune de Kédougou, contre respectivement 0,2%, 0,14%, 0, 12%, 0, 07%, 0,2% et 99, 58% pour les communautés rurales de Madina Baffé, de Tomboroncoto, de Missirah Sirimana, de Khossanto, de Bembou et de Sabadola.

Ensuite, la dotation de la péréquation était répartie entre collectivités locales suivant le principe de solidarité. A travers la mise en œuvre de ce fonds, l'Etat du Sénégal prévoyait de corriger les déséquilibres entre collectivités locales en instaurant entre elles une solidarité active. Mais, il faut déplorer que ce mécanisme de péréquation horizontale, qui était une première au Sénégal, n'ait pu s'exercer à cause de l'ineffectivité du fonds. Il s'agit là d'une occasion manquée de tester un nouveau mécanisme de péréquation.

Ainsi, pour rendre effectif ce fonds qui est d'actualité surtout dans le contexte de l'Acte III de la décentralisation, il est nécessaire que l'Etat revoie à la hausse le pourcentage des ressources fiscales affecté à l'alimentation du fonds. Au lieu des 20% actuellement prévus, l'Etat pourrait consacrer 50% au moins des ressources fiscales provenant des opérations minières à l'alimentation du fonds de péréquation et d'appui aux collectivités locales. Il devrait aussi procéder à la révision de son mode de répartition en veillant à ce qu'il soit plus rationnel et réaliste.

CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE

Au terme de cette première partie, il apparaît, au regard des textes de lois régissant les finances locales et de la pratique, que le système financier local sénégalais souffre de nombreuses imperfections (limites) qui l'empêchent de jouer son rôle de support du développement local. Malgré les nombreuses réformes intervenues au plan financier, politique et institutionnel de l'indépendance à nos jours, le système financier des collectivités locales sénégalaises est resté traditionnel, faisant fi des valeurs de performance.

Ses limites sont nombreuses et relèvent de plusieurs ordres. Ainsi, se pose d'un point de vue institutionnel, la question du statut de l' élu local et celle de l'absence d'une administration moderne capable de propulser le développement local. Cet aspect est d'autant plus important qu'il influe négativement sur la prise en charge des préoccupations d'ordre financier.

En effet, les collectivités locales sénégalaises sont dépourvues d'une autonomie financière réelle ; ce qui les maintient dans une dépendance vis-à-vis de l'Etat qui pourvoit à l'essentiel de leurs ressources financières, puisqu'investi de tous les pouvoirs en matière fiscale. Cette concentration des pouvoirs entre les mains de l'Etat les prive de toute liberté de décision en matière financière et fiscale sans compter l'existence d'une tutelle financière qui pèse fortement sur elles.

Par ailleurs, les méthodes de gestion dont elles font usage ont du mal à leur garantir une bonne mobilisation des ressources internes et externes. Elles ne leur assurent non plus une utilisation rationnelle de celles-ci qui restent enfermées dans le respect des règles de procédure au détriment d'une quête de résultats.

Pour pallier ces limites, l'Etat a initié une série de réformes tendant à rendre plus fonctionnel le système financier local. Parmi les réformes engagées figurent celle de 2004 et celle de 2012, qui contribuaient toutes à une meilleure maîtrise des collectivités locales de leur potentiel fiscal et à l'optimisation du recouvrement par la réduction de la pression fiscale et la simplification de la procédure fiscale.

A côté de cette réforme fiscale, l'Etat s'est aussi inscrit dans une dynamique d'incitation financière à travers d'abord la volonté de rationaliser la planification et la gestion financière locale par l'introduction à titre expérimental du cadre des dépenses à moyen terme (CDMT) dans certaines collectivités locales du Sénégal. Cette mesure a été complétée par la mise en

place d'autres mécanismes de financement du développement local, notamment le PNDL et le fonds de péréquation et d'appui aux collectivités locales.

Cependant, malgré leur caractère novateur, ces réformes n'ont permis aux collectivités locales que de réaliser peu de progrès dans la prise en charge de leurs missions. Ainsi, le financement du développement continue de se poser en défi à relever.

Ces échecs rendent nécessaires l'adoption d'autres réformes pour consolider les acquis et amorcer de véritables ruptures dans la perspective en s'inscrivant dans une approche de gestion axée sur les résultats. C'est l'objet de la seconde partie.

SECONDE PARTIE
UN SYSTÈME EN VOIE DE RÉFORMATION

Le diagnostic des finances locales effectué dans la première partie met en évidence un système financier local sénégalais peu performant. Les faiblesses du système tiennent essentiellement à une maîtrise limitée de l'espace financier local et à une aptitude insuffisante des collectivités locales à la gestion financière.

Pour inscrire les collectivités locales dans une démarche de performance, il est nécessaire de procéder à la réforme du système financier local. Cette réforme devrait s'orienter vers le renforcement des moyens et des capacités d'intervention des collectivités locales et l'adoption d'une gestion financière modernisée. En ce sens, il convient de noter que l'Etat est en train d'initier un ensemble de réformes dans le cadre de l'Acte III de la décentralisation visant à améliorer les mécanismes de financement des collectivités locales et leur système de gouvernance budgétaire.

Cependant, d'autres réformes sont aussi nécessaires pour rendre plus performant le système financier local.

Ainsi, on abordera ces réformes à travers une rationalité suggérée (chapitre 1) et une gestion modernisée (chapitre 2).



CHAPITRE 1
UNE RATIONALITÉ SUGGÉRÉE

S'il est presque unanimement admis que le système financier local doit faire l'objet d'une réforme afin de permettre aux collectivités locales de répondre correctement à leur mission de développement local, cette réforme devrait privilégier un renforcement de l'autonomie financière des collectivités locales (Section1) et une liberté accrue en leur faveur (Section 2).

SECTION 1

LE RENFORCEMENT DE L'AUTONOMIE FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS LOCALES

L'autonomie financière en tant que corollaire du principe de la libre administration des collectivités locales, constitue la pierre angulaire de la décentralisation. C'est un principe généralement admis, dans la plupart des pays décentralisés, soit au rang de principe constitutionnel, soit comme principe à valeur législatif.

Le Sénégal ne fait pas exception à cette règle, mais le principe connaît une ineffectivité dans sa mise en œuvre.

En effet, les collectivités locales sont confrontées à une insuffisance de ressources financières qui ne favorise pas une prise en charge correcte des compétences transférées. Leurs pouvoirs de décisions sont très faibles dans le domaine financier et fiscal ; l'Etat a la mainmise dans la gestion des affaires publiques locales. Cette prépondérance de l'Etat se manifeste à travers la centralisation de la chaîne fiscale, et l'affectation peu transparente et arbitraire du fonds de dotation de la décentralisation et du fonds d'équipement des collectivités locales.

Ce déséquilibre des pouvoirs entre l'Etat et les collectivités locales, très préjudiciable à la décentralisation, mérite d'être corrigé à travers une autonomie financière plus significative en faveur de celles-ci.

Le renforcement de l'autonomie financière passe par la définition d'une nouvelle rationalité institutionnelle (paragraphe 1) et une nouvelle lecture de la ressource (paragraphe 2)

PARAGRAPHE 1 : LA RÉFORME PAR LA RATIONALITÉ INSTITUTIONNELLE

Le renforcement de l'autonomie financière des collectivités locales ne peut se faire sans la prise en compte de la dimension institutionnelle. Les institutions locales constituent le cadre de mise en œuvre de la décentralisation dans ses différents aspects politiques, administratifs et financiers. De l'organisation et du fonctionnement de ces institutions dépend l'effectivité des principes et des règles qui leur sont appliqués. C'est pourquoi, la réforme de l'Acte III de la Décentralisation a procédé à une nouvelle affirmation institutionnelle (A). Ce changement a eu des conséquences imprévisibles sur le plan financier et institutionnel (B).

A. Une nouvelle affirmation institutionnelle

L'Acte III de la décentralisation matérialisé par la loi n° 2013 -10 du 28 décembre 2013 a procédé à une refondation de la politique décentralisatrice au Sénégal à travers la mise en place d'une nouvelle architecture institutionnelle. Le schéma institutionnel défini par la réforme de 1996 a été repensé et remodelé à la lumière d'une approche territoriale du développement avec comme objectif de réaliser « une décentralisation cohérente dans ses principes et performante dans sa mise en œuvre »⁶¹². Le changement de paradigme institutionnel répondait aussi à la nécessité

d'améliorer la gouvernance locale et de promouvoir des collectivités locales leaders afin d'assurer le bien-être des populations dans des pôles de développement modernes et équilibrés pour in fine réaliser la prospérité économique, et sociale de la nation tout entière⁶¹³.

Ce changement s'est concrètement traduit par la suppression de la région et l'érection du département en collectivité locale (1), par la communalisation intégrale et la création de la ville (2).

1. La suppression de la région et l'érection du département en Collectivité locale

Il convient d'étudier d'abord la suppression de la région (a) pour ensuite se pencher sur l'érection du département en collectivité locale(b).

a. La suppression de la région des collectivités locales

L'érection de la région en collectivité locale constituait la grande innovation de la réforme de 1996. Elle répondait, « à la nécessité de mieux répondre à l'exigence de développement économique en créant, entre les administration centrales de l'Etat et les collectivités locales de base, des structures intermédiaires, les Régions, destinées à servir de cadre de programmation du développement économique, social et culturel, et où puisse s'établir la coordination des actions de l'Etat et celles des collectivités »⁶¹⁴.

⁶¹² Selon l'expression utilisée dans l'exposé des motifs de la loi portant code général des collectivités locales, p. 1.

⁶¹³ Union des Associations des Elus locaux, « processus d'élaboration de la contribution des élus locaux à l'acte III de la décentralisation, note de cadrage du processus », draft 2, juin 2013, p. 3.

⁶¹⁴ Selon l'exposé des motifs de la loi 96 -06 du 22 mars 1996 portant code des collectivités locales sénégalaises.

En tant que cadre de programmation du développement économique, social et culturel, la région avait pour compétence de réaliser les plans régionaux de développement et organiser l'aménagement de son territoire⁶¹⁵, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des communes et des communautés rurales »⁶¹⁶.

A travers l'ARD, la Région assurait la cohérence des interventions de l'Etat et celles des collectivités locales⁶¹⁷.

L'Acte III de la décentralisation a procédé à la suppression de la Région, collectivité locale. L'exposé des motifs de la loi portant code général des collectivités locales n'a apporté aucune explication sur les raisons cette suppression. En revanche, les autorités du Ministère de l'aménagement du territoire et des collectivités locales⁶¹⁸, justifièrent cette décision par la non réalisation des missions qui étaient assignées à cette collectivité locale. A cet égard, le Directeur de l'Agence de Développement local soulignait qu'

au regard du diagnostic fait par la tutelle, nous nous sommes rendus compte que, les questions de développement économique que les régions se sont fixées n'ont pas été atteintes. Le programme de lutte contre la pauvreté, les programmes de populations dans le cadre de leur formulation ont atteint leurs limites objectives dans l'action des conseils régionaux⁶¹⁹.

Il ajouta que « les populations ne reconnaissent pas le travail fait par les conseils régionaux en termes de promotion et d'appui au développement local »⁶²⁰.

S'il est vrai que les Régions n'ont pas réalisé les missions qui leur étaient confiées, il reste que cet argument ne saurait suffire pour justifier leur suppression. « L'inefficacité pour ainsi dire l'inutilité de la région invoquée pour justifier sa suppression était due en grande partie à l'absence de ressources propres »⁶²¹. Ensuite, les moyens financiers que l'Etat leur allouait annuellement étaient insuffisants pour compenser les charges résultant des compétences

⁶¹⁵ Cette fonction était prise en charge à travers la réalisation du schéma régional d'aménagement du territoire, qui était le document de référence en matière de planification spatiale pour les collectivités locales de base d'alors, à savoir les communes et les communautés rurales.

⁶¹⁶ Article 25 alinéa 2 du Code des collectivités locales de 1996.

⁶¹⁷ Cf. Décret organisant les compétences des ARD.

⁶¹⁸ Appellation du Ministère chargé des collectivités locales à cette époque.

⁶¹⁹ Déclaration faite lors d'une sortie dans la presse publiée par le site www.siwal.com

⁶²⁰ Ibid.

⁶²¹ Mamadou Abdoulaye SOW, « Contribution à la réforme de l'acte III de la décentralisation », revue *L'administrateur* n° 3 mai 2016, p. 41.

transférées. Le transfert de ressources n'a donc pas suivi le transfert de compétences⁶²², ce qui les rendait non viables. De plus, le transfert de compétences n'a pas été suivi du transfert des services techniques correspondants. Cela expliquait que les régions, comme la plupart des autres collectivités locales, ne disposaient pas de services techniques propres et d'une organisation administrative adéquate.

Ces arguments avancés par les autorités à l'encontre de la Région relevaient d'une appréciation purement subjective parce que n'étant fondée sur aucune étude scientifique, telle qu'une évaluation⁶²³. Ce défaut de base scientifique à l'appui de la réforme témoigne de l'existence de motivations ou de considérations politiques. En effet, l'objectif visé, à travers cette décision, était, au-delà de la mise en place d'échelons de gouvernance de proximité, les départements, de combattre des institutions contrôlées en majorité par le Parti Démocratique sénégalais (PDS)⁶²⁴ afin de donner les chances au parti au pouvoir, l'Alliance pour la République (APR) de gagner largement les élections locales de juin 2014⁶²⁵. Cet argument ne manque pas de bien fondé au regard des moyens financiers et de l'influence politique dont disposaient les exécutifs régionaux. En outre, cette suppression reste surprenante, surtout au regard des réalisations des régions, notamment dans le domaine de la coopération décentralisée. Selon les données fournies par l'Association des Régions du Sénégal (ARS), les régions ont mobilisé plus de vingt-sept milliard (27 000 000 000) FCFA dans le cadre de la coopération décentralisée alors que l'Etat ne dégageait que six milliard cinq cent million (6 500 000 000) FCFA⁶²⁶ pour financer l'investissement local. Par ailleurs, cette décision ne semble pas procéder d'une bonne lecture de l'environnement international où la tendance est aujourd'hui à la création d'institutions décentralisées très fortes. C'est le cas de la France qui

⁶²² Mohamed SALL SAO, « Qu'en est-il de la fameuse évaluation de l'acte III de la décentralisation ? », revue *L'administrateur*, Op. cit., p. 35.

⁶²³ Ni la décentralisation encore moins la réforme de 1996 n'a fait l'objet d'une évaluation. Or, cette procédure était celle qui devait être préconisée avant toute décision de réforme.

⁶²⁴ Parti créé en 1974 par Abdoulaye WADE pour s'opposer au chef d'Etat de l'époque, Léopold Sédar SENGHOR, Premier Président de la république du Sénégal. Après 26 ans d'opposition, ce parti a finalement accédé au pouvoir en 2000 à la faveur d'une alternance démocratique qui a occasionné la perte du pouvoir d'Abdou DIOUF. Après 12 ans d'exercice, le parti démocratique perd le pouvoir en 2012 à la faveur d'une deuxième alternance qui a vu le Président Macky SALL, Secrétaire Général de l'Alliance Pour la République (APR) et ancien compagnon et collaborateur de WADE, accéder au pouvoir.

⁶²⁵ Cela était le cas parce que ces élections locales furent largement remportées par le parti au pouvoir.

⁶²⁶ Voir www.Siweul.Com, 06 février 2014.

a procédé à une nouvelle organisation territoriale de la République⁶²⁷ qui renforce les compétences des régions et des établissements publics de coopération intercommunale. A cela s'ajoute le fait que le Sénégal est membre d'organisations à vocation communautaire, comme l'UEMOA ou de portée internationale telles que l'Organisation internationale de la francophonie (OIF), qui ont mis en place des organes dédiés aux structures⁶²⁸ décentralisées des Etats membres, notamment les régions. Les départements, en tant qu'échelon substitutif des Régions, risquent de ne pouvoir adhérer à ces structures. Ce problème s'est posé au départ concernant l'adhésion des départements sénégalais à l'Association Internationale des Régions Francophones (AIRF). Aujourd'hui, ils y sont admis en qualité d'observateurs.

La suppression des Régions a également entraîné des effets considérables sur le plan économique.

En effet, toutes les conventions qui ont été signées entre les collectivités locales sénégalaises et les partenaires dans le cadre de la coopération décentralisée ont été annulées⁶²⁹. Il en est de même des projets test initiés par l'Association Internationale des Régions Francophones dans le cadre de la sécurité alimentaire et qui devaient être mis en œuvre dans les régions de Ziguinchor, Fatick et Saint-Louis. Ces suppressions constituent une perte énorme pour le développement des populations locales et du Sénégal en général.

En outre, la suppression des régions a laissé un vide dans le cadre de la coordination des interventions et de la programmation du développement économique social, culturel, éducative, à l'échelle régionale. Désormais, Il n'existe plus de structure intermédiaire entre l'Etat et les collectivités locales de base, comme l'avait prévu la réforme de 1996, pour

⁶²⁷ La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe) a procédé à la suppression de la clause de compétence entre les régions et les départements. Elle a consacré une montée en puissance des intercommunalités et un recentrage des départements sur des compétences de solidarité. Elle a enfin renforcé les régions qui passent de 22 à 13, désormais responsables du développement économique.

⁶²⁸ On peut citer en exemple l'association internationale des régions francophones (AIRF) et l'UEMOA des régions.

⁶²⁹ Rien que pour la région de Saint-Louis, qui coopérait avec trois régions françaises, cette suppression a entraîné l'annulation d'une convention de 400000 euros/an avec la région Rhône Alpes, d'une convention de 400000 euros /an avec Midi Pyrénées et d'un montant de 2 330 826 euros destiné au financement de projets dans la région compte non tenu des 3 000 000 d'euros destiné au financement du vaccin contre la bilharziose « Bilvhax »

assurer les fonctions de programmation et de coordination des actions de développement. Les pôles économiques⁶³⁰ qui seront créés par l'Etat pourront, peut être, jouer ce rôle.

Ainsi, les Régions, contrairement à l'argument soutenu par l'Etat pour motiver leur suppression, étaient très utiles en matière de développement local et avaient leur place dans l'architecture institutionnelle de la décentralisation.

L'Etat aurait pu, afin de garantir leur viabilité, les renforcer sur le plan financier, organisationnel et fonctionnel, grâce une réforme des mécanismes de financement de la décentralisation et des modalités de gouvernance budgétaire et financière. Cela aurait permis de résoudre tous les dysfonctionnements et les écarts notés dans la prise en charge correcte de leurs missions car le problème principal résidait dans la faiblesse des moyens financiers.

De même, il aurait pu, pour accroître leur capacité d'intervention et leur efficacité, diminuer leur effectif et revenir à 10 Régions maximum en procédant à la fusion de certaines d'entre elles, comme cela a été opéré en France.

La création des pôles économiques de développement n'était pas incompatible avec l'existence des régions. La coexistence était possible et même souhaitable dans la mesure où elle aurait permis à celles-ci d'assurer la fonction d'animation territoriale principale au sein des pôles. Et ce schéma aurait garanti un dialogue et une complémentarité entre les régions, investies d'une mission de développement local et les pôles de développement économique chargés d'identifier et de mettre en valeur toutes les potentialités économiques d'un territoire donné.

Avec la suppression des Régions, la possibilité de promouvoir rapidement l'émergence des territoires devient encore plus difficile à réaliser, car il n'existe plus une collectivité locale capable d'assumer le rôle de leadership en matière d'animation sur ces espaces. Ce serait avec difficulté que les pôles vont parvenir à remplir les missions qui leur sont assignées par l'Etat.

b. L'érection du département en collectivité locale

Avant leur érection en collectivités locales par l'Acte III de la décentralisation, les départements existaient au Sénégal en tant que circonscription administrative. Leur création

⁶³⁰ C'est l'une des idées fortes sur lesquelles repose l'Acte III de la décentralisation. 10 pôles ont été proposés par l'Etat, mais en dehors de celui de la Casamance, aucun pôle n'est jusqu'ici mis en œuvre.

remontait à la réforme de 1964. Ce statut fut approfondi et conforté par la réforme 72 -02 du 1^{er} février 1972 portant réforme territoriale au Sénégal qui les a dotés d'un organe de décision, le conseil départemental avec à sa tête le Préfet.⁶³¹ En tant qu'organe de décision, le conseil départemental était composé, pour les deux tiers, de représentants élus des communes et des conseils arrondissement, et pour un tiers, des membres désignés sur proposition des groupements à caractère économique.⁶³² Il tenait deux (2) sessions par an et exerçait des attributions financières consistant à fixer chaque année le taux de la taxe rurale et de la taxe sur les animaux. Il était obligatoirement consulté par l'Etat et donnait son avis sur les programmes de développement en vue dans le département et sur la répartition des investissements publics.

Le conseil départemental en tant qu'organe délibérant va exister jusqu'à la réforme de 1996 qui procéda à sa suppression.

A la faveur de la suppression des régions comme collectivités locales par l'Acte III de la Décentralisation, le conseil départemental renaît en tant qu'organe décentralisé⁶³³. Ainsi le département élevé au rang de collectivité locale remplace la région. Sa création est justifiée par la nécessité de promouvoir une gouvernance de proximité et par la volonté « d'organiser le Sénégal en territoire viables, compétitifs et porteurs de développement durable »⁶³⁴.

Du point de vue de ses compétences, l'article 27 du CGCL dispose :

Le département a compétence pour promouvoir le développement économique, éducatif, social, sanitaire, culturel et scientifique pour réaliser les plans départementaux de développement et organiser l'aménagement du territoire dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des autres collectivités locales.

Il peut engager des actions complémentaires de celles de l'Etat ou avec d'autres collectivités locales ou leurs groupements, pour mener avec eux des actions relevant de leurs compétences, dans le strict respect de ces dernières.

⁶³¹ Le préfet était nommé par décret du président de la République. Il devait être issu du corps des administrateurs civils ou à celui des attachés d'administration. Il était le délégué du Président de la République et le représentant du gouvernant dans sa circonscription.

⁶³² Jean GAUTRON et de Michel ROUGEVIN-BAVILLE, Op. cit., pp.180 à 182.

⁶³³ Le Conseil départemental est l'organe délibérant du département sur les toutes les matières relevant de sa compétence.

⁶³⁴ Cf. exposé des motifs de la loi 2013 -10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités locales, p. 1.

Il peut proposer aux communes de son ressort toutes mesures tendant à favoriser la coordination des investissements locaux et des actions de développement, sous réserve des dispositions de l'article 15 du Présent code.

A la lecture de ce dispositif, on se rend compte que rien n'a changé dans le fond par rapport à la Région. Le département a hérité des mêmes compétences qui étaient dévolues à la Région, seulement, il les exerce dans un champ géographique plus réduit. Cette option reste incompréhensible au vu du changement de paradigme opéré par la réforme et de toutes les critiques qui ont motivé la suppression de la région. D'ailleurs, comment peut-on changer d'orientation avec l'érection du département en organe décentralisé et rester sur les mêmes échelles de compétences que la région ? Cela paraît difficile à expliquer parce que ni la philosophie qui sous-tend ces deux institutions ni les préoccupations qu'elles sont censées satisfaire par rapport au contexte de leur création ne sont pas les mêmes. Puisque la réalité a changé, on s'attendait à une évolution dans les compétences dévolues au département, conformément à l'adage qui dit que « quand la musique change, le pas de danse doit changer aussi ». Si ce changement n'a pas pu se faire, c'est parce que peut-être cette réforme n'a pas été suffisamment murie.⁶³⁵ N'y a-t-il pas eu une précipitation des autorités voulant coûte que coûte effectuer cette réforme afin de pouvoir organiser les élections locales à date échu, le 19 juin 2014 ? Une étude préalable et un processus plus participatif auraient sans doute permis une réforme beaucoup plus élaborée.

Tout semble indiquer que l'option privilégiée par l'Etat était de réformer pour être dans le délai des élections locales, et de corriger ensuite au besoin. D'ailleurs, le texte portant code général des collectivités locales, voté le 28 décembre 2013 a été déjà modifié⁶³⁶ par l'assemblée nationale et le Ministre de l'aménagement du territoire et des collectivités locales affirmait⁶³⁷ que celui-ci va retourner à l'assemblée pour d'autres modifications de fond. Par ailleurs en créant quarante-trois (43) départements sur le modèle des régions, l'Etat pourra-t-il

⁶³⁵ Entre le discours du Président de la République qui a annoncé la réforme lors du conseil national de développement des collectivités locales, le 19 mars 2013 et le vote de la loi portant code général des collectivités locales le 28 décembre 2013, il s'est passé seulement 8 mois. Par rapport à l'enjeu de la réforme, ce temps était trop limité pour nourrir une réflexion approfondie

⁶³⁶ Les dispositions des articles 31, 92 et 168 précisaient que les membres des bureaux du conseil départemental, du conseil municipal et du conseil de la ville, en raison des responsabilités qui leur sont dévolues doivent savoir lire et écrire dans la langue officielle, ont été modifiées. On a enlevé dans ces dispositions, le terme « langue officielle ». Maintenant on exige simplement que ces membres de bureaux savent lire et écrire tout court. Cela peut être désormais dans n'importe quelle langue.

⁶³⁷ Lors de la première modification du texte intervenue en début 2014 à l'assemblée nationale.

leur assurer une allocation correcte de ressources ? Une telle question mérite d'être posée au regard des difficultés qu'éprouvait celui-ci avec quatorze (14) régions. En effet, malgré les enjeux de la réforme l'Etat est restée sur le même schéma de financement que celui prévu par la réforme de 1996 consistant à ne pas transférer de fiscalité au département et à assurer son financement exclusivement à partir du FDD et du FECL. « Il est donc paradoxal que le nouveau code reconduise, sans aucun effort, les mêmes dispositions et cela nous semble très préoccupant en l'état actuel de la décentralisation. Il est probable que les mêmes causes produisant les mêmes effets, les départements connaissent le même sort que les régions »⁶³⁸. Pour la gestion 2014, l'Etat a alloué aux collectivités locales, respectivement au titre du FDD et du FECL, dix-huit milliards deux cents quatorze millions deux cents quatre mille quatre cents vingt cinq (18 214 204 425) et dix milliard quatre cents huit millions cent seize mille huit cent quatorze (10 408 116 814) FCFA. En 2015, la loi des finances n'a prévu qu'une augmentation de cinq milliards (5 000 000 000) FCFA pour le FDD et deux milliards (2 000 000 000) FCFA pour le FECL là où on est passé de 14 régions à 43 départements, soit le triple des régions qui existaient. Si on part du postulat que l'Etat allouait à chaque région en moyenne quatre cent million (400 000 000) FCFA dans le cadre du FDD, en divisant cette somme à 43, chaque département se retrouverait avec une enveloppe approximative variant entre cent trente trois million (133 000 000) FCFA et cent cinquante million (150 000 000) FCFA. Jusqu'ici, les montants alloués aux départements paraissent très insuffisants par rapport aux enjeux de la réforme et des missions qui leur sont confiées. Aussi le déséquilibre est-il très important entre les compétences transférées et les ressources financières mises à disposition, à l'exception des villes, bien que se retrouvant avec beaucoup moins de compétences que les départements et les communes de droit commun, héritent de la part la plus importante des ressources financières disponibles⁶³⁹. Le pire est que les départements ne bénéficient pour l'instant d'aucune ressource additionnelle comme celle tirée de la coopération décentralisée pour compenser leur déficit budgétaire⁶⁴⁰. Cela les place, par rapport aux défuntés Régions, dans une position moins confortable. Pour s'en sortir, les départements devront faire preuve d'ingéniosité pour trouver des ressources complémentaires, nécessaires à la prise en charge correcte de leurs missions.

⁶³⁸ Mamadou Abdoulaye SOW, Op. cit., p. 41.

⁶³⁹ Mohamed SALL SAO, Op. cit., p.35.

⁶⁴⁰ Cela ressort en filigrane de la lettre que l'Association des Régions de France avait adressé au Ministère de l'aménagement du territoire et des collectivités locales.

Si l'option de créer les départements n'était pas une décision inopportune, l'Etat aurait dû en réduire le nombre. 45 départements représentent un effectif trop élevé pour un pays aussi pauvre que le Sénégal. La fusion de certains d'entre eux aurait permis de créer des entités fortes et viables et leur financement par l'Etat en aurait été facilité. De plus l'Acte III de la Décentralisation a procédé à la communalisation intégrale des collectivités locales de base existantes.

2. La communalisation intégrale et la création de la ville (nouveau format)

La communalisation intégrale et la création de la ville font partie des changements importants apportés par la réforme de 2013. Ces modifications ont bouleversé l'architecture institutionnelle locale en conférant un nouveau visage à l'appareil administratif décentralisé au Sénégal. Pour mieux comprendre ces changements, il y a lieu d'examiner d'abord la communalisation intégrale (a) avant de s'intéresser à la création de la ville (b).

a. La communalisation intégrale

La communalisation intégrale comporte deux aspects : l'accession des communautés rurales au rang de communes et l'érection des communes d'arrondissement en communes de plein exercice⁶⁴¹.

- L'accession des communautés rurales au rang de communes

Créées par la loi du 13 janvier 1960, les communautés rurales ont été réorganisées par la loi 72-25 du 19 avril 1972 afin d'assurer la participation des populations rurales à leur propre administration⁶⁴². Elles étaient composées d'un ensemble de villages et avaient pour fonction principale la gestion des terres du domaine national situées en milieu rural.

La création de la communauté rurale consacrait l'introduction de la décentralisation en milieu rural.⁶⁴³ Ainsi, les communautés rurales constituaient l'équivalent des communes dans les zones rurales. Mais du point de vue de leur organisation et de leur fonctionnement, elles n'étaient pas logées à la même enseigne. Alors que la commune disposait d'un personnel, les communautés rurales ne pouvaient pas en recruter. Elles ne pouvaient pas non plus prétendre au même montant que les communes pour les allocations de l'Etat se rapportant au FDD et au

⁶⁴¹ Cette mesure est prévue par l'article 329 du Code générale des Collectivités locales.

⁶⁴² Jean GAUTRON et de Michel ROUGEVIN-BAVILLE, Op .cit., p. 184.

⁶⁴³ Cf. introduction générale, notamment I. Les étapes décentralisatrices au Sénégal depuis les indépendances.

FECL. La loi les confinait essentiellement dans des dépenses d'investissement, là où les communes disposaient d'une liberté d'engager à la fois des dépenses d'investissement et de fonctionnement. Leur statut les désavantageait véritablement de coopération décentralisée parce qu'il n'existait pas leur équivalent au niveau international. Elles trouvaient difficilement de partenaires dans le cadre de la coopération décentralisée. C'est précisément, pour remédier à cette situation défavorable, du point de vue de l'organisation institutionnelle et des moyens financiers, notamment dans l'octroi des subventions entre ces deux types de collectivités locales, que l'Acte III de la décentralisation a procédé à une uniformisation des statuts entre les communes et les communautés rurales.

L'autre préoccupation avancée en faveur de la communalisation des zones rurales est la nécessité de revoir la communauté rurale en tant que spécificité sénégalaise. Ce statut ne permettait pas à cette catégorie de profiter de toutes les opportunités de la coopération décentralisée sur le plan international.

Même si les raisons évoquées en faveur de l'érection des communautés rurales en communes sont fondées, il aurait été possible de maintenir le statut des communautés rurales en supprimant les discriminations qu'elles subissaient par rapport aux communes, notamment du point de vue de leur organisation et du mode d'allocation des transferts financiers de l'Etat. Cela aurait eu l'avantage de préserver la spécificité de ces collectivités locales, conformément à la philosophie qui a fondé leur création par la loi 72-25 du 19 avril 1972. D'ailleurs, malgré ce changement de dénomination, les communes qui en résultent n'en restent pas moins rurales dans leur configuration géographique, leurs activités économiques et leurs réalités sociales. Pourquoi vouloir supprimer la ruralité au profit de l'urbanité alors qu'elle reste une réalité bien palpable ? Cela ne se justifie guère surtout que le couple urbain/ rural est une donnée incontournable et universelle. L'octroi du statut de commune aux entités décentralisées situées en milieu rurale ne permet pas de refléter dans l'appellation toute la réalité attachée à leur ruralité. Pour prendre en compte dans la réforme cette spécificité qui leur est propre, l'Etat aurait pu adopter le terme de « commune rurale » pour désigner les communes situées en zone rurale par opposition à celles sises en zones urbaines⁶⁴⁴.

⁶⁴⁴ Cette distinction est pratiquée en France ou dans certains pays africains comme le Burkina Faso.

S'agissant de l'argument avancé par les réformateurs selon lequel le statut de la communauté rurale en tant que spécificité sénégalaise ne permettait pas de tirer profit de la coopération décentralisée au niveau international, celui-ci n'était pas fondé. En effet, certaines communautés rurales ont pu bénéficier de partenaires dans le cadre de la coopération décentralisée⁶⁴⁵. En réalité, le problème ne réside moins dans l'appellation de la collectivité locale (communauté rurale ou commune), que dans la capacité de ses dirigeants à démarcher et à construire des relations de partenariat. Et cette compétence manquait beaucoup aux exécutifs des communautés rurales, en raison de leur analphabétisme ou de leur manque d'ouverture sur le plan international.

Par ailleurs, la plupart des anciennes collectivités rurales n'ont pas les capacités requises pour constituer des communes de plein exercice, en raison, notamment, de leur taille, de leur niveau de développement et de leurs faibles moyens, quelle que soit par ailleurs la qualité « des enfants du terroir » aujourd'hui à leur tête⁶⁴⁶.

En somme, l'érection des communautés rurales en communes ne peut se justifier au Sénégal uniquement pour les raisons, ci-dessus, évoquées. L'Etat aurait simplement dû procéder à la réorganisation administrative des communautés rurales avec une véritable organisation institutionnelle et au renforcement de leurs capacités financières par une réforme des transferts financiers et de la fiscalité locale. L'enjeu de la réforme ne se situe pas dans le changement d'appellation, mais plutôt dans le mode de gouvernance mis en place.

Un autre aspect de la communalisation intégrale est l'élévation des communes d'arrondissement au rang de communes de plein exercice.

- L'élévation des communes d'arrondissement à la dignité de communes de plein exercice

L'organisation des grandes communes a toujours été un souci pour les autorités étatiques. Ainsi la création de communes d'arrondissement a souvent été préconisée comme une solution. En 1964, la grande commune de Dakar, qui englobait Gorée, Rufisque et la région du Cap vert, était divisée en neuf (9) communes d'arrondissements⁶⁴⁷. Cette forme

⁶⁴⁵ On peut citer dans ce registre la communauté rurale de Gandon qui était en partenariat avec la commune de Sycoval, la commune de Ronkh qui avait une coopération avec comcomercy et Resey (France).

⁶⁴⁶ Mohamed SALL SAO, Op. cit., p.34.

⁶⁴⁷ Cf. loi du 19 janvier 1964 créant la commune de Dakar.

d'organisation de la commune de Dakar fut supprimée avant d'être à nouveau instituée par la réforme de la décentralisation de 1996, notamment la loi 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des collectivités locales. A cet égard, l'article 77 de cette loi prévoyait que « les grandes communes peuvent être divisées par décret en communes d'arrondissement. Elles prennent alors la dénomination de ville ». L'objectif visé par cette disposition était de pallier les difficultés de gestion de ces grandes communes par un seul maire. Etaient concernées par cette mesure les communes de Dakar, Pikine, Guédiawaye et Rufisque, qui ont été respectivement divisées en dix-neuf (19), seize (16), cinq (5) et trois (03) communes d'arrondissement.⁶⁴⁸ En 2008, cette forme d'organisation fut élargie à la commune de Thiès par le décret n° 2008 -1344 du 20 novembre 2008.

Sur le plan administratif et financier, les communes d'arrondissement étaient organisées suivant un schéma assez particulier, tracé par la loi⁶⁴⁹. Du point de vue de leur rapport avec la ville, elles exerçaient des compétences de proximité, là où la ville s'occupait de celles transférées par la loi (santé, éducation, culture, aménagement urbain etc.). En tant que démembrement de la ville, les communes d'arrondissement étaient représentées au sein du conseil municipal de ville par leurs maires qui y siégeaient en qualité d'adjoints au Maire. Sur la base de ce rapport organique, la loi faisait obligation à la ville d'appuyer financièrement les communes d'arrondissement à travers un système de péréquation. L'article 23.3 de la loi 96-09 du 22 mars 1996 portant organisation administrative et financière de la commune d'arrondissement et ses rapports avec la ville⁶⁵⁰ prévoyait que « la commune d'arrondissement reçoit de la ville, chaque année une dotation globale suivant les modalités qui seront fixées par décret. Mais en dehors de l'allocation qu'elle recevait de la ville, la commune d'arrondissement était dotée de ressources propres au sens de la loi.

En élevant les communes d'arrondissement au rang de communes de plein exercice, l'Acte III de la décentralisation a pris l'option de mettre fin au système d'organisation de la ville mis en

⁶⁴⁸ Cf décret n° 96-745 du 30 avril 1996 portant création des communes d'arrondissements dans les villes de Dakar, Pikine, Guédiawaye et Rufisque.

⁶⁴⁹ Voir loi 96-09 du 22 mars 1996 fixant l'organisation administrative et financière de la commune d'arrondissement et ses rapports avec la ville, décret n° 2002-174 fixant la composition des conseils municipaux des villes de Dakar, Pikine, Guédiawaye et Rufisque et décret n° 2002-175 déterminant le nombre de conseillers de la ville par commune d'arrondissement dans la ville de Dakar.

⁶⁵⁰ Cette loi a été supprimée par la loi 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des collectivités locales du Sénégal.

place par la réforme de 1996 en leur conférant une plus grande autonomie dans l'exercice de leurs compétences et « une indépendance » vis-à-vis la ville⁶⁵¹. L'érection des communes d'arrondissements en communes de plein exercice pose véritablement problème. Cette mesure est susceptible de causer un véritable désordre institutionnel, plus précisément dans la ville de Dakar qui n'est pas géographiquement aussi grande que des villes comme Paris, Marseille ou Lyon⁶⁵², pour abriter seize (16) communes de plein exercice. Cette option de l'Etat du Sénégal a conduit Mamadou Abdoulaye SOW à se demander pourquoi la ville de Dakar doit comprendre dix neuf communes tandis que celles de Guédiawaye et de Thiès ou de Rufisque sont respectivement constituées de cinq et trois communes ?⁶⁵³ Selon le même auteur, « on s'est contenté de reconduire les mêmes villes qui existaient auparavant sans se soucier des erreurs du passé »⁶⁵⁴. Compte tenu de toutes les difficultés financières auxquelles ces communes d'arrondissement étaient confrontées, les communes nouvellement créées risquent d'être simplement non viables. Ainsi, l'option aurait dû être faite de redessiner la carte de communes d'arrondissement en les fusionnant ou en supprimant certaines « pour aboutir à des territoires viables, compétitifs et porteurs de moyens suffisants pour leur développement et émergence »⁶⁵⁵. Cela aurait également permis d'éviter de tomber dans l'incohérence territoriale, comme c'est actuellement le cas.

Ceci montre que l'érection des communes d'arrondissement en communes de plein exercice s'est faite sans une réflexion sérieuse en amont. Les problèmes soulignés ci-dessus, peuvent constituer des obstacles à la réussite de cette mesure à moins que des correctifs ne lui soient apportés à temps.

b. La création de la ville « nouveau format »

Les raisons qui ont présidé à la création de la ville « nouveau format » par l'Acte III de la décentralisation n'ont pas précisé dans l'exposé des motifs de la loi portant code général des collectivités locales. On peut tout de même penser que celle-ci s'inscrit dans la volonté

⁶⁵¹ D'aucuns ont pensé que cette mesure visait particulièrement à affaiblir le Maire de la ville de Dakar, Khalifa SALL, qui est du parti socialiste et potentiel candidat à l'élection présidentielle de 2017 reportée en 2019 et Idrissa SECK, maire de Thiès et principal opposant au régime de Macky SALL.

⁶⁵² Mégapoles françaises soumises à un statut particulier.

⁶⁵³ Mamadou Abdoulaye SOW, Op. cit., p 50.

⁶⁵⁴ Ibid., P 50.

⁶⁵⁵ Cheikh NDIAYE, « Acte III de la décentralisation au Sénégal, Enjeux, mutations institutionnelles, implications organiques et financières », janvier 2014, article non publié.

affichée par les réformateurs de corriger « la faiblesse de la politique d'aménagement du territoire limitée par une architecture territoriale rigide »⁶⁵⁶, mais aussi dans l'organisation du Sénégal en territoires viables, compétitifs et porteurs de développement durable.

Cette mesure s'applique à toutes les villes dotées de communes d'arrondissement avant la réforme : Dakar, Pikine, Guédiawaye, Rufisque et Thiès⁶⁵⁷. La création de la ville est prévue par l'article 167 du CGCL qui dispose qu'« une ville peut être institué, par décret, pour mutualiser les compétences de plusieurs communes qui présentent une homogénéité territoriale ». Mais en prévoyant une telle possibilité, le législateur a gardé le silence sur les modalités et les conditions de création d'une ville. On ne sait donc pas qui de l'Etat ou des communes qui composent la ville avai(en)t le pouvoir de créer cette institution ? Profitant de ce vide, le gouvernement s'est donné le pouvoir de se substituer aux conseillers municipaux pour créer, à travers le décret précité, les villes de Dakar, Pikine, Guédiawaye, Rufisque et Thiès. Or, la mutualisation des compétences, selon Mamadou Abdoulaye SOW, ne peut, en principe, résulter que de la volonté des communes et non procéder d'un acte unilatéral du pouvoir exécutif⁶⁵⁸. Et il conclut que le décret n° 2014 -830 du 30 juin 2014 portant création des villes de Dakar, Guédiawaye, Pikine, Rufisque et Thiès viole la loi relative au respect du principe de la libre administration des collectivités locales⁶⁵⁹. Cette analyse semble intéressante et fondée au plan juridique dans la mesure où, en tant qu'institution mutualiste, la ville doit être l'émanation des communes qui la composent plutôt qu'une création imposée par l'Etat. Mais pour que cette interprétation ait une valeur juridique réelle, il faut qu'elle soit confirmée par le juge administratif. Ce n'est pas encore le cas actuellement parce que ce dernier n'est pas encore saisi de cette question. Peut être le temps lui en donnera l'opportunité.

La réforme de l'Acte III de la décentralisation a entraîné une redistribution des compétences entre la ville et les communes ainsi qu'une nouvelle définition de leurs rapports. Alors que la loi confère à la commune des compétences opérationnelles, c'est-à-dire de proximité

⁶⁵⁶ Une des raisons avancée dans l'exposé des motifs de la loi portant Code général des collectivités locales pour justifier l'Acte III de la décentralisation.

⁶⁵⁷ Voir décret n° 2014 – 830 du 30 juin 2014 portant création des villes de Dakar, Guédiawaye, Pikine, Rufisque et Thiès.

⁶⁵⁸ Mamadou Abdoulaye SOW, Op. cit. , p. 52.

⁶⁵⁹ Ibid., P 53.

(l'affectation et la désaffectation des terres du domaine national, la création, la désaffectation ou l'agrandissement des cimetières, etc.)⁶⁶⁰, et des compétences transférées, la ville, quant à elle, est positionnée, pour l'essentiel, sur des compétences générales et stratégiques⁶⁶¹. En plus de ces compétences générales, la loi attribue à la ville onze domaines de compétence qu'elle partage avec les communes⁶⁶². S'agissant de la finalité, la ville est instituée pour mutualiser les compétences de plusieurs communes qui présentent une homogénéité territoriale⁶⁶³. Elle sert de cadre de mise en commun des synergies des communes partageant le même espace géographique. A ce titre, la loi fait obligation aux communes de contribuer au budget de la ville. En retour, le maire de la ville associe le maire de la commune à l'étude des conditions générales de réalisation et à l'exécution des projets d'infrastructures et d'équipements prévus, en tout ou partie dans les limites de la commune. Le maire de la commune rend ensuite compte à son conseil municipal dès la prochaine séance. Obligation lui est également faite d'informer le maire de la ville des investissements entrepris dans le cadre des compétences de la communes⁶⁶⁴.

Avec ces changements, la ville s'est retrouvée dépouillée de l'essentiel de ses pouvoirs au profit des communes qui la constituent. Elle est devenue une sorte de structure mutualiste chargée de la mise en commun des synergies. Ce statut la place dans une position quasiment passive qui lui laisse peu d'initiatives propres vis-à-vis des communes qui la composent. Cette nouvelle conception des relations entre la ville et les communes, marque un recul par rapport à la réforme de 1996 qui, elle, permettait à la ville d'impulser une véritable dynamique sur son espace territorial avec la faculté d'assurer une péréquation en faveur des communes d'arrondissement. Au lieu de supprimer ce schéma, l'Acte III de la décentralisation aurait pu le renforcer en l'organisant davantage afin de le rendre plus opérationnel et efficace. En lieu et place c'est une véritable dépendance financière de la ville

⁶⁶⁰ L'article 81 du CGCL confère une liste de 18 compétences à la commune.

⁶⁶¹ Selon l'article 170 du CGL, ces compétences portaient sur la gestion des déchets et la lutte contre l'insalubrité, la gestion et l'entretien des hôpitaux de niveau 1, l'élaboration du plan directeur d'urbanisme (PDU) et du schéma Directeur d'urbanisme, des plans d'urbanisme de détail des zones d'aménagement concerté, de rénovation urbaine et de remembrement, etc.

⁶⁶² Il s'agit selon l'article 81 pour la commune et l'article 169 pour la ville des compétences suivantes : plan général d'occupation des sols, projets d'aménagement, de lotissement, d'équipement des périmètres affectés à l'habitation, l'acceptation ou le refus de dons, le budget, les crédits supplémentaires ainsi que toutes les modifications du budget, etc.

⁶⁶³ Article 167 du CGCL.

⁶⁶⁴ Cf. article 186 du CGCL pour les relations entre la ville et la commune.

vis-à-vis des communes qui est noté. Ainsi, l'article 185 du CGCL prévoit que les communes contribuent au budget de la ville. Toutefois, on ignore à l'heure actuelle comment se fera cette participation. Ce manque de précision risque de rendre impossible la mise en œuvre d'une telle mesure.

La redistribution des compétences entre la ville et les communes pose de véritables problèmes. Celle-ci révèle un manque de cohérence du fait que la ville et les communes qui sont sur des échelles différentes ont les mêmes compétences dans certains domaines. Cela semble contraire au principe de subsidiarité. Ensuite, l'exercice concurrent de ces compétences risque d'être source de conflits entre ces structures.

Au-delà des limites soulignées, les changements apportés par l'Acte III de la décentralisation ont eu des conséquences imprévisibles sur le plan institutionnel et financier.

B. Une réforme aux conséquences imprévisibles sur le plan financier et institutionnel

L'adoption d'un nouveau paradigme institutionnel par l'Acte III de la décentralisation a entraîné de nombreux changements qui ont eu des implications sur le plan institutionnel et financier. Mais la plupart des conséquences que la réforme a engendrées n'ont pas été prévues. Et ces conséquences sont susceptibles de donner une portée négative à la réforme. Pour cerner ces conséquences, il convient de les analyser sur le plan financier (1) et institutionnel (2).

1. Les conséquences sur le plan institutionnel

La communalisation intégrale a mis en place des communes à géométrie variable du point de vue de leur structuration.

Il y a d'un côté les communes d'avant la réforme, structurées autour du quartier qui en est l'échelon de base, et de l'autre, les communes issues des communautés rurales constituées de villages.

A ce sujet, l'article 71 du CGL dispose :

la commune est une collectivité locale, personne morale de droit public. Elle regroupe les habitants du périmètre d'une même localité composée de quartiers et /ou de villages unis par une solidarité résultant du voisinage, désireux de traiter de leurs propres intérêts et capables de trouver les ressources nécessaires à une action qui leur soit particulière au sein de la communauté nationale et dans le sens des

intérêts de la nation. Les quartiers et les villages constituent les cellules administratives de base dont le statut est déterminé par décret.

Cette distinction entre quartiers et villages en tant que cellules de base des communes n'est pas simplement une différence d'appellation, mais de réalités au plan social, politique, géographique et économique. De plus, les communes ne présentent pas la même configuration territoriale que les communautés rurales. Alors que les premières se caractérisent par une homogénéité territoriale marquée par une succession et une linéarité des territoires communaux, les secondes se distinguent par la discontinuité de leur territoire avec des villages parfois distants d'un point à un autre de 25 km⁶⁶⁵

Cette absence d'homogénéité territoriale des nouvelles communes issues des communautés rurales peut accentuer la difficulté pour les populations issues de ces localités de cultiver la solidarité et la cohésion entre elles. Or, la solidarité entre habitants de quartiers et/ou de villages constituant une même localité est considérée comme un élément fondamental à la constitution d'une commune par l'article 71 du CGCL. En l'absence de ce composant, la commune risque d'être une coquille vide, qui aura du mal à assumer efficacement sa fonction.

L'absence d'homogénéité territoriale des nouvelles communes pose plus spécifiquement un problème d'administration, c'est-à-dire de gestion de proximité pour les autorités municipales qui ne disposent pas souvent des moyens⁶⁶⁶ pour assurer la liaison avec les différentes composantes du territoire. Elle cause également des difficultés aux populations locales pour l'accès au service public local (état civil, école, soins de santé, information, etc.). Au-delà des limites sur le plan institutionnel, l'Acte III de la décentralisation a eu aussi des conséquences financières importantes.

2. Les conséquences sur le plan financier

La mise en œuvre des mesures de l'Acte III de la décentralisation a montré de nombreuses limites sur le plan financier (a) comme elle a produit des conséquences financières imprévisibles-(b).

⁶⁶⁵ C'est le cas entre les villages de Mbidi et Namarel situés dans la commune de Gamadji Saré dans le département de Saint-Louis, région de Saint-Louis.

⁶⁶⁶ Humains et logistiques suffisants.

a. Les limites financières de la réforme

L'érection des départements en collectivités locales et la communalisation intégrale ont eu pour conséquence d'entraîner beaucoup de flottements au plan budgétaire.

D'abord, les Régions ont été supprimées sans qu'il ne soit prévu des mesures transitoires de gestion salariale de leur personnel. Entre la mise en place effective des conseils départementaux issus des élections du 19 juin 2014 et le démarrage réel de leurs activités, le personnel des collectivités locales, particulièrement celui issu des régions, fut confronté à un problème de perception de leurs salaires. Ce problème fut accentué par deux facteurs : la fin des budgets des conseils régionaux à partir du mois de juin 2014⁶⁶⁷ et la mise en place et le démarrage tardif des activités des conseils départementaux. Face aux menaces du front social, le Ministre de l'aménagement du territoire et des collectivités locales avait pris un arrêté autorisant les présidents de régions à ordonner et mandater les salaires pour le mois de juillet 2014. Par la suite, il fut décidé, d'autoriser par décret du Président de la République, les Gouverneurs à liquider et ordonner les salaires des travailleurs des régions en attendant le démarrage effectif des conseils de leurs activités. Malgré cette décision, certains employés des anciens conseils régionaux⁶⁶⁸ sont restés des mois sans percevoir leurs salaires faute de ressources financières disponibles.⁶⁶⁹ Cette décision de confier l'ordonnancement et le mandatement des salaires des agents des régions aux gouverneurs, au-delà du vide juridique qu'elle a permis de combler, pose un problème de validité juridique. Selon certains praticiens, cette décision porte atteinte à la légalité parce qu'elle viole le principe de l'autonomie financière des collectivités locales. Si cette analyse ne manque pas de pertinence, elle semble ignorer le contexte particulier qui a engendré une telle décision. Il ne faut pas oublier que ce décret est pris en réponse à un vide juridique que la réforme avait créé. D'ailleurs, dans l'hypothèse où ce vide juridique serait assimilé à une situation de carence de la collectivité locale, le représentant de l'Etat serait tout à fait habilité par la loi à intervenir, même sans décret, pour se substituer à l'autorité locale et à prendre la mesure qui s'imposait. L'intervention du Gouverneur de région, habilité par décret présidentiel, pour ordonnancer les salaires, ne saurait donc souffrir d'une illégalité.

⁶⁶⁷ Les budgets des régions compte tenu de la mesure de suppression n'étaient votés que pour une période de 6 mois.

⁶⁶⁸ On peut en citer Dakar, Matam, Louga, Tambacounda, etc.

⁶⁶⁹ La plupart des conseils régionaux ont épuisé leur budget au moment de leur disparition.

Par ailleurs, un autre problème soulevé par l'Acte III de la décentralisation est relatif au vote du budget de transition par les nouvelles collectivités locales créées (département, communes issus des communautés rurales). Au terme l'article 250, dernier alinéa du CGCL, la loi prévoit qu' « en cas de création d'une nouvelle collectivité locale, son conseil adopte le budget dans un délai de trois mois à compter de l'installation de ses organes ». Mais la question se posait de savoir si cette disposition concernait toutes les collectivités locales qui ont été créées. Si la réponse est affirmative pour les conseils départementaux, le doute s'impose pour les communes issues des communautés rurales. Cette différence d'appréciation résulte du fait que les départements, comme collectivités locales, relèvent d'une création tout à fait nouvelle, alors que pour les communes issues des communautés rurales, la loi a juste procédé à un changement de statut. D'ailleurs, la loi 2013- 10 du 28 décembre 2013 portant code des collectivités locales aurait pu dispenser à cette nouvelle entité l'exigence de voter son budget dans les trois mois suivant l'installation de son conseil à travers l'insertion d'une disposition transitoire prévoyant que le budget déjà voté par la communauté rurale en 2014 continuerait de s'appliquer à la commune nouvellement créée. Mais puisqu'une telle disposition n'existait pas, les communes issues des communautés rurales étaient dès lors tenues de voter à nouveau le budget, une fois installées.

A ces problèmes s'ajoute l'absence de texte juridique habilitant le trésorier payeur régional à gérer les comptes du conseil départemental. En effet, la nomenclature budgétaire, qui est le document de base pour l'élaboration et l'exécution du budget local a été maintenue sans être adaptée aux changements induits par l'Acte III de la décentralisation. Il en était ainsi du paramétrage comptable qui a posé quelques problèmes pour le conseil départemental du fait qu'il n'était pas pris en compte dans la balance des comptes au niveau régional et national, faute d'attribution d'un code. Il a fallu attendre plus de huit mois pour trouver une solution à ce problème grâce à la création de comptes divisionnaires par arrêté du Directeur du Trésor et de la Comptabilité publique. Ainsi les opérations du Conseil départemental sont retracées désormais sous le code 432 à côté de la commune attributaire du code 433.

Ces différents problèmes montrent que l'Acte III de la décentralisation n'a pas été suffisamment mûri. C'est donc à juste raison que Cheikh NDIAYE notait en s'adressant Président de la République du Sénégal qu'« envisager l'application de l'Acte III de la Décentralisation au lendemain des élections locales de 2014(---) semble une gageure et

annonce une réformette plutôt qu'une vraie réforme »⁶⁷⁰. Son élaboration et sa mise en œuvre se sont faites dans la précipitation, avec beaucoup d'omissions qui sont à l'origine des blocages notés dans la mise en œuvre de la réforme. Et c'est par à coup que des solutions ont été trouvées aux problèmes financiers.

b. Des conséquences financières non maîtrisables à court terme

L'Acte III de la décentralisation a occasionné dans sa mise en œuvre de lourdes charges au budget de l'Etat. Celles-ci ont trait au nouveau statut des chefs de villages et assistants communautaires et au volume des transferts financiers de l'Etat vers les collectivités locales.

En effet, avec l'érection des communautés rurales en communes, la réforme de 2013 a élevé à la même dignité les chefs de quartiers et les chefs de villages qui deviennent désormais des homologues. Pendant longtemps le statut de ces deux institutions était différent. Alors que les premiers étaient jusque-là nommés par arrêté du préfet sur proposition du sous-préfet et ratification du Ministère de l'intérieur⁶⁷¹, les délégués de quartier⁶⁷² étaient eux nommés par le Maire sur proposition des populations. Cette différence de statut impliquait un traitement différent du point de vue financier. Alors que pour les chefs de village l'exercice de la charge était gratuit, les chefs de quartiers étaient, quant à eux, allocataires d'une indemnité compensatoire dont le montant était compris entre trente mille (30 000) et cinquante mille (50 000) FCFA⁶⁷³. Pour corriger ce déséquilibre, l'Etat, en 2011, a accordé aux chefs de villages un statut et des émoluments dont le montant était compris entre cinquante mille (50 000) et soixante-dix mille (70 000) FCFA en fonction de la taille du village.⁶⁷⁴ Cependant, il faut souligner que cette mesure n'a été appliquée que sur une période de 3 mois, c'est-à-dire de janvier à mars 2012, faute de dotations budgétaires suffisantes. Mais ce texte reste toujours en vigueur et lie l'Etat du point de vue de l'obligation de paiement des bénéficiaires.

⁶⁷⁰ Cheikh NDIAYE, « Lettre ouverte au Président de la République sur l'Acte III de la décentralisation au Sénégal », http://www.dakaractu.com/Lettre-ouverte-a-Monsieur-le-President-de-la-Republique-sur-l-Acte-III-de-la-Decentralisation-au-Senegal_a44.

⁶⁷¹ Voir décret n° 72-636 du 29 mai 1972, relatif aux attributions des chefs de circonscriptions administratives et des chefs de village, modifié par le décret n°96-228 du 22 mars 1996.

⁶⁷² Voir décret n° 86-761 du 30 juin 1986 relatif à l'organisation des communes en quartiers et fixant le statut des délégués de quartiers, modifié.

⁶⁷³ Cf. décret 2009-359 du 20 avril 2009 modifiant l'article 12 du décret n° 86- 761 du 30 juin 1986 relatif à l'organisation des communes en quartiers et fixant le statut des délégués de quartiers.

⁶⁷⁴ Décret n° 2011-2072 du 29 décembre 2011 portant statut et émoluments du chef de village.

L'adoption d'un statut identique pour les chefs de quartiers et chefs de villages implique, une prise en charge financière conséquente par l'Etat. Si l'on considère en moyenne qu'un chef de village gagne six cent mille (600 000) FCFA par an, à raison de cinquante mille (50 000) FCFA par mois, en multipliant ce montant par les vingt mille (20 000) villages que compte le Sénégal, la charge annuelle revient à douze milliards (12 000 000 000) FCFA.

Cette somme paraît considérable au regard des faibles moyens financiers que l'Etat a jusqu'ici dégagé annuellement au profit des collectivités locales sous forme de transferts financiers. D'ailleurs, ce montant est sensiblement identique à celui du FDD et du FECL qui étaient respectivement de vingt milliards sept cent millions (20 700 000 000) F CFA et dix huit milliards (18 000 000 000) FCFA en 2014.

La non prise en compte par l'Etat dans son budget des implications financières liés au changement de statut des chefs de village explique que les indemnités y afférentes, depuis l'avènement de la cette réforme jusqu'à présent, ne leur ont pas été payées. L'option de différer la résolution de ce problème à des lendemains meilleurs présente l'avantage de soulager momentanément les finances de l'Etat. Toutefois, elle pourrait se révéler très coûteuse au moment de résorber les retards de paiements.

Le gel des avantages dus aux chefs de village pourrait susciter chez eux un sentiment d'injustice par rapport à leurs homologues chefs de quartier⁶⁷⁵, ce qui risquerait d'être une source de démotivation préjudiciable au bon exercice de leur fonction.

Enfin, il convient de souligner que la création du nouveau statut de la ville a induit comme changements principaux : la suppression du monopole du recouvrement de certains impôts locaux, le transfert de certaines recettes aux communes ainsi que le transfert de certaines charges à celles-ci. Tous ces changements ne sont pas sans conséquences sur les finances des nouvelles communes issues de la mutation institutionnelle des communes d'arrondissement, surtout que la loi donne compétence à la ville pour le recouvrement les impôts des grandes entreprises situées sur son espace géographique et supprime la dotation que celle-ci versait annuellement aux communes d'arrondissement.

⁶⁷⁵ Qui perçoivent régulièrement leurs indemnités.

Le transfert des charges du patrimoine et des charges salariales de la ville vers les communes situées en leur sein a eu pour conséquence l'augmentation des dépenses de ces dernières. Selon Monsieur Ibrahima TOURE, percepteur de Rufisque, les charges salariales transférées par la ville de Rufisque aux communes situées dans son périmètre sont estimées à quatre cent cinquante millions (450 000 000) FCFA, ce qui lui a permis d'économiser quatre cent vingt-cinq millions (425 000 000) FCFA au titre des dotations qu'elle versait aux communes d'arrondissement contre une perte qui s'élèverait à trois cent soixante millions (360 000 000) FCFA.⁶⁷⁶ De même, le transfert aux communes d'infrastructures à caractère social qu'elles vont désormais devoir prendre en charge financièrement constitue une autre préoccupation à laquelle ces institutions devront faire face.

Les charges transférées par la ville aux communes sont tellement lourdes à gérer que beaucoup d'entre elles n'arrivent pas à payer les salaires de leurs agents ou à fonctionner correctement⁶⁷⁷.

Pour faire face à ces contraintes d'ordre financier, il est nécessaire que les collectivités locales aient une nouvelle lecture de la ressource.

PARAGRAPHE 2 : UNE NOUVELLE LECTURE DE LA RESSOURCE

La problématique de l'autofinancement à travers la mobilisation et la gestion efficace des ressources financières et fiscales constitue une difficulté majeure pour le progrès de la décentralisation au Sénégal. Les collectivités locales sont confrontées pour la plupart à un manque de moyens financiers, préjudiciable à la prise en charge de leurs compétences, en raison de la modicité des transferts financiers de l'Etat et de leur capacité très limitée en matière de mobilisation de leurs ressources propres. De plus, les collectivités locales enregistrent presque partout un niveau de recouvrement fiscal relativement bas. Ce faible taux de recouvrement fiscal s'explique par des difficultés⁶⁷⁸ surtout liées à l'usage de méthodes de

⁶⁷⁶ Communication sur « le Statut de la ville » à l'occasion du symposium « Le Trésor public face au défi de la mise en œuvre de l'Acte III de la décentralisation », Saly du 19 au 20 décembre 2015.

⁶⁷⁷ C'est le cas plus précisément de la commune de Rufisque Est et de Pikine Est qui ont trainé des mois d'arriérés de paiement de salaires.

⁶⁷⁸ Voir à ce propos Fallé Diatta KAMA, payeur receveur de la ville de Saint-Louis, « Organisation et déroulement des opérations de recouvrement. Focus sur les difficultés rencontrées. Les apports attendus de la commission de la fiscalité locale » dans les actes de l'atelier sur la préparation à la tenue de la première réunion de la commission de la fiscalité locale de Saint-Louis, organisé par la commune de Saint-Louis avec l'appui de l'Ambassade de France au Sénégal du 12 et 13 novembre 2014, 103 p.

recouvrement inadaptées. Aujourd'hui, il est nécessaire de s'orienter vers une direction basée sur une nouvelle lecture de la ressource locale. A cet égard, d'importantes mesures ont été adoptées par l'Etat pour relever le niveau de ressources des collectivités locales. En vue du renforcement de l'autonomie financière locale, les collectivités locales devraient déployer plus d'efforts en faveur d'une meilleure mobilisation de leurs ressources propres (A), mais aussi du renforcement des moyens financiers octroyés par l'Etat (B).

A. Une meilleure mobilisation des ressources financières locales

Le développement local ne peut se bâtir sans ressources financières suffisantes et disponibles. Or au Sénégal, le financement de la décentralisation reste confronté à la lancinante question de la mobilisation des ressources propres des collectivités locales qui ont toujours vécu sous perfusion de l'Etat⁶⁷⁹. Malgré certaines avancées⁶⁸⁰ notées dans ce domaine, le problème persiste, surtout à l'heure où les collectivités locales, avec le changement de paradigme, sont appelées à faire face aux défis de l'émergence⁶⁸¹.

A cet effet, les collectivités locales devraient rompre avec les pratiques actuelles en s'inscrivant résolument dans de nouvelles stratégies de mobilisation tournées vers la performance. Ainsi, il serait nécessaire de procéder à l'élargissement de l'assiette fiscale locale (1), mais aussi de recourir à des méthodes garantissant de meilleurs rendements en matière de recouvrement (2).

1. L'élargissement de l'assiette fiscale locale

L'élargissement de l'assiette fiscale est un préalable à l'amélioration de la mobilisation des ressources financières propres de la collectivité. Sa réalisation passe par une plus grande connaissance et maîtrise du potentiel fiscal local (a) mais aussi par de nouveaux transferts fiscaux de l'Etat (b).

⁶⁷⁹ Jacques BLANC et Alain MARZIALS, *Les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales*, Paris, LGDJ, 1993, p. 51.

⁶⁸⁰ Les avancées notées en matière de mobilisation des ressources fiscales locales sont pour la plupart le fait de programmes ou d'ONG. A ce titre, on peut citer le DGL Felo (financé par l'USAID entre 2000 et 2004) dont l'intervention portait sur les communautés rurales de la zone Sud du pays (Ziguinchor et Kolda), l'Agence de Développement Municipal, financée par la Banque Mondiale, essentiellement intervenant dans les communes, le Programme de lutte contre la pauvreté dans le Bassin arachidier, financé par la GTZ et la KFW. Il y a en outre le Programme National d'Infrastructures Rurales (PNIR), le Programme d'Appui à la Décentralisation en Milieu Rural (PADMIR), le Programme de Soutien aux Initiatives de Développement Local (PSIDEL).

⁶⁸¹ Cf. Plan Sénégal émergent (PSE) qui est devenu le référentiel des politiques de développement au Sénégal sous le magistère du Président Macky SALL, 2014, 46P.

a. Par une plus grande maîtrise du potentiel fiscal

La détermination de ce potentiel relève presque d'une gageure en raison de la complexité de la matière fiscale, et de la fluctuation dont elle est constamment l'objet. Toutefois, la maîtrise du potentiel exige la réalisation de deux conditions nécessaires. Il s'agit d'abord de la mise sur pied d'un cadastre fiscal ; ensuite de la création d'un registre des contrats et d'un service fiscal local.

- La nécessité d'un cadastre fiscal

L'étroitesse de l'assiette fiscale est l'une des faiblesses majeures de la fiscalité au Sénégal. En matière d'impôt foncier, la majorité des contribuables potentiellement soumis à cet impôt ne sont pas pris en compte dans l'assiette faute d'être identifiés par le service des impôts. Cette situation procède d'une part de l'accroissement des occupations foncières irrégulières⁶⁸² et de l'absence d'un dispositif organisé et performant permettant l'identification et le recensement dans chaque collectivité locale des propriétés foncières suivant leur emplacement, leur surface et leur valeur vénale.

C'est en vue de l'élargissement de l'assiette des impôts fonciers locaux que l'idée de création d'un cadastre fiscal est née au Sénégal. Si dans le langage courant, le concept est constamment utilisé, son contenu exact échappe en revanche à la majorité des citoyens parce que n'ayant pas été clairement explicité. A cet effet, il s'avère nécessaire de le définir afin de mieux l'appréhender dans ses différents aspects. Le cadastre fiscal peut être défini comme un système ou dispositif de géo localisation et de détermination de la superficie et de la valeur des propriétés foncières en vue de l'établissement de l'assiette fiscale. Il désigne aussi la structure mise en place à cet effet. La notion de « cadastre fiscal » revêt donc un aspect fonctionnel et organique.

Selon le chef du service du cadastre de Saint-Louis il existait en 1990 un projet de mise en place d'un cadastre fiscal dans la région de Dakar sur financement de la banque mondiale. Ce projet qui visait à estimer le potentiel foncier fiscal à Dakar consistait à déterminer l'impôt

⁶⁸² Il ya le phénomène de l'habitat spontané très développé au Sénégal dans les grandes villes favorisé par l'exode rural et l'absence d'un contrôle rigoureux de l'occupation de l'espace par le service de l'urbanisme et de l'habitat et des domaines. Les populations habitent ainsi de façon irrégulière dans certaines zones sans être inquiétées. Ensuite beaucoup de « propriétaires fonciers » occupent des parcelles sans la possession d'un titre de propriété. Ces propriétaires ne sont connus ni du service des domaines, ni du cadastre ou des impôts parce que évoluant dans l'informel.

des propriétés foncières à partir de la méthode cadastrale⁶⁸³ en procédant au recensement de celles-ci. En raison de la complexité de la méthode d'évaluation cadastrale et des réticences⁶⁸⁴ qu'elle a engendrées auprès des populations, ce projet n'a pas duré longtemps et n'a pu être étendu aux autres régions.

Ainsi, la mise en place d'un cadastre fiscal se fonde d'abord sur des enquêtes de terrain qui permettent de déterminer l'emplacement, la surface et la valeur vénale des propriétés foncières. Cette opération aboutit à la constitution d'une base de données, qui va servir à déterminer l'assiette fiscale.

Si l'utilité d'un cadastre fiscal ne souffre d'aucune contestation, notamment en ce qui concerne la connaissance du potentiel fiscal, la maîtrise de l'assiette fiscale et la grande facilité dans le recouvrement des recettes locales, il y a lieu de se demander s'il n'existe pas de contraintes liées à sa mise en œuvre au Sénégal au niveau local. La réponse est à priori affirmative pour plusieurs raisons. D'abord l'absence dans la quasi-totalité des collectivités locales d'un système d'adressage⁶⁸⁵ ou d'un plan cadastral rend plus difficile les enquêtes de terrain.

Ensuite, les enquêtes de terrain nécessaires à la mise en place d'une base de données relatives aux propriétés foncières sont très coûteuses en ce qu'elles exigent à la fois des moyens humains, matériels, logistiques, et financiers significatifs, qui sont souvent hors de portée d'une seule collectivité locale en raison de la faiblesse des ressources. Enfin, la création d'un cadastre fiscal requiert une expertise technique pointue qui fait défaut aux collectivités locales dans leur ensemble.

Pour lever ces contraintes, l'Etat pourrait dans un premier temps, avec l'appui des partenaires au développement (Banque mondiale, Agence française de développement, etc.), aider les

⁶⁸³ Cf. partie sur les méthodes d'évaluation de l'impôt (chapitre 1 de la première partie).

⁶⁸⁴ Ces réticences étaient liées au fait que la mise en œuvre de cette méthode exigeait une violation de l'intimité des propriétés foncières.

⁶⁸⁵ Seules onze communes de plus de 50 000 habitants au Sénégal (Dakar, Diourbel, Guédiawaye, Kaolack, Louga, Pikine, Rufisque, Tambacounda, Thiès et Ziguinchor), ont été financées pour réaliser des opérations d'adressage dans le cadre du programme d'appui aux communes et du programme de renforcement et d'équipement aux collectivités locales, cofinancés par la Banque mondiale, l'Etat du Sénégal et l'Agence française de développement.

communes qui ne sont pas dotées de système d'adressage et de plan cadastral⁶⁸⁶ à en disposer. Il pourra par ailleurs soutenir financièrement les collectivités locales à faire face aux coûts qu'engendre la mise en place d'un cadastre fiscal, soit à travers l'octroi d'un fonds de concours spécial ou à travers un transfert de fiscalité. La satisfaction de ces deux conditions semble être un préalable nécessaire à la création et à la gestion d'un cadastre fiscal local. Quant aux contraintes d'ordre technique, l'Etat pourra favoriser un partenariat entre les collectivités locales et le service du cadastre en termes d'appui et d'assistance à la mise en œuvre et à la gestion d'un cadastre fiscal. A cet effet, il pourrait instituer au sein de chaque service du cadastre un bureau chargé de la fiscalité locale⁶⁸⁷, qui serait l'interface des collectivités locales.

Maintenant la question reste de savoir quelle est la formule la plus appropriée pour la mise en place d'un cadastre fiscal. Est-ce que les collectivités locales peuvent créer et gérer de façon autonome un cadastre fiscal ou devront-elles nécessairement s'appuyer sur le service du cadastre pour pouvoir le faire ?

Pour répondre à cette question, il convient de souligner que même si les collectivités locales sont autonomes du point de vue juridique, elles ne peuvent pas prendre des initiatives dans le domaine fiscal. En effet, en raison du principe de la centralisation fiscale, cette matière est exclusivement gérée par l'Etat à travers le service des impôts et domaines qui s'occupe de l'assiette fiscale et du Trésor chargé du recouvrement des impôts. Il en résulte que la création d'un cadastre fiscal au niveau local ne peut être envisagée qu'à travers les services de l'Etat, notamment le service du cadastre. Ainsi, l'Etat pourrait s'appuyer sur ce service, plus particulièrement sur le bureau de la fiscalité locale créé en son sein pour mettre sur pied un cadastre fiscal. Cet outil fonctionnera sur la base d'une étroite collaboration entre le service du cadastre, le service des impôts et les collectivités locales bénéficiaires. Son financement sera assuré grâce à une contribution de l'Etat, des collectivités locales et des partenaires financiers.

⁶⁸⁶ A la faveur du projet d'appui à la modernisation du cadastre (PAMOCA) financé par l'Etat du Sénégal, l'Union européenne et la banque mondiale à hauteur de 17 milliards de FCFA, 40 villes les plus grandes au Sénégal ont été dotées d'un plan cadastrale et d'une matrice cadastrale numérique consultable sur l'internet (Cf. Fonds africain de développement, *Rapport d'évaluation projet d'appui à la modernisation du cadastre au Sénégal*, 2005, 72 p.)

⁶⁸⁷ Cela est d'autant plus souhaitable que la fiscalité fait partie des missions dévolues au cadastre.

Le cadastre fiscal pourrait travailler sur la base d'une commande des collectivités locales concernées, discutée et validée par les différentes parties. Ces dernières devraient par ailleurs être informées à chaque étape et auraient un droit de regard. Cette forme d'organisation et de fonctionnement appliquée au cadastre fiscal consacrerait l'implication des collectivités locales dans la chaîne fiscale, ce qui serait un premier jalon posé vers la décentralisation ou la déconcentration de cette chaîne.

Au vu de ce qui est attendu du cadastre fiscal, à savoir une meilleure connaissance du potentiel fiscal local et un élargissement de l'assiette fiscale, il devient impérieux et urgent de procéder à sa mise en place au Sénégal. Les collectivités en tant que premières bénéficiaires devront l'inscrire au centre de leurs préoccupations afin d'inciter l'Etat à le mettre en œuvre. Cela est une condition sine qua none pour l'augmentation de leur capacité de mobilisation de leurs ressources fiscales et le renforcement de leur autonomie financière. En attendant une telle réalisation, les communes pourront se contenter de stratégies de mobilisation de ressources fiscales développées en relation avec le centre des services fiscaux. A ce propos, les expériences développées dans les communes de Saint-Louis, Ngor, Almadies et Parcelles assainies⁶⁸⁸ représentent des modèles. A Saint-Louis, la convention signée entre la commune et le centre des services fiscaux de la région, a permis, grâce à un appui financier et logistique consenti par l'institution municipale aux services fiscaux, d'identifier quatre mille cent quatre-vingt-six (4 186) nouveaux immeubles dans les quartiers de Goxumbacc et de l'île (Nord et Sud)⁶⁸⁹. Une opération similaire menée par le centre des services fiscaux de Ngor, Almadies et des Parcelles assainies, en relation avec les communes concernées, a abouti à la l'obtention d'importants de résultats insoupçonnés en termes de recettes. Sur un total de cent cinquante-sept (157) parcelles enquêtées dans l'Unité de gestion foncière, section 4, la valeur de l'assiette pour les impôts fonciers est la suivante⁶⁹⁰ :

⁶⁸⁸ Ngor, Almadies et Parcelles assainies sont des quartiers situés à l'extrémité Ouest de Dakar.

⁶⁸⁹ Cf. Jean Marie RENNO, *Appui à la mobilisation des ressources de Saint-Louis*, rapport de mission avril 2010 commanditée par l'AIF, publié le 10/05/2010, p. 33.

⁶⁹⁰ Centre des services fiscaux de Ngor, Almadies et des parcelles assainies, « Présentation d'une approche modernisée des opérations de recensement développée par le bureau du Cadastre » in acte de l'atelier sur la préparation à la tenue de la première réunion de la commission de la fiscalité locale de Saint-Louis, 12 et 13 novembre 2014, pp. 52-66.

Tableau 19: Valeur de l'assiette pour les impôts fonciers

Types d'impôts	Recettes attendues (FCFA)	Montant collectés (FCFA)
Terrains non bâtis	1 235 678 256	
CFPNB		61 783 912
Surtaxe foncière		37 070 347
Immeubles occupés par leurs propriétaires	1 235 893 676	
CFPB		61 794 683
TEOM		44 492 172
Immeubles donnés en location	1 118 368 751	
CFPB		55 918 437
TEOM		40 261 275

Source : DGID

Par ailleurs, le recensement a permis de mettre en évidence le potentiel fiscal des zones enquêtées. Pour la section 004 de l'UGF 1, il s'établit à trois cent vingt-trois million six cent quatre-vingt huit mille deux cent un (323 688 201) FCFA, réparti comme suit :

Tableau 20: Potentiel fiscal des zones enquêtées

Types d'impôts	Montant (FCFA)
CFPB	117 713 120
CFPNB	61 783 912
Surtaxe foncière	37 070 347
TEOM	84 753 447
De	22 367 375
IRF	à déterminer
TVA	à déterminer

Source : DGID

C'est dans ce cadre que s'inscrit la création d'un registre des contrats et d'un service des recettes fiscales locales.

- La création d'un registre des contrats et d'un service fiscal local

Les collectivités locales signent avec des particuliers ou avec des organismes publics des contrats dans plusieurs domaines : location d'équipements marchands, occupation du domaine public ou privé (par exemple contrats de location d'immeubles), marchés publics... Ces contrats sont générateurs de créances pour la commune qui sont souvent difficilement recouvrées, faute d'un document unique où ils sont répertoriés et qui en facilite le suivi. Ce document, communément appelé registre des contrats, sera élaboré sous forme de fiches, où seront consignés les contrats signés par la commune et qui produisent des recettes périodiques.

Le registre des contrats comportera, par fiche de contrat, les données suivantes :

- objet du contrat,
- numéro du contrat ;
- noms et prénoms du contractuel ;
- adresses ;
- montant du contrat annuel ou mensuel ;
- imputation budgétaire ;
- date d'effet et délai d'exécution ;
- date d'expiration et/ou de renouvellement ;
- signatures des contractants.

Cette fiche peut être matérialisée selon le modèle ci-après :

République du Sénégal

Nom de la Collectivité Locale

Adresse

Tel

Registre des contrats

Noms et prénoms du contractant : -----

Date et lieu de Naissance : -----

Numéro de carte nationale d'identité : -----

Adresse :-----

Tel : ----- BP----- E-mail-----

Objet du contrat :-----

Montant du Contrat annuel :-----

Montant du contrat mensuel :-----

Imputation budgétaire : -----

Date d'effet : -----

Délai d'exécution :-----

Date d'expiration et / ou de renouvellement :-----

Fait à -----le-----

Le contractant

L'exécutif local

Cachet et signature

Le registre des contrats peut être conçu chaque année ou sur plusieurs années afin de prendre en compte les contrats dont l'exécution dépasse l'année. Si tous les contrats signés par la collectivité locale peuvent être consignés dans un seul registre, il est possible aussi de faire un registre par type de contrats, (exemple registre des contrats sur l'occupation du domaine public ou registre des contrats sur la location des équipements marchands, etc.). Cette forme d'organisation thématique des registres rend plus facile la gestion et l'accès à l'information et le suivi en sera facilité. Quelle que soit la formule adoptée, l'établissement d'un registre des contrats participe d'une commodité de l'identification des créances de la collectivité mais surtout du recouvrement des recettes ou taxes que ces contrats génèrent au profit de celle-ci. Ainsi le recouvrement des créances nées des contrats ou conventions signés par la commune se fera sur la base d'un ordre de recette établi par la division des recettes, visé par le maire et transmis au receveur de la collectivité pour prise en charge.

Pour que le registre des contrats puisse contribuer à la stratégie de mobilisation des ressources de la collectivité locale, il est nécessaire, de recenser, au préalable, de façon exhaustive toutes les matières qui ont fait l'objet de contrats. Ce recensement pourra donner lieu à la constitution d'une base de données des contrats qui sera ensuite utilisée dans l'établissement des registres. Cette base de données devra être régulièrement mise à jour pour prendre en compte les nouveaux éléments. A cet effet, il serait utile de créer dans les municipalités un service chargé des contrats et conventions qui, en relation avec la division des recettes devra:

- rédiger les contrats ou conventions à signer par le maire ;
- assurer le suivi de leur exécution ;
- recenser les contrats ou conventions signés par la commune ;
- élaborer la base de données de contrats ou conventions signés ;
- établir le registre des contrats et assurer sa tenue régulière;
- établir les ordres de recettes par rapport aux créances engendrées par ces contrats ;
- proposer un rapport d'exécution annuel des contrats ou conventions à la fin de chaque année ;
- proposer toute idée tendant à améliorer la gestion des contrats et conventions.

Avec un tel dispositif, le registre des contrats en tant qu'outil de mobilisation des ressources pourrait contribuer à une meilleure connaissance du potentiel fiscal local. C'est aussi l'objectif poursuivi avec la mise sur pied d'une division des recettes.

A ce jour, le service fiscal local n'existe que dans quelques communes.⁶⁹¹ Pour la plupart des communes, il reste inconnu. Cet état de fait peut s'expliquer par l'ignorance des élus communaux résultant d'un défaut de sensibilisation ou par l'absence d'une politique conséquente de mobilisation des ressources fiscales locales. Ce vide engendre deux conséquences, à savoir la méconnaissance de la part des communes du potentiel de leurs activités taxables et un cumul par le trésor du travail d'assiette⁶⁹² et de recouvrement des taxes municipales.

C'est pour mettre un terme à cette situation que certaines municipalités ont mis sur pied une division des recettes. En effet, la création de cette division s'inscrit dans la mise en œuvre de stratégies de mobilisation des ressources budgétaires dans certaines communes. On peut citer l'exemple de la commune de Saint-Louis qui a créé en 2010⁶⁹³ sa division des recettes pour corriger l'absence de méthode d'évaluation des recettes lors de l'élaboration du budget, le défaut de suivi en matière de recouvrement et l'inexistence d'une politique réelle de mobilisation des recettes ou d'appui au recouvrement⁶⁹⁴. Cette division des recettes, conformément aux recommandations issues du rapport de Jean Marie RENNO⁶⁹⁵, comprenait quatre (04) bureaux et une brigade rattachés à la Direction administrative et financière. Il s'agit :

- du bureau de l'assiette et des abonnements ;
- du bureau des déclarations et contrôle des paiements ;
- du bureau de redressement des adresses des contribuables imprécises et inconnues et d'appui au retraitement des créances irrécouvrables ;
- du bureau de la régie du stationnement privé ;
- de la brigade de contrôle et de soutien au recouvrement des taxes⁶⁹⁶.

Telle que conçu, la Division des recettes a pour mission d(e) :

⁶⁹¹ On peut citer par exemple la ville de Dakar, la commune de Saint-Louis depuis 2010, etc.

⁶⁹² Le travail d'assiette des taxes relève en principe de la compétence de la mairie. Mais, l'absence de prise en charge par celle-ci, en raison d'une division des recettes, conduit le receveur à procéder à leur recouvrement direct sans ordre de recettes du Maire.

⁶⁹³ Cf. arrêté n° 11 du 18 juin 2010 portant organisation des services de l'administration municipale.

⁶⁹⁴ Voir à ce propos Serigne Mordiarra FALL « Fiscalité locale : point de vue de la municipalité de Saint-Louis sur les enjeux et les stratégies à déployer pour optimiser les recettes communales. Quelle attente par rapport à la commission de la fiscalité locale » dans Actes de l'atelier préparation à la tenue de la première réunion de la commission de la fiscalité locale de Saint-Louis, pp. 67-74.

⁶⁹⁵ Jean Marie RENNOT Op. cit. p.31.

⁶⁹⁶ Ibid ;

- définir des stratégies optimales des recettes ;
- d'assurer le suivi de l'évolution des recettes par des statistiques périodiques et interpréter les écarts constatés ;
- proposer des mesures de redressement ;
- prospecter de nouvelles niches de recettes ;
- émettre des ordres de recettes ;
- appuyer au besoin le recouvrement⁶⁹⁷.

La mise en place de la Division a eu un impact positif sur le travail d'assiette effectué dans la commune entre 2010 et 2013 avec notamment une évolution enregistrée sur le taux de recouvrement des taxes municipales (503%) et sur les produits domaniaux (32%)⁶⁹⁸. Cependant son impact reste limité sur les impôts locaux et les produits divers. Cette division, malgré les progrès qu'il a permis de réaliser, n'a pas répondu à toutes les attentes notamment en termes d'élargissement de l'assiette des recettes municipales et d'augmentation des rendements en matière de recouvrement. Ce résultat mitigé peut s'expliquer par la faiblesse des moyens financiers mis à sa disposition⁶⁹⁹, le manque de matériels et de logistiques⁷⁰⁰, le manque d'expertise des personnes affectées à cette structure⁷⁰¹ et par l'usage de méthodes de travail insuffisamment éprouvées. Ces difficultés constituent la preuve que le plan d'action 2010-2014 arrêté par la mairie de Saint-Louis portant sur l'amélioration de la mobilisation des ressources fiscales locales n'a pas été mis en œuvre de façon adéquate.

L'exemple de la commune de Saint-Louis montre que la création d'une Division des recettes pour favoriser la mobilisation des ressources fiscales locales doit être accompagnée de moyens financiers, matériels, humains et logistiques pour assurer son bon fonctionnement. Dans la plupart des communes, c'est généralement l'absence de moyens conséquents qui empêche à cette structure de produire les résultats escomptés. De plus, la complexité et la technicité de la matière fiscale impliquent une compétence particulière rarement disponible au niveau des collectivités locales.⁷⁰² Les agents préposés à ces fonctions ont besoin d'être bien

⁶⁹⁷ Ibid.

⁶⁹⁸ Ibid.

⁶⁹⁹ Cette division ne disposait pas d'une ligne budgétaire qui lui était spécifiquement dédiée.

⁷⁰⁰ Cette division ne disposait pas de moyens logistiques pour procéder au travail d'assiette et de recouvrement des taxes sur le terrain.

⁷⁰¹ Le personnel affecté dans cette division n'était pas formé en matière fiscale.

⁷⁰² Les praticiens de la fiscalité locale sont généralement formés par l'Ecole nationale d'Administration (ENA) et affectés au niveau du service des impôts et domaines.

formés. Avec la mise en œuvre de la fonction publique locale qui prévoit la formation des agents des collectivités locales au niveau de l'École nationale d'Administration, ce problème pourrait trouver une solution.

Enfin, pour que la Division des recettes fonctionne efficacement, il s'avère utile d'envisager une synergie entre celle-ci, le service des impôts et domaines et le Trésor. A défaut, les résultats escomptés ne seront pas atteints, quels que soient les moyens mis à disposition et la stratégie utilisée.

En somme, l'établissement d'un registre des contrats tout comme la création d'un service fiscal par les collectivités locales est indispensable à la maîtrise du potentiel dans les collectivités locales sénégalaises. Si la réalisation du premier est aisée, elle reste difficile pour le second en raison de la nécessité de certains préalables. De même, d'autres stratégies méritent d'être mises en œuvre pour garantir de meilleurs rendements en matière de recouvrement.

b. Par de nouveaux transferts fiscaux de l'Etat

La commission Développement économique-Mécanismes de Financement et Gouvernance budgétaire mise en place par l'Etat pour réfléchir sur la réforme des finances locales et le symposium organisé par les Inspecteurs du Trésor sur « le Trésor public face au défi de la mise en œuvre de l'Acte III de la décentralisation » avaient proposé, en vue de la révision du Code général des collectivités locales, l'élargissement de l'assiette fiscale locale à travers de nouveaux transferts fiscaux⁷⁰³ aux collectivités locales. Ils offrent un raccourci de la phase 2 de la réforme par des propositions pertinentes et concrètes pour les taxes et impôts à affecter aux nouvelles créations communales et aux nouveaux départements érigés en collectivités locales⁷⁰⁴. Le projet de loi portant code général des collectivités locales a repris à son compte ces propositions qui consistent à transférer aux collectivités locales certains impôts et taxes jusqu'ici levés au profit du budget de l'Etat. Elles concernent :

- les impôts dits « partagés » tels que la CGU et la CGF qui seront être entièrement affectés aux collectivités locales, à raison de 60% aux communes et 40% aux départements pour chaque impôt ;

⁷⁰³ Le transfert de fiscalité est prévu par l'article 281 du CGCL.

⁷⁰⁴ Mayacine DIAGNE, Op. cit. p. 29.

- la Contribution spéciale sur les Mines et les Carrières (CSMC) dont 50% du produit sera affecté aux communes d'implantation ;
- les droits d'enregistrements et de timbre ;
- la taxe sur la promotion touristique proposée comme taxe locale (75% pour les communes et 25% pour les départements);
- la taxe sur les véhicules automobiles et engins à moteur et de la taxe sur la plus-value immobilière, érigées en taxes aux collectivités locales.

Parmi les autres propositions de transfert de fiscalité faites par le comité national de pilotage de l'Acte III de la décentralisation figurent⁷⁰⁵ :

- la taxe sur les établissements bancaires et financiers et sur les distributeurs automatiques de billets 100% aux départements ;
- la taxe sur les activités portuaires et aéroportuaires 100% aux départements.

Ce transfert de fiscalité va se matérialiser par l'aménagement d'une fiscalité propre et la répartition de certaines recettes fiscales entre collectivités locales partageant le même espace territorial.

Si l'adoption de ces propositions pourrait permettre de relever la marge de manœuvre des collectivités locales en matière fiscale, elle ne sera pas sans conséquence sur l'équilibre du budget de l'Etat. Ainsi, craint-on que ces nouveaux transferts fiscaux ne produisent une baisse des recettes de l'Etat. Dans une pareille situation, l'Etat pourrait être conduit à recourir à l'emprunt pour combler le manque à gagner ou procéder à de nouveaux prélèvements fiscaux ou à l'augmentation de ceux déjà existants, ce qui comporte le risque d'aggraver la pression fiscale individuelle.

Le transfert d'une nouvelle fiscalité aux collectivités locales est salubre, parce qu'il participe au renforcement de leurs moyens financiers. Toutefois, celle-ci risque d'aggraver la pression fiscale, déjà forte sur les contribuables. Sur ce point, Mamadou Kamara mentionne que la pression fiscale est décourageante avec un taux global élevé de prélèvements obligatoires fondé en particulier sur des objectifs de recettes à atteindre presque coûte que coûte⁷⁰⁶. L'absence d'administration dans la plupart des conseils départementaux constitue un obstacle

⁷⁰⁵ Ibid.

⁷⁰⁶ Mamadou KAMARA, « Etat de la transparence budgétaire au Sénégal », dans l'ouvrage collectif *Sénégal, Finances publiques, Décentralisation et transparence budgétaire*, Aide transparence, 2005, p. 261.

majeur pour la mise en œuvre effective d'une mesure de transfert à leur profit. Ainsi, le succès de ces transferts suppose que soient levés les obstacles liés à l'assiette fiscale et au recouvrement ou à la gestion de la chaîne fiscale.

2. Les mécanismes de réalisation d'un recouvrement optimal

L'augmentation des rendements en matière de recouvrement des impôts est une préoccupation commune à toutes les collectivités locales. Pour y parvenir, il est nécessaire d'améliorer le système de recouvrement des taxes et impôts locaux⁷⁰⁷. Si les actions des ONG, comme celles de l'UAEL, ont eu des retombées importantes,⁷⁰⁸ des efforts plus soutenus restent à faire. Cela pose la question des moyens à mettre en œuvre pour accroître les taux de recouvrement en matière fiscale.

Parmi les options possibles, deux se révèlent fondamentales. Il s'agit de l'expérimentation de nouvelles méthodes en matière de recouvrement (a) et la création d'une Recette Perception Municipale (b).

a. L'expérimentation de procédés de recouvrement plus efficaces

L'augmentation des recettes locales ne peut se faire sans une amélioration des performances en matière de recouvrement. Pour cela les collectivités locales ont besoin de mettre en œuvre des procédés de recouvrement beaucoup plus efficaces garantissant des taux de rendements plus importants aussi bien pour les impôts locaux que les recettes non fiscales. Jusqu'ici les résultats enregistrés ont été peu satisfaisants. Afin de changer la situation, il y a lieu d'opérer des ruptures en procédant à la réforme des méthodes de recouvrement actuelles.

En ce qui concerne les impôts locaux, l'amélioration des procédés de recouvrement doit passer par une meilleure organisation du traitement des rôles par le Trésor, après réception. A ce niveau, l'obligation pourrait être faite à la DGID de transmettre au Trésor les rôles accompagnés du fichier numérique, ce qui ne se fait pas dans la pratique. La mise à disposition du fichier numérique rendrait plus facile et plus rapide le travail de toilettage effectué par ce service consistant à identifier et à corriger les erreurs matérielles (adresses incomplètes, adresses imprécises et les doubles emplois, etc.). Ensuite, un effort devrait être

⁷⁰⁷ Mayacine DIAGNE, Op. cit., p. 29.

⁷⁰⁸ Cf. point B paragraphe 1 de la section 1 du chapitre 2 de la première partie de la thèse.

fait par le service des impôts pour classer par ordre géographique⁷⁰⁹ les contribuables inscrits aux rôles des impôts en vue de faciliter leur exploitation par le Service du Trésor. La distribution des rôles pourrait aussi être améliorée grâce à une implication active des collectivités locales. Ainsi, cette tâche pourrait être confiée aux maires, compte tenu de la présumée connaissance de leurs localités. A défaut, le Trésor pourrait mettre à profit le plan d'adressage de la ville⁷¹⁰ pour assurer une distribution plus effective des rôles dans les différents quartiers de la commune.

Afin d'amener les contribuables récalcitrants à s'acquitter correctement de leur impôt, le Trésor pourrait envisager la mise en place d'une commission de recouvrement, composée, en dehors de lui, du service des impôts et domaines et d'un représentant de la collectivité locale, à l'effet de procéder au recouvrement au comptant sur le terrain. L'intérêt d'une telle commission est de permettre à ses différentes composantes de prendre connaissance des difficultés observées sur le terrain (mauvaises adresses, cotes irrécouvrables etc.). Une telle approche participerait d'une gestion transparente des recouvrements, mais aussi faciliterait le travail d'apurement que la DGID serait appelée à faire sur les cotes dures⁷¹¹. Pour assurer l'effectivité du suivi et l'apurement des rôles au niveau de la DGID, il paraît nécessaire de créer au sein de cette Direction un service chargé du suivi des recouvrements et de l'apurement des rôles. Cela contribuerait à l'établissement d'une bonne assiette fiscale, c'est-à-dire indemne d'erreurs (mauvaise adresse, double emploi, cote dure, etc.). Et comme l'affirmait le Trésorier-payeur de Saint-Louis: « Le rendement en matière recouvrement dépend d'une bonne assiette »⁷¹². Cela voudrait dire que pour obtenir de bons taux de rendements en matière de recouvrement des impôts locaux, il est nécessaire que l'assiette fiscale soit bien établie par le service des impôts et domaines. Or, la qualité de l'assiette dépend de la qualité du recensement et de la mise à jour permanente des bases de données et des rôles d'imposition. A ce niveau, un effort particulier devrait être fait par le service des impôts et domaines même si la question des moyens se pose avec acuité.

⁷⁰⁹ Ainsi le classement pourrait se faire par zone ou par quartier.

⁷¹⁰ Pour les villes qui disposent de plan d'adressage.

⁷¹¹ C'est une terminologie utilisée par les services des impôts et du Trésor pour désigner les cotes qu'il n'arrive à recouvrer. Une fois le travail de recouvrement terminé, le Trésor adresse un rapport à la DGID sur les cotes dures. Ce dernier sur la base de ce rapport procède à l'apurement des rôles.

⁷¹² Cheikh NDIAYE, lors de notre entretien du 10 février 2015 à la Trésorerie paierie de Saint-Louis.

Parallèlement, le Ministère chargé des Finances compte s'inscrire, dans le cadre de l'Acte III de la décentralisation, dans une dynamique de renforcement des actions entreprises depuis quelques années pour améliorer le rendement de la fiscalité en agissant sur la réglementation par une meilleure adaptation.

Cette volonté s'est déjà traduite par la mise en œuvre d'une politique de modernisation et d'accompagnement de la gouvernance territoriale à travers une réforme des structures du Ministère notamment par la création d'une Direction du Secteur public local (DSPL) au niveau de la DGCPT et la création de directions opérationnelles à la DGID. De plus, des mesures pratiques sont envisagées⁷¹³, il s'agit de :

- l'institutionnalisation de la fixation et la formalisation des relations avec les collectivités locales à travers un point focal qui va planifier et coordonner le calendrier des émissions, des tournées paiement par anticipation (PPA), le suivi des dégrèvements entre autres missions. A cet égard, il est prévu, au sein de la DGID, la création d'un bureau des collectivités locales directement rattaché au Directeur général pour servir d'interface entre les collectivités locales et le Directeur général ;
- l'institutionnalisation de la fixation d'objectifs en matière de fiscalité locale pour chaque direction et chaque centre et l'évaluation des performances des services et des agents engagés sur cette ligne. En effet, sans objectifs ni évaluation, la fiscalité continuera d'être traitée accessoirement alors que l'élargissement de l'assiette a des effets d'entraînement sur la fiscalité d'Etat, notamment la fiscalité foncière ;
- l'intensification de l'élargissement de l'assiette, notamment les impôts fonciers et les impôts professionnels par la redynamisation, au niveau des Directions opérationnelles de la DGID, des comités de suivi du recensement. Ainsi, il est mis en place au niveau de chaque centre des services fiscaux un comité de suivi du recensement. Ce comité est composé des différents bureaux du centre à savoir : le bureau du cadastre, maître d'œuvre ; l'unité de gestion de la fiscalité locale qui assure le rôle de coordonnateur ; le bureau des domaines et de la conservation foncière chargée de l'identification du propriétaire inscrit sur chaque immeuble recensé ;
- la poursuite de la mise en place des commissions de la fiscalité locale au niveau de chaque collectivité locale. Elles ont pour mission le suivi et l'évaluation des opérations de recensement de tous les immeubles bâtis ou non bâtis situés dans le périmètre de la collectivité locale concernée. Les chefs des centres des services ayant pouvoir de nomination des membres de ces commissions vont inviter les exécutifs locaux à cette diligence ;
- la finalisation du processus de basculement du Système intégré de Gestion unique des Impôts locaux (SIGUIL) vers le Système informatique de gestion des taxes du Sénégal (SIGTAS).

⁷¹³ Baidy NIANG, « communication sur l'Etat des lieux des mécanismes actuels de financement de l'Acte III de la décentralisation », atelier de lancement de la concertation sur les mécanismes de financement des collectivités locales dans le cadre de l'Acte III de la décentralisation, hôtel Ngor Diarama , le 08 mai 2015.

La gestion des impôts locaux était assurée par un logiciel appelé SIGUIL dont la productivité a été sensiblement limitée par des évolutions. Il est ainsi apparu nécessaire de rationaliser l'utilisation des différentes applications informatiques par le basculement de SIGUIL vers SIGTAS.

Pour une meilleure application du contrat de performance envisagé entre les services du Ministère de l'Economie et des Finances et du Plan (MEFP) et les collectivités locales, il est utile de réduire le nombre d'intervenants dans la chaîne de collecte des recettes afin d'avoir un seul responsable au niveau de l'assiette et du recouvrement.

Aussi a été envisagée la possibilité d'assurer une meilleure intégration entre les opérations de recouvrement des impôts locaux par le DGCPT et celles de l'assiette de la DGID.

En plus de la qualité de l'assiette, le taux de rendement en matière de recouvrement est aussi tributaire de la nature de l'impôt. En effet, certains impôts locaux sont à fort rendement, c'est le cas pour la patente. Pour d'autres celui-ci reste faible, il s'agit notamment de la CGU, du foncier non bâti, de la TRIMF, de l'IMF, et de la surtaxe sur les terrains bâtis ou insuffisamment bâtis. Pour ces impôts à faible rendement fiscal, une réforme est utile pour les rendre plus rentables. De ce point de vue, les conclusions issues du symposium⁷¹⁴ sur l'Acte III de la décentralisation pourraient servir de référence. Il s'agit notamment:

- du conditionnement de l'octroi d'un acte d'état civil à l'acquittement de l'IMF ;
- de la sensibilisation des commerçants sur la CGU ;
- du relèvement des tarifs actuellement en vigueur de la TRIMF jugés faibles malgré les progressions de salaires parfois notées ;
- de la révision à la hausse des taux de 5% et de 7,5% appliquées respectivement sur les valeurs locatives des immeubles et des usines et établissements industriels assimilés ;
- de l'augmentation des taux d'imposition de la surtaxe sur les terrains non bâtis ou insuffisamment bâtis, etc.

Si certaines de ces propositions ne manquent pas de pertinence, d'autres sont discutables. En effet, en proposant de revoir à la hausse les taux de 5% et de 7,5% appliqués respectivement sur les valeurs locatives des usines et établissements assimilés, les inspecteurs du Trésor semblent perdre de vue les difficultés qui ont amené le législateur, lors de la réforme de 2004, à baisser ces taux au niveau actuel⁷¹⁵. Proposer qu'ils soient à nouveau relevés revient à

⁷¹⁴ Cf. Rapport symposium Op cit. 19 p.

⁷¹⁵ Cf. développements du chapitre 2 de la première partie, section 1.

s'exposer aux mêmes problèmes qu'avant 2004. Il convient de maintenir sur ce point le statu quo. Par ailleurs, subordonner la délivrance d'un papier administratif aussi important que l'acte d'état civil à l'acquittement de l'IMF ne paraît pas légal. En effet, il s'agit là de deux faits qui n'ont aucun lien entre eux. Et cela risque d'avoir de nombreuses conséquences sur le plan social, politique et juridique, susceptibles de rompre l'équilibre de la paix au niveau la collectivité locale. De toutes les façons, quelle que soit la réforme appliquée, cet impôt a peu de chance d'être rentable, en raison de son caractère personnel⁷¹⁶. Son passé négativement chargé ainsi que son caractère inadapté rendent aujourd'hui nécessaire sa suppression.

En ce qui concerne l'augmentation du rendement de la CGU au profit des collectivités locales, la formalisation progressive du secteur informel est nécessaire pour l'élargissement de l'assiette de cette imposition. Concrètement, il s'agirait pour l'Etat d'aider les agents économiques qui évoluent dans le secteur informel à se conformer à la réglementation, c'est-à-dire à soumettre leurs activités aux conditions légales d'exercice : registre de commerce, NINEA, carte commerçant, tenue d'une comptabilité régulière. Cette formalisation faciliterait au service des impôts le travail d'assiette, particulièrement le recensement de tous les contribuables assujettis à cet impôt. D'ailleurs, l'Etat devrait renoncer totalement à cet impôt au bénéfice des collectivités locales pour qu'elles puissent en jouir pleinement. Le cas échéant, le partage de cet impôt pourrait se faire entre les communes et les départements selon le même mode de répartition : 60 % pour les premières et 40% pour les secondes.

Parallèlement à ces procédés d'amélioration du rendement fiscal, le MEFP a identifié un certain nombre de modifications à apporter à la législation concernant les impôts locaux. Il s'agit de :

- la validation par l'étude en cours de l'institution d'un système de paiement par les acomptes provisionnels en matière d'impôts locaux. La portée de cette mesure peut être limitée à la patente et au foncier bâti payés par les personnes morales et entreprises individuelles ;
- l'instauration d'un système de paiement direct sur déclaration. En effet, la réforme en cours de la patente (taxation suivant la valeur ajoutée) peut conduire à différer le délai de déclaration à la date de disponibilité de l'information. Cette situation peut impacter sur la production des rôles. Pour pallier

⁷¹⁶ Il s'agit d'un impôt de capitation assis sur la personne et non sur une activité économique. Il était le pendant de la taxe rurale en milieu urbain, institué par le colon pendant la période coloniale à l'endroit des indigènes.

cette limite, un système de paiement spontané est une perspective pour soulager la trésorerie des collectivités locales⁷¹⁷.

Ces mesures, si elles sont appliquées vont contribuer à améliorer le mode de paiement des impôts par les contribuables en leur conférant plus de facilités. Elles permettraient également de mettre fin aux difficultés de paiement des impôts visés, à savoir la patente et le foncier bâti. Elles participent donc d'une meilleure mobilisation de ressources locales en donnant l'opportunité aux collectivités locales d'augmenter leurs taux de rendement. Au regard de ces avantages, l'Etat devrait assurer leur mise en œuvre avec plus de célérité.

Des efforts devraient également être faits par le Trésor en relation avec les collectivités locales pour relever le niveau de recouvrement des « impôts municipaux », c'est-à-dire des recettes non fiscales, à savoir les produits des taxes communales directes, les produits des taxes communales indirectes, les revenus du patrimoine communal essentiellement constitués des produits de l'exploitation du domaine et des services communaux.

Ainsi des « opérations coup de poing » pourraient être conjointement organisées par les communes à travers leur service de recouvrement et le Trésor pour procéder au recouvrement de ces taxes au comptant afin de contraindre les contribuables réticents à s'acquitter de leurs taxes.

En ce qui concerne les taxes indirectes, l'augmentation de leur taux de recouvrement passe par une bonne connaissance par la commune de l'assiette de ces taxes à travers un recensement des sujets redevables et des objets taxables, et par l'établissement par les services municipaux compétents des titres de recettes. Une fois cette étape franchie, les communes devraient mettre en place un dispositif de suivi du recouvrement de ces taxes par le Trésor ou la recette perception municipale.

Relativement à la taxe sur l'eau et sur l'électricité consommée (s), une forme de collaboration devrait être trouvée, pour sa perception, entre les communes et les services concessionnaires (la société nationale des eaux et la société nationale d'électricité). A défaut, l'Etat pourrait les autoriser à accéder aux bases de données des sociétés en cause afin qu'elles puissent déterminer avec exactitude les montants dus au titre des taxes prélevées sur les factures. D'un

⁷¹⁷ Baïdy NIAN, Op. cit.

autre côté, le Trésor pourrait faire usage de méthodes de recouvrement forcé pour amener lesdites sociétés à s'acquitter de leur obligation.

En outre, les communes devraient mettre sur pied un système de veille et de suivi pour la taxe sur la publicité afin de détecter et d'identifier toute nouvelle implantation de panneaux d'affichage, de pose d'enseigne, etc. Cela devrait faciliter le recouvrement optimal de cette taxe par le Trésor ou la Recette et Perception Municipale. Un système de sanction⁷¹⁸ applicable aux contribuables récalcitrants pourrait aussi être envisagé par les communes. L'Etat pourrait les aider en prévoyant dans la législation des dispositions coercitives pour faciliter le recouvrement. La mise en œuvre de ces sanctions est à l'origine du problème qui oppose la Mairie de Mermoz- Sacré Cœur à certaines sociétés de publicité établies à Dakar⁷¹⁹.

En matière de revenus du patrimoine communal⁷²⁰, des stratégies ont déjà été proposées pour améliorer les rendements des produits du domaine public, des droits de place et de stationnement, des produits du domaine privé et des produits de l'exploitation des services. La particularité de ces recettes réside dans le fait que leur perception relève à la fois du receveur municipal et des services municipaux. Pour la plupart, ce sont ces derniers qui en assurent directement le recouvrement à charge d'effectuer leur versement au Trésor.

Ainsi pour améliorer la perception des produits du domaine, des droits de place et de stationnement, il est nécessaire de privilégier d'abord une collecte suffisamment contrôlée de ces produits et droits. A cet effet, certains auteurs estiment que cette opération devrait exclusivement se faire sous le contrôle et la responsabilité du receveur municipal. selon

⁷¹⁸ Par exemple enlèvement et mise en fourrière des panneaux et enseignes dont les auteurs ne sont pas clairement identifiés ou sont simplement défaillants.

⁷¹⁹ C'est le problème qui oppose depuis 2015 le maire de la commune Mermoz Sacré cœur et certaines sociétés de publicité établies à Dakar. Après une mise en demeure de paiement restée sans effet, le maire a procédé à l'enlèvement et la destruction des panneaux d'affichage concernés. S'estimant lésées, les sociétés REGIE PUB SA, REGIDAK et CAURIS COM SARL ont déposé un recours pour excès de pouvoir le 24 mars 2016 devant la chambre administrative de la Cour suprême tendant à annuler la délibération de la commune fixant les taux, les modalités d'assiette de la taxe sur la publicité ainsi que les redevances sur les mobiliers urbains, approuvée par le sous préfet des Almadies le 05 février 2015 sous le numéro n° 015/AA/SPA. La Cour suprême après écarté les moyens tirés de l'irrecevabilité du recours formés par les sociétés de publicité et de l'exception d'inconstitutionnalité, a annulé la délibération du Conseil municipal de Mermoz sur la base de l'incompétence de celui-ci à détermination les taux, les modalités d'assiette de la taxe sur la publicité ainsi que les redevances sur les mobiliers urbains. Pour la cour, cette compétence relève du domaine exclusif de la loi.

⁷²⁰ Cf. disposition de l'article 195 point 7 précité.

Ibrahima MBAYE⁷²¹, ce dernier devrait « se charger de passer la commande des tickets de perception, de les réceptionner, d'en assurer la garde et de les remettre aux collecteurs ou aux régisseurs de recettes chargés de percevoir les droits de place ». Il devrait aussi « assurer le contrôle du surveillant de marché nommé par le Maire chargé de surveiller l'activité des collecteurs ». Parallèlement, un système de gestion et de contrôle transparent des droits de place devrait être mis en place grâce à un recensement exhaustif du nombre de places disponibles à l'intérieur et à l'extérieur des marchés ainsi que leurs occupants réels et à une organisation des collecteurs. Pour cela, M. MBAYE pense qu'

il est nécessaire de faire des opérations-tests pour déterminer le potentiel des emplacements et à partir de ces tests :

- ✓ fixer des objectifs mensuels et journaliers aux collecteurs ;
- ✓ instaurer un système de rotation des collecteurs ;
- ✓ mettre en place un système de sanction positive ou négative.

S'il est admis que le processus de collecte des produits du domaine et des droits de place devrait se faire sous la responsabilité du receveur, il reste que le maire ne devrait pas être privé de ses attributs normaux, comme la commande de tickets de droits de place⁷²². Cette compétence revient de droit au Maire. Une fois commandés, ces tickets pourraient être ensuite transmis au Receveur pour administration, à charge pour lui de transmettre régulièrement au Maire les états de recouvrement. Cette information permettrait à ce dernier de veiller sur le déroulement du processus de recouvrement en prenant au besoin les mesures correctives adéquates.

D'un autre côté, même s'il est nécessaire de faire des opérations-tests pour déterminer le potentiel des emplacements et à partir de ces tests asseoir un système d'organisation de la collecte, il est utile au préalable d'asseoir une gestion moderne des marchés afin de rentabiliser le recouvrement des droits de place. A défaut, toute mesure appliquée se solderait par un échec, surtout avec le système actuel de gestion informelle des marchés.

Le recouvrement des droits de stationnement, quant à lui, pourrait être amélioré par l'aménagement de parkings payants dans différents points des villes. Pour une meilleure

⁷²¹ Ibrahima MBAYE, Op.cit., p.102.

⁷²² Ce sont des titres de recettes qui sont payés journalièrement par les occupants des étals dans les marchés publics en guise de droits de place.

rationalisation du recouvrement des droits de stationnement, les communes pourraient confier la gestion et l'exploitation des droits de stationnement à des sociétés privées sur la base d'un contrat de concession ou de contrat d'affermage ou l'exploiter, elles-mêmes, en régie directe sur la base d'objectifs d'exploitation clairement définis et soumis à un contrôle régulier de l'autorité municipale.

En ce qui concerne les produits provenant du domaine privé, constituées essentiellement des produits de location des équipements marchands, des produits de la location des immeubles communaux, des ressources provenant de ses biens, des produits financiers, l'amélioration de leur recouvrement implique :

- la constitution de bases de données de tous les occupants des équipements marchands et des immeubles en locaux à partir d'un recensement ;
- l'établissement de contrat de location entre la municipalité et les occupants de ces équipements marchands et immeubles communaux. Chaque contrat donnera lieu à une fiche de suivi de recouvrement des loyers ou des retenues sur salaires pour les agents logés par les communes ;
- l'élaboration en relation avec le Receveur municipal d'un système d'évaluation du rendement à travers une organisation et un contrôle des collecteurs⁷²³.

Enfin, s'agissant des produits tirés de l'exploitation des services, il est nécessaire pour améliorer leur rendement d'asseoir un mode de gestion transparent sur les produits des services administratifs⁷²⁴ perçus par la collectivité locale. Cela implique l'intervention active du Receveur municipal ou du Trésorier-payeur dans le processus de commande des timbres ou vignettes effectué par la municipalité. Ainsi, le receveur pourra plus facilement assurer le contrôle en veillant sur la correspondance entre le nombre de timbres ou vignettes commandées et les montants réellement recouverts.

Pour éviter les malversations liées au recouvrement des recettes tirées du patrimoine communal en général, il est possible de les sécuriser à travers l'institution au niveau de la collectivité locale d'une régie des recettes⁷²⁵, conformément au décret 66-510 du 10 juin 1966 portant régime financier des collectivités locales. Cette structure serait chargée de la collecte

⁷²³ Ibrahima MBAYE, Op.cit., p 102.

⁷²⁴ Il s'agit des taxes de visite et de poinçonnage des viandes, du produit des expéditions des actes administratifs et des actes de l'état civil, des droits de légalisation, des produits de vidange de fosses septiques, des produits de droits de fourrière.

⁷²⁵ Il faut dire que rares sont les collectivités locales qui disposent de régies de recettes.

journalière de ces recettes⁷²⁶. Elle apparaît indispensable surtout dans les localités qui sont très éloignées du Trésor ou des Recettes et Perception Municipales⁷²⁷, où les collecteurs sont obligés de garder par devers eux, pendant des jours, les sommes collectées avant de les verser au niveau de ces institutions.

En somme, l'objectif d'une amélioration des rendements en matière de recettes fiscales et non fiscales place les collectivités locales dans l'obligation d'opérer des changements dans leurs procédés de recouvrement. A cet égard, les solutions proposées, pourraient faire l'objet d'expérimentations. Toutefois leur efficacité dépendra de la capacité des collectivités locales à les tester, les approfondir et les adapter en fonction de leurs spécificités propres.

Auparavant, il est nécessaire que l'Etat et les collectivités locales valident les options de changements à travers une large concertation qui devrait donner lieu à une réforme de la réglementation en la matière.

La création d'une Recette Perception Municipale devrait aussi concourir à l'amélioration des taux de recouvrement des recettes fiscales et non fiscales.

b. La création d'une Recette Perception Municipale

Si l'on se réfère à l'article 1^{er} du décret 72-1018 du 26 juillet 1972 portant création de la Recette Perception Municipale (RPM) de Dakar,⁷²⁸ il est possible de définir la RPM comme un poste comptable décentralisé du Trésor chargé de l'exécution des opérations du budget d'une commune donnée.

Il est géré par un fonctionnaire nommé par arrêté du Ministère chargé des Finances, sur proposition du Trésorier général, qui prend le titre de Receveur Percepteur Municipal.

La création d'une Recette Perception Municipale répond donc au souci de faciliter l'exécution des opérations de recettes et de dépenses de la commune bénéficiaire avec comme objectif d'en assurer une meilleure performance.

⁷²⁶ Il faut préciser par ailleurs qu'une Régie de recettes est créée pour assurer le recouvrement des droits au comptant (droits d'Etat civil, de place sur les marchés, d'entrées dans les musées etc.) ou de produits constatés (loyers par exemple). Le receveur percepteur assure un rôle de caissier, à cet effet il peut être titulaire d'un compte courant postal. Les versements au comptables assignataires sont effectués aux dates prévues.

⁷²⁷ C'est le cas des communes de Maka Kolibantang et de Ndiandane.

⁷²⁸ JOS 14 Octobre 1972, p. 1669.

Les raisons qui fondent la création d'une RPM peuvent différer d'un cas à un autre. A Dakar, elle se justifiait par l'existence d'un volume important d'opérations financières géré par le Trésor. En effet, avant la création de la RPM de Dakar, l'exécution des opérations du budget de l'Etat et de la Commune de Dakar relevait de la compétence du Trésor. La masse importante de travail découlant de ce cumul entraînait des lenteurs et des dysfonctionnements dans la gestion du portefeuille financier de la commune de Dakar, avec notamment la baisse des taux de recouvrement des impôts.

Ces difficultés rendaient nécessaire l'adoption d'une solution alternative. C'est dans ce cadre que l'Etat créa en 1972 la RPM de Dakar qui eut pour principale fonction l'exécution des opérations de recettes et de dépenses de la commune de Dakar.

Avec le découpage de Dakar en communes d'arrondissement en 1996, la RPM éponyme s'est vu confier la gestion de la trésorerie desdites communes. Cet élargissement de son portefeuille occasionna une surcharge de travail à l'origine des contreperformances notées dans la prise en charge des opérations budgétaires de la commune de Dakar et des communes d'arrondissement qu'elle couvrait. Les difficultés étaient telles que la situation était identique à celle qui prévalait avant 1972, c'est-à-dire de la création de la RPM de Dakar.

Face à cette situation, l'Etat créa en 1999 la RPM de Dakar Bourguiba, chargée de la perception des neuf (09) communes d'arrondissement sur les quatorze (14) que gérait la RPM de Dakar.

En 2010, l'Etat enleva à la RPM de Dakar la gestion des cinq (5) communes d'arrondissement restantes ⁷²⁹ pour lui laisser la seule commune de Dakar, en raison de l'envergure de ses opérations financières. Cela eut pour effet d'alléger la charge de travail et d'entraîner un meilleur rendement en matière de recouvrement de recettes. ⁷³⁰

Les performances notées dans le recouvrement des recettes fiscales et non fiscales de la commune s'expliquaient par une attention plus soutenue accordée par la RPM à la mobilisation de ces recettes, mais également par une collaboration plus étroite entre la RPM et les autorités municipales. Cette collaboration s'est traduite par l'affectation d'agents de la

⁷²⁹ Médina, Gorée, Gueule Tapée, Fass-Colobane et Plateau.

⁷³⁰ Selon Madame DIOUF, Khady KEBE, agent à la RPM de Dakar que nous avons rencontrée le 14/01/2010 à la RPM.

commune à la RPM, et la mise à disposition, par la ville, de volontaires pour aider le percepteur dans la distribution des rôles d'imposition. Des opérations « coup de poings » étaient parfois organisées par la RPM et la commune de Dakar pour recouvrer des arriérés d'impôts. Il peut aussi arriver que cette dernière effectue seule des opérations de recensement et-recouvrement.

Afin d'aider la commune à assurer un meilleur suivi de ses opérations budgétaires, la RPM de Dakar s'est évertuée à lui transmettre mensuellement la situation de son exécution financière. Cette transmission ne fait pas préjudice à la demande d'éclaircissement que le Maire peut adresser au percepteur sur la situation d'exécution financière de sa commune ou sur une question technique.

En plus de la RPM de Dakar, l'Etat a créé celles de Mbour, Pikine, Guédiawaye, Kaolack, Ziguinchor, Louga, Diourbel, Thiès et Saint-Louis. La tendance actuelle est donc à la généralisation de cette institution. Mais la question est de savoir si cette généralisation se justifie.

Si certains pensent que cette généralisation s'impose eu égard à l'autonomie de gestion que la RPM offre aux collectivités locales sur le plan financier, notamment du point de vue de la mobilisation de leurs ressources fiscales locales. Pour d'autres, sa création ne doit se justifier que par l'importance du volume des opérations budgétaires dans les Trésoreries paieries. Ce dernier critère a prévalu pour Dakar, Mbour, Guédiawaye et Pikine. En revanche, pour Diourbel, Louga et Saint-Louis, l'érection de la RPM s'est faite à la demande de la commune concernée. Cela voudrait dire que leur création ne répondait pas forcément à la nécessité d'alléger les Trésoreries-paieries concernées. D'ailleurs, une simple réorganisation des Trésoreries paieries correspondantes, en termes de renforcement du personnel du bureau des collectivités locales, aurait pu permettre d'augmenter l'efficacité de l'exécution budgétaire des communes concernées, notamment en matière de recouvrement.

Techniquement justifiée, la création d'une RPM doit pourtant obéir à un souci de rationalisation de la gestion budgétaire et financière locale. Sinon, elle risque d'être inutile, coûteuse⁷³¹ et inefficace⁷³² surtout quand elle ne gère qu'une seule collectivité locale⁷³³. Si

⁷³¹ Par rapport aux moyens d'ordre divers qu'exige son fonctionnement.

dans pareil cas, celle-ci ne dispose pas d'un budget très important, la RPM s'expose facilement à des problèmes de trésorerie en raison de l'ineffectivité en l'espèce du principe de solidarité de fonds. Alors qu'au niveau du Trésor ce principe est d'application automatique.

Pour éviter d'exposer les collectivités locales à des tensions de trésoreries, il convient de rationaliser la création des RPM en privilégiant particulièrement le critère de la capacité financière. On pourrait, par exemple, exiger que toute collectivité locale qui ne dispose pas d'un budget supérieur à 5 milliards ne soit pas autorisée à bénéficier d'une RPM. Les collectivités locales présentant une capacité financière insuffisante pourraient être regroupées au sein d'une même RPM comme celle de Dakar –Bourguiba. Le regroupement des collectivités locales au sein d'une même RPM aurait l'avantage de leur faire bénéficier de la solidarité de fonds découlant de l'unité de caisse⁷³⁴. Dans le cas contraire, la création tous azimuts des RPM risque d'être contreproductive pour les collectivités locales bénéficiaires et dangereuse pour le Trésor en ce qu'elle le condamne à ne s'occuper que des finances de l'Etat avec une réduction drastique de son stock de trésorerie.

Dans les zones enclavées, les collectivités locales éprouvent de réelles difficultés à accéder aux services du Trésor, en raison de l'éloignement géographique. C'est le cas de la commune de Maka Kolibantang qui est distant de près 50 km du Trésor de Tambacounda de qui il dépend. C'est aussi le cas des communes de l'Île à Morphil qui sont très distantes de Podor⁷³⁵, en raison de leur enclavement⁷³⁶.

Pour corriger ces difficultés d'accès relevant de problèmes d'aménagement du territoire national, l'option pourrait être faite d'instituer des RPM dans ces zones. Cela mettrait fin aux discriminations souvent notées entre communes situées en milieu urbain⁷³⁷ et celles relevant

⁷³² C'est-à-dire qu'elle ne puisse pas atteindre les objectifs qu'on lui fixe, en termes d'amélioration de la gestion financière de la collectivité locale et d'augmentation des performances en matière de mobilisation des ressources fiscales et non fiscales.

⁷³³ C'est le cas de la RPM de Saint-Louis.

⁷³⁴ Selon Gabriel ORSONI, « l'unicité de caisse consiste à mettre à disposition les fonds de chacun à la disposition de tous ».

⁷³⁵ Le lieu où se situe la perception départementale.

⁷³⁶ Cet enclavement pose plus problème en période hivernale pendant laquelle l'absence de piste de désenclavement rend quasi impossible toute circulation à l'intérieur de la zone tout comme de l'intérieur vers l'extérieur.

⁷³⁷ Qui ont été jusqu'ici les seules bénéficiaires de la création de RPM.

du milieu rural⁷³⁸ en leur conférant les mêmes possibilités et chances sur le plan de la gestion budgétaire et financière.

Pour une rationalisation de l'application de cette mesure (création de RPM dans les zones rurales), il serait nécessaire d'étudier au préalable les déclinaisons possibles par rapport à chaque zone. Ainsi, les expériences de création de RPM, jusqu'ici capitalisées en milieu urbain, pourraient être mises à profit.

En somme, la création de RPM dans certaines communes répond à une nécessité d'améliorer leur gestion financière à travers une meilleure prise en charge de l'exécution de leur budget. Si des résultats positifs ont été enregistrés dans ce sens, il faut dire que le dispositif comporte des risques et présente des inconvénients pour les finances locales. C'est pourquoi, en lieu et place d'une généralisation, sa mise en œuvre devrait se faire avec mesure et prudence. De plus, l'Etat devrait augmenter les moyens financiers octroyés aux collectivités locales.

B. Le renforcement des moyens financiers octroyés par l'Etat aux collectivités locales

L'Acte III de la décentralisation demeure plus institutionnel⁷³⁹ que financier, il faut donc pour corriger cette insuffisance « ajouter les moyens pour accompagner les collectivités locales dans la promotion du développement local »⁷⁴⁰. Cette interpellation pose la nécessité pour l'Etat d'aider financièrement les collectivités locales à satisfaire les besoins des populations dans le domaine des compétences transférées.

Mais jusqu'ici en raison de la faiblesse de leurs moyens financiers, elles restent très dépendantes des transferts de l'Etat et de l'appui financier des partenaires au développement pour la dévolution des services nécessaires à la réalisation des équipements au profit des populations. L'enjeu du financement de la décentralisation a conduit l'UAEL à en faire un plaidoyer à l'égard de l'Etat⁷⁴¹.

⁷³⁸ Qui n'en ont jamais bénéficié jusqu'ici.

⁷³⁹ « Acte 3 de la décentralisation, une réforme à plusieurs inconnus »- la gazette – du 6 au 13 mars 2014.

⁷⁴⁰ Mbaye DIONE, maire de la commune de Ngoudiane « Maky SALL doit doter les collectivités locales de moyens », Territoires magazine, mensuel sur la décentralisation et le développement territorial-n°3 novembre 2014.¹²⁴ Voir Mémorandum des élus locaux du Sénégal sur l'Acte III de la décentralisation, suite à l'atelier de l'Association des Maires du Sénégal (AMS) tenu à Dakar les 16, 17 et 18 Août 2013.

⁷⁴¹ Mamadou Abdoulaye SOW, Op. cit., p. 44.

Si une telle problématique se pose jusqu'à présent c'est parce que les mécanismes financiers que l'Etat a mis en œuvre pour compenser les compétences transférées aux collectivités locales n'ont pas fonctionné correctement. Ces mécanismes qui ne répondent plus à leur vocation sont devenus inadaptés surtout dans le contexte de l'Acte III de la décentralisation, marqué par une augmentation du nombre des collectivités locales et de profondes mutations institutionnelles.

Ce constat, combiné à l'évolution du contexte actuel de la décentralisation, rend nécessaire l'engagement de réformes par l'Etat afin de doter les collectivités locales de suffisamment de moyens financiers indispensables à la prise en charge de leurs missions de développement. En d'autres termes, l'Etat devrait rendre effectifs les transferts financiers alloués aux collectivités locales d'une part; et de renforcer leur capacité d'investissements d'autre part. Ainsi, on s'attachera à examiner dans un premier point le renforcement de l'effectivité des transferts financiers (1) et dans un second l'accroissement de la capacité d'investissement des collectivités locales (2).

1. Le renforcement de l'effectivité des transferts financiers de l'Etat vers les collectivités locales

Les collectivités locales bénéficient d'une dotation de ressources nécessaires à l'exercice des compétences transférées. C'est le sens de l'article 281 du CGCL qui dispose que : «Les ressources nécessaires à l'exercice par les collectivités locales de leurs compétences sont dévolues soit par transferts de fiscalité, soit par dotation, ou par les deux à la fois ».

Mais les transferts financiers effectués par l'Etat ne respectent pas souvent le principe de concomitance entre les ressources et les charges transférées aux collectivités locales, occasionnant ainsi des déséquilibres financiers importants dans leur gestion. La réforme de l'Acte III de la décentralisation devait être l'occasion d'exploiter les études, réflexions et travaux dans le sens de l'amélioration des principes de compensation et des critères de répartition du FDD⁷⁴². Afin de favoriser l'exercice normal des compétences transférées aux collectivités locales, l'Etat doit veiller à l'effectivité du principe de concomitance entre les ressources allouées et les charges transférées (a), et à une bonne répartition des mécanismes de transferts financiers (b).

- a. La mise en œuvre du principe de concomitance entre les ressources et les charges

Le transfert de compétences aux collectivités locales entraîne de la part de l'Etat une compensation des charges qu'il induit : « les charges financières résultant pour chaque département ou commune des transferts de compétences définies par le présent code font l'objet d'une attribution par l'Etat de ressources d'un montant au moins équivalent aux dites charges »⁷⁴³. Mais cette compensation doit se faire de manière concomitante. A cet égard, l'article 282 du CGCL mentionne :

Les transferts de compétences par l'Etat doivent être accompagnés au moins du transfert concomitant aux départements et aux communes des moyens et des ressources nécessaires à l'exercice de ces compétences dans les conditions prévues par le présent code.

Par ailleurs, cet article précise que

Les charges correspondant à l'exercice normal des compétences transférées font l'objet d'une évaluation préalable au transfert des dites compétences dans les conditions définies au titre III de la présente loi. Toute charge nouvelle incombant aux collectivités locales du fait de la modification par l'Etat, par voie réglementaire, des règles relatives à l'exercice des compétences transférées doit être compensée par versement approprié au fonds de dotation de la décentralisation prévu à l'article 324 de la présente loi ou par d'autres ressources fiscales suivant des modalités définies par la loi (...)

Il résulte de la lecture combinée de ces dispositions que la mise en œuvre du principe de compensation dépend de l'évaluation préalable par l'Etat des compétences transférées aux collectivités locales. L'article 320 alinéa 2 prévoit que « les ressources attribuées sont au moins équivalentes aux dépenses effectuées par l'Etat pendant l'année précédant la date de transfert des compétences ». S'il est clair que la compensation est établie sur la base des dépenses effectuées par l'Etat pendant l'année précédant la date de transfert des compétences, son application reste ineffective depuis la réforme de 1996, précisément la loi 96-07 du 22 mars portant transfert de compétences aux régions, aux communes et communautés rurales qui a été abrogée.

Pour mettre en œuvre cette compensation des charges, il convient de procéder à une réévaluation des ressources jusqu'ici allouées aux collectivités locales sur la base des

⁷⁴³ Article 320 du CGCL.

dépenses effectuées par l'Etat avant 1996. Cette évaluation permet de déterminer avec exactitude le volume des ressources financières nécessaires à la compensation des charges induites par les compétences transférées.

En effet, si le calcul du montant des ressources correspondant aux charges transférées aux collectivités locales pouvait facilement se faire en 1996 sur la base des dépenses effectuées par l'Etat pendant l'année précédant les transferts de compétences, parce que l'Etat connaissait à peu près son montant, cet exercice s'avère aujourd'hui très compliqué, voire impossible, en raison du renchérissement du coût de ces charges intervenu depuis lors. Pour résoudre cette difficulté, le moyen le plus simple consiste à évaluer les charges résultant de l'exercice des compétences transférées sur la base des besoins par compétence. C'est aussi l'avis de Mamadou Abdoulaye SOW qui s'interroge sur la raison pour laquelle il n'est pas procédé à une évaluation du coût actuel des besoins des collectivités locales, ou encore à la définition d'une méthode d'actualisation triennale ou quinquennale ?⁷⁴⁴ Même si cette méthode d'évaluation peut se révéler coûteuse pour l'Etat, elle présente au moins l'avantage de garantir un exercice correct des compétences transférées, ce qui n'est pas le cas actuellement. Cette option est d'autant plus justifiée qu'elle est conforme à l'article 282 qui dispose que : « l'Etat alloue aux collectivités locales les moyens et les ressources nécessaires à l'exercice normal des compétences transférées ». L'usage de l'expression « moyens et ressources nécessaires à l'exercice normal des compétences transférées » signifie que les moyens et les ressources que l'Etat doit transférer aux collectivités locales pour compenser les charges des compétences transférées doivent être suffisants pour garantir leur bon exercice. Et cela apparaît comme une obligation impérieuse que l'Etat est tenu de respecter si on se réfère au verbe « devoir » que l'article 282 utilise dans ses dispositions, notamment en son alinéa 1. Cette interprétation ouvre la possibilité aux collectivités locales de contester devant la loi⁷⁴⁵ tout transfert financier que l'Etat ferait en violation des dispositions de l'article 282. Ainsi, elles pourraient remettre en cause, par une action en justice, tous les transferts financiers que l'Etat a effectués de 1996 à nos jours en leur faveur. A ce jour, aucune action n'a encore été intentée par celles-ci. Pourtant, une telle action aurait au moins permis de connaître la position de la loi, c'est-à-dire du juge sur cette question. Elle aurait aussi conduit l'Etat à traiter la

⁷⁴⁴ Mamadou Abdoulaye SOW, Op. cit., p. 44.

⁷⁴⁵ C'est-à-dire d'intenter un recours devant les juridictions compétentes.

problématique de la compensation des charges transférées avec beaucoup plus de considération et de respect.

Une fois la base d'évaluation des charges réglée, il reste à déterminer l'organe compétent pour y procéder. L'évaluation des charges correspondant à l'exercice des compétences transférées pourrait être confiée à un organe indépendant par souci de transparence. A l'image de la France, on pourrait s'orienter vers la création d'un comité national chargé de l'évaluation des compétences transférées par l'Etat aux collectivités locales. Un tel organe créé pourrait être composé :

- du Haut Conseil des Collectivités territoriales⁷⁴⁶ ;
- des Représentants des Ministères à compétences transférées ;
- du Ministère de l'Economie et des Finances ;
- du Ministère de la Gouvernance et de l'Aménagement du Territoire ;
- de l'Union des Associations des Elus locaux ;
- de l'Association des Maires du Sénégal ;
- des Partenaires au développement en qualité d'observateurs ;
- de la Société civile ;
- de toute autre personne dont la compétence est nécessaire au fonctionnement du comité.

Ce comité aurait pour mandat dans un premier temps de réévaluer les charges induites par les compétences transférées par l'Etat aux collectivités locales. Il serait ensuite obligatoirement saisi de l'évaluation de toute charge nouvelle que l'Etat envisage de transférer aux collectivités locales

⁷⁴⁶ Cette institution est créée par la loi organique n°2016-24 du 14 juillet 2016. En tant qu'assemblée consultative composée de 80 membres élus et de 70 membres nommés par le Président de la République, le Haut Conseil des collectivités territoriales a pour mission d'étudier et de donner un avis motivé sur les politiques de décentralisation, d'aménagement et de développement territorial. A ce titre, il participe au suivi de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques de décentralisation, de développement et d'aménagement du territoire ; concourt au renforcement du dialogue entre l'Etat et les acteurs territoriaux ; promeut le développement des bonnes pratiques dans la gestion des collectivités territoriales ; étudie les moyens à mettre en œuvre pour le développement des territoires et le bon fonctionnement des collectivités territoriales ; reçoit et examine les rapports sur le contrôle de la légalité, sur le fonctionnement des collectivités territoriales et sur l'état de la coopération décentralisée ; élabore un rapport annuel destiné au Président de la République ; participe à l'évaluation des politiques de décentralisation, de développement et d'aménagement du territoire. Il peut enfin, sur son initiative propre, faire des propositions ou recommandations au Président de la République ou au Gouvernement sur toutes les questions concernant la politique de décentralisation, d'aménagement et de développement du territoire.

Pour garantir l'application des décisions issues de ce comité, il serait judicieux de rendre conformes les avis qu'il donne. Ainsi, l'Etat sera tenu de les appliquer sous peine de nullité des décisions qu'il pourrait prendre sur cette base.

Le comité national pourrait s'appuyer, au niveau de chaque région, sur un comité local qui aurait pour mission de procéder à une première évaluation du coût des compétences transférées aux différents ordres de collectivités locales situées dans sa juridiction avant de lui transmettre ses travaux pour validation.

En outre, la loi apporte une précision supplémentaire sur le mode de compensation des charges résultant des compétences transférées. De ce point de vue, l'article 323 souligne que celles-ci sont « compensées par le transfert d'une dotation équivalent à un pourcentage de la taxe sur la valeur ajoutée perçue par l'Etat, sur un fonds de dotation (...) ». Les articles 324 et 328 du CGCL édifient sur la nature et le contenu du fonds de dotation visé à l'article 323. Ce fonds prend la forme d'un fonds de dotation de la décentralisation (article 324) ou d'un fonds d'équipement des collectivités locales (article 328).

L'article 324 précise que « le fonds de dotation de décentralisation, créé par la loi des finances, reçoit une dotation équivalent à 3,5% de la Taxe sur la Valeur ajoutée perçue au profit de la dernière gestion connue ».

Quant au fonds d'équipement des collectivités locales, l'article 328 informe qu'il « reçoit une dotation équivalent à 2% de la taxe sur la valeur ajoutée au profit du budget de l'Etat de la dernière gestion connue ».

Pour donner plus de teneur à ces fonds, leur montant, actuellement très faible, devrait être revu à la hausse.

Ainsi, pour que le FECL puisse contribuer, de manière substantielle au financement des collectivités locales, son montant devrait -être fixé sur la base des besoins réels des bénéficiaires⁷⁴⁷. Cela ne signifie guère qu'il devrait assurer la satisfaction totale de ces

⁷⁴⁷ C'est tout l'intérêt de l'Evaluation des Besoins et Calcul des Coûts (EDBCC) et de l'évaluation des performances des collectivités que l'Etat est entrain d'introduire, à titre de test, dans l'élaboration de la nouvelle génération de plans de développement en cours dans certaines collectivités locales au niveau de chaque région. Ces évaluations effectuées permettront à l'Etat de disposer d'une base de répartition fiable du FDD et du FECL. Avec ces innovations, désormais la répartition de ces fonds se sera en fonction de la performance des collectivités, des besoins d'investissements et du coût d'entretien des infrastructures existantes.

derniers mais, devrait tout au moins, garantir la prise en charge de ceux-ci à un niveau acceptable. A cet effet, l'évaluation régulière des besoins d'investissement de chacun des (...) ordres de collectivités locales et la fixation d'un pourcentage moyen de prise en charge devraient permettre d'améliorer sensiblement la situation.⁷⁴⁸

Pour le FDD, il est nécessaire d'engager une étude pour apprécier de façon objective le niveau auquel il faudra l'élever. A cet effet, l'étude pour l'amélioration du système financier des collectivités locales⁷⁴⁹ a révélé que le montant global du FDD devrait se situer entre soixante (60) et quatre-vingt (80) milliards FCFA contre vingt deux milliards quatre cents huit milliards (22 408 000 0000) FCFA en 2016. Compte tenu de l'augmentation du nombre des collectivités locales qui est passé aujourd'hui à cinq cent quatre vingt dix neuf (599) et de l'évolution des besoins de financement découlant de l'inflation économique, cette projection mérite d'être corrigée et revue à la hausse. Ainsi, elle devrait se situer autour de cent (100) milliards.

Le relèvement du niveau des mécanismes de transferts financiers de l'Etat vers les collectivités locales passerait par la détermination et l'augmentation du taux de la TVA⁷⁵⁰ et du pourcentage des recettes totales⁷⁵¹ de l'Etat, hors emprunt et aides extérieur sur lesquels ils sont indexés.

Face au constat que le montant alloué au FECL n'a jamais dépassé 3% de la TVA collectée et 1% des recettes totales de l'Etat hors subventions et aides extérieures, le comité technique sur la réforme du FECL propose que le montant de ce dernier soit fixé à:

- 5% de la TVA⁷⁵²
- 2% des recettes fiscales de l'Etat.

Cette proposition, si elle était appliquée, conduirait à une augmentation significative du FECL. Par exemple le montant du FECL de 2004 se verrait multiplié par 4, soit quinze

⁷⁴⁸ *Rapport provisoire de la mise en œuvre de la seconde phase de l'étude sur le fonds d'équipement des collectivités locales (FECL)*, Op. cit., p. 18.

⁷⁴⁹ Cette étude est réalisée par le cabinet CABEX pour le compte de DGL FELO

⁷⁵⁰ Le taux de la TVA n'a jamais fait jusqu'ici l'objet d'une détermination.

⁷⁵¹ Les recettes fiscales de l'Etat était estimée dans la loi de finances 2015 à la somme de 1601, 700 milliards FCFA.

⁷⁵² La proposition faite par le projet du CGCL se situe à ce taux.

milliards cent soixante-quinze millions (15.175.000.000) FCFA⁷⁵³. La réforme de l'Acte III en acceptant de consacrer 20% du budget national aux collectivités locales va considérablement permettre un accroissement de leur investissement⁷⁵⁴.

Pour le FDD, le projet de réforme du CGCL⁷⁵⁵ prévoit de porter le fonds de dotation de la décentralisation à un niveau permettant de couvrir les charges découlant de l'exercice des compétences transférées, soit à un taux environ de 10% à 15%⁷⁵⁶ de la TVA. Pour tenir compte de l'ampleur des charges à couvrir, le montant du FDD devrait se situer à 5% des recettes fiscales de l'Etat.

Par ailleurs, il serait nécessaire de procéder au recentrage des ressources du FDD et du FECL sur leurs fonctions originelles en y élaguant les appuis octroyés à certaines structures (associations d'élus locaux, etc.).

Le projet du CGCL a en outre prévu de créer un fonds d'urgence des Territoires dont le mode d'alimentation n'est pas encore défini. Ce fonds doit prendre en charge :

- les incidences financières de la territorialisation des politiques publiques ;
- la compensation des incidences financières des décisions politiques de l'Etat sur les recettes fiscales des collectivités locales (les mesures d'exonération)
- la péréquation pour lutter contre les disparités entre collectivités locales et pour instaurer un développement harmonieux et solidaire du territoire national.

Le respect du principe de compensation apparaît comme la pierre angulaire de l'exercice normal des compétences transférées par les collectivités locales. C'est pourquoi, l'Etat doit accorder une priorité à son effectivité à travers une plus grande conformité aux dispositions prévues en l'espèce par le Code général des collectivités locale, mais également par une réforme des mécanismes de transferts financiers. Cela est d'autant plus important qu'il conditionne la performance des collectivités locales du point de vue de la prise en charge de leurs missions de développement.

⁷⁵³ *Rapport provisoire de la mise en œuvre de la seconde phase de l'étude sur le fonds d'équipement des collectivités locales (FECL)*, Op.cit., p.26.

⁷⁵⁴ Mayacine DIAGNE, Op. cit., p.31.

⁷⁵⁵ Ce projet de code reprend la réflexion faite par le symposium des inspecteurs du Trésor, précité.

⁷⁵⁶ Mayacine DIAGNE, Op. cit., p.31.

De plus, l'Etat doit faire des efforts en vue de démocratiser la répartition des transferts et veiller à leur contribution au développement.

b. Dans la répartition des mécanismes de transferts financiers

Pour assurer un meilleur fonctionnement des mécanismes financiers, il est important de rendre leur répartition transparente à travers la définition de critères d'attribution clairs et rationnels. A ce propos, le travail déjà mené par le comité technique de l'étude sur le FECL peut être intégré dans la réflexion à engager.

Tout en prônant le maintien du FECL au profit des collectivités locales, le comité technique de l'étude sur le FECL proposait la suppression de la distinction entre fonds de concours ordinaire et fonds de concours spécial et l'attribution du FECL à partir des critères suivants :

- ✓ des critères d'éligibilité applicables à toutes les collectivités locales ;
- ✓ des critères de répartition spécifiques à chaque ordre de collectivité locale de bénéficier d'une dotation minimale certaine et d'autres permettront aux collectivités locales jugées dans leur performance d'en bénéficier exclusivement.

En effet, pour inciter les collectivités locales à respecter certaines règles de bonne gouvernance et de transparence, l'attribution du FECL pourrait être subordonnée à la satisfaction d'un certain nombre de critères d'éligibilité. Ainsi seraient bénéficiaires du FECL, par an, les collectivités ayant :

- élaboré et adopté un document de planification dans les conditions prévues par la réglementation en vigueur ;
- élaboré et adopté le compte administratif de l'année précédente dans les conditions et délais prévus par l'article 259 du CGCL ;
- transmis au comité de gestion, un compte rendu détaillé de l'utilisation du FECL de l'année écoulée.

En plus de ces critères d'éligibilité communs à toutes les collectivités locales, des critères d'attribution seraient définis pour chaque ordre de collectivité locale. Ces critères seraient classés en deux catégories. Il y a d'une part les critères dits de solidarité fondés sur :

- la population ;
- l'étendue ;
- l'indice de pauvreté ;

- le nombre de collectivités locales.

A côté de ces critères, il y a les critères de performance basés sur :

- la capacité d'autofinancement ;
- la mobilisation des recettes ordinaires propres ; la maîtrise de la masse salariale.

Les critères de solidarité permettraient à chaque collectivité locale de bénéficier d'une dotation minimale certaine du FECL, les critères de performances plus sélectifs seraient destinés à assurer une bonne gestion des ressources financières. Ainsi, seules les collectivités locales ayant respecté certains ratios préalablement définies se partageraient cette partie du FECL.

Le comité technique proposait deux scénarios d'attribution du FECL.

Dans un premier scénario, le FECL serait réparti d'abord en grandes masses entre collectivités locales d'une même région (détermination de fonds régionaux) avant la répartition au sein de chaque échelon local.

Dans le second scénario, la répartition se ferait entre ordre de collectivités locales d'abord, puis entre collectivités locales de même ordre.

Le comité technique sur l'étude du FECL a jeté les bases d'un important travail de réflexion autour de la réforme du FECL. Ce travail est d'autant plus appréciable, qu'il a permis, eu égard à l'importance du FECL dans le dispositif de financement du développement local, de mettre en évidence les véritables problèmes que posent sa répartition et sa gestion, et de faire des propositions de réforme dans le sens d'une plus grande performance de cet outil.

Cette proposition de répartition du FECL se rapproche de ce qui se fait dans l'espace UEMOA, notamment au Mali et au Bénin s'agissant des modalités de répartition des fonds dédiés à l'investissement. En effet, au Bénin les dotations non affectées du Fonds d'appui au Développement des communes (FADEC) sont réparties selon les modalités suivantes⁷⁵⁷ :

- dotation de structure (35%) : 33,25% de la dotation sont allouées à toutes les collectivités locales de façon identique et 1,75% de plus pour les collectivités locales ayant plus de trois arrondissements

⁷⁵⁷ Sambou WAGUE et Kassem Salam SOURWEMA, *Livre blanc de la décentralisation financière dans l'espace UEMOA, Rapport de diagnostic*, labo citoyennetés, Mai 2013, p. 28.

- dotation de péréquation (50%) : 14% de la dotation sont allouées par tête d'habitant, 20% suivant l'indice de pauvreté non monétaire (plus une commune est dite pauvre plus elle en reçoit dans la perspective d'investir dans la construction des infrastructures socio communautaire de base pour une offre de service de qualité à la population), et enfin 16% selon la superficie de la commune ;
- dotation de performance (15%) : 15% des ressources à allouer aux collectivités locales sont basées sur la performance. L'objectif est d'encourager le bon fonctionnement des organes élus, le fonctionnement de l'administration communale et les finances locales).

Au Mali, le Fonds de Dotation d'Investissement (FDIN) représente plus des 8/10^e du Fonds national d'Appui aux Collectivités territoriales (FNACT) et est destiné au financement de l'investissement entrepris sous la maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales. Sa répartition tient compte de critères comme la population, l'éloignement géographique, le niveau de pauvreté mais aussi des critères de performances⁷⁵⁸ (en matière de recouvrement des impôts, la qualité de la gouvernance administrative : nombre de sessions, diligence dans la transmission des comptes administratifs, etc.).

Ainsi l'instauration de critères d'éligibilité et de répartition proposée en faveur du FECL est un point positif dans la mesure où elle obéit à une volonté d'encourager les collectivités locales à une gestion performante tant du point de vue de leur organisation administrative que de leurs finances. Elle participe en outre de la transparence de l'accès au FECL.

Cependant, malgré leur intérêt, la mise en œuvre de ces propositions risque de poser des problèmes en pratique compte tenu de l'état insatisfaisant de l'organisation et du fonctionnement des collectivités locales, et des difficultés que pose la mobilisation de leurs ressources fiscales.

Cette situation ne milite pas pour l'instant en faveur de l'application de la proposition de réforme du FECL. En effet, les collectivités locales seraient confrontées à de réelles difficultés pour satisfaire les critères de performance prévus pour l'attribution du fonds. Et le FECL risquerait d'être simplement un dispositif élitiste qui ne bénéficierait qu'à une infime partie des collectivités locales, ce qui constituerait une entrave au financement de leurs investissements.

D'ailleurs, l'Etat doit assainir au préalable l'environnement institutionnel et financier des collectivités locales à travers une réforme de la gouvernance financière et organisationnelle

⁷⁵⁸ Ibid. p.33.

locale. Avec les perspectives de réformes annoncées dans ce sens dans le cadre de l'Acte III de la décentralisation, on peut espérer que les conditions seront réunies pour la mise en œuvre de cette réforme du FECL qui garde toute sa pertinence à l'heure actuelle.

Par ailleurs, l'application de la réforme proposée exige la définition d'un indice de pauvreté au niveau des collectivités locales, pour le moment indisponible, mais aussi la détermination d'indicateurs de suivi évaluation destinés à faciliter le contrôle exercé sur l'application du FECL par les collectivités locales.

Ensuite, il est aussi important d'apporter une plus grande célérité dans la procédure d'attribution, surtout dans la mise à disposition des fonds alloués. A défaut de simplifier la procédure par un allègement du circuit, l'Etat devrait s'y prendre à temps pour que l'attribution et la mise en place de ces fonds puissent se faire dans les meilleurs délais. Ainsi, les collectivités locales pourraient être informées du montant du FECL avant le 31 mars, date buttoir du vote de leur budget, afin qu'elles puissent l'intégrer dans leurs prévisions. L'Etat doit donc veiller à ce que les montants alloués soient positionnés dans les postes comptables des collectivités locales un mois après son attribution, c'est-à-dire au plus tard à la fin du mois d'avril.

Le Fond de Dotation de la Décentralisation devrait, au même titre que le FECL, faire l'objet d'une réforme de ses critères de répartition.

Ainsi, la répartition du FDD devrait se faire sur la base de critères assurant plus d'équité dans la couverture des charges de fonctionnement : superficie, taille démographique, niveau de pauvreté, nombre de structures à gérer, etc. Pour cela, le Sénégal pourrait s'inspirer du dispositif d'aide au fonctionnement existant en Côte d'Ivoire structuré autour d'une Dotation globale de Fonctionnement (DGF) qui comprend deux parties : une partie minimale et une partie complémentaire. La partie minimale, déterminée sur la base du nombre d'habitants de chaque collectivité, est destinée à assurer un minimum de ressources au profit des collectivités locales. Tandis que la partie complémentaire a pour rôle d'assurer une péréquation dans la prise en charge des charges de fonctionnement des collectivités locales en corrigeant les inégalités de situation ou le cas échéant, à alléger certaines d'entre elles de la lourdeur particulière des charges supportées.

En plus de ces critères, la répartition du FDD pourrait aussi intégrer des critères de performance comme ceux proposés pour le FECL par le comité technique de gestion afin

d'introduire un autre niveau de discrimination entre collectivités locales. Mais encore faudrait-il au préalable que l'Etat et les collectivités locales s'accordent sur le contenu de la notion de performance d'une collectivité locale.

Ces critères une fois déterminés doivent être rendus publics et mis à la disposition des collectivités locales pour que chacune puisse être informée des bases d'attribution. La réalisation de cette exigence mettra fin aux suspicions et au flou, qui entourent jusqu'ici la répartition de ce fonds.

Par ailleurs, toutes les propositions précédentes axées sur la célérité dans les procédures de traitement, d'attribution et de mise en place du FECL restent valables pour le FDD.

Enfin, s'agissant des ristournes, le document de plaidoyer⁷⁵⁹ indiquait qu'il faudrait envisager dans un bref délai d'élargir l'accès aux ristournes aux collectivités locales et aux régions⁷⁶⁰, de revoir à la hausse leur taux afin de les porter à 75% ou 80% et enfin étudier la possibilité de choisir, en collaboration avec les parties concernées, des critères de répartition acceptables pour toutes les catégories de collectivités locales.⁷⁶¹ Ces propositions, tout à fait justifiées, méritent d'être mises en œuvre.

La transparence des mécanismes de transferts financiers de l'Etat vers les collectivités locales est une nécessité. C'est une condition préalable à satisfaire pour un financement adéquat du développement local. C'est également l'objectif qui est visé à travers l'augmentation de la capacité d'investissement des collectivités locales.

2. L'augmentation de la capacité d'investissement des collectivités locales

Les collectivités locales ont pour mission la réalisation du développement local. Or, celui-ci (développement local) suppose la mise en place d'une plateforme minimale d'investissements sociaux de base capable d'assurer un minimum de bien être aux populations locales. Cela est loin d'être le cas du Sénégal en raison des faibles capacités de financement des collectivités locales. Le FECL qui reste jusqu'à présent le seul dispositif de financement de l'investissement n'a pas permis à celles-ci d'atteindre les résultats attendus. Pour corriger les

⁷⁵⁹ Etude réalisé par le cabinet CABEX , Op.cit.

⁷⁶⁰ Les régions n'existant plus, il faudrait mettre les départements à leur place.

⁷⁶¹ Document cité en référence, ci-dessus, p.15.

manquements relatifs à ce fonds, l'Etat a pris l'option d'attribuer aux collectivités locales une partie de son budget d'investissement relatif à l'éducation, à la santé et à l'environnement. Mais l'ampleur des besoins à satisfaire est telle qu'il va falloir s'orienter vers l'amélioration et l'élargissement de ce mécanisme de financement de l'investissement (a). Parallèlement, il faut corriger le déséquilibre noté dans la structuration du budget local en donnant plus de poids à l'investissement dans les dépenses locales (b).

a. Le renforcement de la décentralisation du Budget consolidé d'Investissement (BCI)

Mise en place par l'Etat depuis 2004, la décentralisation du Budget consolidé d'Investissement (BCI) apporte une réponse aux revendications concernant la mise à disposition de moyens financiers nécessaires à la prise en charge de l'investissement local. Elle devait permettre aux élus, grâce à leur connaissance des réalités de chaque terroir d'exécuter en lieu et place de l'Etat les dépenses en capital inscrites dans la loi de finances au profit de chaque région avec plus d'efficacité et de rigueur⁷⁶².

Son adoption se fonde sur deux séries de raisons : « le défaut de ressources disponibles après un transfert significatif de compétences d'une part et les impératifs de la mise en œuvre du Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté d'autre part ». ⁷⁶³

La décentralisation du BCI constitue un des thèmes majeurs du vaste chantier des réformes budgétaires et financières dans le cadre du plan d'actions pour l'amélioration du système de gestion des finances publiques et de la passation des marchés publics élaboré par le Ministère de l'Economie et des Finances avec l'appui des bailleurs de fonds.⁷⁶⁴ Il constitue un « axe majeur du financement considérable annoncé au profit de nos collectivités locales »⁷⁶⁵

Les objectifs globaux visés par cette réforme sont la perfection de la décentralisation par le transfert des moyens financiers devant accompagner le transfert des domaines de compétences

⁷⁶² Moussa ZAKI, « Les entraves à l'autonomie financière des collectivités locales au Sénégal », http://afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/ZAKI_article_finances_loc2.pdf, p 3.

⁷⁶³ Ministère de l'Economie et des Finances, Comité ad hoc chargé de l'étude de la gestion des ressources du budget consolidé d'investissement, « étude sur la décentralisation de la gestion des ressources internes du budget consolidé d'investissement », p.3.

⁷⁶⁴ Ibid.

⁷⁶⁵ Mayacine DIAGNE,, Op. cit., p.30.

et l'amélioration de l'efficacité de l'investissement à la base dans les autres domaines ne relevant pas des compétences transférées. Plus spécifiquement, il s'agit de :

- donner aux collectivités locales les moyens financiers devant leur permettre d'assurer une gestion efficace des domaines de compétences transférées ;
- permettre aux collectivités locales de participer à une gestion efficace de l'investissement public dans les domaines ne relevant pas des compétences transférées ;
- créer au niveau central un cadre juridique cohérent qui consacre le transfert des ressources internes du BCI affectés aux domaines de compétences considérés ;
- identifier et prendre les mesures d'accompagnement de la décentralisation du BCI.

Les effets attendus de cette réforme sont notamment la réduction de la pauvreté à travers le renforcement des stratégies de création de richesse, le développement des équipements collectifs et le renforcement des capacités techniques de gestion des collectivités locales. L'allocation de ressources financières à travers la dotation en infrastructures physiques et sociales pourrait avoir un effet levier sur la croissance, et favoriser des opportunités de création d'auto-emplois et d'emplois rémunérés en faveur des pauvres. A cet égard, les groupes cibles peuvent accéder aux informations pour mieux comprendre et faire un suivi des procédures et des institutions, contribuant ainsi à la transparence et à la bonne gouvernance.

Elle donne aux collectivités locales l'avantage de réaliser des économies d'échelle sur les investissements prévus comme le souligne l'étude sur la décentralisation de la gestion du BCI :

Les acteurs locaux sont supposés à terme, pouvoir assurer les services avec plus d'efficacité et de résultats si le transfert de compétences est adéquatement fait avec la mise à leur disposition de moyens efficaces de gestion des investissements basés sur les priorités et préférences des bénéficiaires⁷⁶⁶.

En effet, la décentralisation du BCI est censée doper la croissance économique en créant un environnement économique favorable au développement du secteur privé avec davantage d'opportunités données aux entreprises locales de participer aux marchés publics. Elle s'inscrit dans le respect de l'Etat de droit et va stimuler « les initiatives communautaires exemplaires » dans les secteurs prioritaires (éducation, de la santé, eau etc.).

⁷⁶⁶ Ministère de l'Economie et des Finances, Comité ad hoc chargé de l'étude de la gestion des ressources du budget consolidé d'investissement, Op. cit. p. 3 et suivants.

Enfin, la décentralisation du peut contribuer à une meilleure harmonisation des stratégies d'intervention des bailleurs de fonds dans le domaine de la décentralisation et de la lutte contre la pauvreté et au renforcement des mécanismes d'absorption des ressources par la mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté décentralisée et participative en vue de réduire la pauvreté au niveau local.

Cependant, après onze (11) années d'exécution, le BCI n'a pas tenu toutes ses promesses. Son bilan demeure mitigé. Si des progrès ont été réalisés par les collectivités locales dans la lutte contre la pauvreté, celle-ci reste tout de même une préoccupation au niveau local avec des proportions encore importantes⁷⁶⁷. Le chômage continue d'être endémique en dépit des actions menées dans le cadre de la stratégie de réduction de la pauvreté.

En outre, il convient de relever que les collectivités locales ont été faiblement impliquées dans la mise en œuvre du BCI. En effet, la maîtrise d'ouvrage des infrastructures à réaliser leur échappe complètement au profit de l'Agence d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public (AGETIP)⁷⁶⁸. Elles ne participent pas non plus à la détermination des projets à réaliser. Leur rôle se limite à la gestion financière de ces derniers (engagement, liquidation et mandement des dépenses à payer). Cette approche, comme on peut le constater, est en porte à faux avec l'esprit de la décentralisation qui veut que les collectivités locales soient entièrement impliquées dans la réalisation des affaires les concernant.

La capacité d'absorption très faible et les difficultés de mobilisation de ces fonds sont d'autres limites notées dans l'exécution du BCI. Il faut également déplorer la faiblesse des investissements favorisée par l'intervention du BCI dans deux domaines seulement : l'éducation et la santé.

C'est pour remédier à ces difficultés que le comité ad hoc sur la gestion de la décentralisation du BCI a fait des préconisations afin de renforcer son efficacité⁷⁶⁹. Il s'agit de:

⁷⁶⁷ Selon les données de la Banque Mondiale, le ratio de la population pauvre en fonction du seuil de pauvreté national est de 47,6% en 2011, www.donnees.banquemondiale.org/pays/senegal.

⁷⁶⁸ C'est une structure créée par l'Etat dans les années les 90 sur instruction de la Banque mondiale pour exécuter des travaux d'intérêts publics. Il est chargé d'exécuter les investissements financés par le BCI dans les collectivités locales.

⁷⁶⁹ Ministère de l'Economie et des Finances, Comité ad hoc chargé de l'étude de la gestion des ressources du budget consolidé d'investissement, Op cit., p. 3et suivants

- étendre son champ d'application à tous les départements ministériels ;
- transférer effectivement la gestion des ressources internes du budget consolidé d'investissements aux collectivités locales. Cela devra se traduire par la budgétisation par les collectivités locales, en recettes et dépenses, des ressources qui leur transférées ;
- définir avec précision au niveau central les procédures et les responsabilités des acteurs ;
- prendre une loi habilitant les collectivités locales à exécuter des dépenses d'investissements concernant des compétences non transférées ;
- prendre un arrêté ministériel pour répartir les ressources entre les différentes collectivités locales et les différentes actions ;
- modifier l'article 196 des CGCL en inscrivant les recettes du BCI dans la gamme des recettes d'investissements des collectivités locales ;
- reformer la nomenclature budgétaires des collectivités locales ;
- renforcer les capacités techniques, au plan humain et matériel, des services déconcentrés et des agences régionales de développement afin de leur permettre d'apporter aux collectivités locales tout l'appui nécessaire ;
- renforcer les ressources humaines des collectivités locales par le recrutement de personnel au plan comptable et financier ;
- mettre en place un système de suivi évaluation à travers la création d'une structure chargée de valider le programme d'investissement dont les crédits doivent être décentralisés.

Pour Mayacine DIAGNE, la généralisation du BCI devrait se faire autour de trois points⁷⁷⁰ à savoir :

- la création d'un cadre juridique spécifique à la décentralisation de la gestion et de l'exécution des ressources internes du budget d'investissement ;
- la mise en place d'une instance technique rationnelle nationale ad hoc de suivi de la mise en œuvre de la réforme ;
- la définition du taux de progression annuel du montant des ressources à décentraliser et l'extension de la réforme à tous les ordres de collectivités locales.

Ces propositions ne sont pas nouvelles car elles reprennent les préconisations du comité ad hoc sur la décentralisation du BCI, exposées ci-dessus.

L'élargissement du BCI à tous les domaines de compétences est une action positive mais l'Etat doit y procéder par étape afin de mieux préparer les collectivités locales à assumer de telles responsabilités. Le renforcement de la ressource humaine des collectivités locales par un

⁷⁷⁰ Mayacine DIAGNE, Op. cit., p.30.

recrutement de qualité constitue un préalable à satisfaire. Il est aussi nécessaire de doter les collectivités locales de services techniques compétentes et/ ou de renforcer les capacités techniques de l'ARD et des services techniques régionaux. En plus de confier la gestion des ressources du budget consolidé aux collectivités locales, il est important de déterminer les résultats à atteindre. Ainsi la décentralisation du BCI pourrait faire l'objet de la signature de contrat-plan entre l'Etat et les collectivités locales sur la base de priorités déterminées d'un commun accord entre les parties prenantes. Dans cette perspective, la répartition du BCI devrait se faire sur la base de critères clairement définis qui tiendraient compte à la fois de l'équité et de la performance.

Pour rendre effectif le processus de suivi-évaluation proposé dans le cadre de la décentralisation du BCI, et qui est une condition essentielle de la réussite de sa mise en œuvre, il serait nécessaire de promouvoir dans les collectivités locales une division suivi-évaluation. L'Etat devrait aussi mettre en place un dispositif de contrôle interne et externe pour sanctionner positivement ou négativement les résultats atteints. En plus de ces préconisations du comité technique ad hoc sur la gestion de la décentralisation du BCI, il serait intéressant d'élargir le bénéfice du BCI à tous les ordres de collectivités locales. On pourrait par exemple dans le cadre de l'Acte III de la décentralisation, élargir le BCI à toutes les collectivités afin qu'il serve de support à la territorialisation des politiques publiques.

De façon générale, le renforcement de la décentralisation du BCI apparaît aujourd'hui comme une nécessité pour améliorer la capacité d'intervention des collectivités locales dans le domaine de l'investissement. Cela favoriserait l'émergence de territoires compétitifs et viables prônée par l'Acte III de la décentralisation. L'adoption d'une structure budgétaire favorisant l'investissement est une condition de plus pour réaliser cette ambition.

b. L'adoption d'une structure favorisant l'investissement

Selon l'article 255 du CGCL : « Le budget d'une collectivité locale est en équilibre réel lorsque la section «fonctionnement» et la section « investissement » sont respectivement votées en équilibre ». La section de fonctionnement et la section d'investissement doivent être en équilibre⁷⁷¹. Il s'agit d'un équilibre comptable. Celui-ci doit être réalisé à l'intérieur de la section « fonctionnement » et à la section « investissement ». Ainsi la somme des recettes

⁷⁷¹ Jacques BLANC, Bruno REMOND, *Les collectivités locales*, 3^e édition, presse de sciences PO et Dalloz, 1995, p. 586.

dans chaque section doit être égale à la somme des dépenses. Toutefois, aucun équilibre n'est exigé entre la section « fonctionnement » et la section « investissement ». Généralement, la structure des budgets des collectivités locales offre un déséquilibre entre ces deux sections. Ce déséquilibre se fait au profit de la section « fonctionnement » qui concentre plus de 90% du budget contre 10% ou moins pour la section « investissement ». Ce déséquilibre généralement constaté s'explique d'abord par l'absence d'obligation pour les collectivités locales de consacrer un certain pourcentage de leur budget à l'investissement. Ensuite, il y a la priorité accordée par l'Etat au fonctionnement dans la répartition des mécanismes de transferts financiers aux collectivités locales à travers un volume financier plus important alloué au FDD contre un montant réduit affecté au FECL. C'est ce que révèle le tableau ci- après.

Tableau 21 : Montant de répartition du FDD et du FECL

Année	Montant FDD (en FCFA)	Montant FECL(en FCFA)
1997	4 889 537 000	3 500 000 000
1998	4 889 537 000	3 500 000 000
1999	4 889 537 000	3 500 000 000
2000	6 589 537 000	3 500 000 000
2001	7 289 537 000	3 500 000 000
2002	7 289 537 000	4 000 000 000
2003	8 089 537 000	8 000 000 000
2004	9 089 537	4 000 000 000
2005	12 669 537 000	6 000 000 000
2006	12 369 537 000	7 000 000 000
2007	13 369 537 000	10 500 000 000
2008	16 600 000 000	11 500 000 000

Année	Montant FDD (en FCFA)	Montant FECL(en FCFA)
2009	14 933 108 000	12 500 000 000
2010	16 233 108 000	12 500 000 000
2011	16 866 599 000	12 500 000 000
2012	16 822 910 000	15 398 000 000
2013	18 123 301 000	12 550 000 000
2014	18 410 571 000	10 408 116 814
2015	20 041 000 000	8 200 000 000
2016	22 408 000 000	10 550 000 000

Source : Arrêtés interministériels portant répartition du FDD et du FCL à 1997 à 2016

Ce déséquilibre des budgets locaux au détriment de l'investissement empêche les collectivités locales de se doter d'une plateforme minimale d'infrastructures de développement. Malgré l'appui consenti par l'Etat aux collectivités locales à travers des programmes comme le PNDL⁷⁷², le manque d'infrastructures de base dans les collectivités reste encore important. Pour corriger ce déséquilibre structurel, les collectivités locales peuvent recourir à la technique du mouvement financier qui consiste à prélever sur la section « fonctionnement » au profit des dépenses d'investissement.⁷⁷³ Une bonne capacité d'autofinancement est la condition de la réalisation des équipements⁷⁷⁴. Au Sénégal, cette technique budgétaire est rarement utilisée par les collectivités locales, pour la plupart, par ignorance, soit en raison d'une absence d'orientation claire en faveur de l'investissement. Le renforcement de la place de l'investissement dans la structuration du budget pourrait être effectif à travers la mise en œuvre des mesures suivantes:

⁷⁷² Cf. Chapitre II, Section 2, paragraphe 2.

⁷⁷³ Jacques BLANC, Bruno REMOND, Op. cit., p. 586.

⁷⁷⁴ Ibid, p. 588.

- l'institution dans le budget de dépenses obligatoires pour l'investissement. Ces dépenses, une fois instituées, devront être impérativement inscrites par les collectivités locales sous peine de rejet du budget par le représentant de l'Etat. Pourraient relever de cette catégorie, les dépenses ci-après:
 - « un compte amortissement » qui a pour objet de constater du point de vue comptable la dépréciation irréversible d'un actif. Un tel compte existe en France dans le budget des collectivités locales, mais le régime des amortissements, comme le précisent les professeurs Jean Luc Albert et Luc Saidj, varie en fonction des régions, et des départements et des communes, et à l'intérieur de ces dernières selon leur taille⁷⁷⁵. L'instauration d'un tel compte favoriserait le remplacement automatique d'infrastructures ou d'équipements essentiels pour le fonctionnement de la collectivité locale elle-même (voitures, ordinateurs, par exemple) où pour les populations locales (ambulance, voiries, écoles, etc.) ;
 - « frais de maintenance pour les infrastructures et équipements locaux ». Cette dépense se justifie par l'inexistence de ligne budgétaire dans les budgets locaux consacrée au à la maintenance des infrastructures et des équipements réalisés. Faute de cette ligne budgétaire, les infrastructures et les équipements réalisés souvent à des coûts très élevés se dégradent très vite.
 - « dépenses de construction ou d'équipements » qui pourront être destinées à la réalisation d'infrastructures (éducatives, sociales, sanitaires, sportives, etc.) ou à leur équipements. L'inscription d'une telle dépense favoriserait au niveau local l'existence d'infrastructures sociales de base nécessaires au développement local ;
- l'obligation pour la collectivité locale d'affecter un certain pourcentage de son budget à l'investissement. Cela éviterait, comme c'est le cas actuellement, que la quasi-totalité du budget soit consacrée au fonctionnement. Par exemple, la loi pourrait prévoir que 50% du budget de la collectivité locale au moins serait consacré à l'investissement. Ce taux pourrait être porté à 80 % dans les communes situées en zones rurales⁷⁷⁶ et entre 60 et 65% dans les communes situées en zones urbaines. Pour

⁷⁷⁵ Jean Luc ALBERT, Luc SAIDJ, Op. cit., p. 471 et suivants.

⁷⁷⁶ Où les besoins en infrastructures sont très importants.

les départements⁷⁷⁷, ce taux pourrait se situer à 50%. La faisabilité de ces différentes propositions sur le plan juridique passe par une réforme des dispositions du CGGL, qui ne sont pas suffisamment incitatives en faveur de l'investissement. Pour ne pas enfreindre le principe d'autonomie des collectivités locales, l'Etat pourrait engager des discussions avec elles sur les propositions de réforme à adopter.

- l'augmentation substantielle des subventions de l'Etat destinées à l'investissement. Ainsi, le montant du FECL alloué aux collectivités locales pourrait être relevé soit sur le même niveau que le FDD ou même porté à un niveau supérieur. Cela paraît nécessaire si l'Etat veut renforcer la décentralisation à travers la promotion de territoires viables et porteurs de développement.

Cette augmentation pourrait se faire de façon automatique ou sur la base de critères à satisfaire par les collectivités locales.

En plus de ces propositions, l'adoption d'une structure budgétaire locale favorisant l'investissement exige la réforme de la nomenclature budgétaire devenue inadaptée. Certains exemples peuvent le corroborer. Ainsi, la nomenclature assimile certaines dépenses d'équipement (achat d'ordinateurs par exemple) à celles de fonctionnement. Il en est de même de l'entretien des véhicules ou de l'achat de matériels ou de pièces de rechanges qui sont aussi considérés comme des dépenses de fonctionnement. En outre, la nomenclature budgétaire assimile toutes les opérations de constructions d'infrastructures scolaires (construction de bloc d'hygiène, de bloc administratif à une construction de salles de classes). Ces écarts méritent d'être corrigés à l'effet de favoriser la lecture des budgets locaux, surtout par les non spécialistes. Le contrôle de son exécution en serait grandement facilité.

En outre, le BCI et le partenariat public privé, en tant que modes de financement actuels de l'investissement local, devraient être inscrits parmi les recettes d'investissement des collectivités locales⁷⁷⁸. De la même manière, le décret relatif à la comptabilité locale mérite d'être révisé pour intégrer certaines dépenses concernant « l'amortissement », « les frais d'entretien et de maintenance » etc.

⁷⁷⁷ Les départements devraient porter leurs interventions sur la réalisation d'infrastructures structurantes ou suppléer les communes dans la réalisation de certains investissements relevant de leurs compétences.

⁷⁷⁸ Ce n'est pas encore le cas dans le Code général des Collectivités locales.

La mise en œuvre de la réforme initiée par l’UEMOA portant sur le régime financier collectivités locales, leur comptabilité et leur nomenclature budgétaire, pourrait être engagée sur la base de ces recommandations. Une plus grande liberté en matière fiscale aux collectivités locales mérite également d’être envisagée.

SECTION 2

UNE PLUS GRANDE LIBERTÉ FINANCIÈRE ET FISCALE ACCORDÉE AUX COLLECTIVITÉS LOCALES

A côté du relèvement des moyens financiers des collectivités locales, le renforcement de l'autonomie financière des collectivités locales passe également par l'octroi d'une plus grande liberté en matière financière et fiscale. Cela implique une révision des textes juridiques et le renforcement de leurs pouvoirs de décisions dans le domaine financier et fiscal. Cette double exigence conduit à examiner dans un premier temps (Paragraphe 1) la réforme de l'encadrement étatique et dans un second la reconnaissance d'un pouvoir financier local (paragraphe 2).

PARAGRAPHE 1 : LA RÉFORME DE L'ENCADREMENT ÉTATIQUE

L'effectivité du principe d'autonomie financière suppose que les collectivités locales disposent d'une liberté de décision en matière financière. Les nombreuses entraves qui existent à ce niveau commandent un allègement de l'encadrement étatique encore pesant. Cet allègement doit se manifester par une adaptation de la tutelle étatique (A) mais aussi par une lisibilité nouvelle des finances locales (B).

A. L'adaptation de la tutelle étatique

La lecture attentive des textes régissant les collectivités locales met en évidence l'existence de plusieurs entraves à leur autonomie financière. Les mesures à envisager concernent l'atténuation de la tutelle financière (1) l'allègement des contraintes des gestionnaires (2) et la réforme du recours à l'emprunt (3).

1. L'atténuation de la tutelle financière

Le code des collectivités locales sénégalaises de 1996 consacrait, dans son exposé des motifs, la suppression de la tutelle sous toutes ses formes au profit d'un contrôle a posteriori. Cependant, l'institution de ce contrôle cache mal la survivance d'une tutelle financière résiduelle aménagée par le législateur aussi bien dans l'ancien code que dans le nouveau code général des collectivités locales.

Cette tutelle se manifeste par l'impossibilité d'exécuter d'office certaines décisions ⁷⁷⁹ prises par les collectivités locales notamment les actes à caractère financier. Ces actes ⁷⁸⁰ visés à l'article 245 du code général des collectivités locales, exigent l'approbation du représentant de l'Etat avant leur exécution.

La soumission des actes à caractère budgétaire et financier à l'approbation du représentant de l'Etat se justifie par l'aspect stratégique de la matière financière et la volonté de protéger des ressources locales contre les risques de dilapidation et de détournement. Cependant, cette justification ne saurait suffire à motiver cette exigence, surtout au regard du principe de la libre administration des collectivités locales qui leur confère une certaine marge de décision et d'action dans la gestion des affaires locales. Il s'y ajoute que dans les pays les plus décentralisés comme la France, par exemple, un tel pouvoir d'approbation n'existe plus. A cet égard, Jacques BLANC et Bruno REMOND soulignent que « depuis la suppression, par la loi du 2 mars 1982, de la tutelle administrative et financière, le préfet ne peut plus procéder par voie d'approbation préalable, d'annulation ou de réformation ⁷⁸¹ ». Les actes budgétaires et financiers des collectivités locales sont directement exécutoires après leur transmission au représentant de l'Etat, en l'occurrence le préfet. Celui-ci, en cas d'illégalité, défère l'acte en cause devant la juridiction compétente. Ainsi « la transmission au préfet ne constitue pas un simple enregistrement des actes et délibérations locaux par les services locaux ou une formalité de pure administration. C'est en terme juridique une formalité précontentieuse, en ce qu'elle permet au représentant de l'Etat de faire usage de son pouvoir de déferé, c'est-à-dire de transmettre à son tour l'acte ou la délibération au jugement du tribunal administratif par requête » ⁷⁸².

Aujourd'hui, il est nécessaire, au Sénégal, d'atténuer la tutelle financière à travers la réforme des dispositions de l'article 245 du CGCL. Le cas échéant, les décisions prises par la collectivité locale dans le domaine budgétaire (budgets primitifs et supplémentaires, comptes administratifs, conventions financières de coopération internationale dont le montant dépasse 99 millions) seraient directement exécutoires sous réserve de leur transmission au représentant

⁷⁷⁹ Cf. article 245 du CGCL.

⁷⁸⁰ Cf. point 1 du B du paragraphe 1 de la section I du chapitre 1 de la thèse

⁷⁸¹ Jacques BLANC et Bruno REMOND, Op. cit., p. 601.

⁷⁸² François Xavier AUBRY, « Essai sur la décentralisation », le journal des communes, juin 1988, p 181.

de l'Etat ou de leur publication après transmission au représentant de l'Etat. Ces actes seraient alors alignés sur le même régime que ceux relevant de l'article 243 du Code général des collectivités locales, qui sont exécutoires de plein droit, quinze (15) jours après la délivrance de l'accusé de réception, sauf demande de seconde lecture de la part du représentant de l'Etat et après leur publication.

Les actes ainsi transmis au représentant de l'Etat feraient l'objet d'un double contrôle : un contrôle de légalité et un contrôle financier proprement dit. Le contrôle de légalité consiste à soumettre les actes reçus à un contrôle de légalité. Si le représentant de l'Etat trouve des irrégularités, il peut demander une seconde lecture à la collectivité locale. En cas de refus, il peut saisir la chambre administrative de la cour suprême par un recours en annulation. En France, le contrôle financier fait intervenir une juridiction « spéciale » les chambres régionales de comptes⁷⁸³. Elles peuvent être saisies par le préfet pour faire constater qu'un budget ne respecte pas la règle de l'équilibre réel⁷⁸⁴ ou ne comporte pas l'inscription de dépenses obligatoires⁷⁸⁵ ou encore en cas de retard du vote du budget primitif⁷⁸⁶. Au Sénégal, on pourrait confier l'exercice de ce contrôle à la cour des comptes.

Mais cette option présente un risque, celui du retard sur les décisions de justice à rendre en raison du manque d'effectif au niveau de la cour des comptes. Pour contourner cette difficulté, la solution pourrait résider dans la chambre régionale des comptes⁷⁸⁷ comme c'est le cas en France. Cette proposition avait été faite lors de la réforme de la décentralisation en 1996, elle n'a pourtant pas été suivie d'effet.

En plus du contrôle budgétaire sur les conseils, cette chambre pourrait assurer un contrôle de gestion sur les ordonnateurs et un contrôle juridictionnel sur les comptables des collectivités locales⁷⁸⁸.

⁷⁸³ Cf Jean Luc ALBERT et Luc SAIDJ, Op. cit, P 194 et s, 579 et s.

⁷⁸⁴ CGCT, art. L.1 612-5, 9 et 10, R. 1 612-19 à 25.

⁷⁸⁵ CGCT, art. L.1 612-15, 16, R. 1 612-32 à 38.

⁷⁸⁶ CGCT, art. L.1 612-2, 3 et 8, R. 1 612 -16 à 18.

⁷⁸⁷ En France, les chambres régionales ont été créées en 1982.

⁷⁸⁸ Voir recommandation des assises sur la décentralisation au Sénégal les 27, 28 et 29 novembre 2007, *rapport général des premières assises de la décentralisation au Sénégal*, publié par le Ministère de la Décentralisation et des collectivités locales, Dakar, novembre 2007.

La « juridictionnalisation⁷⁸⁹ » du contrôle budgétaire comporte des avantages certains pour les collectivités locales. D'abord, elle garantit un meilleur exercice de ce contrôle à travers un plus grand respect du principe de libre administration des collectivités locales. Aussi assure-t-elle une plus grande objectivité du contrôle en minimisant davantage les risques d'abus et d'excès de pouvoir souvent commis par le représentant de l'Etat contre les collectivités locales. Celui-ci, en vertu des pouvoirs que la loi lui confère, peut bloquer sans (aucun) motif objectif le fonctionnement d'une collectivité locale en refusant d'approuver son budget. Et même si, la loi reconnaît un droit de recours au Président du Conseil départemental et au Maire⁷⁹⁰, dans la pratique, ce pouvoir n'est jamais exercé⁷⁹¹.

Par ailleurs, le contrôle budgétaire exercé par la chambre régionale des comptes garantirait aux collectivités locales une exécution plus diligente des décisions financières. Il contribuerait aussi à la promotion du contentieux financier et fiscal qui privilégie les voies administratives de règlement des litiges (demandes de remise gracieuses, arbitrages, négociations)⁷⁹².

Toutefois, la création de chambres régionales des comptes peut se révéler très coûteuse pour le Sénégal. C'est pourquoi, l'alternative peut consister, en lieu et place des chambres régionales de comptes, à envisager la création auprès de chaque grande instance d'une section financière pour exercer le contrôle financier sur les collectivités locales de la région. Mais cette solution ne dispense pas pour autant l'Etat de la nécessité de former et de recruter un nombre important de magistrats spécialisés dans les finances publiques, notamment dans le contentieux des finances locales. En tout état de cause, la réforme du contrôle financier exercé par le représentant de l'Etat sur les collectivités locales est une obligation à remplir. Pour une politique de décentralisation plus efficace, il est important de libérer les actes des collectivités de la tutelle de l'Etat⁷⁹³. C'est à ce prix que le Sénégal pourra figurer au rang des pays dont la décentralisation a atteint une certaine maturité à l'image de la France.

⁷⁸⁹ Néologisme faisant référence au fait de confier le contrôle financier à une juridiction.

⁷⁹⁰ Cf. CGCL, art. 249.

⁷⁹¹ Cela s'explique par des raisons politiques, par une méconnaissance des collectivités locales d'une telle possibilité, etc.

⁷⁹² Mamadou KAMARA, « Etat de la transparence budgétaire au Sénégal », Op. cit., p. 260.

⁷⁹³ Voir Annie GRUBER, *La décentralisation et les institutions administratives*, 2^e édition, Armand Colin, 1996, p. 433.

Au-delà de la suppression de la tutelle financière sur les collectivités locales, d'autres entraves d'ordre textuel doivent être levées sur le plan juridique. Il s'agit de l'allègement des contraintes gestionnaires.

2. L'allègement des contraintes de gestion

La gestion des finances locales est soumise à beaucoup de règles qui s'analysent comme des contraintes pesant sur l'exercice normal de l'autonomie financière. Parmi ces règles figure l'obligation de dépôt. Cette obligation découle de l'article 14 du décret 66-510 portant régime financier des collectivités locales, qui dispose: « Le receveur municipal détient les fonds et valeurs de la commune ainsi que les copies de ses titres fonciers ». Cette disposition est reprise en filigrane par l'article 210 du CGCL qui mentionne : « Les recettes et dépenses de la collectivité locale sont exécutées par un comptable, chargé seul sous sa responsabilité (...) d'assurer la garde des fonds et des valeurs...».

Les collectivités locales et leurs établissements publics, doivent, en conséquence déposer leurs fonds disponibles à un compte ouvert dans les écritures du trésor où ils alimentent la trésorerie de l'Etat⁷⁹⁴. Ainsi, elles ne peuvent ouvrir de compte dans les banques ou dans les établissements financiers sauf autorisation expresse du Ministre de l'économie et des Finances. Cette règle, héritée du système français, se justifie par le caractère public des finances locales. Elle vise à protéger les deniers locaux contre toute forme de mauvaise utilisation. C'est également une façon d'organiser la solidarité financière entre organismes à travers le principe de l'unité de caisse⁷⁹⁵ et l'unicité de trésorerie, qui sont une conséquence du principe de l'unité budgétaire.

Les partisans du principe de l'autonomie financière réclament l'allègement de cette règle. Sur ce sujet, Jacques BLANC et Bruno REMOND indiquent que plusieurs réformes peuvent être envisagées consistant à assouplir l'obligation de dépôt en multipliant les dérogations, à instituer une rémunération croisée sur les dépôts et les avances ou enfin à concevoir audacieusement la suppression de l'obligation de dépôt⁷⁹⁶. Une autre voie de réforme serait de donner aux collectivités locales la latitude de déposer leurs avoirs au niveau des banques

⁷⁹⁴ Jacques BLANC, Bruno REMOND, Op. cit. p. 596.

⁷⁹⁵ Selon Jacques BLANC et Bruno REMOND « le principe de l'unité de caisse impose aux collectivités locales d'affecter les fonds disponibles au paiement de toutes les dépenses », Collectivités locales, Op. cit., p. 596.

⁷⁹⁶ Jacques BLANC, Bruno REMOND, Op. cit. p. 599.

privées ou de les placer sur les marchés obligataires à l'effet de les fructifier. Cette pratique existe dans plusieurs pays développés, notamment d'Europe où les collectivités peuvent librement placer leurs fonds⁷⁹⁷. C'est le cas de l'Allemagne⁷⁹⁸, de l'Italie et de la Belgique avec des variantes. Cette opportunité conférée aux collectivités locales leur permet de trouver des moyens additionnels nécessaires à la prise en charge de leurs missions. Le Sénégal, pays en proie à des difficultés de financement du développement local, pourrait, s'inspirer de ces modèles.

Mais afin d'éviter que l'allègement de l'obligation de dépôt ne produise des effets néfastes⁷⁹⁹ sur les finances locales (etc.), il est nécessaire d'encadrer légalement la liberté à accorder aux collectivités locales sénégalaises de placer leurs ressources financières auprès des banques.

A cet effet, la démarche la plus prudente serait de maintenir l'obligation de dépôt des fonds locaux au Trésor tout en autorisant les collectivités locales à placer une partie de ceux-ci dans les banques ou sur le marché financier, par exemple 30 à 40% du montant déposé.

L'Etat gagnerait également à réglementer de façon claire les conditions de dépôt de ces fonds au niveau des banques à travers l'adoption d'un manuel de procédure qui définirait :

- les banques agréées pour réceptionner ces fonds. Cela est fondamental pour éliminer le risque pour les collectivités locales de s'adresser à des banques qui ne présentent aucune garantie de sécurité. Pour être agréées, les banques doivent satisfaire aux exigences suivantes:

- être implantée au Sénégal ;
- être en règle avec la législation bancaire tant au niveau national qu'au niveau communautaire, notamment de l'UEMOA ;
- disposer d'un capital social consistant ;
- présenter des garanties suffisantes du point de vue des fonds à gérer. A ce propos, la banque doit être certifiée au label de sécurité et de qualité par un organisme international reconnu en l'espèce ; les seuils de dépôt ;

⁷⁹⁷ Ibid.

⁷⁹⁸ Contrairement à l'Angleterre où les collectivités locales disposent d'une grande liberté dans le placement de leurs fonds, en Allemagne celles-ci sont soumises à une restriction de liquidités.

⁷⁹⁹ Ces effets peuvent être des tensions financières dues à la suppression de l'unicité de caisse et de trésorerie, des détournements de deniers publics, une mauvaise utilisation des ressources financières locales.

- la procédure en vigueur pour le dépôt des fonds locaux au niveau des banques. Par exemple, on pourrait prévoir que le dépôt se fasse à la demande de la collectivité locale et sur autorisation de l'Etat, notamment du Ministère de l'Economie et des Finances après avis du Ministère chargé des collectivités locales ; les règles qui entourent les opérations de versement et de décaissements ;
- les intérêts auxquels ces dépôts peuvent donner droit ;
- les règles relatives à la tenue des comptes des collectivités locales ;
- les modalités de contrôle auxquelles sont soumises les banques agréées ;
- l'obligation de rendre compte qui pèse sur la collectivité locale comme sur la banque ;
- les sanctions applicables en cas de manquements aux règles définies, etc.

Ainsi encadrée, cette réforme présenterait plus de garanties de réussite pour les collectivités locales. En fonction des taux de réussite enregistrés, l'Etat pourrait revoir à la hausse le pourcentage de fonds susceptible de faire l'objet de dépôt au niveau des banques ou de placement sur le marché international.

Au-delà de la réforme de l'obligation de dépôt, l'Etat devrait mettre fin à la pré-affectation des fonds de dotation de la décentralisation. Au lieu de procéder, chaque année, à leur répartition d'office par arrêté, il devrait en laisser l'initiative aux collectivités locales, qui procéderaient, en fonction de leurs priorités, à leur affectation.

Ce procédé paraît plus conforme à l'esprit de la décentralisation et au principe de libre administration des collectivités locales. Il garantirait une plus grande efficacité dans l'utilisation de ces fonds.

Cependant, pour éviter que ces fonds ne fassent l'objet d'un détournement d'objectifs, l'Etat doit veiller à ce qu'ils soient strictement utilisés pour le financement des compétences transférées et non pour la prise en charge d'autres dépenses.

Parallèlement, les rapports entre les collectivités locales et le représentant de l'Etat devraient être redéfinis dans le sens d'une plus grande souplesse en supprimant l'obligation de présence du représentant de l'Etat aux réunions des conseils locaux ou en la rendant facultative. Ainsi, ceux-ci pourraient se réunir sans la présence de celui-là, comme c'est le cas au Mali. En revanche, les collectivités locales seraient tenues de l'informer des réunions programmées avec la transmission de l'ordre du jour arrêté. S'il estime que l'ordre jour rentre dans le cadre des compétences de la collectivité locale, il peut manifester son accord de façon tacite. Dans

le cas contraire, il peut demander à celle-ci de corriger l'irrégularité. En cas de refus, il pourra user de tous les moyens légaux nécessaires.

Les collectivités locales devront ensuite transmettre au représentant de l'Etat les décisions issues de leur réunion de même que le compte rendu détaillé de leurs discussions, matérialisé par un procès-verbal pour les besoins du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire.

Ainsi la réforme de l'obligation de présence du représentant de l'Etat dans les réunions des conseils locaux participerait du renforcement de la décentralisation à travers une plus grande confiance accordée par l'Etat aux collectivités locales. En retour, celles-ci devraient faire davantage preuve de responsabilité dans la conduite des affaires locales. Dans le même sillage, la réforme du recours à l'emprunt doit être envisagée.

3. La réforme du recours à l'emprunt

Face à l'ampleur des besoins en investissements publics locaux, les ressources financières des collectivités locales restent faibles⁸⁰⁰. Compte tenu des difficultés économiques et financières au niveau mondial, qui affectent l'aide publique au développement, à long terme le dispositif de financement du développement local ne pourra se passer de recourir à l'emprunt⁸⁰¹. Le recours à l'emprunt constitue pour les collectivités locales, une opportunité de financement de l'urbanisation⁸⁰². Dans les pays développés notamment en France,

les emprunts constituent un mode traditionnel de financement des investissements locaux (auxquels ils sont exclusivement affectés) dont l'importance quantitative (environ 10% des ressources totales) traduit mal le caractère essentiel : ils sont souvent le moyen de boucler le budget et financent, selon les cas et les années d'un à deux tiers des équipements nouveaux.⁸⁰³

En revanche, il occupe, en Afrique subsaharienne, une place marginale dans le financement du développement local⁸⁰⁴. « Les seuls prêts octroyés aux collectivités locales sont le fait de

⁸⁰⁰ Voir Biram Owens NDIAYE, éditorial *Revue Africaine des Finances locales*, numéro spécial, juin 2008, 91 p.

⁸⁰¹ Mayacine DIAGNE, Op. cit., p. 30.

⁸⁰² « L'emprunt des collectivités locales d'Afrique subsaharienne », *Revue Africaine des Finances locales*, numéro spécial, Partenariat pour le Développement Municipal, juin 2008, p. 6.

⁸⁰³ Jean Luc Albert et Luc Saidj, Op. cit., p. 514.

⁸⁰⁴ L'emprunt est faiblement exploité par les collectivités locales en dehors de quelques villes comme Johannesburg (Afrique du Sud), Bobo-Dioulasso et Ouagadougou (Burkina Faso), Douala (Cameroun), Parakou (Bénin) et Dakar (Sénégal).

certaines institutions financières spécialisées, mises en place par les Etats avec l'appui des bailleurs de fonds et du marché financier dans un nombre restreint de pays »⁸⁰⁵. Qu'il soit pratiqué en Europe ou en Afrique, l'emprunt s'opère à travers deux systèmes de financement à savoir le recours aux marchés financiers⁸⁰⁶ et bancaires et la mise en place d'institutions spécialisées⁸⁰⁷.

Au Sénégal, le recours à l'emprunt est autorisé par la législation. Il est possible pour les collectivités de recourir à l'emprunt pour financer leurs investissements. D'ailleurs, l'article 196 du CGCL considère les fonds d'emprunt comme une recette d'investissement.

Mais cette faculté reste soumise à de nombreuses restrictions. A cet égard, l'article 245 du CGCL prévoit que les emprunts et les garanties d'emprunt doivent être approuvés par le représentant de l'Etat (le Préfet et le sous-préfet selon le cas). Ensuite, ces derniers ne peuvent servir à financer le déficit budgétaire encore moins à couvrir des dépenses de fonctionnement. Leur usage reste exclusivement réservé au financement de l'investissement. En ce qui concerne l'emprunt obligatoire, la procédure est plus compliquée. En effet, il est requis, en dehors de l'approbation préalable du représentant de l'Etat, les autorisations du Ministre en charge de la décentralisation et du Ministre en charge de l'économie et des finances, conformément à la décision n° 05/09/ 2005 portant modification de l'article 136 du règlement général relatif à l'organisation, au fonctionnement et au contrôle du marché financier de l'UEMOA. Même si les collectivités locales ne sont pas assujetties au visa préalable du

⁸⁰⁵ « L'emprunt des collectivités locales en Afrique subsaharienne », Op.cit., p. 7.

⁸⁰⁶ Marchés où sont effectuées les transactions sur des actifs financiers. Il s'agit de marchés de taux d'intérêt, c'est-à-dire les marchés de la dette, qu'il est d'usage de diviser en marché monétaire pour les dettes à court terme (moins d'un, deux ou même parfois trois ans à son émission) et marchés obligataire pour les dettes originellement à moyen terme, des marchés de changes ou l'on échange des devises les unes contre les autres ; des marchés d'actions, c'est-à-dire des titres de propriété des entreprises. En dehors de l'Afrique du Sud, du Zimbabwe, de la Tanzanie, du Cameroun, qui comptent des marchés financiers, il existe dans la zone UEMOA, la Bourse Régionale des Valeurs Mobilière (BRVM) qui n'a encore accordé aucun emprunt aux collectivités locales.

⁸⁰⁷ Il s'agit souvent d'institutions mises en place par l'Etat pour aider les collectivités locales dans le financement de leurs investissements. Dans les pays du sud du Sahara, ces institutions sont généralement créées grâce à l'appui des partenaires au développement. On peut citer en France, la caisse de dépôt et de consignment, le Fonds spécial d'équipement et d'intervention intercommunal (FEICOM) au Cameroun, le Fonds de Prêts aux Collectivités locales (FPCL) en Côte d'Ivoire, la Caisse de Prêts aux Collectivités territoriales (CPCT) au Niger, l'Agence de Développement Municipal au Sénégal, la Commission d'Emprunt aux Collectivités locales (LGLB). En Afrique du Sud, ces institutions spécialisées prennent la forme de banque de développement c'est le cas de la Development Bank of South Africa (DBSA), Infrastructure Finance Corporation Limited (INCA).

Conseil régional de l'Épargne et des Marché Financiers (CREMPF)⁸⁰⁸, elles sont tenues néanmoins d'adresser une note d'information à cette structure devant contenir les informations suivantes :

- le nom de la collectivité ou groupe de collectivités locales responsable de l'émission ;
- une description des titres offerts et leurs conditions ;
- la valeur nominale et le prix d'émission de l'obligation ;
- la destination des fonds collectés ;
- les modalités de placement des titres ;
- les modalités de rémunération de l'emprunt.

Une deuxième catégorie d'informations communes à tous les dossiers sont celles relatives à l'opération. Elles concernent :

- le montant et le nombre de titres à émettre ;
- la valeur nominale et le prix d'émission de titres à émettre ;
- la forme des titres ;
- la durée indicative du placement ;
- la garantie du placement ou la bonne fin de l'opération ;
- la dénomination de l'opération ;
- le taux d'intérêt nominal et la durée ;
- les modalités et l'échéancier de remboursement ;
- la date de jouissance ;
- les clauses de rachat
- les garanties offertes.

En France, par contre

le pouvoir d'emprunt des collectivités locales est à peu près total. Elles peuvent s'adresser à l'ensemble des établissements financiers et contracter sur toute la gamme des produits qui leurs sont offertes(...). Une seule condition générale est posée : que le produit de l'emprunt soit réservé au financement des dépenses d'équipement, ce qui interdit le recours à cette ressource pour les dépenses de fonctionnement et pour le remboursement du capital d'emprunts arrivés à échéance⁸⁰⁹.

Pour faciliter l'accès des collectivités locales à l'emprunt, l'Etat a mis en place plusieurs mécanismes dont le premier fut le Crédit communal. Créé en 1989, le Crédit communal est la

⁸⁰⁸ La convention portant création du CREMFP a été adoptée en conseil des Ministres de l'UEMOA. Cette structure a été officiellement installée en novembre 1997.

⁸⁰⁹ R HERTZOG, Op.cit. pp. 628-629.

première institution sénégalaise spécialisée dans le financement des investissements communaux. Sa mise en place devait permettre de mesurer la capacité des collectivités locales à supporter le financement par voie bancaire⁸¹⁰. Au départ, il était logé à la Banque de l'Habitat du Sénégal (BHS) et doté de 5,2 milliards de FCFA sur financement de la banque mondiale et d'un apport annuel de l'Etat estimé à 600 millions de FCFA pour 5ans.

Une partie servait à bonifier les taux de prêts souscrits. Une autre servait :

- ✓ au remboursement du capital des prêts consentis aux communes
- ✓ à la rémunération capitalisée des ressources mises à disposition du crédit communal.

Cependant, malgré les facilités de prêts accordés par le crédit municipal, le recours à ce mécanisme de financement par les collectivités locales resta faible. Cette faiblesse résultait de la difficulté des collectivités locales à réunir la part d'autofinancement, mais aussi à présenter des dossiers susceptibles d'être financés.

Au 31 juillet 1997, pour un prêt accordé d'un montant global de deux milliards cent soixante-treize millions quatre cent treize mille quatre cent quarante-quatre (2.173.413.444) FCFA, seuls six cent cinquante-quatre mille neuf cent soixante-douze mille sept cent quatre-vingt seize (654.972.796) FCFA étaient effectivement décaissés alors qu'il y avait encore des ressources de plus de 4,5 milliards FCFA. Le crédit communal a, de ce fait, connu un échec. Les raisons de cet échec sont à chercher d'une part dans le financement gratuit, à la même période, par l'AGETIP et le FECL des équipements et des infrastructures des communes et d'autre part dans le taux d'intérêt de 6% assez élevé pour les collectivités locales.

Sur les cendres du Crédit communal, l'Etat du Sénégal a créé en 1997 un instrument de financement des investissements locaux à travers la mise sur pied de l'Agence de Développement Municipal (ADM) en adéquation avec la capacité financière des communes. L'ADM accorde des financements aux communes sous forme de subventions représentant en moyenne 70% du montant des besoins, de prêt à hauteur de 20%⁸¹¹ et d'un autofinancement de 10%. La commune signe un contrat de ville avec l'Etat auquel est annexée une convention de financement Commune-ADM et un programme de renforcement des capacités dont

⁸¹⁰ Ministère de l'Economie et des Finances et du Plan, étude sur la fiscalité locale, document de synthèse rapport final, cabinet Sada Consulting, octobre 1998, pp. 30-31.

⁸¹¹ Le prêt est consenti à un taux de 4,25% sur 12 ans payable sous forme de mensualités sans différé.

l'objectif principal est d'améliorer la solvabilité de la commune de manière à lui permettre d'emprunter davantage et de moins dépendre des subventions de l'Etat.

Dans le souci de renforcer les actions entreprises par l'ADM dans le cadre du Programme d'Appui aux Communes (PAC), l'Etat a initié un autre programme destiné à soutenir le financement des investissements municipaux, en l'occurrence le Programme de Renforcement de l'Equipement des Collectivités locales (PRECOL). Basé sur le même mode⁸¹² de financement que le PAC, le PRECOL est financé par l'Agence française de Développement (AFD)⁸¹³, l'IDA⁸¹⁴ et l'Etat du Sénégal pour un montant estimé à quatre vingt trois (83) milliards de FCFA. Il vise : (i) le renforcement des communes urbaines pour améliorer la mobilisation des ressources et la gestion municipale et urbaine ; et (ii) l'accroissement de la fourniture des infrastructures et des services urbaines. Sa mise en œuvre se fait essentiellement à travers deux volets à savoir : le développement institutionnel et renforcement des capacités ; et les investissements physiques identifiés par un processus participatif dans les soixante-sept (67) communes urbaines⁸¹⁵, la Communauté des Agglomérations de Dakar (CADAK) et la Communauté des Agglomérations de Rufisque (CAR). Les financements sont accordés aux communes sur la base des règles suivantes :

- les premiers 100 millions FCFA sont entièrement subventionnés ;
- les 100 millions FCFA suivants sont autofinancés par une contrepartie de 7,5% et donc subventionnés à 92,5% ;
- à partir de 200 millions FCFA d'investissement pour toutes les communes sauf celles de la région de Dakar, le financement reposera pour 7,5% sur l'autofinancement, 20% pour l'emprunt et sur 7,25% sur la subvention ;
- pour la région de Dakar, les investissements intercommunaux seront entièrement financés par le projet déduction faite d'un autofinancement de 10% pris en charge par le FECL ;
- pour les 5 communes du Grand Dakar (Dakar, Pikine, Guédiawaye, Rufisque et Bargny), afin de tenir compte de l'avantage obtenu au niveau intercommunal, le financement est 7,5% pour l'autofinancement, 30% pour l'emprunt et de 62,5% pour la subvention.

⁸¹² La formule contrat ville continue d'être le mode opératoire utilisé par le PRECOL pour le financement des investissements locaux.

⁸¹³ Le financement de l'AFD, soit 10 milliards de FCFA, s'appliquait aux programmes de renforcement des capacités et aux investissements concernant le Grand Dakar (communes et structures intercommunales).

⁸¹⁴ Le financement de l'IDA estimé à 44 milliards de FCFA s'appliquait au solde des programmes concernant le Grand Dakar (contrats de ville et intercommunalité) ainsi qu'aux capitales régionales.

⁸¹⁵ Initialement le PRECOL concernait 67 communes urbaines. C'était bien avant la réforme de l'Acte III de la décentralisation .

En dehors de ces dispositifs de financement mis en place par l'Etat pour favoriser les investissements municipaux (PAC et PRECOL) et qui comportent un volet emprunt, l'accès des collectivités locales à l'emprunt au Sénégal par voie bancaire et obligataire demeure dérisoire. A ce jour, seule la ville de Dakar a pu solliciter et obtenir des emprunts pour le financement de ses projets. Il s'agit :

- d'un prêt AFD pour l'éclairage des quartiers de Dakar d'un montant de 6. 559. 570. 000 FCFA signé en 2008 ;
- d'un prêt de la BIS d'un montant de 2.065.000.000 FCFA destiné à la modernisation des feux de signalisation signé en 2010.

Par ailleurs, la ville de Dakar a enclenché une procédure d'emprunt obligataire, mais celle-ci se heurte pour l'instant au refus d'autorisation de l'Etat.

Ce faible taux de financement du développement local par l'emprunt au Sénégal s'explique par la faible capacité d'endettement des communes (faible épargne) et le cadre restreint de leurs compétences (faible capacité d'absorption des crédits)⁸¹⁶. A cela s'ajoute la relative présence d'institutions financières spécialisées. Contrairement à la France où les collectivités locales peuvent contracter des prêts auprès de caisses publiques : crédit foncier, caisse de consignation et de dépôt, les caisses d'épargnes et la caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales, au Sénégal, les possibilités pour les collectivités locales restent limitées. L'ADM constitue la seule possibilité offerte aux collectivités sénégalaises pour contracter des prêts. Et le champ de compétences de celle-ci reste limité aux seules communes⁸¹⁷. Le principe de l'unité de caisse étant perçu comme une contrainte à l'accès des collectivités locales au marché financier.

Pour favoriser l'accès des collectivités locales sénégalaises à l'emprunt il est nécessaire de repenser les restrictions apportées à l'emprunt. M. Mayacine DIAGNE pense que

les lois de la décentralisation doivent aujourd'hui être modifiées pour accroître la liberté et la responsabilité des collectivités locales fondamentalement sur deux points : il s'agira d'abord d'assouplir

⁸¹⁶ Voir Massamba DIENG, « Le Financement des communes du Sénégal par emprunt : contraintes et perspectives », Ministère de l'économie et des finances, Direction de l'appui au secteur privé, Février 2011, pp. iii-iv.

⁸¹⁷ Cela était le cas avant la réforme de l'Acte III de la décentralisation pour les Communautés rurales et les Régions.

les modalités pratiques de l'emprunt. Il s'agira ensuite de permettre aux collectivités locales de gérer de manière efficace et efficiente l'emprunt⁸¹⁸.

L'assouplissement des modalités pratiques de l'emprunt pourrait se faire par la suppression de toutes les autorisations préalables exigées. Ainsi, les collectivités locales pourraient librement bénéficier de crédits tant auprès de structures de financement publiques ou privées qu'au niveau des marchés financiers, qui seraient désormais les seules à pouvoir apprécier leurs capacités d'endettement. Ainsi le Sénégal se mettrait sur le même niveau que les pays développés comme la France où l'emprunt est libéralisé au point que les collectivités locales peuvent, depuis la loi du 28 décembre 1999, souscrire à un emprunt obligataire émis par voie de souscription publique⁸¹⁹. Cette banalisation, soulignent ALBERT et SAÏDJ, a entraîné une diversification considérable des formules d'emprunt (qui incluent, depuis 2001, les titres de créances négociables), au point de rendre parfois très relatives certaines notions traditionnelles.⁸²⁰ Ensuite, il y a lieu de diversifier les offres de crédits à travers la multiplication des institutions financières spécialisées, mais également d'élargir leur accès à tous les ordres de collectivités locales. L'emprunt obligataire pourrait être encouragé à travers la levée de contraintes telles que le principe de l'unité de caisse. Les collectivités locales pourraient aussi lever des fonds sur les marchés financiers par le biais de structures intermédiaires qui ont une bonne crédibilité sur le plan international. A cet égard, l'Etat ou encore l'ADM pourrait jouer ce rôle. En outre, les organismes financiers tels que l'AFD pourraient faciliter l'accès des collectivités locales à l'emprunt de deux façons : (i) par l'octroi de crédits à long terme à des taux bonifié, (ii) par le développement de programme d'assistance dans le montage de projets de développement et la mobilisation des ressources financières.

Afin d'éviter que l'emprunt ne soit « un procédé financièrement dangereux »⁸²¹, il est nécessaire que sa libéralisation s'accompagne d'un projet de sensibilisation et de renforcement de capacités à l'égard des élus et des populations locales qui en sont les destinataires finaux. Une telle précaution se justifie par le manque de formation des élus

⁸¹⁸ « Les collectivités locales à l'épreuve du financement des compétences transférées », op.cit., p. 240.

⁸¹⁹ Voir à ce sujet la catégorisation des emprunts faits par Joël BOURDIN dans son ouvrage les Finances communales, Economica, 1988, pp. 203-208.

⁸²⁰ Jean luc Albert, Luc Saidj, Op. cit., p.515.

⁸²¹ Selon l'expression utilisée par Jean Luc ALBERT et Luc SAIDJ, Op. cit., p. 514.

locaux et le faible niveau d'instruction des populations locales qui sont, pour la plupart, analphabètes. Il serait, par ailleurs, utile que l'Etat aide les collectivités locales à travers la constitution de mécanismes de garanties destinés à leur faciliter l'accès à l'emprunt bancaire⁸²² et obligataire. Des mécanismes de sureté devraient également être mis en place pour favoriser une bonne utilisation des crédits contractés.

En plus des mesures à prendre pour instituer, au Sénégal, l'emprunt comme mode normal de financement des investissements publics locaux, il convient de promouvoir une lisibilité nouvelle des finances locales.

B. Une lisibilité nouvelle des finances locales

Cette lisibilité nouvelle des finances locales doit se manifester au sein de la loi des finances (1), mais aussi dans le cadre du contrôle des finances publiques (2).

1. Au sein de la loi des finances

Dans tous les Etats unitaires décentralisés, l'Etat central participe au fonctionnement des collectivités décentralisées à travers le versement de montants annuels destiné à la couverture de charges diverses (compétences transférées, investissements locaux, etc.). Ce flux financier de l'Etat vers les collectivités locales n'est pas sans traces. Il est planifié et présenté dans la loi de finances de chaque année. « Ce flux prend la forme de transferts financiers, synonymes de charges budgétaires (aides et autres participations accordées) ou de relations de trésorerie entre l'Etat et les collectivités, au travers des avances consenties par le premier aux secondes et le rôle de caissier joué par l'Etat »⁸²³. Au Sénégal, le flux, dans sa totalité, n'est pas répertorié dans le budget de l'Etat. Seuls les Fonds de dotation de la décentralisation et les avances de trésoreries y figurent. Pour une lisibilité des finances locales dans la loi des finances, le Sénégal gagnerait à s'inspirer de la France où tous les concours financiers à

⁸²² Avec la création du Fonds de garantie des investissements prioritaires (FONGIP) par l'Etat, les collectivités locales peuvent bénéficier de garanties auprès des banques à travers le FONGIP, notamment le fonds de garantie des villes (FOGAVILLE). ⁸²² Jean luc Albert, Luc Saidj, Op. cit., p.515.

⁸²² Selon l'expression utilisée par Jean Luc ALBERT et Luc SAIDJ, Op. cit., p. 514.

⁸²² Avec la création du Fonds de garantie des investissements prioritaires (FONGIP) par l'Etat, les collectivités locales peuvent bénéficier de garanties auprès des banques à travers le FONGIP, notamment le fonds de garantie des villes (FOGAVILLE).

⁸²³ Voir Stéphanie DAMAREY, *Finances publiques*, coll. Fac-Universités, série Manuels, Gualino éditeur, 2006, pp. 181 et suivants.

destination des collectivités locales sont retracés dans la loi de finances. Sont concernées par les inscriptions toutes les dotations comprenant :

- la dotation globale d'équipement ;
- la dotation régionale d'équipement scolaire ;
- la dotation départementale d'équipement des collèges ;
- la dotation générale de décentralisation ;
- la dotation générale de décentralisation corse ;
- la dotation de décentralisation formation professionnelle ;
- la dotation de développement rurale ;
- les subventions de fonctionnement et d'équipement des ministères.

Figure également dans la loi des finances le montant des compensations d'exonération et des dégrèvements d'impôts locaux de même que les prêts et avances consentis aux collectivités locales sur le produit à venir de la fiscalité. Ces prêts et avances sont retracés dans un compte spécial du Trésor qui permet de verser, chaque mois par douzième, le montant des rôles émis l'année précédente. Au Sénégal, les prêts et avances consentis aux collectivités locales figurent dans la deuxième partie de la loi des finances, notamment au point B « comptes spéciaux », plus précisément au point B3 intitulé « comptes de Prêts ». En 2015, leur montant est estimé à huit cent millions (800 000 000) FCFA. En France, la loi des finances retrace enfin les prélèvements sur recettes⁸²⁴ au profit des collectivités territoriales, qui se composent de:

- la dotation de fonctionnement ;
- la dotation spéciale instituteur ;
- la dotation élu local ;
- la compensation de la suppression de la part des salaires dans les bases de la taxe professionnelle ;
- la dotation de la compensation de la taxe professionnelle ;
- fonds de compensation pour la TVA ;

⁸²⁴ Selon Stéphanie DAMAREY, la cour des compte définit les prélèvements sur recettes comme « une rétrocession directe d'un montant déterminé de recettes de l'Etat au profit des collectivités locales ou de l'union européenne en vue de couvrir des charges qui incombent à ces bénéficiaires non à l'Etat » (CC 29 décembre 1982 , loi de finances pour 1983, 154 DC ; Cour des comptes, *Rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1999*, p. 71).

- amendes forfaitaires de la police de circulation ;
- reversement de la TIPP à la Corse.

Au Sénégal, la notion de « prélèvement sur recettes » reste inconnue du jargon des finances et n'est pas encore consacrée dans la loi des finances. Alors qu'en France, elle peut être assimilée soit aux prélèvements qui sont effectués par l'Etat sur la TVA pour alimenter le FDD ou le FECL, soit aux ristournes de recettes que l'Etat pratique en faveur des collectivités locales. Dans le budget de 2015, les ristournes aux collectivités locales représentaient 4,4 milliards de FCFA. En France le contenu des prélèvements sur recettes est précisé dans la loi des finances, alors que le législateur sénégalais ne donne aucune précision sur le contenu de la notion de ristournes. Cependant à l'article 195, point 8 du CGCL, il est précisé que les ristournes accordées par l'Etat aux collectivités locales comprennent :

- la quote-part allouée aux communes sur le produit de la taxe sur les véhicules recouvrée par l'Etat ;
- la quote-part revenant aux communes sur le produit de la taxe sur la plus-value immobilière perçue par l'Etat.

L'Etat devrait préciser, dans la loi des finances, le contenu des ristournes accordées aux collectivités locales en retraçant le montant affecté à chacune de ses composantes. Cela leur aurait permis d'être informé avec exactitude et de planifier en conséquence leur inscription dans leur budget. Il en est de même pour les fonds de concours de l'Etat aux collectivités locales (FECL), qui n'ont pas été retracés dans la loi de finances de 2015.

En somme, des efforts doivent être faits par l'Etat pour faciliter aux collectivités locales la lecture des données financières. C'est dans ce sens que Mamadou Abdoulaye SOW pense « qu'il ne revient pas au présent Code général des collectivités locales de fixer les taux de prélèvement de la TVA à affecter au FDD et au FECL : le législateur aurait dû faire un renvoi à la loi de finances »⁸²⁵. La lisibilité des informations dans la loi de finances est une donnée fondamentale pour les collectivités locales en ce qu'elle participe d'une bonne planification budgétaire locale. La lisibilité des finances locales dans la loi des finances devrait, en outre, renforcer la liberté de décision des collectivités locales en leur permettant d'accéder aux informations nécessaires à la prise de décision. Elle contribuerait aussi à asseoir une meilleure

⁸²⁵ Mamadou Abdoulaye SOW, Op. cit., p. 44.

gouvernance budgétaire et financière locale à travers une plus grande transparence des finances locales. Elle participerait enfin à un contrôle citoyen plus efficace sur les collectivités locales.

2. Dans le contrôle des finances publiques

Les contrôles effectués par l'Etat sur les actes budgétaires et financiers des collectivités locales, qu'il s'agisse de contrôles administratifs ou de contrôles juridictionnels, restent des contrôles de légalité. Ils ne donnent aucune indication claire sur les résultats atteints ou à atteindre, sur les moyens utilisés, etc.

Pour une lisibilité des finances locales au sein du contrôle des finances publiques, il est nécessaire de réformer l'objet de ces contrôles. Dans le cadre des budgets de performance, les contrôles exercés par le représentant de l'Etat et les contrôles juridictionnels doivent aussi intégrer des préoccupations relatives aux moyens et aux résultats, c'est-à-dire un contrôle d'efficience.

Le représentant de l'Etat, quant à lui, devrait, au-delà de la conformité à la légalité, vérifier si les budgets votés par les conseils locaux sont arrimés à des objectifs et des résultats à atteindre. Une attention particulière doit aussi être portée sur les moyens à mettre en œuvre et les indicateurs de résultats. Et la délivrance de l'accusé de réception par le représentant de l'Etat auprès de la collectivité locale ne pourrait se faire que si le budget local satisfait à l'ensemble de ces éléments. Dans le cas contraire, une seconde lecture pourrait être demandée à la collectivité locale. En cas de refus de celle-ci de se conformer aux exigences de performance, le budget serait déféré devant le juge compétent. En France, malgré la mise en œuvre des démarches de performance par bon nombre de collectivités locales, cette forme de contrôle n'est pas consacrée. Le contrôle exercé par le représentant de l'Etat, en l'occurrence, le préfet, est resté classique. En d'autres termes, il continue de se focaliser sur le respect des règles budgétaires relatives à l'équilibre, à l'inscription de dépenses obligatoires ou au vote du budget dans les délais impartis par la loi. S'il en est ainsi c'est parce qu'il n'y a encore de budgets de performance au niveau local. Par ailleurs, le contrôle exercé par les chambres régionales des comptes sur les collectivités locales n'a pas évolué en France, en dépit des démarches de performance adoptées par certaines.

L'idéal serait d'ailleurs d'arriver un jour à la prise en compte de la performance dans ces contrôles.

La mise en œuvre du contrôle de performance au niveau administratif comme juridictionnel est un corollaire indispensable à la gestion axée sur les résultats. Mais cela reste encore un défi à relever aussi bien en France qu'au Sénégal. Ce défi devrait intéresser également les Etats de l'UEMOA, qui doivent lever les obstacles qui entravent l'effectivité des missions dévolues aux cours des comptes⁸²⁶. En plus de favoriser une lisibilité des finances locales, le contrôle constitue en termes de gestion axée sur les résultats la garantie d'une utilisation rationnelle par les collectivités locales de leurs ressources financières. C'est pourquoi, ils doivent être particulièrement privilégiés dans les pays sous-développés comme le Sénégal où les ressources sont parfois rares et mal utilisées.

Dans le cadre de l'application uniformisée de la gestion axée sur les résultats au sein de l'UEMOA, on peut espérer que les contrôles exercés sur les finances locales vont rapidement évoluer vers des contrôles de performance. Le Sénégal gagnerait à s'inscrire dans cette dynamique ; à défaut, il devrait reconnaître un pouvoir financier aux collectivités locales.

PARAGRAPHE 2 : LA RECONNAISSANCE D'UN POUVOIR FINANCIER LOCAL

L'existence d'un pouvoir de décision en matière financière pour déterminer librement les recettes et les dépenses locales est une condition essentielle à la réalisation effective de l'autonomie financière des collectivités locales⁸²⁷. L'octroi de ce pouvoir financier local conférerait un poids plus important aux collectivités locales dans le processus décisionnel en matière de finances publiques⁸²⁸. Il apparaît ainsi comme un aspect fondamental de la réforme des finances locales au Sénégal.

Le pouvoir financier local est caractérisé par deux éléments essentiels, à savoir : une liberté de décision en matière fiscale et une faculté de disposer de ressources suffisantes pour faire face aux besoins. Ces ressources peuvent provenir de la fiscalité locale, d'une dotation de l'Etat ou de la mise en œuvre des mécanismes de financement innovants. Il convient donc d'analyser la consistance du pouvoir financier local en mettant l'accent sur la reconnaissance d'une réelle

⁸²⁶ Maxime AKAKPO, « Le contrôle de performance : comment et avec qui ? », « La LOLF dans tous ses états », Acte du colloque nationale des 13 et 15 février 2015, Bénin, novembre 2015.

⁸²⁷ Voir Landry Ngonon TSIMI, *Op. cit.*, p. 172.

⁸²⁸ *Le livre blanc de la décentralisation financière dans l'espace UEMOA*, rapport diagnostic, précité, a fait le constat selon lequel le poids des collectivités locales dans l'exécution des ressources est faible.

compétence fiscale aux collectivités locales (A) et sur la promotion de mécanismes de financement innovants (B).

A. La reconnaissance d'une réelle compétence fiscale aux collectivités locales

Il ne peut y avoir de libre administration des collectivités sans une véritable autonomie fiscale locale⁸²⁹. Celle-ci suppose que la collectivité locale puisse disposer de la capacité juridique de création de la recette fiscale, et qu'elle exerce aussi une parfaite maîtrise sur la chaîne fiscale. Ainsi la reconnaissance d'une réelle compétence fiscale exige la réunion de deux conditions : la décentralisation de la chaîne fiscale (1) et la consécration d'un pouvoir de décision (2).

1. La décentralisation de la chaîne fiscale

Les collectivités locales ont toujours réclamé la décentralisation de la chaîne fiscale pour avoir une maîtrise du processus fiscal qui relève encore du contrôle de l'Etat. D'ailleurs, elle fait partie des principales préconisations issues des assises nationales sur la décentralisation tenues les 27,28 et 29 novembre 2007 à Dakar.⁸³⁰ La décentralisation de la chaîne fiscale apparaît comme un axe de la réforme du dispositif d'accompagnement de la gouvernance budgétaire⁸³¹ destiné au renforcement des finances locales.

Concrètement, elle implique le transfert aux collectivités locales de pouvoirs en matière de détermination de l'assiette et de recouvrement des impôts locaux et de taxes. Avec la décentralisation de la chaîne fiscale, les collectivités locales sont appelées à déterminer l'assiette des impôts locaux, à confectionner les rôles d'imposition et à les recouvrer directement. De ce fait, elles sont chargées de conduire tout le processus fiscal du début à la fin sans l'intervention des services de l'Etat, le Service des impôts et domaines et du Trésor. La décentralisation de la chaîne fiscale marque donc la délocalisation du processus fiscal de l'Etat vers les collectivités locales, désormais seuls maîtres d'œuvres en la matière.

Ce changement de paradigme en matière fiscale consacre plus de responsabilités en faveur des collectivités locales en leur assurant une plus grande maîtrise sur leur potentiel fiscal. Il peut être le facteur propulsif de l'efficacité dans la prise en charge fiscale grâce à la proximité

⁸²⁹ DRAGO (G), « La nécessaire consécration d'un pouvoir fiscal des collectivités territoriales », Mélanges en l'honneur de Jacques MOREAU, Paris, Economica, 2003, p.125.

⁸³⁰ Cf. *Rapport des premières assises de la décentralisation* les 27, 28 et 29 novembre 2007, Op. cit., p. 21.

⁸³¹ Voir rapport de la commission développement économique – « Mécanismes de financement et gouvernance budgétaire », Op. cit., pp. 76-87.

entre l'administration locale et les contribuables et en raison du raccourcissement des circuits de décision. Elle impliquerait l'intervention d'agents relevant directement des collectivités locales ou mis à leur disposition par l'Etat. La décentralisation de la chaîne garantirait aussi de meilleures performances aux collectivités locales en matière recouvrement des impôts locaux et des taxes du fait de leur maîtrise des rôles d'imposition et des réalités sur le terrain.

Une telle réforme constitue un pas important pour le Sénégal dans le processus de maturation de sa politique de décentralisation. Ainsi, il serait en avance sur beaucoup de pays africains, notamment ceux de la sous-région (Mali, Burkina, Bénin, Niger, etc.) ou même de l'Europe comme la France où les collectivités locales continuent d'être soumises à une gestion centralisée des impôts locaux

Cependant, malgré l'engouement que susciterait la décentralisation de la chaîne fiscale et les avantages escomptés, les conditions ne semblent pas favorables, à l'heure actuelle, pour l'application de cette réforme au Sénégal. Plusieurs raisons l'expliquent.

D'abord les collectivités locales sont dépourvues des structures techniques nécessaires à la gestion du processus fiscal. En effet, l'exercice d'une telle mission suppose qu'elles soient dotées de services fiscaux propres et des compétences techniques requises.

Ensuite, la faiblesse des moyens financiers et humains dont elles disposent ne leur permet pas d'assumer avec succès cette nouvelle charge.

Egalement d'un point de vue logistique, les collectivités locales sont mal outillées pour gérer la complexité de la matière fiscale.

Enfin la prédominance de la « politique politicienne » au détriment du respect des règles de bonne gouvernance financière dans les collectivités locales constitue une autre limite à la décentralisation de la chaîne fiscale.

Il en résulte que la décentralisation de la chaîne fiscale requiert au préalable que les collectivités locales soient dotées d'une administration performante, de moyens matériels et logistiques suffisants ainsi que de ressources humaines de qualité, c'est-à-dire bien formées et capables de relever le défi de la performance dans le domaine fiscal. Cela suppose que les collectivités locales disposent de spécialistes en fiscalité bien formés, au moins d'égales compétences par rapport à ceux qui employés par l'Etat dans les services fiscaux. La formation de ces agents pourrait être assurée par l'Ecole nationale d'Administration du

Sénégal après un recrutement sur concours. La mise en place une école de formation des agents des collectivités locales pourrait être envisagé dans le moyen terme afin d'accompagner la mise en place de la réforme sur le statut des agents des collectivités locales.

En attendant que ces conditions soient réunies, il est nécessaire que les collectivités locales soient impliquées dans les différentes étapes de la chaîne fiscale. Plus concrètement, elles pourraient être associées à la détermination de l'assiette fiscale par la participation au recensement et sa validation. Elles pourraient également être chargées de la vérification, de la validation des rôles d'imposition et de leur transmission au Trésor pour recouvrement.

De plus, l'Etat doit procéder à une déconcentration fiscale afin d'aider les collectivités locales à résoudre certains dysfonctionnements notés en matière fiscale. Cette déconcentration doit s'appliquer à l'assiette, à la liquidation et au recouvrement⁸³² Elle doit en outre se traduire par une représentation des services fiscaux au niveau des départements du pays avec des compétences et des objectifs de performance intégrant l'apurement et la fiabilisation des rôles d'impôts⁸³³. Pour plus de transparence dans le processus, le plaidoyer sur les finances locales préconisait qu'un plan de mise en œuvre de la déconcentration de la chaîne fiscale assorti d'un calendrier précis soit adopté.⁸³⁴ Cette proposition ne fut pas suivie d'effet. Dans le contexte de l'Acte III de la décentralisation, il est utile de matérialiser la déconcentration fiscale en vue d'améliorer la gestion des impôts locaux. Cela est d'autant plus important qu'elle sera une première étape vers la décentralisation de la chaîne fiscale.

Les conditions de mise en œuvre de la décentralisation de la chaîne fiscale ne sont, cependant, pas encore réunies au Sénégal.

Les collectivités locales ont besoin de disposer de plus de pouvoirs sur le plan financier pour mieux assurer la prise en charge des fonctions qui leur sont confiées par l'Etat.

Cela amène à s'interroger sur la portée de ce pouvoir.

⁸³² Tel que cela a été préconisé par le conseil interministériel qui s'est penché sur la réforme fiscale, suite à l'étude sur la fiscalité locale réalisée en 1997 sur commande de l'ACDI.

⁸³³ Comme préconisé dans le rapport de la commission développement économique –mécanismes de financement et gouvernance budgétaire, Op. cit., p. 86.

⁸³⁴ *Finances Locales, appui conseil, formation et accompagnement des élus locaux, plaidoyer*, version finale, Op. cit p.31.

2. Vers un certain pouvoir de décision

Selon Mayacine DIAGNE « l'autonomie financière et fiscale au Sénégal n'est que trop relative ». ⁸³⁵ Cette relativité s'explique par l'absence de pouvoirs de décision des collectivités locales en matière fiscale. Comme en Droit français, elles ne peuvent ni créer des impôts locaux, encore moins déterminer l'assiette et les modalités de recouvrement. Ces pouvoirs relèvent de la compétence exclusive de l'Etat.

Même si cette absence de pouvoirs se justifie au plan légal, elle semble en revanche poser problème au regard du principe de libre administration qui voudrait que les collectivités locales soient investies d'une liberté de décision entière dans le domaine financier. La reconnaissance de cette liberté de décision passe par le renforcement de leurs pouvoirs aussi bien sur le plan fiscal que financier.

Sur le plan fiscal, la reconnaissance d'un pouvoir aux collectivités locales est une condition sine qua none d'une approche effective de la décentralisation « dans la mesure où la puissance de tout pouvoir politique est largement déterminée par la détention d'un pouvoir fiscal autonome et non par la simple gestion des moyens financiers procurés et concédés par d'autres, il semble naturel et évident que la question de la libre administration (...) soit étroitement liée à la nécessité d'un véritable pouvoir fiscal local » ⁸³⁶. Dans cette optique, l'Etat pourrait reconnaître aux collectivités locales le pouvoir d'aménager le régime des impôts locaux en votant des abattements sur les bases imposables (TH) ou en décidant de certaines exonérations temporaires dans le cadre de la politique économique et d'aménagement du territoire (TFPB) comme cela se fait en France ⁸³⁷. La loi peut aussi leur conférer la latitude de déterminer le seuil des prélèvements fiscaux ⁸³⁸. Cette faculté relève au Sénégal de la compétence du législateur. En outre, le Code général des impôts prévoit des cas de dégrèvement, restitution, remboursement et d'admission en non valeur par voie de réclamation du contribuable ⁸³⁹. Ce pouvoir de décision en matière fiscale devrait aussi être accordé aux collectivités locales en matière de dégrèvement, et d'abattements, qui relève

⁸³⁵ « Les collectivités locales à l'épreuve du financement des compétences transférées », Op. Cit., p. 236.

⁸³⁶ Michel BOUVIER, « Autonomie fiscale locale et libre administration des collectivités locales », *RFFP*, n° 81-Mars 2003, p. 27.

⁸³⁷ Cf. R HERTZOG, Op.cit., p. 624.

⁸³⁸ Moussa ZAKI, Op. cit., p. 16.

⁸³⁹ Voir article 692 et suivants du CGI du Sénégal.

encore du diktat de l'Etat. Si elles ne disposent pas d'un pouvoir de décision effectif en la matière, elles pourraient néanmoins bénéficier d'une compétence consultative.

Par ailleurs, l'Etat pourrait reconnaître un pouvoir de contrôle aux collectivités locales sur toute la chaîne fiscale, ce qui leur conférerait la capacité de vérification, de validation et d'injonction à l'égard des services de l'Etat, notamment au niveau de la phase d'assiette et du recouvrement.

Au plan strictement financier, le renforcement des pouvoirs des collectivités locales devrait se traduire d'abord par la latitude de décider librement de la destination des fonds de dotation de la décentralisation. Pour cela, l'Etat devrait cesser d'orienter leur destination à travers les arrêtés d'affectation.

De même, elles devraient être dotées de la faculté de contester les arrêtés de répartition des FDD en cas de violation de la réglementation surtout relativement aux critères d'attribution ou au cas où le montant affecté ne permet pas de compenser les charges transférées. Ce pouvoir de recours obligerait l'Etat à faire preuve de justice dans la répartition et l'affectation des fonds de dotation. Cela mettrait aussi fin au clientélisme et à l'opacité qui entourent leur attribution.

Ensuite, il serait judicieux de doter les collectivités d'un pouvoir d'emprunt total aussi bien auprès des institutions bancaires ou spécialisées que des marchés financiers⁸⁴⁰, ce qui leur permettrait de trouver les ressources additionnelles nécessaires à la prise en charge de leurs missions de développement.

Ce transfert de pouvoirs, pour être efficace, doit être accompagné d'un renforcement de capacités du personnel politique et administratif des collectivités locales et de l'efficacité de l'administration locale. Cela est d'autant plus nécessaire que les collectivités locales ne disposent pas en l'état actuel de toutes les aptitudes devant leur permettre d'assumer ces nouvelles avec succès.

Du côté de l'Etat, cette réforme impliquerait à la fois un engagement politique fort et une volonté de renforcer l'autonomie financière des collectivités locales. En effet, la réalité indique que l'Etat n'est pas encore prêt à concéder plus de pouvoirs aux collectivités locales.

⁸⁴⁰ Cf. Partie sur la réforme du recours à l'emprunt : deuxième partie- chapitre 1-section2-paragraphe 1-A-3.

Il continue d'exercer l'essentiel des pouvoirs en matière financière au détriment de l'échelon local. Et même si la phase 2 de l'Acte III de la décentralisation est susceptible d'apporter des améliorations en faveur du renforcement du pouvoir local en matière financière, il ne faudrait pas s'attendre à des changements radicaux.

Pourtant, les collectivités pourraient promouvoir des mécanismes de financement innovants pour renforcer leur pouvoir dans le domaine financier.

B. La promotion de mécanismes de financement innovants

Pour renforcer leur autonomie financière, les collectivités locales pourraient diversifier leurs sources de financement en s'orientant vers la promotion de nouveaux mécanismes de financement parmi lesquels : le partenariat public-privé et la coopération décentralisée.

La mise en œuvre de ces mécanismes constitue une réponse face aux difficultés de financement auxquelles sont confrontées les collectivités locales sénégalaises. Grâce aux différentes opportunités qu'ils présentent, les collectivités locales pourraient trouver les moyens financiers nécessaires pour la réalisation de leurs missions de développement.

Afin de mieux cerner ces mécanismes, il convient d'analyser le partenariat public-privé (1) avant de voir les mécanismes de coopération horizontale et verticale (2).

1. Le Partenariat public-privé (PPP)

Dernier né de la commande publique, le contrat de partenariat public/privé est une des grandes formes de partenariat, à côté du marché public et de la délégation de service public.

Il se définit comme un contrat par lequel une personne publique de droit public (Etat, collectivités locales ou établissements public) confie à un tiers une mission globale relative au financement, à la construction ou à la transformation, à la maintenance ou à l'équipement d'un ouvrage participant à la gestion d'un service public, en échange d'une rémunération déterminée pour la durée du contrat⁸⁴¹. La rémunération de la personne privée est assurée par un « loyer » payé par la personne publique pendant une longue durée (25 ans à 30 ans) et permet de partager les risques et les bénéfices de manière intéressante pour les deux parties⁸⁴².

⁸⁴¹ Article premier de la loi N° 2004-13 du 1^{er} mars 2004 relative aux contrats de construction, exploitation, transfert d'infrastructure (CET).

⁸⁴² http://entreprise.pwc.fr/Le-dossier_249.html.

Ainsi, le contrat de partenariat public-privé trouve naturellement son utilité lorsque les contraintes budgétaires limitent l'investissement public et qu'il est impossible, pour des raisons politiques ou économiques, de soumettre à une logique de rentabilité stricte, certaines installations d'intérêt public. Il permet le financement par le secteur privé d'équipements publics qui sont structurellement déficitaires (culturel, associatif, etc.), ou qui doivent échapper à une logique économique soit par choix politique (santé, sécurité, armée etc.) soit par impossibilité de faire supporter à l'utilisateur effectif le coût du service fourni (éclairage public etc.)⁸⁴³. A cet égard, ce procédé vise à concilier deux logiques :

- une logique sociale : fournir des infrastructures et des services de qualité à la population ;
- une logique marchande : maximiser un profit en limitant les risques.⁸⁴⁴

Ainsi, lorsque l'Etat ou la collectivité locale veut réaliser une mission globale relative à la conception, à la réalisation et au financement d'un ouvrage participant à la gestion d'un service public sous la forme d'un contrat de partenariat public/privé, il doit obligatoirement vérifier le respect de l'une de ces conditions :

- l'impossibilité de résoudre les difficultés techniques, fonctionnelles ou économiques inhérentes à cette mission ;
- le caractère urgent de la mission.⁸⁴⁵

Mais de façon générale, les raisons de recourir à un contrat de partenariat public-privé peuvent être les suivantes :

- une meilleure définition du projet (vision fonctionnelle et pas seulement de l'objet construit) ;
- un mode de conception et de réalisation plus efficace ;
- une exploitation plus économique et un meilleur suivi de la qualité du service ;
- un étalement de la dépense dans le temps ;
- une allocation des risques à celui qui gère au mieux ;
- une meilleure coordination entre les acteurs.

⁸⁴³ Ibid.

⁸⁴⁴ http://www.sendeveloppementlocal.com/Dossiers-LE.PARTENARIAT-PUBLIC-PRIVE-PPP_a_1747.html

⁸⁴⁵ http://entreprise.pwc.fr/Le-dossier_249.html.

Introduit en 2004⁸⁴⁶ au Sénégal, le contrat de partenariat public privé ne cesse de se développer dans de nombreux secteurs clés de la commande publique. En France, les principaux secteurs concernés sont les infrastructures traditionnelles (Eau, énergie, routes, transport public), les infrastructures publiques sociales (santé, éducation, prisons, défenses, logement). Au Sénégal, le domaine des infrastructures routières⁸⁴⁷ et ferroviaires⁸⁴⁸ est le seul à appliquer le contrat de partenariat public-privé.

La mise en œuvre de ce mode de financement des investissements publics reste encore timide au Sénégal, en dépit de l'adoption d'un cadre juridique et réglementaire. Cette situation pourrait s'expliquer par une série de facteurs qui tiennent aussi bien à la nouveauté du principe qu'à la faiblesse du secteur privé sénégalais et à un environnement économique national et international de plus en plus difficile.

Le contrat de partenariat public-privé consacré par la loi sur la construction, l'exploitation et le transfert est un mode d'exécution de la commande publique très peu connu du secteur privé et de l'administration sénégalaise. Les procédés habituellement utilisés se résument aux marchés publics et la délégation de services publics. Il est donc compréhensible que son appropriation tarde à se faire. Il s'y ajoute que le Sénégal ne dispose pas encore d'un secteur privé fort et dynamique capable de construire ce type de partenariat avec l'Etat. Quand bien même cette volonté existerait, la capacité financière et l'expertise technique nécessaires feraient défaut.

Au demeurant, un environnement économique national et international de plus en plus difficile rend presque introuvables des partenaires disponibles pour la réalisation d'un contrat de partenariat public-privé, surtout que le contexte de pauvreté des Etats africains ne facilite guère le respect de leurs engagements.

Toutes ces raisons expliquent sans doute le fait que les collectivités locales sénégalaises ignorent encore ce procédé.

⁸⁴⁶ Voir à ce propos au Sénégal la loi N° 2004-13 du 1^{er} mars 2004 relative aux contrats de construction, exploitation, transfert d'infrastructure (CET) et le décret 2007-169 du 13 février 2007 fixant le contenu d'un contrat de construction, exploitation, transfert (CET) ; en France l'ordonnance du 17 juin 2004.

⁸⁴⁷ Le projet d'autoroute à péage Dakar-Diamniadio est le premier projet développé sous le régime CET

⁸⁴⁸ L'exploitation de la voie ferrée Dakar- Bamako est assurée depuis 2004 par une concession de 25 ans à la firme canadienne CANAC .Inc.

Ce constat, en même temps qu'il renseigne sur le retard par rapport à leurs homologues d'autres pays comme la France, montre l'importance pour les différents acteurs au développement (l'Etat, les collectivités locales, les associations de collectivités locales, la société civile, etc.) de s'inscrire dans cette dynamique.

Cette nécessité s'explique par le fait que le contrat de partenariat public-privé constitue la seule alternative fiable et durable pour corriger la faiblesse des moyens financiers et assurer le développement économique et social des collectivités locales.

Afin d'amener les collectivités locales à s'approprier du mécanisme des contrats de partenariats public-privé et en tirer le meilleur profit, les mesures suivantes pourraient être envisagées :

- sensibiliser les élus locaux sur l'existence des contrats de partenariats public-privé, les opportunités qu'elles peuvent en tirer;
- sensibiliser les élus locaux à la loi de 2004 portant construction, exploitation et transferts ainsi que sur son décret d'application ;
- former les élus locaux aux techniques de négociations de projets afin d'optimiser les chances de conclure des partenaires nécessaires à la réalisation de contrats de partenariat public-privé ;
- former les élus locaux à l'évaluation préalable qui est un outil moderne et efficace de réflexion préparatoire à la prise de décision publique ;
- réformer le code des collectivités locales afin d'y introduire le contrat de partenariat public privé comme un mode de financement du développement local ;
- adopter des mesures incitatives en faveur des collectivités locales pour l'application des contrats de partenariat public-privé.

Une fois, ces préalables accomplis, les collectivités locales devront faire preuve d'une ferme volonté politique et disposer d'une méthode pour garantir une pratique réussie des contrats de partenariats public-privé.

Pour faire face au besoin croissant de financement d'ouvrages ou d'équipements nécessaires aux différentes missions de service public et après une évaluation du cadre juridique et

institutionnel de la loi CET, l'Etat a adopté, en 2014, une nouvelle loi sur le Partenariat public-privé⁸⁴⁹ (PPP).

L'évaluation effectuée a mis en exergue le champ d'application très restreint de la loi CET qui se résume aux seules infrastructures constituant des dépendances du domaine public artificiel. Elle a aussi débouché sur la formulation de nombreuses recommandations relatives à savoir:

- l'élargissement du champ d'application de la loi pour couvrir l'ensemble des secteurs prioritaires;
- l'introduction de mesures incitatives pour les entreprises de l'UEMOA ;
- l'assouplissement des conditions et modalités de traitement des offres spontanées, en vue de mieux capter les opportunités d'investissements;
- la mise en place d'une instance d'appui à la mise en œuvre des partenariats public-privé⁸⁵⁰.

Cette limite du champ d'application de la loi CET a aussi été soulignée dans un rapport d'évaluation présenté à l'USAID/Sénégal, qui notait que

La loi sur les Contrats de Construction-Exploitation-Transfert d'Infrastructures (CET) est un pas dans la bonne direction mais elle a une portée trop restreinte étant donné l'importance pour les investisseurs d'un cadre juridique harmonieux et cohérent, le Sénégal a encore du travail à faire⁸⁵¹.

L'élargissement du champ d'application de la loi de 2014

a permis d'adopter des mécanismes permettant aux collectivités publiques de mener à bien leurs missions dans la quasi-totalité des secteurs de l'action publique, à l'exception de ceux de l'énergie, des télécommunications et des mines qui disposent déjà d'une législation spécifique relative au montage de type « partenariat public-privé⁸⁵² ».

Désormais, « il est possible d'appliquer les PPP dans les secteurs des services sociaux (soin de santé, éducation, établissements correctionnels et activités non essentielles) même s'ils sont plus complexes et controversés que les infrastructures »⁸⁵³. Cette nouvelle possibilité

⁸⁴⁹ Loi n° 2014-09 du 20 /02 / 2014 relative au contrat de partenariat (PPP) et son décret d'application et n° 2015-386 du 20/03/2015.

⁸⁵⁰ Cf. exposé des motifs de la loi n °2014-09 du 20/02/2014 relative au contrat de partenariat (PPP).

⁸⁵¹ *Rapport d'évaluation sur le potentiel des partenariats publics-privés au Sénégal* présenté par CHEMONICS INTERNATIONAL INC. à USAID/ Sénégal, non daté, p. 6.

⁸⁵² Cf. exposé des motifs de la loi 2014, Op. cit., p. 1.

⁸⁵³ Alison PADOVA, « Les partenariats publics privés : pourquoi, où, quand et comment ? », publication n°2010-18 F, Bibliothèque du parlement, Ottawa, mai 2012, p. 6.

confère l'opportunité à l'Etat et plus particulièrement aux collectivités locales de réaliser des infrastructures à caractère social et de combler ainsi le gap enregistré dans ce domaine.

Afin d'assurer la promotion et l'appropriation de cet outil par les collectivités locales, l'Etat, par le biais du Ministère de la Gouvernance locale et de l'Aménagement du Territoire, a mis en place, en début du mois d'octobre 2015, le cadre de concertation et de dialogue entre le secteur privé et les collectivités locales pour servir d'espace de communication et d'échanges entre les deux entités. Ainsi, l'Etat entend favoriser l'intervention du secteur privé au financement du développement économique local, notamment à travers le PPP. La fonctionnalité de ce cadre dépend de l'animation qui lui sera assurée par les parties prenantes et de leur engagement pour le développement local.

Dans l'optique de cette promotion, l'Etat a également mis en ligne un site internet sur les PPP. Dans une lettre circulaire adressée aux Présidents de conseil départemental et aux Maires, le Ministre chargé de la Gouvernance locale et de l'Aménagement du territoire les informait de la mise en place de site internet par le Ministère de la Promotion des Investissements et du Développement des Téléservices de l'Etat, dédié exclusivement aux PPP.

Ce site web favorise une formulation et une réalisation plus rapide des partenariats public-privé par le téléchargement des nombreux formulaires libres et modèles développés. Il renferme également de précieuses informations sur le cadre juridique et institutionnel des PPP au Sénégal et sur le portefeuille de projets du Gouvernement⁸⁵⁴.

Ce site est une bonne chose en ce qu'elle aide les services de l'Etat, particulièrement les Collectivités locales dépourvues d'expertise en matière de mise en œuvre rapide des projets de PPP.

Contrairement à ceux qui pensent que le recours au PPP est uniquement justifié par la recherche de financements alternatifs de projets publics souvent différés faute de ressources publiques suffisantes, le choix d'une formule de PPP est surtout guidée par la recherche d'une plus grande performance de l'action publique, la volonté de bénéficier du savoir-faire des opérateurs privés en termes de maîtrise des coûts de gestion du service public, d'anticipation des chocs exogènes, de souplesse et de rapidité de l'intervention. C'est justement pour cette

⁸⁵⁴ Cf. Lettre circulaire n°00001193/MGLDAT/DCL/DESS du 23 mai 2016 adressée par le Ministère de la Gouvernance locale, du Développement local et de l'Aménagement du Territoire aux Présidents de Conseil départemental et aux Maires.

raison, qu'il n'est pas exclu qu'un Etat extrêmement « liquide » d'un point de vue budgétaire fasse recours à ce mode de contractualisation⁸⁵⁵.

C'est grâce à la souplesse des mécanismes qu'elle consacre que la loi sur le PPP a permis à l'Etat d'assurer 20% du portefeuille du PSE pour un montant de mille cent onze milliards de FCFA⁸⁵⁶. Ainsi, elle permet de résorber 30% de l'écart de financement du PSE⁸⁵⁷.

Hormis les contrats de partenariat public-privé, les relations partenariales des collectivités locales avec le secteur privé peuvent se manifester à travers une participation dans le capital des sociétés privées exploitant un service public. Ces participations doivent faire l'objet d'une délibération de la collectivité locale et soumises à une autorisation préalable si leur montant excède 33% du capital. C'est cette forme de partenariat public-privé qui a été mise en œuvre par la ville de Dakar qui détient 33% du capital de la société anonyme et de gestion, chargée de réaliser le centre commercial de Petersen⁸⁵⁸.

En outre, les PPP englobent les contrats de partenariats et les délégations de services publics.⁸⁵⁹ Dans la pratique, les collectivités locales ont également recours à la délégation de service public sous forme de concession et d'affermage. Ce mécanisme consiste pour la collectivité locale à confier la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé. C'est une technique qui présente l'opportunité pour celle-ci de disposer de ressources régulières sans avoir à assurer un service pour lequel elle serait moins performante qu'un opérateur privé. C'est ce mode de gestion déléguée de service public, la concession en l'occurrence, qui a été utilisé par les communes de Pikine et de Dakar pour la construction de cantines.

En dehors de ces quelques exemples, le recours à la délégation de service public par les collectivités locales sénégalaises est encore très faible même si le procédé existe depuis

⁸⁵⁵ Ibrahima FALL, «Partenariats public-privé et développement des projets prioritaires du Plan Sénégal Emergent : à quel montage contractuel se fier ? », Dakar, quotidien « le Soleil » du 20 janvier 2014, p. 11.

⁸⁵⁶ Interview de Monsieur Ibrahima FALL, Directeur du PPP au Ministère de la promotion des investissements et des téléseices de l'Etat, invité du journal télévisé de la Télévision Futurs Médias (Sénégal) de 20 H du 04/05/2015.

⁸⁵⁷ Ibid.

⁸⁵⁸ Ministère de l'Economie et des Finances et du Plan, *Etude sur la fiscalité locale*, document de synthèse rapport final, cabinet Sada Consulting, op. cit, p.33.

⁸⁵⁹ Ibrahima FALL, Op. cit., p.1.

longtemps dans le dispositif juridique sénégalais, notamment dans le Code des obligations de l'administration et le Code des collectivités locales de 1996. L'inutilisation de ce procédé semble se justifier par une capacité d'initiative limitée favorisée par l'ignorance et l'absence d'un secteur privé local dynamique et engagé.

En somme, le partenariat public-privé constitue un mécanisme incontournable de financement des investissements locaux. Cependant, malgré les diverses possibilités de financement qu'il offre aux collectivités locales, sa mise en œuvre au Sénégal reste encore faible. Ces dernières ont donc besoin de se réajuster en adoptant une gestion performante qui favorise véritablement l'éclosion d'une dynamique partenariale public-privé. Parallèlement, le secteur privé devra fournir des efforts significatifs pour contribuer à l'épanouissement de ce mécanisme. Ce n'est qu'à cette condition que le partenariat public privé pourra être un puissant levier de financement du développement local.

Les collectivités locales trouveraient également un intérêt à exploiter les mécanismes de coopération décentralisée définis par le code des collectivités locales.

2. La mise en œuvre des mécanismes de coopération décentralisée

Toute coopération entreprise par une collectivité locale sénégalaise dans le cadre de la décentralisation au niveau interne avec des structures publiques (Collectivités locales de quelque ordre que ce soit, l'Etat ou toute autre structure appropriée) ou au plan international avec des collectivités locales de pays étrangers ou des organismes publics ou privés de développement, donnant lieu à des conventions, dans le but de réaliser des actions coordonnées de développement dans des domaines spécifiques est désignée sous le vocable de coopération décentralisée.

Elle s'applique au niveau interne comme au niveau externe.

Au niveau interne, le principe de la coopération est posé par les articles 15 et 16 et 17 du Code général des collectivités locales. A cet égard, l'article 16 dispose que

les collectivités locales peuvent entreprendre, suivant des modalités fixées par décret⁸⁶⁰, des actions de coopération entre elles, avec l'Etat ou de toute autre structure appropriée en vue de la promotion et de la coordination des actions de développement dans des domaines spécifiques.

Quant à l'article 17, il souligne que «les collectivités locales peuvent individuellement ou collectivement, entreprendre avec l'Etat la réalisation de programme d'intérêt commun».

Contrairement au Code des collectivités locales de 1996 qui définissait diverses formes de coopération en fonction des ordres de collectivités⁸⁶¹, le code général des collectivités locales reste muet sur les actions de coopération que les collectivités locales peuvent entreprendre entre elles. Ce vide juridique fait que depuis l'avènement du nouveau code, les collectivités locales ne peuvent entreprendre entre elles ou avec l'Etat aucune action de coopération. Si bien que pour évaluer les réalisations en matière de coopération décentralisée, il s'avère nécessaire de se reporter à la période antérieure à la réforme portant Acte III de la décentralisation.

Malgré les diverses formes de coopération, au niveau interne, que la loi de 1996 avait prévu, peu d'actions de coopération ont été développées entre collectivités locales ou entre collectivités et Etat. Les réalisations enregistrées dans ce domaine sont relatives à la mise en place de Groupements d'Intérêts communautaires (GIC),⁸⁶² d'ententes intercommunales⁸⁶³ et d'une entente inter régionale impliquant les régions de Saint-Louis, Louga, Matam, Kaolack, Kaffrine, Fatick et Tambacounda⁸⁶⁴.

Ce manque d'intérêt des collectivités locales vis-à-vis de la coopération interne procède d'abord d'une méconnaissance chez la plupart des exécutifs locaux de la prévision des

⁸⁶⁰ Les décrets visés ne sont pas pris encore par l'Etat, car la partie réglementaire du Code général des collectivités locales n'est pas encore adaptée.

⁸⁶¹ Les régions pouvaient mettre sur pied des ententes interrégionales et des groupements mixtes, les communes étaient fondées à créer des ententes intercommunales et des communautés urbaines et des groupements mixtes, les communautés rurales, quant à elles, disposaient de la possibilité de se constituer en groupements d'intérêts communautaires soit entre elles, ou avec des communes.

⁸⁶² Par exemple dans la région de Saint-Louis les collectivités locales du département de Podor ont mis en place, sous l'impulsion d'abord du PSIDEL, le GIC de Podor, repris avec le PSIDEL.

⁸⁶³ L'Etat a déjà organisé les collectivités locales, notamment les communes de la région de Tamba et de Louga pour la création d'une entente intercommunale. On peut citer aussi l'entente Cadakcar qui regroupe les communes de Dakar, Guédiawaye, Pikine, Rufisque et Bargny intervenant dans la gestion des ordures ménagères dans ces communes.

⁸⁶⁴ Il s'agit de l'entente inter régional pour la gestion de la zone sylvo pastorale. Cette entente intervenait dans le domaine de l'environnement, notamment des changements climatiques.

mécanismes de coopération dans le code des collectivités locales. La croyance que la coopération interne ne leur apporte pas grand-chose constitue un autre handicap à la promotion de cette coopération. Les nombreuses opportunités que leur offre la coopération internationale, en termes de financement et de voyages, expliquent également que les collectivités locales manifestent plus d'enthousiasme à l'égard de celle-ci plutôt que pour celle-là.

Pourtant, la coopération interne présente plusieurs avantages à divers points de vue. Non seulement, elle permet de promouvoir l'unité et la cohésion entre collectivités locales partageant le même espace géographique, mais aussi, elle favorise la solidarité entre elles autour de problématiques d'intérêt commun. En cela, elle constitue une solution appropriée face aux difficultés de financement auxquelles sont confrontées les collectivités locales dans la prise en charge de leurs missions. C'est au regard de cet enjeu que divers programmes⁸⁶⁵ et l'Etat⁸⁶⁶ tentent de promouvoir la mise en œuvre des mécanismes de coopération au niveau interne.

Dans cette perspective, des actions plus hardies devraient être envisagées pour favoriser la mise en place effective, à toutes les échelles, de ce mécanisme de coopération.

Ainsi, l'Etat pourrait obliger les collectivités locales à mettre en place des mécanismes de coopération dans les domaines qui sont, soit stratégiques (environnement, éducation, santé, etc.), soit difficiles à gérer comme la gestion des ordures ménagères ou les terres du domaine national surtout dans les limites géographiques entre collectivités locales de base⁸⁶⁷. Même si l'introduction d'une telle disposition dans le code des collectivités peut paraître contradictoire avec le principe de libre administration des collectivités locales, elle se justifierait par la volonté de voir les collectivités locales entreprendre ensemble, dans des domaines essentiels, des actions de solidarité. Elle contribuerait également à donner plus d'effectivité à la décentralisation et à la réalisation d'économies d'échelles sur les investissements effectués.

⁸⁶⁵ On peut citer le PSIDEL et le Programme d'appui aux communautés rurales de la vallée du Fleuve Sénégal entre autres.

⁸⁶⁶ L'Etat encadre les collectivités locales, notamment les communes et les communes rurales à créer des GIC et des ententes intercommunales.

⁸⁶⁷ L'absence parfois de délimitation claire des communautés rurales est la source de plusieurs conflits entre communes et communautés rurales ou entre communautés rurales elles-mêmes.

En plus de cette option, l'Etat pourrait inciter les collectivités locales à mettre en œuvre des actions de coopération au niveau interne à travers une sensibilisation sur ses mécanismes, sur les avantages qu'ils induisent au plan politique, économique et financier. Cette sensibilisation est importante en ce sens qu'elle permettra de renseigner suffisamment les collectivités locales sur les mécanismes prévus par la loi. Cette incitation pourrait par ailleurs se faire à travers l'octroi de financements supplémentaires. Ainsi, les collectivités locales qui accepteraient d'entreprendre des actions de solidarité autour de projets communs verraient leurs allocations budgétaires (fonds de dotation ou fonds d'équipement) augmentées en fonction d'un taux. Et ce taux serait fixé par l'Etat proportionnellement à la nature ou à l'ampleur des projets à mettre en œuvre ou des résultats atteints. A ce titre, l'Etat pourrait même signer avec les collectivités locales concernées des contrats de performance, selon ses préoccupations prioritaires.

Un travail de capitalisation des expériences et bonnes pratiques devrait être fait par l'Etat, notamment par le Ministère de la gouvernance locale et de l'aménagement du territoire à travers l'organisation de séminaires ou d'ateliers dont les conclusions feraient l'objet de publication.

La coopération au niveau interne présente donc d'énormes opportunités de développement pour les collectivités locales. Mais elle demeure à l'heure actuelle faiblement exploitée par méconnaissance ou pour des raisons d'ordre purement subjectif.

Grâce aux propositions formulées, l'Etat pourrait aider les collectivités locales à mieux s'approprier de cette forme de coopération en vue d'asseoir un développement local harmonieux et durable, en conformité avec les orientations politiques de l'Etat.

En ce qui concerne la coopération menée au niveau international, elle relève des dispositions de l'article 19 du CGCL qui prévoient :

Dans les conditions prévues par le présent code, les collectivités locales peuvent dans le cadre de leurs compétences propres, entreprendre des actions de coopération qui donnent lieu à des conventions avec des collectivités locales de pays étrangers ou des organismes internationales publics ou privés de développement.

La portée de cette coopération dans le développement des collectivités locales sénégalaises est qu'elle constitue une source privilégiée de financement. Ainsi, la coopération décentralisée a permis d'investir entre 1994 et 1996 plus de 574 millions de FCFA, soit en moyenne 287

millions par an et représente plus de 50% du budget communal.⁸⁶⁸ Selon les indications fournies par le rapport de la commission Développement économique-Mécanismes de financement et gouvernance budgétaire, tiré du site officiel du Ministère des affaires étrangères français : « Le Ministère des Affaires étrangères verse 1 million d'euros par an aux collectivités locales françaises pour leur projet avec les collectivités locales sénégalaises »⁸⁶⁹. Selon cette même source, l'aide publique au développement des collectivités françaises aux collectivités sénégalaises s'élevait en 2012 à 6 491 955 euros (4 252 230 510 FCFA), soit plus du montant du FECL entre 1997 et 2002 compris entre 3 500 000 000 et 4 000 000 000 FCFA. Depuis la suppression des régions au Sénégal en 2013, la coopération des collectivités sénégalaises avec celles étrangères a connu un recul, en raison de retrait des régions françaises du cadre de cette coopération.

L'importance des flux financiers issus de la coopération décentralisée explique que les collectivités locales, si elles ne sont pas déjà engagées dans des relations partenariales, se lancent à la recherche de partenaires capables de les soutenir dans la réalisation de leurs projets de développement. C'est conscient de l'enjeu qu'elle représente que, l'Etat du Sénégal avait créé dans les années 2000 un Ministère de la Coopération Décentralisée⁸⁷⁰ chargé de suivre et d'encadrer ce type de partenariat. Si la création de ce Ministère a été perçue par bon nombre d'observateurs comme une volonté du Gouvernement de faire de la coopération un puissant levier de développement local, il reste qu'elle n'a pas pour autant permis de résoudre toutes les difficultés auxquelles les collectivités locales sénégalaises étaient confrontés. Jusqu'à sa suppression il n'avait pas réussi à aider les collectivités locales à décrocher des accords de partenariat avec des collectivités locales étrangères. Son rôle de facilitation n'a pas été couronné de succès, c'est-à-dire à lever les obstacles qui entravent la conclusion de partenariats en faveur des collectivités locales sénégalaises.

Son action a été davantage ressentie en matière de suivi de la coopération entre collectivités locales du Nord et collectivités locales françaises, notamment à travers la constitution de base de données sur les zones de coopération et les projets à réaliser ou en cours de réalisation.

⁸⁶⁸ Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan, « Etude sur la fiscalité locale », Op. cit., p.32.

⁸⁶⁹ Ceci était valable avant 2013, date de la suppression des régions et d'érection des départements en collectivités locales au Sénégal.

⁸⁷⁰ Ce Ministère a été supprimé avec l'avènement du Président Macky SALL.

Pour appuyer les collectivités dans leur quête de partenaires, le Ministère aurait pu élaborer un guide méthodologique sur la coopération décentralisée qui consacrerait des points sur les méthodes à appliquer pour démarcher et obtenir des partenaires étrangers, les techniques d'élaboration des projets de coopération, la conduite d'un projet de coopération décentralisée, les outils de suivi et évaluation à mettre en œuvre, etc. Mais cela n'a jamais été le cas. De plus, aucune action n'a été posée dans le domaine de la formation afin d'aider les collectivités locales à se positionner dans le champ de la coopération décentralisée.

En plus de ces actions, l'Etat devrait aider les collectivités locales à organiser les réseaux de coopération tissés par les sénégalais de la diaspora. Ainsi pour tirer au maximum profit des flux de capitaux qui en seraient issus, les collectivités locales devraient être les seuls lieux d'ancrage de ces financements⁸⁷¹. Cela veut dire qu'elles devraient assurer le captage direct de ces fonds, leur gestion et la définition du portefeuille de projets à réaliser. Ce mode opératoire semble être la voie la plus indiquée pour garantir une transparence, une efficacité et une efficience dans l'utilisation de ces fonds. Et elle serait plus conforme à l'esprit de la décentralisation, notamment du principe de la libre administration des collectivités locales.

La coopération décentralisée, au niveau international, renferme d'importantes opportunités encore inexploitées pour la réalisation du développement local. Si la faiblesse des initiatives en matière de coopération interne est liée au cadre réglementaire peu incitatif, pour celle internationale, la raison réside dans le fait que les collectivités locales demeurent techniquement mal outillées, politiquement et administrativement mal accompagnées par l'Etat pour tirer le maximum de profit des avantages qu'elle offre sur le plan économique et financier.

La suppression des régions suite à la réforme de décembre 2013, a porté un coup dur à la coopération internationale dans la mesure où c'est un portefeuille de projets de 14 332 331 350 FCFA⁸⁷², financés par des partenaires français, qui est perdu avec la réforme.

⁸⁷¹ Il n'en est pas ainsi aujourd'hui. C'est une structure mise en place par l'Etat, en l'occurrence le Programme d'Appui aux Initiatives de Solidarité (PAIS) rattaché à la Direction de l'Assistance Technique qui est chargé de démarcher les émigrés, d'enregistrer leur contribution à projets, de gérer les fonds reçus, de choisir les lieux de réalisations de projets retenus sans parfois une implication active de la collectivité locale concernée. Cela semble inadmissible dans le contexte actuel de la décentralisation. Même si c'est le PAIS qui mobilise les flux financiers issus des sénégalais de la Diaspora, rien n'empêche de confier la gestion directe des projets retenus aux collectivités locales bénéficiaires avec une inscription des montants correspondants dans leur budget.

⁸⁷² Cf. site officiel du Ministère des affaires étrangères français.

De plus, les régions françaises refusent de contracter avec les nouveaux départements créés. Ce sont d'importantes opportunités de financement de la décentralisation, via la coopération décentralisée, qui ont été supprimées par l'Acte III de la décentralisation. La perte de ces opportunités va installer les nouvelles collectivités locales, dans une instabilité financière. L'essentiel des financements des collectivités locales dans le domaine de l'investissement provenant de la coopération décentralisée, le FECL ne représentait qu'une infime partie de ces financements. Les conséquences du retrait des régions françaises sont déjà perceptibles dans la mesure où les nouveaux départements créés peinent à se prendre en charge financièrement tant au niveau du fonctionnement que des investissements. En effet, le budget annuel alloué par l'Etat à travers le FECL et le FDD ne couvre pas leurs besoins et n'ont plus l'opportunité de trouver des ressources additionnels au niveau de la coopération internationale pour résorber leur déficit budgétaire. Ce « naufrage financier collectif » des départements appelle l'Etat à envisager une réforme de l'Acte III de la décentralisation en trouvant une formule qui permettrait aux régions françaises de continuer à participer au financement du développement des collectivités locales sénégalaises. Parce qu'il est clair que quels que soient le caractère innovant des mécanismes de financement mis en place par l'Etat dans le cadre de la seconde phase de la réforme consacrée à la réforme des finances locales, sans l'apport de la coopération décentralisée, ils ne suffiront pas seuls à couvrir les besoins des collectivités locales. Pour y parvenir, il faut que les collectivités locales s'orientent vers la promotion d'une gestion modernisée de leurs finances.



CHAPITRE 2
UNE GESTION FINANCIÈRE MODERNISÉE

La nécessité de satisfaire les besoins de développement socio-économique des populations, amène les collectivités locales ainsi que les Etats à réfléchir sur les moyens de concilier ces obligations de plus en plus croissantes avec des moyens financiers disponibles dans un contexte de raréfaction des ressources.

Cette recherche constante du point d'équilibre les appelle d'une manière générale à développer des stratégies qui garantissent plus d'efficacité, d'efficience et de transparence dans la gestion des affaires publiques. C'est à cet objectif que répond la mise en œuvre du principe de bonne gouvernance en tant que référentiel des structures étatiques et infra étatiques en matière de conception et de mise en œuvre des politiques publiques.

Le Sénégal à l'image d'autres pays, reste soumis à cette réalité⁸⁷³. En dépit des acquis enregistrés en termes de transparence, de reddition des comptes et d'Etat de droit, des problèmes demeurent au niveau de la gestion eu égard aux méthodes classiques et aux résultats qui en découlent. En effet, même si des progrès sont réalisés au niveau de l'Etat central avec la définition des Cadres de Dépenses à Moyen Terme dans quelques secteurs clés, les collectivités locales continuent d'appliquer une approche fondée sur les moyens. Or cette logique ne se prête pas à une rationalité de performance surtout dans un contexte communautaire, notamment celui de l'espace UEMOA, marqué par une réforme de la nomenclature budgétaire locale, du régime financier des collectivités locales et de leur plan comptable.

Pour intégrer la logique de performance, il serait nécessaire de réformer le cadre de gestion financière des collectivités locales en le modernisant.

Cette modernisation passe par l'adoption d'une approche renouvelée fondée sur la gestion axée sur les résultats (Section 1), ensuite par l'appropriation relative de la gestion par la performance (Section 2).

⁸⁷³ Il a été rappelé dans la première partie de cette thèse que le Sénégal dispose d'une charte de la bonne gouvernance.

SECTION 1

UNE APPROCHE RENOUVELÉE FONDÉE SUR LA GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS (GAR)

La gestion axée sur les résultats et le développement de l'imputabilité colore de plus en plus la gestion publique⁸⁷⁴. Elle est le résultat d'un long processus de transformation des différentes⁸⁷⁵ politiques appliquées par les Etats et les organisations internationales au fil des années pour répondre aux préoccupations des citoyens avec plus de résultats, de transparence, de responsabilité, d'efficacité et d'efficience dans la gestion. Elle désigne une culture de la gestion insistant sur le caractère central du citoyen ou du client ainsi que sur l'obligation redditionnelle des comptes. En cela, elle apparaît comme une approche managériale de la conceptualisation et du contrôle de la dépense publique⁸⁷⁶.

En tant qu'outil de gestion des ressources publiques, la GAR fait l'objet d'une application variée au niveau des Etats en fonction de leurs spécificités. Ainsi, elle est déclinée en France sous la forme de Loi organique relative aux Lois de Finances (LOLF) et de Loi sur l'Administration publique (LAP) au Canada. La Belgique suit cette mouvance dans le cadre de la réforme de son service public (réforme Copernic) en inscrivant, dans l'arrêté royal du 24 septembre 2006 relatif à la subvention des programmes et projets présentés par les organisations non-gouvernementales de développement agréées, l'obligation d'une approche axée sur les résultats pour tout programme qui voudrait être subventionné.

Si en France, la LOLF ne connaît pas une déclinaison juridique au niveau local, il n'en reste pas moins que certaines collectivités locales développent la GAR à travers l'adoption de démarches de performance.

⁸⁷⁴ Jacques BOURGAULT, « La mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats (GAR) : Leçons tirées de l'expérience québécoise, débat autour de LOLF », ENA, p. 1.

⁸⁷⁵ La Gestion Par Objectifs (GPO), théorisé par Peter DRUCK dans son ouvrage intitulé la pratique dans la gestion des entreprises, a été tout d'abord adopté par le secteur privé avant de devenir le cadre logique (Logframe) destinée au secteur public. Conçu à l'origine pour le département de la défense des Etats unis et adopté par l'Agence des Etats Unis par le développement international (USAID) à la fin des années 1960, il s'agit d'un outil analytique utilisé pour planifier, suivre et évaluer les activités et les projets. Il a été par la suite adopté par la plus part des Etats de l'OCDE avant d'être consacré par le gouvernement canadien dans les années 1990. Durant la même décennie, elle s'est transformée en GAR (RBM) dans le cadre de la nouvelle gestion publique.

⁸⁷⁶ OCDE (Organisation de Coopération et de Développement Economique, Governing for results, Paris, PUMA, 2002.

L'approche GAR (RBM) est aussi mise en application dans les organisations internationales. La plupart des organismes onusiens se sont trouvés soumis à des pressions analogues de la part des États membres, qui voulaient les voir réformer leur mode de gestion et devenir plus efficaces, transparents, responsables et orientés vers les résultats.

Le passage à une culture axée sur les résultats constitue toutefois un processus long et difficile qui exige l'adoption d'attitudes et de pratiques nouvelles, ainsi qu'un renforcement sensible des capacités des acteurs.

La GAR s'est ensuite élargie au champ de la coopération au développement à travers l'adoption en 2005 de la Déclaration de Paris⁸⁷⁷ par les membres de la communauté du développement (pays partenaires et donateurs). Celle-ci constitue une des étapes clés de la réflexion internationale sur l'efficacité de l'aide au développement et marque la volonté de la communauté du développement de progresser sur le front de l'harmonisation, de l'alignement et de la gestion axée sur les résultats en matière de développement.

Sur la base de ces précisions, on s'attachera tout au long de ce chapitre à examiner les différents changements que la GAR pourrait apporter aux collectivités locales sénégalaises du point de vue de leur gestion. Pour cela, on s'appuiera sur les différentes expériences développées par les organismes des Nations unies et certaines collectivités locales françaises. Ainsi, ce chapitre s'articulera autour de deux points majeurs : les fondements de la GAR (paragraphe 1) et une adaptation aux problématiques locales (paragraphe 2).

PARAGRAPHE 1 : LES FONDEMENTS DE LA GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS

La GAR renferme une multitude d'approches et d'applications différentes selon les États et les organisations. Il s'agit d'une vaste stratégie de gestion qui vise à modifier le mode de fonctionnement des institutions en améliorant les performances, l'orientation programmatique et la mise en œuvre. La GAR reflète la façon dont une organisation prend en compte les processus et les ressources pour mettre en œuvre des interventions dans une logique d'obtention de résultats définis de façon concertée. Elle se veut le fil conducteur de la nouvelle gestion publique⁸⁷⁸.

⁸⁷⁷ Cf. *Document Déclaration de Paris de 2005 pour l'efficacité de l'aide au développement*, www.oecd.org/fr/cad/efficacite/34579826.pdf.

⁸⁷⁸ Boubacar Demba BA, Op. cit., p. 41.

Selon l'Agence Canadienne de Développement International (ACDI), la Gestion axée sur les résultats est « un moyen d'améliorer l'efficacité et la responsabilité de la gestion en faisant participer les principaux intervenants à la définition de résultats escomptés, en évaluant les risques, en suivant les progrès vers l'atteinte de ces résultats, en intégrant les leçons apprises dans les décisions de gestion et les rapports sur le rendement »⁸⁷⁹.

Le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) conçoit la GAR comme « une stratégie ou méthode de gestion appliquée par une organisation pour veiller à ce que ses procédures, produits et services contribuent à la réalisation de résultats clairement définis. La GAR offre un cadre cohérent de planification et de gestion stratégique en améliorant l'apprentissage et la responsabilité. Il s'agit aussi d'une vaste stratégie de gestion visant à apporter d'importants changements dans le mode de fonctionnement des organismes, l'accent étant mis sur l'amélioration de la performance et la réalisation de résultats. Ceci passe par la définition de résultats réalistes, le suivi du progrès dans la réalisation des résultats escomptés, l'intégration des enseignements tirés dans les décisions de gestion et la communication d'information au sujet de la performance. ».⁸⁸⁰

Pour la Déclaration de Paris³,⁸⁸¹ « axer la gestion sur les résultats signifie gérer et mettre en œuvre l'aide en se concentrant sur les résultats souhaités et en utilisant les données disponibles en vue d'améliorer le processus de décision.⁸⁸² »

Ces différentes conceptions montrent que la GAR est une approche globale de la gestion qui vise principalement à définir des résultats mesurables, ainsi que les méthodologies et outils à utiliser pour obtenir ces résultats. Elle se concentre de façon systématique sur les résultats⁸⁸³, plutôt que la réalisation d'activités déterminées, en optimisant l'utilisation des ressources

⁸⁷⁹ Cf. « gestion participative des projets de développement rural. Outils et méthodes d'intervention », <http://www.membres.lycos.fr/sousarbreapalabre/memoire/2chapitre5.htm>.

⁸⁸⁰ PNUD, guide du suivi et de l'évaluation axés sur les résultats, <http://www.undp.org/eo/>

⁸⁸¹ Déclaration sur l'efficacité de l'aide, adoptée à Paris le 2 mars 2005 par les ministres et hauts responsables de 90 pays et les dirigeants ou représentants de 27 organismes d'aide.

⁸⁸² Cf. « La gestion axée sur les résultats de développement. Document de référence: des principes à l'action », CAD/OCDE, mars 2006.

⁸⁸³ Les résultats désignent les effets escomptés ou non d'une intervention, ils peuvent avoir une portée positive ou négative. Les résultats consistent en des effets attendus ou involontaires d'une intervention et peuvent être positifs ou négatifs. Dans le cadre de la GAR les résultats positifs attendus sont utilisés comme fondements de la planification, tandis qu'on s'efforce d'anticiper les résultats négatifs éventuels pour les éviter ou les limiter autant que possible.

humaines et financières. En d'autres termes, Il s'agit dans toutes les actions des collectivités publiques d'avoir le souci d'atteindre les meilleurs résultats possibles au vu des résultats.⁸⁸⁴

De nombreux modèles peuvent être utilisés pour mettre en œuvre une approche de gestion axée sur les résultats. Cependant, quelle que soit l'option privilégiée, la GAR demeure un mode de travail basé sur une logique de planification, de gestion et d'évaluation d'une intervention en se concentrant sur les résultats voulus. Ce qui fait qu'elle repose quasiment sur les mêmes fondements, à savoir : un double processus méthodologique (A) et une logique d'intervention particulière (B).

A. Un double processus méthodologique

La programmation de toute intervention inscrite dans la GAR, se fait suivant un processus méthodologique articulé en deux étapes : l'identification ou appréciation initiale d'une part (1) ; et la planification d'autre part (2).

1. L'identification ou appréciation initiale

L'identification ou appréciation initiale⁸⁸⁵ est le préalable à toute action axée sur les résultats. Elle est le processus qui permet de comprendre la situation avant toute intervention et d'apprécier la nécessité de cette dernière. Il consiste à déterminer de manière générale les facteurs clés qui influencent la situation à savoir les problèmes et leurs causes, ainsi que les besoins, les intérêts, les capacités et les contraintes des différentes parties prenantes.

L'analyse des problèmes se fait à plusieurs niveaux : national, sectoriel et local en se fondant sur l'état de la situation actuelle, la rétrospective des tendances récentes et l'analyse des performances passées (politiques, programmes, projets, activités). Elle commence par une identification précise du problème central, suivie d'une analyse des causes et conséquences négatives.

Une fois le ou les problèmes identifiés (s), il convient de leur trouver des solutions.

En plus de l'identification des problèmes et des propositions de résolution, il est essentiel de procéder à l'analyse des acteurs et la détermination des bénéficiaires.

⁸⁸⁴ Boubacar Demba BA, Op. cit., p .41.

⁸⁸⁵ Selon l'appellation au niveau de la fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

L'analyse des acteurs (groupes cibles, bénéficiaires et intervenants⁸⁸⁶) concernés est une donnée importante dans l'élaboration d'un projet/programme appliquant la GAR, car sans une connaissance exacte des acteurs et des cibles, il n'est pas possible de procéder à une bonne planification. La détermination des acteurs impose de les classer par catégories, domaines d'intervention, ou de les établir selon leurs compétences et leurs apports. C'est dans cette logique que l'on distingue les acteurs institutionnels, ceux qui relèvent généralement de l'administration et les groupes cibles, bénéficiaires futurs du changement.

La phase d'appréciation initiale requiert une implication exhaustive de l'ensemble des acteurs concernés. Elle se fait suivant plusieurs procédés dont l'analyse FFOM, arbre à problèmes, etc., la revue documentaire, l'analyse de données secondaires, les entrevues avec des personnes ressources, les ateliers de discussions (focus group) ainsi que les études et enquêtes thématiques.

La phase d'identification est une étape dont le déroulement varie selon les pays. Par exemple au Québec, la phase d'identification commence par la connaissance de l'attente des citoyens. Cette étape est primordiale à satisfaire à la lecture de la loi sur l'administration publique qui accorde la priorité à la qualité des services aux citoyens⁸⁸⁷. A cet égard,

« elle exige qu'un ministère ou qu'un organisme qui fournit directement des services aux citoyens prenne des engagements publics, qu'il s'assure de connaître les attentes des citoyens, qu'il simplifie le plus possible les règles et les procédures qui régissent la prestation de services de qualité tout en les associant à l'atteinte des résultats »⁸⁸⁸.

Les attentes des citoyens sont formalisées à travers la déclaration de services aux citoyens rendue publique par les ministères ou organismes en charge. L'obligation de publier une déclaration de services a conduit les ministères et les organismes à mettre en place des stratégies d'amélioration de la qualité des services consistant à délimiter leurs clientèles, à mieux définir leurs produits et services et à contribuer à cultiver chez les employés le souci du service de qualité. D'autres mécanismes ont fait l'objet d'une appropriation par ces structures

⁸⁸⁶ Le groupe cible désigne le type et la catégorie de l'ensemble de la population ciblée par le projet. Les bénéficiaires directs sont ceux à qui le projet profite directement. Ils font partie des groupes cibles. Les bénéficiaires indirects font également partie du groupe cible. Soit ils profitent du projet d'une façon indirecte, soit ils en subissent les retombées.

⁸⁸⁷ Il faut signaler qu'un plan de modernisation de la qualité de services aux citoyens a été adopté et mis en œuvre pour la période 2004-2007.

⁸⁸⁸ Gouvernement du Québec, *Cinq années de gestion axée sur les résultats au gouvernement du Québec, Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur l'administration publique*, Québec, novembre 2005.

(les ministères et les organismes) pour améliorer la qualité des services aux citoyens. Il s'agit notamment de la réalisation de sondages pour mieux cerner les besoins, les attentes et le niveau de satisfaction des citoyens ; la mise en branle de projets d'amélioration des services concernant les aspects qualitatifs reconnus comme étant les plus importants par les citoyens, etc.⁸⁸⁹

La phase d'identification est une étape importante dans le processus d'élaboration des projets ou programmes en ce qu'elle permet d'apprécier la nécessité d'une intervention à travers une analyse initiale et une proposition du type d'intervention pouvant être mené. Cependant, il faut noter que celle-ci n'est pas encore entièrement intégrée dans les pratiques au Sénégal, notamment dans les collectivités locales. Ainsi, la quasi-totalité des réalisations dans le cadre des budgets locaux sont effectuées sans une bonne connaissance des acteurs et des attentes des populations locales. Il n'est pas aussi procédé à une analyse préalable des besoins et des problèmes qu'elles posent. La responsabilité des acteurs et des bénéficiaires n'est jamais déterminée de façon précise. Ces « manquements » notées dans la mise en œuvre des actions locales conduisent souvent à la réalisation d'infrastructures qui ne répondent pas aux attentes des populations, c'est-à-dire qui n'ont aucun impact sur leur existence. Pour pallier cette situation des tentatives de résolution ont été apportées dans le cadre de programmes financés par l'Etat ou les partenaires au développement au niveau local. Ce fut le cas avec le Programme d'Appui aux Communautés rurales de la Vallée du Fleuve Sénégal⁸⁹⁰ (PACR-VFS) dont les actions inscrites dans les différentes composantes ont été définies sur la base des attentes des populations bénéficiaires. Aussi l'examen des acteurs avec leur niveau de responsabilité respectif fut également effectué. Une méthodologie à peu près similaire a été adoptée dans le cadre du PNDL. Mais même si dans ces deux programmes, la phase d'identification est respectée, il faut dire que cela ne s'inscrit pas dans le cadre d'une gestion axée sur les résultats. Ces avancées notées dans la conduite des actions de développement,

⁸⁸⁹ Cf. Gouvernement du Québec, novembre 2005, Op.cit, p. 12.

⁸⁹⁰ Le PACR-VFS est un programme de lutte contre la pauvreté financé par l'Agence française de développement à hauteur de 7 millions d'euros entre 2008 et 2013. Son domaine d'intervention concernait une zone de concentration composée de neuf communautés rurales. Outre le développement économique local, elle mettait l'accent sur la sécurité foncière et comportait 4 composantes dont 3 opérationnelles et une en gestion de projet. Il s'agissait : composante 1-Gestion du foncier, composante 2-Développement économique social local, composante 3- Renforcement de capacité, composante 4- Gestion du programme. Pour plus de précision cf. adresse suivante : https://www.fig.net/resources/proceedings/fig_proceedings/fig2011/papers/ts04b/ts04b_galpin_koffi_et_al_5100.pdf

même si elles sont importantes, restent insuffisantes parce que non arrimées à l'atteinte d'aucun résultat.

Ainsi, l'application de la GAR aux collectivités locales sénégalaises pourrait contribuer à corriger l'absence d'appréciation préalable dans les interventions et leur permettre d'anticiper sur les vrais problèmes et les solutions et réduire au mieux les facteurs de risques qui peuvent entraver la bonne exécution de projets ou de programmes. Cela nécessite l'implication des acteurs concernés dans la mise en œuvre de cette étape et la dotation des collectivités locales et des acteurs de compétences leur permettant de cerner les problèmes et de proposer des solutions.

En outre, la GAR devrait offrir aux collectivités l'opportunité d'avoir une réelle maîtrise des bénéficiaires et de leurs actions grâce à l'analyse des parties prenantes, leur catégorisation, leur situation socio-économique et leur apport contributif à la réalisation de celles-ci. Cela constitue un jalon à poser vers la planification interventions locales.

2. La planification

L'étape de planification est cruciale dans le processus de gestion axée sur les résultats et réside à la base d'une bonne gestion des performances et de la responsabilité. La planification est un processus qui consiste à trouver des solutions à une situation insatisfaisante en déterminant les résultats qui répondent le plus efficacement aux problèmes et besoins nécessaires pour atteindre ces résultats.⁸⁹¹ Elle repose sur un choix à opérer entre plusieurs stratégies d'intervention et leur priorisation en vue de changer une situation donnée.

Son but est de définir les résultats attendus (objectifs) d'une intervention, les apports et les activités nécessaires pour produire ces résultats, les indicateurs servant à mesurer leur accomplissement et les hypothèses clés qui peuvent influencer sur l'obtention des résultats. Bien qu'elle soit une caractéristique commune aux humains et aux organisations, il faut dire que la manière de planifier n'est pas toujours la même et peut être fonction des acteurs, des caractéristiques des organisations, des buts de l'intervention, etc.

Cependant, deux niveaux de planification sont reconnus à savoir : la planification stratégique et la planification opérationnelle.

⁸⁹¹ Fédération internationale des sociétés de la Croix- Rouge et du Croissant-Rouge, *Planification de projet/ programme, Manuel d'orientation*, Genève 2010, p. 11.

Si la planification stratégique se rapporte à l'orientation générale à travers la déclinaison de la vision et de la mission ainsi que les buts et les objectifs stratégiques nécessaires pour leur réalisation, la planification opérationnelle quant à elle est une traduction sur le terrain des objectifs définis dans le plan stratégique. Elle détermine les actions nécessaires à la réalisation des objectifs stratégiques, leur coût (budget), les personnes chargées de les mettre en œuvre, leurs rôles et responsabilités, le calendrier de réalisation des actions, etc.

Quel que soit le niveau de planification, le processus de planification se subdivise en plusieurs phases pouvant être regroupées essentiellement en deux: celle d'analyse et celle de conception.

a. La phase d'analyse

La phase d'analyse regroupe trois étapes que sont l'analyse de la situation et du problème, la définition des objectifs et le choix des objectifs.

- L'analyse de la situation et du problème

Elle consiste à mettre en évidence les forces et faiblesses, intérêts, besoins, contraintes et opportunités de l'équipe de mise en œuvre et des parties prenantes clés et à déterminer les problèmes qui doivent être résolus, leurs causes et conséquences.

Le but de cette étape est de mieux comprendre les éléments rassemblés dans la phase d'identification ou d'appréciation préalable dont le travail sert de support à une analyse plus poussée des problèmes à résoudre. Trois outils sont généralement utilisés pour analyser une situation. Il s'agit de :

- ✓ l'analyse des parties prenantes qui est une technique utilisée pour définir, évaluer les intérêts des personnes, groupes ou institutions ciblés par l'intervention, et d'autres acteurs qui pourraient avoir une influence significative sur la nécessité de l'intervention. Généralement un tableau comparatif est utilisé pour classer les parties prenantes dans différentes catégories: institutions, groupes cibles⁸⁹² et autres.⁸⁹³ Ensuite pour chaque partie prenante les problèmes, les intérêts, les besoins, les interactions doivent être analysés dans l'optique de s'assurer que l'intervention est en

phase avec les préoccupations réelles des parties prenantes, condition essentielle de son succès ;

- ✓ l'analyse FFOM (forces, faiblesses, opportunités et menaces) qui est une technique souvent utilisée pour diagnostiquer un problème ou une situation difficile avant de concevoir une intervention. Elle peut être employée aussi bien dans la phase d'identification que dans celle de planification proprement dite. Selon l'objet à analyser, les composantes de l'outil peuvent renvoyer à plusieurs définitions. Parfois les « forces » et les « faiblesses » sont considérées comme des facteurs internes à l'organisation (capital organisationnel, ressources, culture, systèmes, partenariat, etc.) et les « menaces » et « opportunités » comme des facteurs externes qui renvoient à l'environnement (politique, légal, technologique), la situation économique, les tendances sociales, etc. Une autre conception est de voir les « forces » et les « faiblesses » comme des facteurs actuels et les « opportunités » et « menaces » comme des facteurs futurs. L'option de laisser l'analyse très ouverte, sans définition figée est aussi recourue dans l'analyse FFOM.

Les forces correspondent aux points forts, les points forts ou présentant une valeur.

L'utilisation de la technique FFOM présente plusieurs avantages. Elle est facile à comprendre et s'applique à tous les niveaux organisationnels. En revanche, elle se veut analytique et spécifique et requiert de l'honnêteté face aux faiblesses identifiées.

- ✓ l'arbre à problème peut être défini comme l'étude approfondie d'un ou de plusieurs problèmes identifiés lors de la phase d'appréciation, dans le but de définir leurs causes, de décider de les résoudre et de déterminer comment le faire. C'est un outil très usité qui recourt à l'analogie de l'arbre pour faciliter l'analyse du ou des problèmes. Le principal problème représente le « tronc », les causes du problème, « les racines », et les « effets » du problème, les « branches ». Le processus de construction de l'arbre à problème se fait en 3 étapes : discuter en groupe les diverses questions qui ont été discutées dans l'appréciation (i) ; déterminer d'un commun accord le ou les problèmes essentiels à résoudre (ii) et définir et analyser les causes et les effets du ou des problèmes essentiels (iii).

Après l'analyse de la situation qui vise une meilleure compréhension du ou des problèmes qui se pose (nt), la deuxième phase concerne la définition des objectifs.

- La définition des objectifs

La définition des objectifs consiste à établir des objectifs sur la base des problèmes qui ont été relevés et à vérifier les relations de cause à effet. Concrètement, il s'agit d'identifier les résultats qu'on souhaite atteindre à différents niveaux. Le processus permet de préciser la situation future désirée pour tous les problèmes cernés, de façon à pouvoir déterminer par la suite ceux que l'organisation peut résoudre en restant réaliste.⁸⁹⁴

Pour définir, déterminer et élaborer les objectifs, l'« arbre des objectifs » bâti sur le modèle de l'« arbre à problèmes » est l'outil idéal qui fournit un résumé simplifié, mais fidèle de la réalité. Il présente un ensemble d'objectifs généraux potentiels pour l'intervention.

- Le choix des objectifs

Il consiste à classer l'ensemble des objectifs identifiés relatifs à la situation que l'on désire changer, pour en retenir les plus essentiels. Cette étape est la plus délicate parce qu'elle suppose de faire la synthèse d'une quantité considérable d'informations, et de prendre une décision complexe concernant les meilleures options de mise en œuvre. Ce choix implique de trouver le point d'équilibre entre les intérêts des différentes parties prenantes, les exigences des bénéficiaires et les contraintes pratiques, notamment la disponibilité probable des ressources.

b. La phase de conception

La phase de conception, deuxième étape du processus de planification, consiste à clarifier les objectifs de l'intervention en énonçant de façon claire et mesurable les résultats à chaque niveau. Cette phase est l'occasion de déterminer les voies d'atteinte des résultats ainsi que les indicateurs de mesure.

La phase de conception se déroule suivant quatre étapes fondamentales. Selon l'ACDI, ces étapes sont : la définition du cadre de rendement, la définition des indicateurs et élaboration du cadre de mesure de rendement, la détermination des hypothèses et analyse de risques, et enfin la programmation des activités, intrants et responsabilités.

⁸⁹⁴ Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, op. cit., p. 25.

- Définition du cadre de rendement

Le cadre de rendement expose une chaîne de résultats qui indique le parcours d'une situation actuelle vers une vision de changement à atteindre. Ce travail met en évidence les ressources (moyens) à mettre en œuvre pour accomplir les activités nécessaires pour obtenir les produits (résultats immédiats ou extrants) qui permettent de concrétiser les réalisations (effets ou résultats intermédiaires) concourant à l'atteinte de la finalité de l'intervention (résultats finaux ou impacts).

Cette étape implique la participation des intervenants dans l'élaboration du projet à travers la réflexion sur un ensemble de questionnements relatifs:

- ✓ au but du projet ;
- ✓ aux résultats à atteindre en fonction des ressources investies ;
- ✓ aux bénéficiaires du projet ;
- ✓ la manière la plus adéquate pour la mise en œuvre du projet.

- Définition des indicateurs et élaboration du cadre de mesure de rendement

La détermination des « mesures du cadre de rendement » renvoie à la définition des Indicateurs Objectivement Vérifiables (IOV), des sources de vérification, d'une méthode de collecte d'informations et sa fréquence et enfin de la responsabilité de la mesure des indicateurs.

Un indicateur est une unité de mesure qui aide à évaluer les progrès accomplis pour l'obtention d'un résultat. Autrement dit, c'est une statistique de nature quantitative ou qualitative qui constitue un moyen simple et fiable de mesurer et d'informer sur les changements liés à l'intervention d'un acteur de développement⁸⁹⁵. Les indicateurs déterminent les informations à collecter pour répondre aux questions clés portant sur l'avancement d'une intervention. Ces questions sont liées à divers critères d'évaluation se rapportant à chaque étape de la chaîne des résultats : activités, extrants, effets, impacts. Ainsi, il existe diverses catégories d'indicateurs : de pertinence, d'efficacité, d'efficience, d'impact, de durabilité selon l'OCDE ; d'intrants, d'activités/actions, de produits, d'effets, etc. Cela fait dire à Oscar METEHOUE que le type d'indicateur est en relation avec le cadre logique du programme du budget-programme⁸⁹⁶.

⁸⁹⁵ OSCAR METEHOUE, « Les indicateurs de performance vus par un économiste » dans *LOLF dans tous ses états*, sous la direction de Nicaise MEDE, Op. cit., p. 236.

⁸⁹⁶ Ibid.

L'élaboration des indicateurs nécessite des objectifs et résultats clairement définis dans un lien de causalité et non susceptibles d'interprétation.

Après le choix des indicateurs, il faut déterminer les moyens de « vérification » de l'information. Les moyens de « vérification » devraient être définis en même temps que les indicateurs. Ils aident à vérifier si l'indicateur peut être mesuré de façon réaliste et dans un délai, à un coût et au prix d'efforts raisonnables. Cette phase se déroule en deux étapes: la définition des sources d'informations et celles des méthodes de collectes de données. Une source d'information peut être un document écrit, visuel, une enquête, des discussions en groupe etc. L'observation directe constitue également une source de vérification puisqu'elle permet de suivre l'évolution des indicateurs sur le terrain.

La collecte des informations peut se faire sur la base de fiches de suivi, groupes de discussion, sondages, témoignages, etc.⁸⁹⁷

Il faut ensuite, estimer la périodicité de la collecte de l'information et définir les responsabilités de chacune des tâches (collecte, analyse des informations ou des prises de décisions).

Par ailleurs, il semble important de s'assurer que la collecte des informations sera possible compte tenu des capacités actuelles. Dans le cas contraire, il est nécessaire d'en tenir compte. En effet, si les moyens de vérification indiquent qu'il est très coûteux ou compliqué de collecter des informations sur un indicateur particulier, il convient de le remplacer par un indicateur plus facile à mesurer.

A ce stade, il est important de tenir compte du rayonnement du fait que son évaluation devient plus difficile en progressant dans la chaîne de résultats. Le concept de rayonnement qui a pour but « de faire ressortir la dimension humaine des résultats du projet »⁸⁹⁸, décrit les bénéficiaires touchés par l'impact, les effets et les extrants prévus.

La synthèse du cadre de mesure de rendement est souvent présentée dans un tableau (Cf. annexe n°14).

Pour réduire le risque d'omission d'une étape essentielle à la réalisation du projet, il est recommandé d'élaborer une matrice des extrants et des activités (cf. annexe n°15), qui

⁸⁹⁷ Certaines méthodes de collecte des données nécessitent d'élaborer certains outils. Il est, par exemple, nécessaire de préparer des questionnaires si l'on choisit la méthode de sondage.

⁸⁹⁸ Peter BRACEGIRDLE, *L'élaboration du plan de mise en œuvre du projet/programme selon l'approche axée sur les résultats, Guide à l'intention des partenaires de l'ACDI et des agences d'exécution*, mars 2001.

permet de préciser la stratégie d'exécution et aide à constituer le budget du projet en déterminant les intrants⁸⁹⁹ indispensables pour exécuter chacune des tâches.

- Détermination des hypothèses et analyse de risque

Les hypothèses indiquent les conditions positives externes et internes nécessaires au fonctionnement des relations de cause à effet entre les niveaux de résultats. Elles sont par ailleurs définies comme des facteurs extérieurs importants pour la réussite de l'intervention, mais sur lesquels cette dernière n'a pas de prise⁹⁰⁰. Les hypothèses, devraient être « probables », c'est-à-dire raisonnablement susceptibles de se produire, mais ni certaines, ni improbables. La définition des hypothèses est importante, car elles aident à vérifier si les objectifs envisagés sont raisonnables et éclairés ou ils s'appuient sur un optimisme peu réaliste ou une appréciation initiale déficiente. La détermination des hypothèses est intimement liée aux objectifs et indicateurs dont elle peut entraîner leur modification. Six étapes sont nécessaires pour la formulation d'une hypothèse.⁹⁰¹

En revanche, les risques sont les facteurs négatifs externes et internes pouvant affecter la réalisation optimale des résultats du projet. Le risque permet de déterminer la probabilité que certaines hypothèses formulées soient fausses. Ce faisant, chaque fois qu'une hypothèse se présente, il faut analyser le risque qu'elle soit absente.

Les hypothèses et les risques sont définis pour chaque niveau de résultats. Plus on progresse plus le risque devient faible en ce que les hypothèses prévues au niveau de la réalisation des activités ont plus de chance de se réaliser que celles qui relient l'effet à l'impact.

L'analyse des risques suppose l'identification des menaces et l'élaboration d'une stratégie d'atténuation qui correspond aux efforts additionnels à déployer pour amoindrir la probabilité qu'un risque se concrétise et/ou en réduire les répercussions sur le projet si toutefois il se réalisait.

Un cadre de suivi des risques (Cf. Annexe 16) peut aider à intégrer le suivi des risques au fonctionnement du projet. Il insère les facteurs de risque identifiés, les indicateurs de risque,

⁸⁹⁹ Les intrants sont le personnel, le matériel, l'équipement, les frais de déplacement, les salles de réunion, la traduction, les indemnités journalières, etc.

⁹⁰⁰ Fédération internationale des sociétés de Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Op.cit., p. 35.

⁹⁰¹ Ibid.

les sources d'information, les méthodes de collecte de données, la fréquence de la collecte ainsi que les personnes chargées de recueillir l'information.

- Programmation des activités, intrants et responsabilités

Il renvoie à l'organisation détaillée des moyens, méthodes et procédures pour atteindre l'objectif. L'évaluation des moyens concerne les moyens humains, financiers, logistiques et matériels nécessaires à la réalisation de l'objectif fixé. Cette étape débouche sur l'élaboration du budget-programme qui détermine le montant nécessaire à l'atteinte des résultats prévus sur la base de la programmation des activités. Il s'avère ensuite nécessaire de déterminer le niveau de responsabilité des intervenants à chaque étape du processus en se posant deux questions clés : qui doit le faire et comment doit-il le faire ?

En somme, la planification permet de déterminer les principaux aspects de toute intervention, c'est-à-dire les aspects managériaux et financiers. Elle constitue une étape fondamentale de la nouvelle gestion publique. C'est pourquoi le Code général des collectivités locales sénégalaises en a fait une obligation à la charge de ces dernières matérialisée à travers l'élaboration du Plan départemental de Développement (PDD)⁹⁰² et du Plan de développement communal (PDC)⁹⁰³.

Toutefois, il convient de noter que l'approche privilégiée dans le cadre de l'élaboration de ces outils de planification, reste classique, même si des efforts sont en train d'être faits avec la dernière génération des documents de planification pour se rapprocher des standards méthodologiques retenus dans le cadre de la GAR.

En effet, suite à l'avènement du PSE et à la réforme de l'Acte III de la décentralisation, il était devenu impérieux pour l'Etat de procéder à « la révision des cadres de référence du développement local (---) et à l'adaptation des outils d'ingénierie du développement territorial »⁹⁰⁴. A cet égard, le PNDL et ses partenaires se sont engagés dans le cadre d'une plateforme nationale à enrichir le guide de planification locale et de le tester dans quelques collectivités locales pilotes.

⁹⁰² Cf. articles 27 et 314 du CGCL.

⁹⁰³ Cf. article 315 du CGCL.

⁹⁰⁴ Ministère de la Gouvernance locale, du Développement et de l'Aménagement du Territoire, Programme National de Développement Local (PNDL), *Note d'orientation méthodologique. Phase d'opérationnalisation du guide de planification enrichi portant sur 45 CL test*, juillet 2015, p. 2.

En dehors de l'utilisation de Smartphones pour la collecte d'informations, les innovations pour la phase diagnostic concernent l'évaluation de la performance de la collectivité locale et l'usage d'outils innovants pour la collecte : l'Inventaire des Ressources et du Potentiel de la Plateforme (IR2P) et l'Evaluation des Besoins et Calcul des Coûts (EB2C). Il est par ailleurs prévu l'établissement de la situation de référence de la collectivité locale (inventaire du potentiel et ressources) et l'élaboration d'un rapport de performance. En ce qui concerne la phase de planification, les innovations introduites intègrent la formulation de la vision de développement, la définition des orientations stratégiques et la priorisation, la programmation temporelle et l'évaluation des coûts des actions sur la base des normes standards appliqués. La révision de la démarche d'élaboration des outils de planification locale, apportée par le PNDL et ses partenaires dans le cadre de la plateforme nationale, constitue une avancée majeure par rapport à la méthodologie jusqu'ici appliquée. Toutefois, elle reste en décalage par rapport à la gestion axée sur les résultats. La phase de planification qui est une étape clé du processus d'élaboration du document de planification se trouve limiter dans le cadre de la nouvelle approche proposée par le PNDL et ses partenaires à la phase d'analyse. La phase de conception est quasiment absente. Les documents de planification, nouvelle génération ignorent la définition du cadre de rendement, la définition des indicateurs, l'élaboration du cadre de mesure, la détermination des hypothèses et l'analyse des risques. Ces manquements constituent une limite à la démarche d'élaboration en cours des outils de planification au niveau local.

Pour que la nouvelle approche préconisée intègre parfaitement la gestion axée sur les résultats, il est nécessaire que les manquements relevés soient corrigés. Ce n'est qu'à cette condition que les documents de planification locale pourraient être des outils de promotion du développement local, susceptibles d'assurer le décollage⁹⁰⁵ des collectivités locales.

Il est attendu que les collectivités locales sénégalaises expérimentent de nouvelles méthodes de planification tournées vers la performance, notamment à travers l'adoption de la gestion axée sur les résultats. Ainsi avec la mise en œuvre de la GAR, la rationalisation des actions de développement local serait mieux garantie grâce une meilleure planification des projets et programmes. A cet égard, l'ARD pourrait jouer un rôle déterminant dans l'internalisation du

⁹⁰⁵ Walt Whitman ROSTOW dans *Les étapes de la croissance économique*, 1960 a théorisé le développement en cinq étapes : la société traditionnelle, les conditions préalables au décollage, le décollage, la phase de maturité et l'âge de la consommation de masse.

processus au niveau local. Une fois la phase de planification terminée, la suivante demeure l'élaboration et la formulation de la logique d'intervention.

B. Elaboration/formulation de la logique d'intervention

L'accent sera d'abord mis sur la détermination de la chaîne de résultats et l'élaboration de la matrice du cadre logique (1), puis sur l'écriture du projet (2).

1. La détermination de la chaîne de résultats et l'élaboration de la matrice du cadre logique

La GAR est basée relation de cause à effet qui peut être analysée de la manière suivante :

On réalise des activités grâce aux ressources disponibles. Les activités produisent des résultats immédiats « extrants » qui permettent d'effectuer le changement « effet » grâce à l'utilisation de ces « extrants ». Si l'on atteint l'effet, c'est que les résultats intermédiaires sont atteints. Celui-ci contribuant à son tour, à l'atteinte des résultats finaux⁹⁰⁶. C'est cette relation entre les différents éléments qui constitue une logique d'intervention appelée « cadre logique axé sur les résultats » ou « cadre logique d'intervention ».

Le cadre logique est une vision systémique de l'environnement d'un programme/ projet. Il vise à :



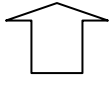





- ✓ identifier les objectifs pour lequel le programme / projet est réalisé ;
- ✓ définir le programme/projet ainsi les suppositions critiques pertinentes⁹⁰⁷
- ✓ présenter un format assez semblable au cadre logique utilisé plus communément dans la gestion de cycle de projet.

Le tableau suivant montre la correspondance entre les différentes formulations.

⁹⁰⁶ ACDI, Op. cit. p. 9

⁹⁰⁷ Voir à ce propos Formation pour un perfectionnement en gestion axée sur les résultats (GAR) des cadres de l'université Gaston Berger sur la planification et l'articulation des plans, les cadres logiques de programmes et projets de développement, présentée par le cabinet SMD Policy Management Associates, Saint-Louis, 2015.

Tableau 22 : Correspondance entre les différentes formulations

Logique d'intervention selon le cadre logique « classique »	Logique d'intervention selon la GAR
Objectif(s) global (aux)  □	Résultats finaux □ Impact 
Objectif (s) spécifique (s)  □	Résultats intermédiaires □ Effets 
Résultats  □	Résultats immédiats □ Extrants 
Activités  □	Activités 
Moyens □	Ressources

Source : Document de travail sur la GAR, ACDI, juillet 2007

En ce qui concerne la matrice du cadre logique (Cf. annexe n°17), elle résume les aspects clés d'un programme/ projet à travers les objectifs, les résultats, les activités, les moyens/ressources, les indicateurs et leurs sources de vérification ainsi que les hypothèses et risques.

La matrice saisit la logique verticale ou chaîne de résultats (c'est-à-dire, la façon dont les activités mèneront à des « extrants », les « extrants » à des « effets », dont les effets auront un impact positif sur le problème concerné) ainsi que la logique horizontale, à savoir les indicateurs des résultats prévus, les bénéficiaires et les risques inhérents à la mise en place du projet.⁹⁰⁸

Elle est un outil très utile tout au long du cycle de programme/ projet. Elle peut être utilisée durant les phases de conception, de planification, d'exécution et d'évaluation. Le processus d'élaboration de la logique d'intervention se termine avec l'écriture du projet ou programme.

⁹⁰⁸ ACDI, Op cit. p. 10

2. L'écriture du projet ou programme

Relativement à l'écriture du projet, elle consiste à développer une littérature autour du projet ou programme en détaillant les informations concernant la raison d'être, la pertinence, la faisabilité et la viabilité des solutions proposées, les modalités d'exécution, de suivi et évaluation, la budgétisation et la gestion financière.

L'écriture de projet qui se fait sous la forme d'une fiche de projet peut se présenter selon les organismes de différentes manières. Selon la démarche proposée par l'ACDI, cette fiche contient les éléments suivants:

- ✓ identification de l'organisation (nom de l'organisation, organigramme de l'organisation, nombre et fonctions des permanents, moyens matériels et financiers, coordonnées) ;
- ✓ objectifs de l'institution ;
- ✓ résumé du projet (titre, localisation, bénéficiaires, durée, financement, les partenaires du projet et leurs coordonnées, les personnes responsables à contacter) ;
- ✓ description du projet (intitulé, localisation, historique du projet, les bénéficiaires, les acteurs responsables, exposé de la problématique abordée par le projet, objectifs, résultats escomptés, activités projetées, indicateurs et sources de vérification, hypothèses et risques, échéancier d'exécution des activités, ressources humaines et moyens matériels nécessaires pour la réalisation du projet, budget chiffré, viabilité et durabilité et système et modalités de suivi et d'évaluation.

Le respect de cette phase de formulation de la logique d'intervention et d'élaboration de la matrice du cadre logique et d'écriture du projet devrait aider les collectivités locales sénégalaises à mieux concevoir leurs projets de développement. Elle garantit une meilleure maîtrise des tenants et des aboutissants de leurs projets en réduisant au minimum les tâtonnements et les marges d'incertitudes importantes, qui les caractérisent d'habitude. Mais, la maîtrise de ces procédés, eu égard à leur technicité, requiert la mise en place d'un dispositif spécial au niveau local en terme de formation et d'accompagnement des collectivités locales. Même s'il ne fait pas de doute que l'ARD peut assumer une telle responsabilité, il n'empêche que ces dernières devraient se doter de services techniques spécialisés dans ce domaine. Si le manque de personnel qualifié constitue un handicap à la mise en œuvre de cela, il faut espérer qu'avec l'entrée en vigueur du statut de la fonction publique locale qu'un tel problème serait définitivement réglé. Dans ce cadre, le suivi et l'évaluation revêt une importance particulière.

PARAGRAPHE 2 : LE SUIVI ET L'ÉVALUATION

Le suivi et l'évaluation sont deux composantes essentielles de la gestion axée sur les résultats. Ils s'appuient sur le cadre logique élaboré durant la phase de planification. Leur but général, est de : « mesurer et évaluer la performance afin de mieux gérer les effets et produits appelés résultats du développement ».⁹⁰⁹

Ils ne portent plus spécifiquement sur les produits de projets, mais aussi sur les effets. Ainsi, on passe d'un suivi évaluation de conformité à celui de performance.

Le suivi et l'évaluation des effets concernent la collecte et l'analyse systématique de données. Ils sont effectués dans le but de suivre les changements de la situation de référence jusqu'aux effets attendus et de voir pourquoi il y a ou non changement. Pour mieux comprendre ces concepts, il convient d'étudier d'abord le suivi(A), ensuite l'évaluation (B).

A. Le suivi

La fonction « suivi » sert à comparer l'information de programmation avec la situation réelle. Elle est définie comme un processus de collecte systématique d'informations selon les indicateurs choisis pour fournir aux gestionnaires et aux parties prenantes d'une action (...) en cours, des éléments sur les progrès réalisés, les objectifs atteints et l'utilisation des fonds alloués⁹¹⁰. C'est une activité de routine, permanente et interne qui se déroule tout au long du cycle de vie du programme ou projet.⁹¹¹

Le suivi porte sur un objet précis (1) et sa mise en œuvre fait appel à des outils (2).

1. L'objet du suivi

Selon l'approche canadienne, le suivi permet d'adapter le projet à l'évolution du contexte en repérant d'éventuelles anomalies en cours d'exécution. Moyen de contrôle des prévisions par rapport aux réalisations, le suivi se concentre sur ce qui est fait et sur la façon de le faire. Les activités de suivi permettent de comparer le rendement prévu avec le rendement atteint. Le suivi est aussi un outil de gestion puisqu'il rend possible des réorientations de l'action et

⁹⁰⁹ PNUD, *Guide du suivi et de l'évaluation axés sur les résultats*, 2002.

⁹¹⁰ OCDE/CAD, *Glossaire des termes de suivi évaluation*, 2002.

⁹¹¹ Linda MORRAS IMAS, Linda G. MORRA et Ray C Rist, *The Road to Results: Designing and Conducting effective Development Evaluation*, Washington, DC: World Bank 2009.

permet de prendre des décisions quant à la bonne gestion d'une intervention et d'en gérer les risques.

En tant qu'outil de gestion du programme/ projet, le suivi a pour fonction de mesurer les progrès réalisés en rapport avec les prévisions, de s'assurer de la bonne exécution de l'intervention et d'apporter les mesures correctives qui s'imposent le cas échéant. En outre, le suivi aide à l'établissement de rapports pour les parties prenantes sur les progrès réalisés d'une manière transparente et axée sur les résultats, afin de motiver la prise de décision et d'améliorer la conception des politiques et des programmes futurs. Ce type de suivi axé sur les progrès en vue d'atteindre les résultats est désigné sous le vocable de suivi axé sur les résultats ou « Monitoring oriented by results » (ROM) en anglais⁹¹².

Selon la commission Européenne, notamment l'EuropeAid,

le suivi axé sur les résultats fournit des conseils indépendants, utiles à trois niveaux (le micro projet, la performance du portefeuille d'aide au développement de l'Union européenne (UE) et les programmes futures. Ses objectifs sont de trois ordres.

Le premier est d'informer les parties prenantes de la performance d'un projet en aidant le gestionnaire du projet à « penser de façon orientée vers les résultats » et en fournissant un feedback sur le succès et les problèmes de mise en œuvre ainsi que des recommandations sur la façon d'améliorer les interventions. Le deuxième objectif consiste à fournir des données statistiques sur la performance du portefeuille de l'aide au développement en termes de pertinence, d'efficacité, d'efficience, d'impact et de viabilité. Et Le troisième objectif est d'alimenter la planification stratégique et les évaluations ex-ante des projets via les groupes d'appui à la qualité grâce aux enseignements tirés et les expériences collectées.

Le suivi portant sur les résultats peut être appliqué aussi bien à l'activité ou au projet qu'aux niveaux supérieurs. En tout état de cause, le responsable a pour rôle de déterminer régulièrement si les résultats obtenus au niveau de l'activité ou du projet contribuent effectivement à l'obtention des résultats au niveau supérieur, et par la suite à celle des effets, assurant ainsi la cohérence de la chaîne des résultats⁹¹³.

Le cadre de mesure du rendement, à travers ses différentes composantes⁹¹⁴, précise les éléments sur lesquels doit se faire le suivi et la manière de le faire. Ces éléments déterminent également la qualité du suivi des résultats⁹¹⁵.

⁹¹² Voir à ce sujet *Manuel du ROM, Monitoring orienté vers les résultats*, Commission Européenne, avril 2012, 122 P. Consulter également à ce sujet, *Guide de la planification, du suivi et de l'évaluation axé sur les résultats du Développement*, PNUD, 2009, 174 p.

⁹¹³ Ibid.

⁹¹⁴ Il s'agit pour rappel des indicateurs de rendement, des sources de données, des méthodes de collecte de données, de fréquence et de responsabilité.

⁹¹⁵ Consulter OCDE/CAD, 2002, Op. cit.

Le suivi peut s'effectuer à différents niveaux (macro, micro, etc.) sur un nombre réduit d'indicateurs prioritaires selon une fréquence semestrielle, voire mensuelle de mesure. Pour être efficace, le suivi doit porter sur quelques informations et indicateurs et nécessiter peu de temps et de moyens financiers⁹¹⁶. Ces informations et indicateurs portent sur l'exécution financière des programmes et projets publics (indicateurs d'intrants), l'exécution technique des programmes et projets (indicateurs d'extrants), les effets des politiques, programmes et projets (indicateurs d'effets), les indicateurs de développement et socio-économiques (indicateurs d'impact), ceux de risque, etc.

Au plan institutionnel, le suivi est différemment assuré selon les organisations. Par exemple dans le cadre de l'Europeaid, le suivi est effectué et assuré par le chargé de programme/ projet de l'Union européenne et s'applique au portefeuille des interventions financées et cofinancés par l'UE. Au Sénégal, le suivi des projets financés par le PNDL est assuré par une direction de suivi-évaluation au niveau national logé dans le Secrétariat exécutif de ce programme. Au niveau local, une Division chargée du suivi-évaluation est créée au sein des ARD pour assurer le suivi des projets financés par le PNDL dans les collectivités locales. Cette division est chargée de recueillir les données relatives au programme, de les analyser pour ensuite les remonter au niveau national où elles sont centralisées et consolidées.

Il importe de noter que la GAR privilégie un suivi participatif impliquant le plus grand nombre d'acteurs (cellule de suivi-évaluation, décideurs, chargés de programme et sous programme, structures déconcentrées, autorités locales, société civile, les ONG, secteur privé, représentants des bénéficiaires).

La mise en œuvre du suivi est facilitée par l'existence d'un système ou dispositif de suivi qui renvoie à la méthodologie simple adaptée, non contraignante de mise en œuvre permettant de piloter en continu les activités d'un projet ou d'un programme et de les réorienter au besoin en fonction des objectifs préalablement fixés⁹¹⁷. Ce qui fait la particularité d'un système de suivi c'est l'utilisation d'outils qui facilitent le recueil des informations nécessaires pour mesurer l'évolution (intervenue dans la mise en œuvre) d'un projet ou programme.

⁹¹⁶ En règle générale, il est indiqué que le budget alloué au suivi doit représenter 5% des ressources. Cette règle fait l'objet d'une application dans les organismes des nations unies comme le PNUD.

⁹¹⁷ Voir <http://www.centraider.org/les-outils/conseils-methodologiques/295-fiche-technique-n9-suivi-et-pilotage-dun-projet-de-solidarite-internationale.html>.

2. Les outils de suivi

Pour assurer un suivi efficace des résultats, plusieurs outils peuvent être utilisés selon la nature du projet/ programme ou des informations à fournir. Il n'existe pas d'outils standards. Chaque acteur choisit ceux qu'il juge pertinents, moins contraignants et adaptés à ses besoins. Mais les outils généralement employés en matière de suivi sont :

- ✓ les fiches de contrôle : ce sont des outils simples, généralement conçus sous forme de questions clés à renseigner, qui permettent de recueillir des informations utiles et spécifiques au cours des visites de supervision ou de suivi sur les sites de mise en œuvre.

Les fiches de contrôle fournissent une indication sur les effets des interventions en mettant l'accent sur les réussites et les points de faiblesse à améliorer.

- ✓ les tableaux de suivi reprennent pour l'essentiel les indicateurs et s'appuient en général sur le cadre logique et plus spécifiquement sur le cadre de mesure de rendement. Le renseignement de ces tableaux de suivi permettent de disposer à temps réel de toutes les informations utiles sur l'état d'avancement du projet/ programme.
- ✓ les rapports techniques et financiers qui sont des documents rédigés de façon périodique par les responsables du projet/ programme en vue de fournir des informations sur le déroulement des interventions. La périodicité de ces rapports peut être mensuelle ou trimestrielle. Si les rapports techniques informent sur la mise en œuvre des aspects techniques du projet/programme, les rapports financiers présentent un état d'exécution financière des activités menées durant une période déterminée en soulignant le niveau d'absorption des crédits.
- ✓ les outils de collecte d'informations : le suivi peut nécessiter le recours à des outils de collecte d'information tels que le questionnaire et les guides d'entretien, qui peuvent être utilisés à l'endroit des bénéficiaires pour recueillir des données spécifiques sur la mise en œuvre d'une intervention à l'effet d'en mesurer les progrès.
- ✓ les missions de terrains : elles sont généralement privilégiées lorsqu'on veut mesurer de visu le degré de mise en œuvre d'une action sur le terrain. Comme par exemple l'état d'avancement de la construction d'une école ou d'un centre de santé. Les missions de terrains peuvent donner lieu à un compte rendu ou à un rapport ou au renseignement d'une fiche de contrôle.
- ✓ le chronogramme d'activités : il renseigne sur la programmation des activités dans le temps. L'avantage de cet outil est qu'il permet de vérifier si les activités sont

exécutées ou non en conformité avec le calendrier défini. le système d'information qui désigne

un ensemble organisé de ressources (personnel, données, procédures, matériel, logiciel,...) permettant d'acquérir, de stocker, de structurer et de communiquer des informations sous forme de textes, images, sons, ou de données codées dans des organisations. Selon leur finalité principale, on distingue des systèmes d'information supports d'opérations (traitement de transaction, contrôle de processus industriels, supports d'opérations de bureau et de communication) et des systèmes d'information supports de gestion (aide à la production de rapports, aide à la décision...)⁹¹⁸.

A cet égard, il convient de souligner que plusieurs organismes des Nations unies ont mis en place un système d'information pour assurer le suivi de leurs interventions. C'est le cas de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) avec son Système intégré d'Information sur les Ressources (IRIS), l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) qui dispose d'un système de gestion globale intégrée, l'Organisation des Nations pour l'Education et la Culture (UNESCO) avec son Système d'informations sur les stratégies, les tâches et l'évaluation des résultats (SYSTER)⁹¹⁹. et l'Organisation des Nations unies pour l'Agriculture (FAO) qui a opté pour un système d'appui à la planification et à l'évaluation du programme, ainsi qu'à la Présentation de Rapports sur son exécution (PIRES).

Au niveau des collectivités locales sénégalaises, le suivi des interventions est actuellement pratiqué par les ARD avec l'appui du PNDL. Deux types de suivi sont pratiqués au niveau de l'ARD de Saint-Louis : un suivi des conventions et un suivi des projets sur la base de critères d'exécution (cf. annexe n°5.). Toutefois, ce suivi en vigueur n'est pas orienté sur les résultats et l'application de la GAR devrait aider à pallier ce manquement.

La mise en œuvre du suivi axé sur les résultats pourrait aider les collectivités locales sénégalaises à mesurer les performances de projets ou programmes en cours ou passés. L'avancée majeure serait de voir si les interventions sont en bonne voie, de déterminer les progrès ou les succès enregistrés et de savoir comment à l'avenir les résultats pourraient être améliorés. Ainsi, les Collectivités locales pourraient accroître « leur contribution en établissant des liens définis entre les initiatives et les résultats du développement passé, présent et futur ».⁹²⁰

⁹¹⁸ <http://outils.ofarcy.net/index.php/outils-suivi-evaluation>

⁹¹⁹ UNESCO Op. cit., pp. 2-6.

⁹²⁰ PNUD, Op. cit., p.5.

Il importe aussi de noter que même si le suivi portant sur les résultats n'est pas encore intégré comme une étape nécessaire dans la mise en œuvre des projets / programmes au niveau des collectivités locales, il reste que les expériences développées par les ARD dans le cadre du PNDL ont permis de développer et d'expérimenter des outils comme les missions de terrain, les rapports d'activités techniques et financières, le chronogramme d'activités, les tableaux de suivi, et le système d'information géographique. Ces acquis en matière de suivi devraient être capitalisés et servir de socle à la mise en œuvre de la GAR par les collectivités locales. Dans cette perspective, le suivi des actions de développement ne devrait plus être laissé à l'initiative des ARD, mais confié aux collectivités locales qui pourraient l'assurer en développant les outils qu'elles jugent efficaces. Ceci est un élément important qui doit être pris en compte dans la réforme parce que les ARD ne disposent pas à l'heure actuelle de compétences et de ressources humaines suffisantes pour assumer avec célérité cette fonction.

Par ailleurs, le suivi pose une question de responsabilité « individuelle », surtout pour ce qui est du choix du système de suivi que seules les collectivités locales pourront assumer en toute autonomie à travers leurs propres services. Un bon système de suivi est celui qui fournit des informations sur les produits obtenus et les résultats atteints, sur les parties prenantes et sur l'utilisation des ressources⁹²¹.

B. L'évaluation

Il convient à ce niveau de s'interroger sur l'objet de l'évaluation (1) et les formes et outils d'évaluation généralement utilisés(2).

1. L'objet de l'évaluation

« Une des origines de l'évaluation dans les démocraties occidentales est le besoin des élus de demander des comptes à l'administration. Elle offre la possibilité de discuter d'égal à égal avec l'administration avec un niveau d'information comparable »⁹²². L'évaluation est l'appréciation systématique et objective d'une activité, d'un projet, d'un programme, d'une stratégie, d'une politique, d'un sujet, d'un thème, d'un secteur, d'un domaine opérationnel ou

⁹²¹ Ibid.

⁹²² Bruno CARLIER, Christophe Ruprich-ROBERT, *Guide de la gestion locale. Organisation, évaluation, contrôle*, Berger Levrault-administration locale, août 1998, p. 388.

d'une institution. Elle a pour objet de déterminer l'impact⁹²³ des programmes et des activités ainsi que leur pertinence⁹²⁴ et leur efficacité⁹²⁵ par rapport aux objectifs fixés.⁹²⁶ Mais au delà de la pertinence et de l'efficacité, l'évaluation se fait également à l'aune des critères d'efficience⁹²⁷ et de durabilité⁹²⁸. Elle apparaît comme un outil de « contrôle » sur l'administration⁹²⁹. Dans le domaine de la gestion publique, « l'évaluation d'une politique publique a pour objectifs d'apprécier l'efficacité de cette politique en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre »⁹³⁰

Par une procédure d'analyse systématique, « l'évaluation vise à mesurer le degré de réussite au regard des objectifs de l'intervention, à déterminer les raisons pour lesquelles ceux-ci ont pu être ou non atteints, et à formuler les principales leçons et les recommandations à suivre pour améliorer les résultats ».⁹³¹

Pour l'UNESCO,

l'évaluation est un outil essentiel pour une gestion responsable, transparente et efficace et, par conséquent, ses constatations seront intégrées dans la chaîne des résultats afin de tirer profit des enseignements tirés. Utilisant à la fois des techniques quantitatives et des techniques qualitatives, elle constitue une source essentielle de données et d'informations qui permettent d'analyser la performance d'une organisation quant à la gestion et l'obtention de résultats. Cette finalité distingue fondamentalement l'évaluation du suivi qui, lui, s'inscrit dans une perspective de gestion opérationnelle, c'est-à-dire dans une fonction d'aide à la décision⁹³².

⁹²³ Effets à long terme primaires et secondaires, positifs et négatifs, souhaités ou non d'une activité, d'un projet ou d'un programme.

⁹²⁴ Mesure dans laquelle les résultats d'une activité, d'un projet ou d'un programme sont conformes au cadre programmatique de l'Organisation fixé par la Stratégie à moyen terme et le Programme et budget biennal, aux besoins des bénéficiaires et du pays et aux priorités globales. En d'autres termes si les résultats d'une activité, d'un projet ou d'un programme ou bien sa conception restent appropriés compte tenu de l'évolution de la situation.

⁹²⁵ Mesure dans laquelle les résultats de l'activité, du projet ou du programme sont obtenus ou sont censés l'être compte tenu de leur importance relative. Dans ce contexte, le rapport coût-efficacité détermine si les coûts d'une activité, d'un projet ou d'un programme peuvent être justifiés par les résultats, effets et impacts obtenus.

⁹²⁶ JUI/REP/98/2, « une plus grande cohérence pour un contrôle renforcé dans les systèmes des Nations Unies », p. 6.

⁹²⁷ Mesure du degré d'économie avec lequel les apports sont transformés en résultats.

⁹²⁸ Persistance des bénéfices d'une activité ou d'un projet une fois que l'assistance clé a cessé.

⁹²⁹ Bruno CARLIER, Christophe Ruprich-ROBERT, Op.cit., p 388.

⁹³⁰ Bernard PERRET, *L'évaluation des politiques publiques*, Paris, édition la Découverte, 2008, p. 3.

⁹³¹ D'après la terminologie harmonisée proposée par le GNUD concernant la gestion axée sur les résultats, juin 2003, <http://WWW.undg.org/documents/2485-Results-Based-Management-Terminology-Final-version.Doc>.

⁹³² Cf. manuels d'évaluation de l'UNESCO (<http://unesdoc.unesco.org/images/>)

Alors que le suivi vise à mesurer les progrès d'une activité en proposant au besoin les mesures correctives nécessaires à l'atteinte des résultats finaux, l'évaluation a pour préoccupation finale de tirer les enseignements des activités des programmes/projets qui ont été couronnés de succès et ceux qui ont moins réussi.

Les enseignements tirés, l'expérience et les connaissances capitalisées à la suite des évaluations doivent se traduire par des progrès au niveau de l'élaboration des politiques, des processus de décision, de la programmation et de la gestion, et par une mise en œuvre plus efficace du programme⁹³³.

En Afrique, plus particulièrement au Sénégal beaucoup de programmes/ projets sont exécutés sans faire l'objet d'évaluation. On peut citer en guise d'illustration l'ex-conseil régional de Saint-Louis. Exceptés les projets financés dans le cadre de la coopération décentralisée, aucun projet financé sur fonds propre n'a été évalué entre 1997 et 2014. C'était le cas du projet Alpha⁹³⁴ et de la création d'une forêt régionale. Et dans les cas où elle est effectuée, les enseignements tirés n'aident pas à la programmation d'interventions ultérieures. Le centre de ressources pour l'emploi des jeunes⁹³⁵ offre à cet égard un exemple pertinent. Créé par le défunt conseil régional de Saint-Louis avec l'appui de ses partenaires⁹³⁶ de la coopération décentralisée, ce centre a fait l'objet d'une évaluation par les bailleurs en 2008. Mais les résultats de cette évaluation n'ont pas été pris en compte par le Conseil régional pour redresser les dysfonctionnements constatés, ce qui a été à l'origine de son déclin.

Le défaut de systématisation de l'évaluation dans le processus de mise en œuvre des interventions, se justifie généralement par l'absence d'une planification préalable des interventions, ce qui ne permet pas de disposer d'une base d'évaluation de celles-ci. L'absence de culture de l'évaluation constitue également un frein à l'appréciation des programmes/ projets mis en œuvre. Cette situation est plus prononcée dans les collectivités locales où il n'existe pas d'administration encore moins de services spécialisés dans le suivi-évaluation.

0015/001557/155748E.pdf).

⁹³³ Manuels d'évaluation de l'UNESCO (<http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001557/155748E.pdf>., Op. cit.

⁹³⁴ Projet d'alphabetisation dans les langues nationales destiné aux adultes illettrés

⁹³⁵ Ce centre était créé pour aider les jeunes dans la recherche d'emploi, pour les accompagner dans la création de projets et pour leur offrir des formations.

⁹³⁶ Les régions Nord Pas-de-Calais, Midi Pyrénées et Rhône Alpes en France.

Pour les projets financés par les budgets locaux, l'accent est plutôt mis sur l'exécution des actions prévues. La performance dans la réalisation du projet ne semble pas constituer une priorité. Ainsi, beaucoup de réalisations qui sont effectuées ont un faible impact sur leur cible et ne sont pas durables. En effet, le constat demeure qu'il y a une interruption systématique des interventions après le retrait du ou des partenaires, notamment pour les projets financés dans le cadre de la coopération décentralisée, et cela en dépit des mesures de pérennité généralement prévues après le retrait du partenaire. On peut citer comme exemple le PACR/VFS pour lequel l'ARD de Saint-Louis et la Société d'Aménagement des Eaux du Delta et de la Falémé (SAED) avaient été désignées pour assurer la continuité du projet après le retrait du bailleur. C'est aussi le cas de beaucoup d'autres projets ou programmes.

Pour combler ces lacunes, l'Etat du Sénégal, à travers le PNDL, a instauré un dispositif d'évaluation des interventions locales financées par ce programme.

Toutefois ce dispositif n'a pas permis d'atteindre les résultats escomptés pour deux raisons essentielles. D'abord, l'évaluation ne concernait que les collectivités locales éligibles à ce programme et ne portait que sur les projets financés par ce dernier. Ensuite, l'évaluation pratiquée ne portait pas sur la performance. Si cette évaluation mise en œuvre par le PNDL renseignés les indicateurs de pertinence, d'efficacité et d'efficience du projet ou de l'intervention, elle laissait en rade ceux d'impact et de durabilité.

Pour corriger les défauts du système d'évaluation, le PNDL qui fait office de cadre fédérateur de référence et d'harmonisation des interventions des différents bailleurs (AECID, GIZ PRODEL, USAID, Forum Civil, etc.), a mis en place avec les différents acteurs du développement local, un système de mesure de la performance des communes placé sous l'égide du Ministère de la Gouvernance locale, du Développement et de l'Aménagement du Territoire.

Ce système de mesure basé sur l'examen de la capacité de la collectivité a pour vocation:

- de satisfaire les besoins prioritaires des populations ;
- d'assurer son pilotage son pilotage institutionnel et financier ;
- et de promouvoir la participation citoyenne dans la gestion des affaires locales, pour permettre, entre autre à tous les acteurs de disposer de critères objectifs et d'indicateurs vérifiables pour apprécier la performance de la commune⁹³⁷.

Ce système qui aboutit à l'évaluation de la gouvernance des communes se fonde sur une grille de performance.⁹³⁸

⁹³⁷ *Système de mesure de la performance des communes*, PNDL, juin 2015, p.11.

Si le projet de mise en place d'un système de mesure harmonisé de la performance des Collectivités locales contribue au renforcement de la gouvernance locale, il convient de souligner en revanche que l'évaluation prévue ne se limite qu'au plan institutionnel, c'est-à-dire à l'exercice des attributions des collectivités locales et à la participation des citoyens aux affaires locales. Elle ne prend pas en compte les projets et programmes mis en œuvre dans les collectivités locales. Néanmoins, ce projet constitue un jalon important posé dans la perspective de l'application de la GAR aux collectivités locales sénégalaises. A cet égard, il conviendrait d'accorder une attention particulière aux différents types d'évaluations et les outils d'évaluation.

2. Les différents formes et outils d'évaluation

En fonction des structures ou des organismes, il existe plusieurs types d'évaluations. Dans les organismes des Nations unies, les évaluations sont généralement effectuées au niveau du projet / programme (spécifique ou par pays) et de l'organisme proprement dit. Concernant leur portée, l'on distingue deux types d'évaluation à savoir l'évaluation approfondie, réalisée au niveau des programmes et l'évaluation thématique qui se rapporte aux politiques, aux stratégies ou aux questions intersectorielles ayant une incidence sur le fonctionnement de l'organisme ou de plusieurs programmes. Les évaluateurs varient selon qu'il s'agit d'une auto-évaluation, réalisée par les soins ou pour le compte du Directeur du projet / programme, d'une évaluation interne, réalisé par les soins ou pour le compte des services de contrôle externe du système des Nations unies, ou par des consultants extérieurs à la demande des organes intergouvernementaux compétents.

Selon la phase de mise en œuvre du programme/ projet où l'évaluation est effectuée, on distingue trois types d'évaluation: évaluation ex-ante⁹³⁹, évaluation à moyen terme⁹⁴⁰, et évaluation ex post⁹⁴¹.

⁹³⁸ Cf. annexe 1 système de mesure de la performance des communes, Op. cit.

⁹³⁹ Appréciation préalable d'une activité, d'un projet ou d'un programme avant sa mise en œuvre. Elle consiste à définir des résultats, d'identifier des options pour les obtenir et leurs impacts et coûts probables, et de faire en sorte qu'une évaluation ultérieure soit possible. Ce type d'évaluation est très proche des principes d'une analyse de situation.

⁹⁴⁰ Évaluation effectuée à mi-parcours de la réalisation d'une activité, d'un projet ou programme. Il s'agit de tirer des enseignements de la mise en œuvre effective afin d'améliorer la conception et l'exécution ultérieures. En raison de son objectif, elle est aussi appelée évaluation formative.

En plus de ces types d'évaluations, d'autres sont définies en fonction de la finalité d'une activité, d'une politique, d'un projet ou programme. C'est le cas par exemple de l'évaluation d'impact et de l'audit d'impact.

L'évaluation d'impact est une forme d'évaluation particulière, sporadique, peu fréquente, le plus souvent externe, qui se distingue de l'évaluation tout court⁹⁴². Elle vise à mesurer des résultats et des effets d'une activité et les isoler de ceux qui tiennent à d'autres facteurs extérieurs à l'activité considérée⁹⁴³, c'est à dire les effets, positifs ou négatifs, voulus ou non. Elle s'appuie sur divers outils : les enquêtes par sondage de grande envergure, des évaluations rapides et des examens participatifs de portée limitée. En ce qui concerne l'audit de performance, il consiste à

examiner de façon indépendante et objective si des entreprises, des systèmes, des opérations, des programmes, des activités ou des organisations du secteur public fonctionnent conformément aux principes d'économie, d'efficacité et d'efficacités et si des améliorations sont possibles⁹⁴⁴.

Elle vise donc à apporter de nouvelles informations, analyses ou observations, le cas échéant à recommander des améliorations.

Au Sénégal, la pratique de ces différentes catégories d'évaluation reste très limitée. L'évaluation à mi-parcours et l'évaluation ex post sont les plus utilisés au niveau central. Quant au niveau local, leur application se fait attendre en raison d'une absence de culture d'évaluation accentuée par une gestion non fondée sur le résultat. C'est de façon sporadique que l'on a recours à ces formes d'évaluation pour mesurer les résultats des projets qui sont soit le fait de la coopération décentralisée ou d'autres bailleurs de fonds. Les autres formes d'évaluation, à savoir l'audit de performance et l'évaluation d'impact demeurent méconnus tant au niveau national que local. Mais avec le projet de mesure de performance des communes élaboré par le PNDL sous l'égide du Ministère de la Gouvernance, du

⁹⁴¹ Évaluation d'une activité, d'un projet ou d'un programme une fois celui-ci achevé. C'est pourquoi, on l'appelle évaluation finale. Elle peut être réalisée aussitôt après l'achèvement de l'intervention ou bien après. Son but est d'identifier les réalisations et les défis rencontrés, d'apprécier la durabilité des résultats et des effets, et de tirer des conclusions qui peuvent informer l'activité, le projet ou le programme ultérieurs. Les évaluations ex-post qui déterminent la mesure dans laquelle les résultats et effets recherchés ont été obtenus s'appellent des évaluations sommatives.

⁹⁴² Burt PERRIN, *Faire le lien entre le suivi-évaluation et l'évaluation d'impact*, The ROCKFELLER Fondation, Inter Action, Notes sur l'évaluation d'impact N°2, avril 2012, p. 3.

⁹⁴³ *Suivi et Evaluation, quelques outils, méthodes et approches*, Banque mondiale, 2004, p.24.

⁹⁴⁴ *Principes fondamentaux de l'audit de performance*, Organisation supérieure des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) p.4, [http:// :www.intosai.org](http://www.intosai.org).

Développement et de l'Aménagement du territoire, l'évaluation des performances des collectivités locales pourrait connaître une certaine évolution, notamment avec le rapport de performance de la gouvernance locale. Ce document inaugure l'avènement d'une forme d'évaluation qui s'apparente quelque peu à une évaluation d'impact, tout au moins à l'audit de performance. L'intérêt d'une gestion axée sur les résultats serait de favoriser l'application de toutes les formes d'évaluation, étudiées ci-dessus, au niveau des collectivités locales sénégalaises avec comme conséquence une meilleure rationalisation de la gouvernance locale. Quel que soit le type d'évaluation pratiqué, celui-ci repose sur des outils qu'il convient de connaître. Ces outils qui ont nombreux sont diversement utilisé en fonction des besoins et des spécificités des structures commanditaires. Il s'agit :

- des techniques de collecte d'informations (enquête de terrain, sondage, focus groupe, questionnaire) ;
- des missions de terrains ;
- des rapports d'évaluation ;
- des tableaux de bord⁹⁴⁵, etc.

Concernant le dernier outil mentionné, il faut noter que l'ONU a mis au point un système de tableau de bord des principaux éléments de gestion pour fournir des renseignements analytiques sur les principaux indicateurs de résultats. Quatre groupes d'indicateurs de la qualité de la gestion montrent dans quelle mesure les gestionnaires se conforment aux objectifs établis ou s'en écartent. Le système utilise un code de couleurs pour les indicateurs qui sont mis à jour quotidiennement sur l'intranet pour faire ressortir les aspects sur lesquels une intervention est nécessaire. Pour le suivi des procédures de recrutement, par exemple, un indicateur de couleur rouge signale clairement au gestionnaire que ces procédures ont pris du retard.⁹⁴⁶

La lecture qu'on peut faire de ces outils est que l'évaluation utilise presque les mêmes outils que le suivi. Seule la finalité diffère.

Au Sénégal, ces outils font l'objet d'une application en particulier dans les projets ou programmes de l'Etat financés par les partenaires au développement : BM, FMI, UE, AFDS,

⁹⁴⁵ « Eléments fondamentaux du contrôle de gestion, les tableaux de bord et leurs indicateurs peuvent se révéler précieux pour une évaluation. Ils offrent, en effet, toute une série d'information, en général chiffrées, sur plusieurs aspects » Bruno CARLIER, Christophe Ruprich-ROBERT, Dixit, Op.cit., p. 412.

⁹⁴⁶ [http// intranet. un. Org/MPO](http://intranet.un.Org/MPO).

etc. C'était le cas des différents programmes ou projets qui intervenaient au niveau local : Lux Dev, PADMIR, PAR, etc. L'évaluation de ces projets a combiné plusieurs outils dont les tableaux de bord, les rapports d'évaluation, les différentes techniques de collecte d'informations, etc. En outre, le PNDL a quasiment recours à ces mêmes outils pour mesurer les effets des projets qu'il finance au niveau des collectivités locales. Dans la perspective de l'application de la GAR aux collectivités locales sénégalaises, il suffit seulement de les capitaliser, de les valoriser, et de les consolider pour servir de base à cette réforme.

En somme, il apparaît que la gestion axée sur les résultats repose sur une approche renouvelée fondée sur les résultats. Sa mise en œuvre qui requiert l'assimilation d'un processus méthodologique assez complexe fait appel à une méthode bien élaborée qui exige un degré de technicité élevé quant à sa mise en œuvre.

Cependant aussi sophistiquée soit-elle, cette méthode ne peut être perçue comme une panacée au regard des diverses applications dont elle a fait l'objet dans le système canadien et au niveau des organismes des Nations unies.

En effet, si l'Etat sénégalais peut utilement s'en inspirer dans le cadre d'une démarche axée sur les résultats appliquée aux collectivités locales, il appartient à ces dernières de comprendre en l'espèce, qu'il n'y a pas de « référence unique ». Elles devront l'adapter en fonction de leurs particularités et des attentes qui sont placées en elles par les populations locales. C'est de cette capacité d'adaptation de la démarche que dépendra son succès. De plus, il faudra mettre en œuvre des politiques et stratégies institutionnelles en complément à la méthode de gestion axée sur les résultats (GAR).

SECTION 2

UNE APPROPRIATION RELATIVE DE LA GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS

Pour avoir des garanties de succès dans sa mise en œuvre, la gestion axée sur les résultats doit faire l'objet d'une appropriation par l'ensemble des acteurs des collectivités locales aussi bien ceux évoluant dans la sphère interne que ceux de la sphère externe. Cela est d'autant plus fondamental que la plupart des objectifs poursuivis par la nouvelle gestion publique vise à améliorer ses rapports avec la collectivité publique⁹⁴⁷. A ce propos, diverses stratégies sont développées par les organismes pour instaurer une véritable dynamique de performance dans les différentes parties des programmes ou projets. L'appropriation de la GAR implique également un changement d'attitude par rapport à la conduite des affaires publiques sur plusieurs plans : institutionnel, juridique, financier, etc.

Ce double constat conduit à examiner dans un premier paragraphe les stratégies institutionnelles d'internalisation de la GAR (paragraphe 1) et dans un second la nécessaire adaptation des appareils normatifs et processuels (paragraphe 2).

PARAGRAPHE 1 : LES STRATÉGIES INSTITUTIONNELLES D'INTERNALISATION DE LA GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS

Pour internaliser la GAR au niveau institutionnel, diverses stratégies sont utilisées par les organismes en fonction de leurs spécificités propres, etc. Cette diversité constitue pour le chercheur une richesse et une source de difficulté, tant il serait tenté de vouloir les aborder dans leur intégralité ou s'en limiter à quelques unes seulement. Face à ce dilemme, la solution serait de les aborder suivant leurs points communs.

Ainsi quelque soit la stratégie privilégiée, l'internalisation de la GAR suppose que certaines conditions soient préalablement réunies pour son appropriation par les acteurs. Une fois internalisée, la GAR a besoin d'être consolidée. Ainsi les conditions d'appropriation de la GAR seront analysées dans un premier temps (A), dans un second temps, l'accent sera mis sur sa consolidation au plan institutionnel (B).

⁹⁴⁷ Boubacar Demba BA, Op cit., p.125.

A. Les conditions d'appropriation de la GAR par les acteurs

Pour que la GAR soit bien appropriée, deux conditions doivent être réunies. D'abord, il est nécessaire que les acteurs soient sur le même niveau de compréhension du concept et suffisamment imprégnés de ses réalités. Cela suppose également que l'administration puisse s'adapter aux exigences de performance dictées par cette approche. Cette dernière exige une compréhension partagée sur la GAR (1) et une dualité des formes d'imprégnation administrative de la performance (2).

1. La nécessité d'une compréhension partagée sur la GAR par les différents acteurs

La compréhension partagée sur la GAR est la première étape de son appropriation. Celle-ci doit être l'œuvre de l'administration, des acteurs publics et des citoyens qui sont à la fois les bénéficiaires et les utilisateurs du cadre budgétaire issu de la GAR. Il est important que ces acteurs puissent « comprendre les tenants et les aboutissants du projet et des intérêts qu'ils pourront tirer de la méthode de travail afin d'y adhérer complètement »⁹⁴⁸.

La nécessaire appréhension de la GAR se justifie par la position et le rôle que chacun des acteurs doit assumer au sein de la collectivité locale.

En tant que représentants des populations locales, les acteurs politiques locaux sont chargés de définir les politiques publiques locales et de contrôler leur mise en œuvre. Leurs interventions à travers les programmes et projets de développement, sont principalement orientées vers les citoyens qui en sont les principaux destinataires. Quant à l'administration, elle est tenue de pourvoir à la satisfaction des besoins des usagers, notamment à travers l'amélioration en permanence de la qualité des services rendus aux citoyens⁹⁴⁹. Mais de leur côté les citoyens pris individuellement ou en groupe ne semblent pas davantage s'attribuer un rôle dans la nouvelle gestion publique⁹⁵⁰. Or l'implication des citoyens est une donnée capitale pour la réussite de toute démarche de performance. Sur ce point, H. Hubert Gustave EYE BIYI et M Talahatou GARBA soulignent que

⁹⁴⁸ Xavier BOUCHER, Bernard MELIET, Yache ISSA, « Le cadre budgétaire » dans l'ouvrage intitulé *Démarches locales de performance : Pratiques et enjeux. Principes consacrés par la LOLF, le rôle précurseur des collectivités locales*, p.53.

⁹⁴⁹ Boubacar Demba BA, Op cit., p. 125.

⁹⁵⁰ Ibid.

toute cette démarche aura pour évidemment comme soubassement, la mise en place, au préalable, des plans stratégiques qui seront nécessairement élaborés de façon participative afin de prendre en compte, dans la durée, les besoins réels de développement des populations à la base⁹⁵¹.

Il est par ailleurs nécessaire pour que la GAR puisse être adoptée avec succès que les acteurs s'accordent sur la définition des notions surtout en matière budgétaire et financière. L'élaboration d'un guide ou d'un lexique constitue la voie indiquée pour y arriver. Ainsi, dans le cadre de la LOLF l'Etat français a élaboré différents supports méthodologiques pour accompagner la mise en œuvre de cette réforme. C'est le cas du guide-performance⁹⁵², du guide sur les budgets opérationnels de programme⁹⁵³, etc. Au Canada, le Gouvernement de Québec a adopté une démarche similaire avec la publication de supports sur la gestion axée sur les résultats⁹⁵⁴ et sur la convention de performance et d'imputabilité et sur l'entente de gestion⁹⁵⁵. De même les organismes des Nations unies,⁹⁵⁶ pour éviter les décalages de perception qui pourraient découler de l'usage d'une terminologie et de définitions différenciées pour désigner la GAR, ont eux aussi élaboré un cadre conceptuel clair.

C'est l'objet des documents d'orientation et des rapports techniques que le PNUD a publiés pour faciliter l'introduction de la gestion axée sur les résultats en 1999-2000. Ces documents étaient destinés à aider les praticiens, les partenaires et les décideurs à comprendre les principes de base de la GAR, les outils techniques adéquats pour définir, contrôler, communiquer et évaluer les résultats, ainsi que les indicateurs à appliquer pour suivre les progrès.⁹⁵⁷ Trois documents méthodologiques portaient sur les aspects ci-après de la GAR:

⁹⁵¹ H. Hubert Gustave EYE BIYI et M Talahatou GARBA, « Finances locales et LOLF : la performance jusqu'au niveau décentralisé » dans *LOLF dans tous ses états*, sous la direction de Nicaise MEDE, Op. cit., p. 220.

⁹⁵² République française, Ministère de l'économie et des finances et de l'industrie, Direction de la réforme budgétaire, *la démarche de performance : stratégie, objectifs, indicateurs*, juin 2004, 57 p.

⁹⁵³ République française, Ministère de l'économie et des finances et de l'industrie, Direction de la réforme budgétaire, *Guide pratique de la déclinaison des programmes, les budgets opérationnels de programme*, paris, juin 2005, 84 p.

⁹⁵⁴ Secrétariat du conseil du Trésor, *Guide sur la gestion axée sur les résultats*, Québec, juin 2002, 31 p.

⁹⁵⁵ Secrétariat à la modernisation de la gestion publique, *Guide sur la convention de performance et d'imputabilité et sur l'entente de gestion*, Québec novembre 2000, 15 p.

⁹⁵⁶ En effet, dans ces organismes, la notion de GAR est différemment employée. Au niveau du PNUD, du Fonds des Nations Unies pour la Population (FNUAP), du Programme Alimentaire mondial (PAM) et du Fonds des Nations Unies pour l'Enfance (UNICEF), le terme gestion axée sur les résultats est utilisé, au moment où à l'ONU, on parle de « budgétisation axée sur les résultats », et de « système programmation de gestion et suivi axé sur les résultats » à l'UNESCO. A l'OIT en revanche, on qualifie cette approche de « budgétisation stratégique ».

⁹⁵⁷ *Rapport sur la gestion axée sur les résultats dans le système des Nations unies*, 2004.

principes et concepts généraux, aspects techniques et indicateurs utilisés. Ces documents ont servi de base théorique dans la formation des cadres débutants, en milieu de carrière, ou de rang élevé, principalement dans les bureaux des pays.

Par ailleurs, le Fonds des Nations unies pour la Population (FNUAP) a diffusé une déclaration de politique générale sur la gestion axée sur les résultats, montrant clairement sa signification pour le fonds. Il en est de même pour le Programme Alimentaire mondial, qui a produit en 2003 un guide pratique relatif à la gestion axée sur les résultats pour mieux faire comprendre les notions et les techniques entrant en jeu et la façon de les appliquer au sein de l'organisme.

Dans la commune française de Villeurbanne (communauté urbaine de Lyon), l'appropriation et l'adoption par les acteurs d'une démarche de performance ont eu lieu à travers un discours visant à « développer une culture de résultats en impliquant l'ensemble des acteurs de la gestion locale dans le but de dépenser mieux et d'améliorer l'efficacité de l'action publique ». ⁹⁵⁸ Cela s'est traduit par ailleurs par la réorganisation de son administration et l'application des règles et principes du management à celle-ci. ⁹⁵⁹

A partir de ces exemples, il résulte qu'aussi bien au niveau du système des Nations unies qu'ailleurs, l'adoption d'un document de cadre conceptuel a permis aux acteurs d'être imprégnés de la GAR et d'en avoir une compréhension partagée. Au Sénégal, il est essentiel de parvenir à un consensus sur la terminologie à utiliser et de susciter une compréhension commune de la GAR par les acteurs politiques et les citoyens. Pour cela, on peut s'inspirer de l'exemple des organismes des Nations unies en produisant un document de référence qui en définirait les concepts, les principes de base et préciserait les outils relatifs au suivi et l'évaluation des résultats. Et pour que ce document puisse servir de cadre unique de référence à toutes les collectivités locales, il est essentiel qu'il soit l'émanation d'une structure suffisamment représentative de celles-ci. A cet égard, le Ministère de la gouvernance locale, du développement local et de l'aménagement du territoire, l'UAEL ou le PNDL pourrait jouer ce rôle. Mais quelque soit la structure chargée de cette mission, il est important que les collectivités locales, à travers leurs différentes composantes (les acteurs institutionnels, politiques et les citoyens), participent à l'élaboration et à la validation d'un tel document.

⁹⁵⁸ Laurent ARGENTIERI, « La démarche de performance dans les collectivités locales. L'expérience de la commune de Villeurbanne », *RFFP* n°107, juin 2009, p. 142.

⁹⁵⁹ Voir développements consacrés à la commune de Villeurbanne à la page 351 par rapport à l'application des principes et règles du management à l'administration.

Cette pluralité d'acteurs va conférer une dimension consensuelle au document et favoriser son appropriation et sa mise en œuvre.

Les documents de référence élaborés sur la GAR notamment sur la signification des notions, sur la nomenclature budgétaire, sur la gestion financière, etc., peuvent servir de support à l'information et à la sensibilisation de tous les acteurs de la collectivité locale à travers des réunions, des séminaires avec l'appui ou non d'experts externes.

Du point de vue des aspects financiers de la GAR, des formations peuvent être organisées à l'attention de techniciens, des chefs de service, des directeurs et même des acteurs politiques. A cet égard, les structures des Nations unies offrent un exemple intéressant⁹⁶⁰. En effet, le PNUD a élaboré des supports pédagogiques à tous les niveaux et la formation en ligne est mise à jour chaque année. Il offre tout au long de l'année une formation directe ou en ligne sur la gestion axée sur les résultats en matière de développement. Une formation directe est proposée aux administrateurs en début de carrière ainsi qu'aux cadres supérieurs des bureaux de pays. La formation en ligne à l'intention des administrateurs est assurée depuis plusieurs années avec des variantes pour tous les fonctionnaires, tant sous la forme d'un apprentissage de base que d'une formation spécialisée.

Le FNUAP, quant à lui, organise une série d'ateliers d'initiation au siège et dans les bureaux extérieurs pour permettre aux fonctionnaires de mieux comprendre les principes et les exigences de la GAR ainsi que ses incidences sur le travail. Il a mis en route ce processus après avoir élaboré des stratégies en matière d'apprentissage et de ressource humaine.

Enfin, l'UNESCO a affecté des fonds provenant de son budget de formation globale à des activités destinées aux administrateurs de programme du siège et des bureaux hors siège concernant la formulation de résultats dans le cadre de la GAR ainsi que la gestion du plan de travail. Au cours de l'année 2004, un plan de formation pilote à la GAR a été mis en œuvre sous la forme d'ateliers pratiques, qui sont souvent individualisés en fonction des besoins exprimés par les bureaux et des conditions locales. Un plan d'action pour les années 2004, 2005 concernant la formation a été mis en place pour l'ensemble de l'organisme.

C'est aussi dans ce cadre que s'inscrit la formation sur la gestion axée sur les résultats organisée par la Conférence des Ministres de la Jeunesse et des Sports des Etats et

⁹⁶⁰ *Rapport sur la gestion axée sur les résultats dans le système des Nations unies*, 2004, Op. cit.

gouvernements ayant le Français en Partage⁹⁶¹. C'est aussi dans le même esprit qu'un atelier de formation sur la GAR et son impact sur le rôle du Parlement dans le processus budgétaire a été organisé au Bénin à l'attention des députés les 19 et 20 août 2013⁹⁶². On peut citer en outre le séminaire de haut niveau à l'intention des Décideurs politiques et des Administrateurs du Bénin sur la GAR, tenu les 28 et 30 janvier 2013 à Tanger (Maroc)⁹⁶³. Au Sénégal, les formations axées sur la GAR ne font pas foison, la seule qu'on peut retenir est celle organisée par l'université Gaston Berger de Saint-Louis en août 2015 portant sur le perfectionnement en GAR de ses cadres. Une fois ces formations élaborées et dispensées, il faut ensuite s'assurer, de leur application à tous les niveaux en vue d'une bonne internalisation du processus. Ces formations doivent avoir pour effet de revoir et d'adapter les règles régissant les divers aspects du travail en vue d'institutionnaliser la GAR⁹⁶⁴.

Comme les exemples tirés des organismes des Nations unies l'ont montré, la formation du personnel est un élément essentiel pour garantir une intégration de la GAR à tous échelons et le succès de sa mise en œuvre. Cette formation varie en fonction du niveau des cibles.

Au Sénégal, celle-ci pourrait être prise en charge au niveau local par le PNDL par le biais des ARD ou par autre toute structure. Pour être efficaces, les formations axées sur la GAR devront tenir compte du niveau de compréhension des acteurs pour bâtir des supports pédagogiques adaptés. Ensuite, des ateliers de formation pourront être organisés en faveur des différents acteurs locaux, à savoir les élus locaux, le personnel technique des collectivités locales, les autorités déconcentrées de l'Etat, les citoyens etc. afin de leur expliquer clairement la signification de la GAR, ses principes, ses outils et ses implications à différents niveaux.

Mais l'organisation des séances de formation sur la GAR exige des moyens financiers que les collectivités locales devront intégrer dans leur budget. Et l'Etat pourrait les aider à supporter les frais inhérents à une telle formation grâce à l'octroi d'une subvention spéciale.

En somme, l'appropriation de la GAR par les acteurs politiques, l'administration et les citoyens est un élément essentiel à sa mise en œuvre. Grâce à une compréhension partagée du concept, de ses méthodes, outils et procédures, les acteurs locaux pourront se situer sur le

⁹⁶¹ <http://www.confejes.org/wp-content/uploads/2015/02/formation-en-gestion-axee-sur-les-resultats-decembre-2007.pdf>

⁹⁶² http://www.awepa.org/wp-content/uploads/2013/08/Rapport-GAR-II_RAPPORT-DU-SEMINAIRE.pdf

⁹⁶³ http://www.cafrad.org/Workshops/Tanger28-30_12_13/17_benin.pdf

⁹⁶⁴ Rapport sur la gestion axée sur les résultats dans le système des Nations unies, 2004, Op. cit.

même niveau d'information et contribuer, grâce à leur engagement, à la réussite de sa mise en œuvre. Mais pour que l'appropriation soit pérenne, il est nécessaire que les actions conçues en faveur de l'information, la sensibilisation et la formation s'inscrivent dans la durée afin d'assurer l'enrôlement des nouveaux acteurs.

L'adoption de la GAR se matérialise en outre par une dualité des formes d'imprégnation administrative de la performance.

2. Une dualité des formes d'imprégnation administrative de la performance

Les modes de gestion axés sur la performance, quelle que soit leur forme ou leur appellation, ont en commun, au-delà des aspects budgétaires, de promouvoir des principes de management public tournés vers le pilotage de l'action publique. Dans certains pays, l'objectif de la performance, pour répondre aux difficultés financières a été placé sous l'angle managérial⁹⁶⁵. Cet aspect managérial se manifeste selon Eric Portal à travers une double dimension interne et externe.⁹⁶⁶ La première est fondée sur « la responsabilisation et la conduite du changement » tandis que la seconde est caractérisée par « le pilotage par l'autocorrection ».

Si la mise en œuvre de cette dimension managériale peut se traduire par des applications différentes, son objectif est toujours le même, celui de rendre l'action publique plus performante en s'appuyant sur une administration plus efficace faisant usage de règles et de principes du management. La prise en compte de la dimension managériale au niveau local nécessite une réforme adéquate.

Cette réforme se fera par l'adoption d'une nouvelle forme d'organisation administrative (a) et l'application de principes et règles de management de l'administration (b).

a. L'adoption d'une nouvelle forme d'organisation administrative

« L'option prise pour la gestion par la performance constitue ainsi le cœur de la réforme induite par la LOLF et devra conduire les administrations publiques à réformer leurs organisations et leurs modes de fonctionnement »⁹⁶⁷. Cette affirmation de Nicaise MEDE met

⁹⁶⁵ Errol M TONI, « Crises des finances publiques et démarches de performance : Echos d'ailleurs » dans *LOLF dans tous ses états*, sous la direction Nicaise MEDE, Op. Cit., p 174.

⁹⁶⁶ Voir l'article d'Eric Portal, « Les « LOLF locales » : une approche managériale plus que budgétaire, RFFP , n° 107 p. 207 et suivants.

⁹⁶⁷ Nicaise MEDE, « Rapport introductif. La LOLF : Scénario pour aujourd'hui », dans *LOLF dans tous ses états*, sous la direction de Nicaise MEDE, Op . Cit., p 68.

en exergue le lien qui existe entre la GAR et la réforme de l'organisation des administrations publiques.

Au Sénégal, l'application de la GAR devrait conduire les collectivités locales à réorganiser leur administration. Cette réforme de l'organisation administrative s'impose comme une nécessité pour deux raisons au moins. D'abord la plus part de celles-ci sont dépourvues d'une véritable administration (le cas des nouvelles communes issues des communautés rurales). Ensuite pour celles qui en disposent, celle-ci n'est pas bien structurée (c'est le cas parfois des communes et des départements)⁹⁶⁸. Cette réforme de l'administration locale pourrait s'inspirer de celle appliquée par les collectivités locales françaises engagées dans des démarches de performance.

En effet, en France, l'application des démarches locales de performance s'est manifestée au plan structurel par la mise en place d'un dispositif de pilotage global portant sur une réorganisation de l'administration de certaines collectivités locales. Cela a eu pour effet, dans le département de Rhône, une réorganisation structurelle des services en neuf (9) pôles et cinquante quatre (54) unités territoriales⁹⁶⁹.

De même, la démarche de performance s'est aussi traduite par la mise en place d'un système d'information d'aide à la décision, notamment avec des informations par pôle. C'est ainsi que cinq grands chantiers ont été entrepris par le département de Rhône, en plus de la création d'un observatoire départemental de la performance⁹⁷⁰. Il s'agit :

- 1- d'organisation des données ;
- 2- d'améliorations des tableaux de bords automatisés ;
- 3- d'info centre ;
- 4- de carte et système d'information géographique ;
- 5- de référentiels.

⁹⁶⁸ Cf. développements Point B intitulé « L'inexistence d'une administration performante », paragraphe 1 de la section 1 du chapitre 1 de la première partie, pp. 83 à 93.

⁹⁶⁹ Claude DUCOS-MIERAL, Op. cit. p. 135.

⁹⁷⁰ Selon les propos tenus par Monsieur GOFFINET et Laurent MAZIERE, respectivement Directeur adjoint des services et Directeur des finances et du Budget du département de Rhône, que nous avons rencontrés le 27 mars 2009 à l'hôtel dudit département.

C'est une organisation similaire que la région Rhône Alpes avait mis en place⁹⁷¹. Son administration locale était ainsi structurée en pôles, qui étaient, à leurs tours organisés en directions. Ces directions étaient subdivisées en services et ces derniers étaient éclatés en unités.

En plus, cinq grands chantiers étaient initiés par la région :

- le chantier déconcentration qui vise à mettre des agents dans différents antennes au niveau des départements ;
- le chantier confluence dont l'objectif est de regrouper les services dans un même local ;
- le chantier opus qui cherche à améliorer la gestion ;
- le chantier culture de gestion qui tente de développer les mécanismes juridiques et financiers (formation des agents en matière juridique, administrative et budgétaire) ;
- le chantier de pilotage de tableaux de bord qui a pour ambition de doter chaque direction d'outils de gestion pour améliorer sa performance.

Cependant, la mise en œuvre de cette nouvelle forme d'organisation de l'administration suppose que les collectivités locales disposent de ressources humaines suffisantes, de qualité. Pour cela, il est nécessaire de procéder à des recrutements en fonction des besoins et selon des profils bien définis. C'est cet « enjeu d'anticipation des évolutions à venir » qui a conduit la commune Villeurbanne à aborder le recrutement comme un moyen pour faire évoluer les compétences, développer une approche prospective des emplois et des compétences et anticiper des départs à la retraite des années futures⁹⁷². Ces exemples montrent que l'adoption de la GAR par les collectivités locales va engendrer une nouvelle forme de structuration de l'administration locale. Et cette nouvelle structuration devra non seulement répondre aux exigences de performance mais aussi être adaptée aux réalités des collectivités locales sénégalaises. D'ailleurs, le PNDL pourrait à ce sujet mener une réflexion sur la forme la plus adaptée pour l'organisation administrative locale.

Avec l'adoption de la loi sur la fonction publique locale au Sénégal en 2011 et ses décrets d'application, un pas important vers la réorganisation de l'administration locale a été franchi, même si l'application reste ineffective. Dans cette perspective, il convient de signaler que

⁹⁷¹ Selon les explications qui nous été fournies par Jean Pierre MERCIER, responsable juridique de la région Rhône Alpes, lors de notre de rencontre du 17/03/ 2009 à l'hôtel de département.

⁹⁷² Laurent ARGENTIERI, Op. cit., p.143.

dans le cadre d'une étude commanditée par le PNDL, un organigramme type était défini pour chaque catégorie de collectivité locale (ce qui n'existait pas jusqu'ici) et un profil de poste pour chaque emploi.

La réorganisation de l'administration serait également facilitée par le nouveau mode de recrutement, par voie de concours, introduit par la fonction publique locale.

Cependant, malgré l'existence de facteurs en faveur de cette réorganisation, on note l'existence de sérieuses contraintes. Il s'agit de l'absence de ressources financières suffisantes qui peut constituer un véritable handicap pour le recrutement, au niveau local, de ressources humaines de qualité.

En outre, si la définition d'un modèle d'organigramme présente un avantage celui-ci doit être suffisamment flexible pour être adapté aux besoins spécifiques des collectivités locales.

Enfin, « la mise en place d'une nouvelle forme d'organisation locale tournée vers la performance suppose la prise en compte dans la gestion des ressources humaines au quotidien de tous les agents, quel que soit leur statut, par l'ardente obligation de favoriser le développement des compétences et l'adaptation au poste occupé, par la reconnaissance et la valorisation du travail et de la contribution de chacun à l'amélioration de la qualité du service rendu au public, ainsi que par l'exigence d'amélioration de la qualité de vie au travail ».⁹⁷³

Ces exigences soulignées par Laurent ARGENTIERI exposent en filigrane l'application des principes et règles de management à l'administration.

b. L'application des principes et règles du management à l'administration

L'adoption de la gestion axée sur les résultats par les collectivités locales devra se traduire par l'application des principes et des règles du management à l'administration locale. Ces règles et principes constituent le cadre réglementaire de la gestion de l'action publique.

La mise en œuvre de ces principes et règles impliquera la définition d'objectifs stratégiques et opérationnels (segmentation des politiques publiques), la détermination d'indicateurs de performance et d'évaluation des politiques publiques, enfin la responsabilisation et la conduite du changement par les équipes. Ce changement de cap a également conduit plusieurs administrations à introduire dans leurs procédures de gestion la mesure de l'efficacité, de

⁹⁷³ Ibid.

l'efficience et l'effort d'économie dans le but de piloter les responsabilités qu'elles ont souhaité déconcentrer⁹⁷⁴.

Pour l'application des règles et des principes du management, certaines collectivités locales françaises peuvent servir de modèle à celles sénégalaises.

En effet, en France, bon nombre de collectivités locales sont en avance sur l'Etat dans la mise en œuvre de modes de gestion tournée vers la performance. Déjà en 1990, beaucoup de régions, départements et communes avaient procédé à la segmentation de leurs politiques publiques. Selon Eric Portal⁹⁷⁵, cette segmentation spécifique permet à chaque collectivité locale, à côté de la nomenclature budgétaire obligatoire de présenter et d'exécuter le budget sur la base d'objectifs de réalisations. Elle présente un lien avec la comptabilité budgétaire et favorise ainsi une meilleure lisibilité de l'action publique mise en œuvre.

La segmentation des politiques publiques définies peut être déclinée en programmes eux-mêmes structurés parfois en actions. Il faut rappeler que c'est au niveau des programmes que sont votées les autorisations de programme ou les autorisations d'engagement.

Au delà de ses aspects budgétaires, cette segmentation détermine souvent l'organisation administrative qui est adoptée par la collectivité locale puisqu'à chaque segment correspond un centre de responsabilité ou pôle. Elle permet aussi d'après Eric Portal d'assurer au mieux le « chainage » entre la définition des objectifs, leur réalisation et le suivi des résultats.⁹⁷⁶

En plus de la segmentation de leurs politiques, les collectivités locales françaises ont défini des indicateurs de performance et eu recours à des outils d'évaluation⁹⁷⁷. Tandis que les premiers permettent au risque de caricaturer, d'avoir des visions flash, relativement immédiates dans le temps (échéances annuelles ou infrannuelles des indicateurs) et à vocation de pilotage directement opérationnel, les seconds tendent à apprécier l'action publique dans

⁹⁷⁴ Bernard ABATE, Op. cit., p. 53.

⁹⁷⁵ Eric PORTAL, Op.cit., p. 205.

⁹⁷⁶ Ibid, p. 207.

⁹⁷⁷ Cf. développements de la section 1 du chapitre 2 de la seconde partie de la thèse.

ses effets sur les populations et les territoires et dans une temporalité, toujours pluriannuelle⁹⁷⁸.

Enfin, la mise en œuvre des démarches de performance par les collectivités françaises a conduit à l'adhésion des agents pour faciliter la conduite du changement mais aussi leur responsabilisation. Cette démarche peut se traduire par une contractualisation avec les acteurs de l'action publique sur des objectifs et des ressources dans le moyen terme mais aussi par la reconnaissance de plus de pouvoirs et d'autonomie aux responsables de directions. C'est le cas dans la région de Rhône Alpes et dans le département du Rhône. Dans la ville de Lyon, la responsabilisation des directions s'est accompagnée d'une décentralisation dans le domaine budgétaire⁹⁷⁹ et dans celui de la gestion des ressources humaines. Pour accompagner ce mouvement, des régimes indemnitaires au mérite sont institués afin d'inciter les agents à la performance.

Cette responsabilisation amène à exercer un contrôle permanent⁹⁸⁰ sur les directions en vue de mesurer les réalisations effectuées par rapport aux objectifs fixés. C'est ainsi que dans la commune de Villeurbanne de nombreux audits ont été diligentés au sein des services mettant en lumière l'efficacité et l'efficience des services et politiques menés. Les résultats sont ainsi transmis à la Direction générale pour que des mesures globales soient définies et impulsées⁹⁸¹.

Ces exemples montrent comment des collectivités locales françaises ont mis en œuvre les principes et les règles du management dans l'administration. Sans aucun doute, les collectivités locales sénégalaises pourraient s'en inspirer, mais elles auront besoin de les adapter aux réalités et aux particularités de leurs administrations respectives. L'essentiel est que ces principes et règles permettent à l'administration locale d'être plus performante dans la réalisation des missions et des objectifs à réaliser. Mais la réussite de la mise en œuvre de la GAR aussi dépend de sa consolidation au plan institutionnel.

⁹⁷⁸ Eric PORTAL, Op.cit. pp. 210-211.

⁹⁷⁹ Les directions sont responsabilisées dans le domaine des dépenses.

⁹⁸⁰ Ce contrôle se fait tous les mois à la mairie de Lyon selon une des responsables qu'on a rencontrée le 18 /03/2009 à l'hôtel de ville de Lyon, en l'occurrence Christel QUEYROUX.

⁹⁸¹ Laurent ARGENTIERI, Op.cit., p.143.

B. La consolidation de la GAR au niveau institutionnel

En plus d'être bien appropriée par les acteurs politiques, les citoyens et l'administration, la GAR a aussi besoin d'être consolidée au niveau institutionnel. Cet ancrage institutionnel exige dans la pratique deux autres conditions : la création d'une structure institutionnalisée chargée de superviser la mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats (1), et la mise en place de stratégies de gestion des connaissances (2).

1. La création d'une structure institutionnalisée chargée de superviser la mise en œuvre de la GAR

Dans la plupart des organisations qui appliquent la GAR, la tendance est à la création d'une structure institutionnalisée chargée de superviser sa mise en œuvre. Les organismes des Nations unies n'échappent pas à cette logique.

Au PNUD, c'est un Comité directeur (associant le bureau de gestion, le groupe d'appui aux opérations et le bureau de l'évaluation) qui a été chargé de veiller sur la cohérence des mesures prises pour introduire la GAR, y compris l'élaboration du premier plan de financement pluriannuel (2000-2003). Au PAM, une nouvelle Division de la gestion axée sur les résultats, relevant directement du Directeur exécutif a été créée en 2003 pour dynamiser l'application et veiller à l'harmonisation et à la cohérence de ce processus.

De même, un nouveau bureau chargé de la gestion axée sur les résultats, rattaché au bureau du Directeur exécutif, a été créé en 1999 au FNUAP. Ce bureau a pour tâche de coordonner la mise en place de la GAR au sein l'organisme, ainsi que l'élaboration du plan de financement pluriannuel. C'est une expérience analogue qui a été tentée en 1990 à l'ACDI avec la création d'un service voué à la gestion axée sur les résultats au sein de la Direction de l'examen du rendement. Ce service a contribué à l'adoption au sein de l'Agence d'une méthode unifiée, davantage axée sur cet aspect et a renforcé l'application de la gestion axée sur les résultats comme principal outil de gestion.⁹⁸²

⁹⁸² Voir la gestion axée sur les résultats à l'ACDI : *Guide d'introduction aux concepts et aux principes*, Direction générale de l'examen et du rendement, janvier 1999.

Dans le département de Rhône, engagé lui aussi dans une démarche de performance, c'est une structure d'accompagnement qui a été créée : l'observatoire départemental ⁹⁸³ de la performance.

L'observatoire est un service créé en 2005 auprès du Directeur général pour structurer l'observation et apporter une aide au pilotage. Ses missions s'inscrivent dans les différents champs concourant au développement de la performance à savoir:

- développer et structurer l'observation ;
- analyser et évaluer les actions, programmes et politiques ;
- construire des outils de pilotage ;
- assurer la veille et la prospective.

Les dix professionnels de cette équipe pluridisciplinaire (statistiques, santé, social, droit, finance, audit, évaluation, informatique) ont choisi comme principes de travail : le partenariat avec tous les services, des interventions en transversalité, le développement de compétences des agents en matière d'observation, de maîtrise et de responsabilité.

L'observatoire répond aux besoins de l'institution en outils de pilotage parmi lesquels se trouvent :

- ✓ la définition d'indicateurs selon une méthode travail rigoureuse et participative, avec mobilisation des services et des acteurs de terrain (réseau des référents), communication renforcée, production d'indicateurs d'activités et de pilotage ;
- ✓ la mise en place de tableaux de bord : 18 tableaux mensuels départementaux sont désormais produits automatiquement (...)
- ✓ la production d'outils d'informations qui complètent les travaux statistiques avec des notes thématiques, des cartes thématiques (atlas) ;
- ✓ un appui méthodologique pour aider les services qui le demandent dans leurs projets d'élaboration de schémas départementaux, de construction d'outils de gestion ;
- ✓ des travaux d'audits et d'évaluation.

De telles structures, se sont révélées très utiles pour familiariser les organismes en question avec la gestion axée sur les résultats ou avec la démarche de performance dans les collectivités locales françaises.

⁹⁸³ Claude DUCOS-MIERAL : « La démarche de performance dans les collectivités territoriales. L'expérience du Département du Rhône », *RFFP* n°107, juin 2009, pp. 131-136.

Au Sénégal, l'application de la GAR rendrait nécessaire la mise en place par les collectivités locales d'une structure chargée de superviser sa mise en œuvre. A ce propos, plusieurs formules sont envisageables pour sa création. La première pourrait consister à créer au niveau de chaque collectivité locale un service ou une direction chargé(e) de superviser la mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats. Cette structure aurait pour compétence de s'occuper de tout ce qui concerne la GAR, notamment de sa mise en œuvre. Une autre option serait de loger cette structure au niveau des ARD. L'avantage d'une telle solution est qu'elle fournit une vision transversale de l'application de la GAR au niveau local en même temps qu'elle permet de réaliser des économies d'échelle sur le plan financier. Mais la limite de cette option est que l'ARD ne dispose pas actuellement de personnel suffisant et n'est pas représentée au niveau des départements. Une autre alternative serait de créer dans chaque département un observatoire chargé de superviser la mise en œuvre de la GAR. Cet observatoire serait composé des représentants de chaque collectivité locale au niveau du département, des services départementaux, de l'ARD, etc. Cette solution est intéressante, mais peut présenter des difficultés dans la mise en œuvre, compte tenu de sa composition hétéroclite.

Avec l'entrée en vigueur ⁹⁸⁴ du statut du personnel des collectivités locales, qui favorisera certainement la mise en place d'une administration au niveau de chaque échelon de collectivité locale, la meilleure option serait de privilégier la création d'un service chargé de superviser la mise en œuvre de la GAR au sein de chaque collectivité locale. Cette solution a l'avantage de la proximité et de l'efficacité. Les stratégies de gestion des connaissances doivent aussi présenter des opportunités pour la consolidation de la GAR.

2. Les stratégies de gestion des connaissances

La notion de gestion des connaissances est consubstantielle à la GAR. Elle n'a pas encore fait l'objet d'une définition unanime, mais les corps de contrôle des inspecteurs des Nations unies la définissent comme « le processus systématique consistant à recenser, à emmagasiner et à partager des connaissances susceptibles d'être mises à profit pour améliorer les résultats »⁹⁸⁵. Certains organismes comme le PNUD la qualifient de mode de gestion « en apprentissage

⁹⁸⁴ Cela a été programmé à plusieurs reprises par l'Etat et reporté. D'abord en 2012 puis en 2015 et à présent 2017.

⁹⁸⁵ *Rapport sur la gestion axée sur les résultats dans le système des Nations unies*, 2004, Op. cit.

permanent ». De façon plus simple, on pourrait les définir comme un système de gestion et de valorisation des leçons apprises.

En effet, les connaissances représentent un atout précieux et une force de prise de décision d'où la rentabilité d'investissement mûrement préparée dans ce domaine. La gestion des connaissances est un outil précieux qui permet de réduire les coûts, d'améliorer les procédures, d'envisager les problèmes selon les méthodes systématiques (en fondant les décisions sur des données et non sur des hypothèses, en utilisant des outils solides pour traiter les données et parvenir à des conclusions), de tirer parti de l'expérience interne et externe, actuelle et antérieure (sans avoir à « réinventer la roue ») et de recenser les meilleures pratiques, autant de facteurs⁹⁸⁶.

C'est précisément pour ces avantages qu'aujourd'hui la gestion des connaissances est généralement appliquée comme un outil essentiel d'aide permettant de renforcer et d'étayer ce mode de gestion (GAR) avec comme objectif final de rendre plus efficace ces structures et d'en améliorer leur fonctionnement.

Vu que la GAR et la gestion des connaissances nécessitent des systèmes appropriés de gestion d'informations, les organismes qui entendent les mettre en œuvre doivent élaborer une stratégie à long terme relative aux technologies de l'information qui prennent en compte les synergies entre les deux méthodes⁹⁸⁷.

Dans les collectivités locales sénégalaises, les stratégies de gestion des connaissances devraient mettre à profit le savoir en vue d'atteindre efficacement les objectifs fixés. Les liens et les synergies entre les notions de gestion axée sur les résultats et la gestion des connaissances devraient être mis en évidence pour instaurer un climat institutionnel favorable à la création de solides mécanismes de partage permettant de tirer parti des enseignements (tant positifs que négatifs).

La mise en œuvre de cet outil se déroule suivant plusieurs étapes. La première consiste à définir le volume, le type et la structure des connaissances et des compétences requises (connaissances techniques, technologie de l'information etc.) en fonction de sa mission, des

⁹⁸⁶ Ibid.

⁹⁸⁷ Ibid.

mandats connexes ainsi que de l'expérience acquise. Par le biais de ce processus, il faudra déterminer quels sont les besoins des parties intéressées en termes de connaissances et d'informations en sus des besoins internes.

Il faut préciser que l'équipement de systèmes informatiques qui facilitent la mise en lien des connaissances est un préalable indispensable à la mise en place de toute stratégie de gestion des connaissances en même temps qu'il contribue à une application efficace de la GAR.

Il est essentiel que le personnel enregistre et signale, à tous les niveaux, les innovations et les meilleures pratiques. De surcroît, les innovations qui entraînent un gain d'efficacité ou d'économie devraient non seulement être encouragées, mais également consignées dans les rapports d'évaluations individuels et portées au crédit de l'intéressé.

Les connaissances peuvent être explicites (données, manuels, règles et directives, procédures etc.) ou implicites/tacites (connaissances non consignées par écrit, et partant largement inexploitées) : il est essentiel que les collectivités locales établissent une stratégie bien claire et d'assurer une bonne gestion du savoir visant à emmagasiner, regrouper, codifier et structurer les connaissances de façon à pouvoir les mettre en commun et les diffuser au niveau interne comme à l'extérieur.

A cet égard, il faut souligner que le PNUD a mis au point une stratégie de gestion des connaissances et consacré beaucoup d'attention à sa mise en œuvre. La Banque mondiale a d'ailleurs eu largement recours à la gestion du savoir dans ses activités. Ces deux institutions sont devenues des organisations en « apprentissage permanent ».

Le plan de financement 2004-2007 élaboré par le PNUD fut un bon exemple de la façon dont celui-ci tire les leçons des résultats obtenus. Ce plan a été établi au cours d'une période de 18 mois, durant laquelle divers aspects des activités réalisées au cours de la période 2000-2003 ont été systématiquement analysés à tous les niveaux ; l'environnement extérieur et la demande des pays pour 2004-2007 ont été pris en considération avant l'achèvement du plan et son approbation par le Conseil d'administration. Se fondant sur cet apprentissage institutionnel, le PNUD considère désormais le nouveau plan de financement pluriannuel comme son principal instrument de politique générale et de référence en matière de gestion stratégique.

En somme, la gestion des connaissances est une donnée fondamentale dans l'application de la gestion axée sur les résultats. C'est pourquoi, les collectivités locales doivent lui accorder une importance particulière en mettant en place des stratégies appropriées. Tout étant adaptées au

contexte local, celles-ci doivent contribuer à améliorer leur efficacité dans la mise en œuvre de la GAR. Cette mise en œuvre implique une nécessaire adaptation des appareils normatifs et processuels.

PARAGRAPHE 2 : LA NÉCESSAIRE ADAPTATION DES APPAREILS NORMATIFS ET PROCESSUELS

En tant que nouvelle forme de gestion de l'action publique, la GAR engendre un changement d'optique sur le plan financier, comptable et des procédures. Ces changements doivent se matérialiser à travers des réformes pour adapter les appareils normatifs et processuels. Ainsi, la réforme des normes financières et comptables (A) sera d'abord analysée puis celle des procédures (B).

A. La réforme des normes financières et comptables

L'administration joue un rôle essentiel dans la mise en œuvre des modes de gestion axée sur la performance. Le succès ou l'échec des politiques publiques dépendra entièrement de la performance ou non de l'administration. Cela explique le fait que presque partout la mise en œuvre de cette approche s'accompagne d'une réforme de l'administration. C'est le cas des organisations des Nations unies mais aussi de certaines collectivités locales françaises.

L'étude de la réforme des normes financières et comptables dans le cadre de la GAR passe par celle de l'évolution du budget local (1) et de l'adaptation de la gestion comptable (2)

1. L'évolution du budget local

La maîtrise des finances publiques est l'une des finalités essentielles poursuivies par la GAR. Sur ce point, Henri GUILLAUME et Alii, parlant des gestions par la performance, déclarent « pour l'essentiel, elles visaient à maîtriser les dépenses et les déficits publics, améliorer la qualité des services publics et l'efficacité des politiques publiques, rendre plus transparente l'action de l'administration et renforcer le contrôle démocratique sur la gestion publique »⁹⁸⁸. Ainsi, l'application de la GAR aussi bien au niveau central que local se traduit par l'introduction de changements notoires dans la conduite de l'élaboration et de l'exécution du budget. La LOLF en France est un exemple illustratif des ces changements au plan budgétaire. Avec la loi des finances de 2006, le budget de l'Etat est réorganisé selon une logique de résultat. « L'une des principales novations réside dans la description des politiques

⁹⁸⁸ Henri GUILLAUME et Alii, *Gestion publique : l'Etat et la performance*, Paris, Presse de Sciences po et Dalloz, 2002, p. 32.

publiques où on met désormais l'accent sur la finalité des crédits votés, en leur assortissant des objectifs en termes de résultats attendus »⁹⁸⁹. La LOLF réforme les modalités d'élaboration et de vote du budget de l'Etat avec une nouvelle structuration de la présentation budgétaire. Selon la nouvelle nomenclature budgétaire adoptée⁹⁹⁰, le budget de l'Etat est structuré en missions, programmes et actions. Les missions correspondent aux politiques publiques définies par l'Etat. La mission constitue l'unité de vote des crédits et regroupe un ensemble de programmes relevant le cas échéant de ministères distincts. Les programmes sont la déclinaison des politiques publiques. Ainsi, Le programme marque « le passage d'une culture de moyens à une culture de résultats »⁹⁹¹. Chaque programme correspond à un ensemble cohérent d'actions confié à un responsable, désigné par chaque ministère concerné, appelé responsable de programme. Les actions, quant à elles, détaillent les finalités des programmes. L'action informe sur la destination des crédits votés. Au niveau des actions, les dépenses sont prévues et suivies en exécution à titre indicatif.

Un tel cadre budgétaire offre une meilleure lisibilité sur les moyens mis en œuvre à chaque niveau (missions, programmes, actions) pour l'atteinte des différents objectifs et permet d'assurer le pilotage des moyens et de mesurer les résultats opérationnels à partir d'indicateurs de performance⁹⁹².

Dans d'autres pays d'Afrique (Afrique du Sud, Maroc, Bénin, Cameroun, la Tunisie etc.), la mise en œuvre de la GAR se traduit par l'adoption d'un cadre de programmation budgétaire pluriannuelle, le Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) qui fixe le canevas d'élaboration des budgets de programmes. En tant qu'outil de gestion des finances publiques, le budget de programme procède à une volonté de rationaliser la dépense publique à travers une nouvelle forme de présentation de la loi de finances, fondée sur le programme. Le budget-programme organise les choix budgétaires autour des politiques publiques, compare les coûts et les résultats des programmes et n'en retient que les plus efficaces par rapport aux

⁹⁸⁹ Olivier LANDEL, édito de l'ouvrage intitulé *Démarches locales de performance : Pratiques et enjeux. Principes consacrés par la LOLF, le rôle précurseur des collectivités locales*, Groupe Caisse d'Epargne et Communautés urbaines de France, 111p.

⁹⁹⁰ Voir loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances en France.

⁹⁹¹ Michel BOUVIER, « La loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances », AJDA n°10, 2001, P 878.

⁹⁹² Xavier BOUCHER, Bernard MELIET, Yache ISSA, , Op.cit., p. 54.

priorités⁹⁹³. Comme la LOLF, le budget-programme se fonde sur une logique de résultat et se caractérise par un cadre budgétaire rénové et des règles d'élaboration, de présentation et d'exécution différentes de celles du budget classique.

Cependant, il convient de signaler que la GAR peut engendrer au plan budgétaire des changements différents au niveau local. Les collectivités locales françaises présentent un exemple illustratif.

Malgré l'adoption de la LOLF en 2001, les collectivités locales françaises, engagées dans des démarches de performance depuis 1994⁹⁹⁴, ont su garder intactes leurs pratiques dans le domaine budgétaire. Pourtant, le débat n'a pas manqué de poser la question de savoir s'il fallait étendre ou non la LOLF aux collectivités locales. Même si pour l'instant le débat y afférent n'est pas définitivement clos, le rapport au Gouvernement présenté par Alain LAMBERT et Didier MIGAUD, en 2006, semble au moins trancher la discussion en considérant qu'une « LOLF locale » serait inopportune⁹⁹⁵. Ils y indiquent par ailleurs que « l'Etat est perçu comme n'ayant guère de leçons à donner aux collectivités locales en matière de gestion financière. Il n'est pas donc attendu sur le terrain de la prescription, mais celui de l'animation, de la mutualisation et de la synthèse pour faire progresser les collectivités dans deux domaines : l'efficacité de la dépense et de la qualité de la comptabilité ».

Cette position explique le décalage entre les règles budgétaires tirées de la LOLF et les pratiques observées par les collectivités locales en matière de gestion financière. Si le budget de l'Etat repose sur une structuration par missions/programmes/actions, celui des collectivités locales garde sa présentation habituelle en section, chapitre et article. Le budget local continue d'être voté par nature ou par fonction. Lorsque le budget est voté par nature, il est complété d'une présentation fonctionnelle et vis versa. Le CGT prévoit également que les collectivités territoriales puissent voter les crédits par chapitre ou par article.

⁹⁹³ Parfait N SIKI, Réforme : « Le budget programme dans tous ses états –perspectives : 25% du budget 2013 pour les salaires des fonctionnaires », Repères, Yaoundé, 21 novembre 2012. Voir également Armelle Georges, OMS, « élaboration du budget-programme, histoires et limites », Actualité et dossier en santé publique n°3 juin 1993.

⁹⁹⁴ Voir Serge SALASCA, «LOLF et systèmes d'information financière territoriaux : le rôle précurseur des collectivités locales » dans *Démarches locales de performance : Pratiques et enjeux. Principes consacrés par la LOLF, le rôle précurseur des collectivités locales*, Groupe Caisse d'Épargne et Communautés urbaines, Op. cit., p.36.

⁹⁹⁵ Voir rapport LAMBERT, MIGAUD, Op. cit., p. 7.

Même si les modalités de présentation du budget local apportent une prise en compte de la pluri annualité par le biais des autorisations de programmes et des crédits de paiements⁹⁹⁶, les procédures d'exécution des budgets locaux demeurent enfermées dans une rigidité qui n'offre pas la même latitude que celle accordée au gestionnaire de programme dans la LOLF. Ces différences méritent d'être nuancées d'après Renaud ROUSSELLE qui tente d'établir une cohérence entre les règles et principes appliquées par les collectivités locales et les fondamentaux de la LOLF⁹⁹⁷. Mais il faut souligner que dans la pratique, cette correspondance entre la LOLF et les règles et principes appliqués par les collectivités locales n'est pas parfaite. C'est pourquoi des préconisations sont faites dans le sens de créer les conditions de mise en œuvre optimale de la LOLF dans les collectivités locales⁹⁹⁸. Le rapport au Gouvernement présenté par LAMBERT et MIGAUD avait également fait un ensemble de propositions tendant à accompagner l'application des démarches de performance dans les collectivités locales françaises en levant les obstacles normatifs. Cette réforme devrait s'opérer notamment par le droit donné aux collectivités locales qui le souhaiteraient de voter et d'exécuter leur budget et leur compte administratif dans la nomenclature « lolfienne », d'adapter les nomenclatures fonctionnelles selon une logique missions, programmes, actions. Ainsi, on tend vers une réforme du cadre budgétaire local à travers l'extension progressive des règles et principes de la LOLF aux collectivités locales engagées dans des démarches de performance. C'est à une évolution similaire que l'application de la GAR devrait conduire les collectivités locales sénégalaises. Le premier changement devra porter sur le passage d'un budget de moyens, comme c'est le cas actuellement, à un budget de résultats. Ce changement va se matérialiser par la définition d'objectifs à atteindre, la détermination d'indicateurs de performance et un contrôle plus poussé axé sur l'atteinte des résultats. On estime que le budget local devrait par ailleurs changer de structuration. Ainsi la présentation actuelle, par nature, fondée sur la section, le chapitre et l'article devrait disparaître pour laisser la place à une autre formulation basée sur les missions, les programmes et les actions. Cette nouvelle

⁹⁹⁶ Cf. loi relative à l'Administration Territoriale de République.

⁹⁹⁷ Renaud ROUSSELLE, « Transposition/application de la LOLF : Démarche de cohérence et pragmatisme des collectivités locales » dans l'ouvrage intitulé *Démarches Locales de performance : Pratiques et enjeux. Principes consacrés par la LOLF, le rôle précurseur des collectivités locales*, Groupe Caisse d'Épargne et Communautés urbaines, Op. cit., pp. 9 à 17.

⁹⁹⁸ Cf. Xavier BOUCHER, Bernard MELIET, Yache ISSA, « Le cadre budgétaire » dans l'ouvrage intitulé *Démarches Locales de performance : Pratiques et enjeux. Principes consacrés par la LOLF, le rôle précurseur des collectivités locales*, Op. Cit., pp. 50-61.

structuration budgétaire permettrait aux citoyens d'avoir une meilleure lecture du budget pour être informés de la destination des ressources à mobiliser. Ainsi, « l'un des apports de l'application de la LOLF aux collectivités locales pourrait ainsi résider dans l'accroissement de la lisibilité de l'action locale vis-à-vis des parties prenantes internes et externes, et notamment des acteurs économiques »⁹⁹⁹.

En outre, la logique du budget de moyens mis en œuvre par les collectivités locales sénégalaises et le schéma budgétaire local n'offrent quasiment aux populations locales aucune possibilité d'influer sur la détermination des priorités du budget local. Les débats d'orientations budgétaires, espace de discussions et de dialogue entre les conseils locaux et les populations autour des préoccupations majeures à prendre en compte sous forme d'orientations budgétaires, se tiennent en l'absence de celles-ci. Cela laisse le champ libre aux conseils locaux pour définir eux-mêmes les orientations sans s'assurer de leur adaptation aux besoins exprimés par les populations locales. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant de noter souvent un décalage entre le budget et les préoccupations locales. Par ailleurs, les populations locales ignorent totalement à quels objectifs répond le budget, surtout que dans la plupart des cas, aucun objectif n'est assigné à celui-ci. Elles ignorent aussi la destination de l'argent tant la formulation du budget est parfois vague et imprécise. C'est le cas, par exemple du chapitre 509 « dépenses diverses », pour lequel la destination des crédits n'est pas précisée. Ce chapitre permet de prendre généralement en charge les dépenses imprévues de la collectivité locale, notamment les menues dépenses.

Enfin, les populations ne disposent d'aucun moyen de contrôle sur le budget local. En d'autres termes, elles n'ont pas la possibilité de vérifier si les actions programmées ont été réalisées ou si celles qui sont réalisées correspondent à ce qui était prévu dans le budget. D'ailleurs, toute volonté de contrôle se heurterait à un ensemble d'obstacles résidant dans l'absence de définition préalable d'objectifs, et d'indicateurs. Les difficultés d'accès au budget local constituent un autre obstacle.

L'application d'un budget axé sur les résultats permettrait sans doute de mettre fin à toutes les limites notées actuellement en favorisant une participation plus active des populations locales à la définition des orientations budgétaires et au contrôle citoyen à travers une meilleure compréhension du budget et un accès plus effectif aux informations budgétaires. C'est en ce

⁹⁹⁹ H. Hubert Gustave EYE BIYI et M Talahatou GARBA, « Finances locales et LOLF : la performance jusqu'au niveau décentralisé », *LOLF dans tous ses états*, sous la direction de Nicaise MEDE, Op.cit., p. 218.

que propose Hubert Gustave H. EYE BIYI et M Talahatou GARBA qui soulignent : « en outre, la LOLF pourrait être un moteur dans la création et l’implantation d’un système de gouvernance locale axée sur la participation et l’implication des acteurs locaux dans la mise en œuvre du développement urbain »¹⁰⁰⁰. De plus, l’application d’un budget axé sur les résultats contribuerait aussi à la rationalisation des ressources financières locales par une meilleure efficacité de la dépense publique et une plus grande transparence dans la gestion financière. Cela apparaît comme une exigence de bonne gouvernance que les collectivités locales sénégalaises devront satisfaire compte tenu des contraintes budgétaire et financière qui pèsent sur elles et de « la nécessité de mieux restituer à l’électeur-contribuable-citoyen les résultats et le coût des politiques publiques ainsi mises en œuvre »¹⁰⁰¹.

Ce changement de paradigme budgétaire et financier s’impose comme un tournant incontournable pour les collectivités locales sénégalaises, du moins pour celles qui présentent une certaine envergure, à la lumière de l’environnement national¹⁰⁰² et sous régional marqué par l’application de CDMT dans beaucoup d’Etats (cf pays cités ci-dessus) et au niveau de l’UEMOA par l’harmonisation du droit budgétaire local à travers l’adoption d’un régime financier¹⁰⁰³, d’une nomenclature budgétaire et d’un plan comptable des collectivités territoriales relevant dudit espace communautaire.

En attendant que le cadre législatif et réglementaire se prête à l’application d’un budget axé sur les résultats, les collectivités locales sénégalaises peuvent s’inspirer de leurs homologues français en initiant des démarches de performance. Mais pour l’instant aucun indice n’indique que les collectivités locales vont dans ce sens. D’abord en raison de la faible capacité d’action

¹⁰⁰⁰ Ibid.

¹⁰⁰¹ Pour emprunter l’expression utilisée par Guy LAFETTE dans son éditorial à l’ouvrage intitulé *Démarches Locales de performance : Pratiques et enjeux. Principes consacrés par la LOLF, le rôle précurseur des collectivités locales*, Groupe Caisse d’Epargne et Communautés urbaines, Op. cit., p.3.

¹⁰⁰² Le Gouvernement du Sénégal a initié, entre 2003 et 2005, l’application de CDMT sectoriels par objectifs dans le domaine la Santé et de l’Education, qui sera ensuite étendu à l’Environnement et à la Justice. « Toutefois l’élaboration des budgets par objectifs s’est jusqu’ici faite parallèlement à l’approche traditionnelle de préparation du projet de loi de finances qui organise la préparation et l’exécution du budget de l’Etat. Elle n’a pas changé le cadre législatif et réglementaire et les modes d’arbitrages dans les crédits de fonctionnement et d’investissement des ministères de l’Education et de la Santé, les orientations convenues dans les programmes sectoriels servant de base de budget, notamment en termes de crédits alloués aux deux secteurs », Ministère de l’Economie et des Finances, Centre d’Etudes de Politiques pour le Développement (CEPOD), *Réforme du Système budgétaire au Sénégal*, Dixit. Il est prévu au Sénégal l’application du cadre budgétaire harmonisé de l’UEMOA en 2017.

¹⁰⁰³ Voir Directive n°1/2011/CM/UEMOA portant régime financier des collectivités territoriales de l’UEMOA.

de la plupart des exécutifs locaux, liée à un manque de formation¹⁰⁰⁴, ensuite du noyautage politique¹⁰⁰⁵ subi de la part du parti au pouvoir qui les empêche d'assurer librement leur autonomie en s'affranchissant de l'influence politique étatique.

Pour instaurer cette dynamique de performance budgétaire et financière au niveau local, il est important que les collectivités locales soient accompagnées par l'Etat à travers la mise en place d'un dispositif incitatif ou par les ONG à travers des séances de sensibilisation et de formation sur la gestion axée sur les résultats.

En plus des changements qu'elle induit en matière budgétaire et financière, la GAR vise également à améliorer la qualité de la comptabilité locale. C'est tout l'objet de l'adaptation de la gestion comptable.

2. L'adaptation de la gestion comptable

On peut noter avec Jean Luc ALBERT que les règles de la comptabilité publique « ont pour objet de décrire et de d'encadrer l'exécution des budgets et, plus généralement, des opérations financières publiques »¹⁰⁰⁶.

Avec la réforme budgétaire introduite par la loi organique relative aux lois des finances du 1^{er} août 2001, l'organisation de la gestion budgétaire et comptable de l'Etat français a subi une profonde mutation avec comme finalité la production de comptes réguliers, sincères qui donnent une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière, conformément à l'art 27 de la LOLF.

La LOLF a prévu une triple comptabilité : la comptabilité générale en droits constatés, la comptabilité budgétaire et la comptabilité analytique.

Le principe de la constatation des droits et obligations veut, en effet, que les opérations financières soient rattachées à leur exercice de naissance indépendamment du moment de leur

¹⁰⁰⁴ Cf. Point 1 du A du paragraphe 2 de la section 2 du chapitre 1 de la thèse, consacré au problème de la formation des élus.

¹⁰⁰⁵ Ce noyautage politique s'explique par le fait que c'est le parti au pouvoir qui désigne la liste de ses représentants à l'élection locale. C'est aussi le parti au pouvoir qui indique, après l'élection locale, aux élus la personne à investir pour le poste de maire ou de président de conseil départemental. Ce lien organico-politique explique que les élus locaux, dans les collectivités locales où le parti au pouvoir est majoritaire, sur toutes les questions importantes se réfèrent au parti avant de se décider. Cela voudrait dire que ces collectivités locales ne prendraient aucune initiative pour la mise en place des démarches de performance sans l'autorisation préalable du parti au pouvoir.

¹⁰⁰⁶ Jean Luc ALBERT, *Finances publiques*, 8^e édition, Dalloz, 2013, p 104.

paiement ou de leur encaissement¹⁰⁰⁷. La méthode des droits constatés, répandue dans la plupart des pays de l'OCDE, s'oppose à celle des paiements¹⁰⁰⁸ qui comptabilise une transaction au moment de l'encaissement ou du décaissement des fonds¹⁰⁰⁹. Elle

implique de constater au moment où ils deviennent certains, des « droits constatés » (une créance acquise, un service fait, une créance, une dette) en rattachant donc à l'exercice des produits non encaissés et les charges non encore payées et symétriquement, en excluant les charges et les produits payés et encaissés d'avance (dettes ou créance de l'exercice suivant), ce qui permet de donner une vue sincère des mouvements plus intervenus dans la situation financière »¹⁰¹⁰.

Fortement enrichie, la comptabilité générale dite en droits constatés apporte une vision patrimoniale de l'Etat. Il ne s'agit pas seulement de savoir ce que l'Etat a dans ses caisses à un moment « T » mais d'apprécier ce que sont ses biens, dettes et les engagements qu'il peut être amené à honorer afin de mieux appréhender la situation à moyen /long terme des finances publiques. La comptabilité générale en droits constatés décrit ainsi ce que l'Etat contrôle (terrains, immeubles, routes, créances, stocks, logiciels), ce qu'il doit (les dettes) et ce qu'il peut être amené à payer dans le futur comme les charges à payer, les provisions ou encore les engagements hors bilan (retraite des fonctionnaires) par exemple¹⁰¹¹.

La comptabilité budgétaire de caisse permet de piloter le solde budgétaire (ce qu'il y a en caisse jusqu'au 31 décembre) et de suivre l'état de la disponibilité des crédits en un moment donné.

En tant qu'outil de gestion interne, la comptabilité analytique fournit des informations sur les coûts des actions et détermine la contribution de chaque facteur à la formation des coûts.

Parmi ces trois systèmes de comptabilité mis en place par l'Etat dans le cadre de LOLF, François ECALLE¹⁰¹², estime qu'il y en a un qui coûte cher et qui ne sert quasiment à rien, faisant allusion à la comptabilité générale en droits constatés. Cette comptabilité est « de

¹⁰⁰⁷ Dieudonné Maurice ADJAH, Wadoud. M. LAWANI, « La comptabilité à l'heure de la constatation des droits et obligations », dans *LOLF dans tous ses états, sous la direction de Nicaise MEDE*, Op. Cit., p. 134

¹⁰⁰⁸ La méthode de paiement est aussi désignée sous le vocable de « système de gestion ». Elle fut appliquée en un moment par le Sénégal avant d'être substitué à celui de l'exercice actuellement en cours.

¹⁰⁰⁹ Consulter Droits constatés (budgétisation et comptabilité publiques sur droits constatés) sur <http://www.oecd.org/fr/gov/budgetisation/droitsconstatesbudgetisationetcomptabilitepubliquessurlabasedesdroitsconstates.htm>

¹⁰¹⁰ Jean Luc ALBERT., Op.Cit., p. 105.

¹⁰¹¹http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance-publique/files/documents/gestion_publicue/GBCP/decret/GBCP_acteurs_gestion_budgetaire_comptable-241012.pdf

¹⁰¹² François ECALLE, « Les outils de gestion et les performances de l'Etat », *revue pouvoirs locaux n°120, les cahiers de la décentralisation*, http://urbanisme.u.pec.fr/servlet/com.univ.collaboratif.util.LectureFichiergw?ID_FICHER=1259768689732.

trop »¹⁰¹³, dans la mesure où les données qu'elle produit ne sont généralement pas utilisées par les gestionnaires qui font plutôt recours à la comptabilité budgétaire, plus facile à appliquer, et plus en adéquation avec le budget voté¹⁰¹⁴. Même si cette appréciation est juste, elle ne peut remettre en cause la légitimité de la comptabilité générale en droits constatés. Elle garde son importance dans le dispositif comptable et a seulement besoin d'être améliorée pour accomplir plus efficacement sa mission.

Par ailleurs, les mutations intervenues dans l'organisation de la gestion budgétaire et comptable se sont traduites par la modernisation des systèmes d'information (outils informatique de comptabilité, de paiement de dépenses de perception de recettes, etc.) à travers le déploiement depuis 2011 du système CHORUS dans l'ensemble des ministères et de leurs services déconcentrés.¹⁰¹⁵ Ce système assure la transparence et la fiabilité de l'information financière et comptable. Cette transparence passe par la certification des comptes de l'Etat. En application des dispositions de l'article 58-5 de la LOLF, la Cour des comptes est investie de cette mission. L'acte de certification doit être annexé au projet de loi de règlement.

Même si les collectivités locales françaises n'entrent pas dans le champ de LOLF, le souci de performance a été pris en compte dans les réformes budgétaires et comptables intervenues avec l'Acte II de la décentralisation. Les réformes comptables mises en œuvre s'inspirent du plan comptable conçu pour les entreprises privées et reprennent les principes comptables généraux. Il s'agit notamment :

- du principe d'indépendance des exercices qui induit l'obligation de rattachement des charges et des produits à l'exercice auquel ils se rapportent. La comptabilité est tenue en droits constatés c'est-à-dire qu'elle constate les engagements pris (dettes envers les fournisseurs) et les droits acquis (créances envers les collectivités, par exemple impôts dus) ;
- du principe de sincérité qui implique une évaluation sincère de l'ensemble des charges et des produits et une traduction de la totalité des engagements afin de donner une image fidèle de la situation de la collectivité. Il se manifeste sur le plan comptable par l'application de la comptabilité d'exercice. Du point de vue budgétaire, il exige une présentation détaillée des documents budgétaires avec des documents de synthèse et des annexes à caractère informatif.
- du principe de prudence qui est un corollaire du principe de sincérité. Ce principe impose aux collectivités locales la mise en œuvre de deux techniques comptables : la dotation aux

¹⁰¹³ Selon l'expression utilisée par François ECALLE pour qualifier la comptabilité en droits constatés.

¹⁰¹⁴ Ibid.

¹⁰¹⁵ Pour plus d'informations se référer à [https://fr.wikipedia.org/wiki/Chorus_\(logiciel\)](https://fr.wikipedia.org/wiki/Chorus_(logiciel)).

amortissements et le provisionnement, dont le but est « d'éviter le transfert de risques sur l'avenir d'incertitudes présentes, susceptibles de grever le patrimoine ou la gestion de la collectivité »¹⁰¹⁶.

La première est appliquée aux biens renouvelables comme les équipements afin d'apprécier le coût de ce renouvellement et d'inciter à dégager les ressources correspondants. La technique de la provision est appliquée aux garanties d'emprunt, les litiges et contentieux et le remboursé différé de la dette.

Au niveau local, la comptabilité relève de deux autorités : l'ordonnateur qui tient le compte administratif et le comptable compétent pour le compte de gestion. En revanche, la comptabilité patrimoniale s'exerce par le biais d'un inventaire complet de l'actif.

Contrairement à beaucoup de pays où les collectivités locales sont soumises à un même régime comptable, la France « distingue les comptabilités par niveau de collectivités »¹⁰¹⁷. Ce régime différencié répond au souci du législateur français de prendre en compte les spécificités locales par l'application d'une comptabilité adaptée aux réalités de chaque niveau de collectivités. Ainsi, il existe trois instructions comptables au niveau local: le M14, M52 et le M71 respectivement applicables aux communes, au département et à la région.

Le M14 vise à améliorer la transparence de la gestion du patrimoine des communes à travers le vote par nature du budget pour les communes de moins de 3500 habitants et le rattachement des produits et des charges à l'exercice. Dans les communes de plus de 3500 habitants, le M14 met en place une nomenclature par fonction permettant de reclasser les dépenses et les recettes selon les politiques conduites par la commune. Pour les communes de plus de 10 000 habitants, le vote du budget peut intervenir par fonction.

En ce qui concerne les départements, le M52 renforce la comptabilité patrimoniale et intègre, à travers une nomenclature fonctionnelle, les spécificités des politiques départementales, notamment dans le domaine social ou pour l'octroi de subventions aux autres collectivités. Elle permet la provision de risques et la constitution de réserves.

Le M71 présente pour les régions à peu près les mêmes caractéristiques que le M52.

Ces instructions comptables ont fait l'objet d'une réforme par le biais de l'ordonnance du 26 août 2005 relative à la simplification et à l'amélioration des normes comptables avec comme objectif d'améliorer la clarté de l'information comptable et d'aider la collectivité locale à

¹⁰¹⁶ « La LOLF et collectivités locales, une démarche de performance déjà engagée », Démarche LOLF et collectivités, <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/lolf-et-collectivites-locales-0>.

¹⁰¹⁷ La comptabilité des collectivités locales, <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/finances-publiques/approfondissements/comptabilite-collectivites-territoriales.html>.

mieux identifier les risques auxquelles elle est exposée. Cependant cette réforme n'est pas sans limites. C'est l'avis de Sanislas BOUTMY et Madina RIVAL qui estiment que « l'introduction de certains éléments de la réforme comptables et financière va dans le sens de réduire l'asymétrie entre l'élu et l'électeur. Elle ne met pas non plus les collectivités locales à l'abri de risques financiers »¹⁰¹⁸.

En outre, malgré l'exigence de transparence et de performance, les collectivités locales, dans leur ensemble, ne disposent pas d'une comptabilité analytique. Leurs comptes ne sont pas soumis à une certification, pas plus qu'ils ne donnent lieu à une consolidation. Pour remédier à cela des préconisations sont faites dans le sens d'un renforcement de la performance au niveau local¹⁰¹⁹.

Au Sénégal, la comptabilité des collectivités locales est régie par un ensemble de textes d'ordre réglementaire¹⁰²⁰. Et la particularité de ce régime comptable et financier réside dans le fait qu'une nomenclature unique serve à la fois au classement des opérations budgétaires et comptables. La même nomenclature est utilisée par l'ordonnateur pour la tenue de sa comptabilité administrative et le comptable pour la production du compte de gestion.

Contrairement à la comptabilité du receveur, tenue en partie double (chaque fois que l'un des comptes est débité, l'autre est crédité), celle de l'ordonnateur est une comptabilité en partie simple, c'est-à-dire que l'émission d'un titre de recettes ou d'un mandat de dépenses donne lieu à une seule écriture. Cette comptabilité fait usage des classes 1, 2, 6, 7 dont les comptes correspondent aux chapitres et articles budgétaires d'imputation des recettes et des dépenses. En revanche, la comptabilité du receveur fait appel aux classes 4 et 5 (désignant respectivement les comptes des tiers et les comptes financier). Elle décrit non seulement l'émission des titres de recettes et des mandats de dépenses au moyen des comptes budgétaires mais les créances et les dettes qui en résultent ainsi que leur recouvrement et leur paiement¹⁰²¹.

Comparée aux règles comptables qui régissent les collectivités locales d'autres pays comme la France, le régime comptable local du Sénégal ne garantit pas les conditions d'une transparence de l'information comptable, pas plus qu'il n'assure une gestion transparente du patrimoine local. Il se caractérise par l'absence de techniques comptables modernes. Cette

¹⁰¹⁸ Sanislas BOUTMY, Madina RIVAL, « Actions publiques françaises et réformes comptables : vers plus de transparence ? », <https://pmp.revues.org/6809>.

¹⁰¹⁹ AFIGESE-CT, l'ACUF et l'INET, *Guide sur la performance dans les collectivités territoriales. L'amélioration de la performance des collectivités territoriales : de l'intention à la pratique*, octobre 2006, 230 p, prod.openinfolive.org/acuf/download/PUBLICATIONS/etudes/Guide_AFICUF_def_7novembre_2006.pdf

¹⁰²⁰ Il s'agit du décret n° 1230 du 14 novembre 1991 portant réforme des plans comptables de l'Etat et des Collectivités locales et par l'arrêté n° 10830 du 01/12/1993 modifié par les arrêtés n° 30/01/1997 et n°4080 du 03/06/1998.

¹⁰²¹ Cf. Instruction n° 006/DTCP/BFCL novembre 1999 sur la comptabilité des collectivités locales pp. 24-25.

situation est celle de la plupart des collectivités locales de la sous région Ouest africaine. C'est pourquoi, l'UEMOA, dans le souci de doter les collectivités locales de ses Etats membres d'un cadre budgétaire et comptable et d'un outil de gestion transparente, rigoureuse et efficace, a procédé à la réforme du cadre budgétaire et comptable à travers l'adoption d'une Directive¹⁰²² et d'une nomenclature budgétaire et d'une nomenclature comptable.

Sur le plan comptable, la Directive portant régime financier des collectivités territoriales énonce de nouveaux principes comptables qui sont : les droits constatés¹⁰²³, l'intangibilité du bilan d'ouverture¹⁰²⁴, le principe de la permanence des méthodes¹⁰²⁵, le principe de la transparence¹⁰²⁶, le principe de la prudence¹⁰²⁷, le principe de l'indépendance des exercices¹⁰²⁸ et le principe des coûts historiques¹⁰²⁹. Aujourd'hui, à coté de la nomenclature budgétaire qui régit la comptabilité de l'ordonnateur, il existe une nomenclature comptable qui sert à la tenue de la comptabilité du receveur. A ce propos, le plan comptable des collectivités territoriales, précise que cette comptabilité est tenue en partie double sur la base des droits constatés. Dans le fonctionnement des comptes, une distinction est effectuée entre les opérations budgétaires, les opérations non budgétaires et les opérations relatives aux résultats. L'article 136 de la Directive portant régime financier des collectivités territoriales apporte une innovation importante en prévoyant deux types de comptabilités: la comptabilité budgétaire et la

¹⁰²² Directive N°01/2011/CM/UEMOA portant régime financier des collectivités territoriales au sein de l'UEMOA.

¹⁰²³ Le principe des droits constatés est celui qui oblige l'enregistrement des dettes et des créances dès leur naissance sans attendre l'encaissement et le décaissement effectif (article 22 de la directive)

¹⁰²⁴ Le principe de l'intangibilité du bilan est le principe selon lequel le bilan d'ouverture d'un exercice doit correspondre au bilan de clôture de l'exercice précédent (art 23 de la directive)

¹⁰²⁵ Le principe de la permanence des méthodes est le principe selon lequel à moins qu'un changement exceptionnel n'intervienne dans la situation de la collectivité territoriale, la présentation des comptes annuels comme des méthodes d'évaluation retenues ne peuvent être modifiées d'un exercice à l'autre (art 24 de la directive).

¹⁰²⁶ Le principe de transparence ou de clarté vise une information loyale qui respecte les référentiels comptables en vigueur, la présentation de l'information sans intention de dissimuler la réalité des opérations (art 25 de la directive)

¹⁰²⁷ Le principe de la prudence est le principe selon lequel tout événement qui risque de diminuer la valeur du patrimoine de la collectivité territoriale doit être pris en compte. Tout événement pouvant augmenter la valeur du patrimoine de la collectivité territoriale ne peut faire l'objet d'un enregistrement comptable (art 26 de la directive).

¹⁰²⁸ Le principe de l'indépendance des exercices exige que les opérations soient prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent indépendamment de leur date de paiement ou d'encaissement (art 27 de la directive).

¹⁰²⁹ Le principe des coûts historiques est le principe selon lequel les biens acquis à titre onéreux sont enregistrés à leur coût d'acquisition, les biens acquis à titre gratuit à leur valeur estimée et les biens produits à leur coût de production, à la date d'entrée dans le patrimoine de la collectivité territoriale (article 28 de la directive) ;

comptabilité générale. Cette catégorisation laisse penser que le plan comptable des collectivités locales de l'UEMOA s'est inspiré du schéma comptable appliqué en France par l'Etat dans le cadre de la LOLF. La seule différence est que le plan comptable des collectivités locales de l'UEMOA ne prévoit pas de comptabilité analytique. Or, cela aurait pu permettre d'inscrire les collectivités locales dans une gestion performante.

De plus, le plan comptable et la Directive ont introduit dans la comptabilité des collectivités locales de nouvelles techniques. Il s'agit de la technique des provisions pour risques et charges et de la technique des amortissements. Une plus grande attention est accordée à la gestion du patrimoine de la collectivité grâce à l'obligation faite aux collectivités territoriales de procéder à un inventaire régulier de leur patrimoine mobilier et immobilier, des techniques de gestion du patrimoine et de nouveaux documents de tenue de la comptabilité des matières¹⁰³⁰.

L'ensemble de ces réformes confèrerait un régime comptable moderne aux collectivités territoriales de l'espace UEMOA susceptible de les placer au même niveau que les collectivités locales des pays développés comme la France. Ce nouveau régime comptable offre aussi un cadre favorable à la mise en œuvre de la GAR.

Cependant, il convient de signaler que malgré cette perspective de changement au niveau de l'UEMOA, qui date de 2011, les textes servant de fondements juridiques ne sont pas encore adoptés au Sénégal malgré l'intention manifestée par le Gouvernement du Sénégal depuis 2012 de les transposer dans le droit positif interne.

Compte tenu de l'intérêt que présente ce nouveau cadre pour les collectivités locales sénégalaises, il est important que des efforts soient fournis par les pouvoirs publics pour aller dans le sens de transposer ces normes au niveau local. Il y va de la modernisation et de la performance de la gestion comptable des collectivités locales. Mais la modernisation de la gestion passe également par une réforme des procédures.

B. La réforme des procédures

La réforme des procédures vient compléter celle des normes financières et comptables qui induit une nouvelle forme de gouvernance financière et comptables à l'Etat et aux collectivités locales engagés dans une logique de performance.

¹⁰³⁰ Cf. articles 132, 133 et 134 de la Directive portant régime financier des collectivités locales de l'UEMOA.

La GAR, en tant que nouvelle « constitution financière », opère des changements importants dans les procédures de gestion financière et comptable en vue de contribuer au renforcement de la performance de la gestion et de la transparence financière.

Ces changements se manifestent par une plus grande responsabilisation des gestionnaires (1), mais également à travers plus de transparence de l'information financière (2).

1. La responsabilisation des gestionnaires

La gestion axée sur les résultats engendre des ruptures sur la gestion financière et comptable et des changements organisationnels qu'elle entraîne pour l'Etat et les collectivités locales. Au plan financier, « le basculement d'une logique passive de gestion des deniers vers une gestion de la performance »¹⁰³¹ se traduit par une nouvelle architecture budgétaire conçue selon un découpage en missions, programmes et actions, centrée sur une logique de résultats.

La gestion budgétaire axée sur les résultats repose sur le postulat de confiance, donc d'une autonomie des acteurs financiers, principalement du responsable du programme¹⁰³². En France, la LOLF confie chaque programme à un responsable, désigné par chaque ministère concerné, appelé responsable de programme. A ce titre, il est chargé :

- d'établir le Projet annuel de Performances (PAP) annexé au projet de loi de finances annuelle ;
- de présenter les orientations stratégiques et les objectifs du programme et justifie les crédits et les autorisations d'emplois demandé; le responsable de programme rend compte des engagements pris dans le PAP lors de l'établissement du Rapport annuel de Performances (RAP), annexé au projet de loi de règlement ;
- de définir, par ailleurs, le périmètre des Budgets opérationnels de Programme (BOP)¹⁰³³ et des Unités opérationnelles (UO) et en désigne les responsables ;
- d'établir la programmation budgétaire et décline les objectifs de performance au niveau du budget opérationnel de programme, dans le cadre d'un dialogue de gestion, en liaison avec les responsables de BOP ;

¹⁰³¹ Olivier GARIAZZO, « La LOLF et l'équilibre des Pouvoirs », *Revue française de finances publiques*, N°94, mai 2006.

¹⁰³² Nicaise MEDE, « Rapport introductif. La LOLF : Scénario pour aujourd'hui » dans LOLF dans tous ses états, sous la direction Nicaise MEDE, Op. Cit., p. 31.

¹⁰³³ Le BOP « se décompose en unités opérationnelles de gestion (UO) afin de permettre la mise en œuvre d'opération et d'utilisation des crédits au plus près du terrain ainsi qu'une responsabilisation de l'ensemble des acteurs », in Ministère de l'Economie des finances et de l'industrie, *Guide pratique de la déclinaison des programmes. Les budgets opérationnels de programme*, Janvier 2005, p. 2.

- de déterminer enfin les crédits et, le cas échéant, les autorisations d'emplois, qu'il met à la disposition des responsables de BOP, sous réserve des compétences des préfets de région et de département pour la gestion déconcentrée¹⁰³⁴.

Par ailleurs,

le responsable de programme peut déléguer la gestion du programme à travers la constitution des Budgets opérationnels de Programmes (BOP) dont il confie la mise en œuvre soit à des services centraux ou nationaux, soit à des responsables de services déconcentrés, en contrepartie de leur engagement à réaliser des objectifs opérationnels adaptés à leurs compétences et destinés à contribuer aux objectifs stratégiques du programme¹⁰³⁵.

Un tel niveau de responsabilité implique une dose conséquente d'autonomie : autonomie sur la gestion des ressources humaines, autonomie sur la gestion des ressources financières et autonomie sur la programmation des activités de mise en œuvre du programme budgétaire¹⁰³⁶

Qu'il s'agisse de la gestion de programme, du BOP ou de UO, le responsable reçoit une enveloppe globale de crédits dont il doit optimiser l'utilisation afin d'atteindre les résultats pour lequel il s'est engagé. A cet effet, il dispose d'une liberté lui permettant de choisir les moyens les plus adaptés à la réalisation des objectifs qui lui sont fixés.

Cette souplesse accordée au gestionnaire dans l'exécution du budget s'explique par le fait que le plafond de l'autorisation de dépense qui est votée par l'organe délibérant (Parlement dans le cadre de l'Etat ou l'Assemblée locale dans le cadre d'une collectivité locale) s'étend à tout un programme ou à une dotation entière. Ainsi, le gestionnaire a autorité pour l'affectation des crédits à l'intérieur de l'enveloppe, du programme en l'occurrence. Il est libre de les redéployer en fonction des nécessités. En effet, peu importe que le crédit voté par titre (nature) ne puisse être utilisé conformément à sa destination prévisionnelle, l'essentiel est que même s'il est affecté à une autre destination au sein de l'enveloppe, qu'il puisse contribuer in fine à l'exécution du programme pour lequel il est prévu. A cet égard, on parle de principe de fongibilité des crédits.

Au Québec, la délégation de responsabilité s'exerce à travers la signature d'une Convention de Performance et d'Imputabilité (CPI)¹⁰³⁷ entre les ministères et les organismes et les

¹⁰³⁴ « Les acteurs de la gestion budgétaire et comptable de l'Etat », http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publicue/files/files/documents/gestion_publicue/GBCP/decret/GBCP

¹⁰³⁵ République française, *projet annuel de performance 2014, budget général, relations avec les collectivités territoriales*, Op. Cit.,

¹⁰³⁶ Nicaise MEDE, « Rapport introductif. La LOLF : Scénario pour aujourd'hui » dans *LOLF dans tous ses états*, sous la direction Nicaise MEDE, Op. Cit., p.31.

agences (unités opérationnelles). « La CPI, complétée par une entente de gestion, fixe aux unités des objectifs de performance à atteindre en fonction de leurs activités en privilégiant la recherche de résultats en termes de qualité de service et de productivité »¹⁰³⁸. En revanche, « le gestionnaire peut bénéficier d'une plus grande latitude sur la façon dont il gère son personnel et ses ressources »¹⁰³⁹.

Cette souplesse dans l'utilisation des crédits afférents à un programme, dans le cadre de LOLF, est importante. En effet, elle contribue à l'efficacité de la mise en œuvre des programmes en facilitant la réalisation des objectifs préalablement définis. En plus, elle évite de recourir à chaque fois à l'organe délibérant, dans le cadre d'une révision budgétaire, pour changer la destination des crédits affectés à un programme. En cela, la fongibilité des crédits permet un gain de temps énorme dans l'exécution du ou des programme (s).

Mais cette liberté conférée au gestionnaire ou responsable de programme n'est pas absolue dans la mesure où, il reste confronté à un certain nombre de limites malgré la faculté de changer la destination des crédits. Ainsi il ne peut pas prendre un crédit destiné à un programme pour le réaffecter à un autre qui poursuit un objectif différent. Dans le même sens l'article 7 paragraphe II de la LOLF¹⁰⁴⁰ dispose : « "les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel de chaque programme constituent le plafond des dépenses de cette nature ». Ainsi, dans un programme, les crédits prévisionnels destinés aux dépenses de personnel ne peuvent être majorés par d'autres crédits, mais peuvent en sens inverse abonder d'autres titres: la fongibilité des dépenses de personnel est donc asymétrique.

En France, la question s'est posée de savoir s'il faut étendre la fongibilité asymétrique aux collectivités locales. Selon certains auteurs « un tel concept mériterait d'être adapté aux collectivités locales notamment aux communes dont la masse salariale se situe autour de 50% des charges de fonctionnement »¹⁰⁴¹.

¹⁰³⁷ Secrétariat du conseil du trésor, Ministère des finances et Secrétariat à la modernisation de la gestion publique, *Guide sur la convention de performance et d'imputabilité et sur l'entente de gestion*, Québec, Janvier 2000, 15 p.

¹⁰³⁸ Ibid.

¹⁰³⁹ Ibid., p. 15.

¹⁰⁴⁰ Loi organique relative à la loi des finances votée en France le 1^{er} Août 2001, Op. Cit.

¹⁰⁴¹ Xavier BOUCHER, Bernard MELIET, Yache ISSA, « Le cadre budgétaire » dans l'ouvrage intitulé *Démarches Locales de performance : Pratiques et enjeux. Principes consacrés par la LOLF, le rôle précurseur des collectivités locales*, Op. Cit., p.57.

Dans tous les cas, il faut souligner que la liberté reconnue au gestionnaire ou responsable de programme est strictement encadrée. Elle fait l'objet d'un contrôle permanent dans le cadre du suivi et de l'évaluation. Ce contrôle permet de voir l'usage qui est fait de cette liberté. Si celui-ci est conforme à ce qui a été prévu, les réalisations sont validées. Dans le cas contraire, des mesures correctives sont prises. Ainsi, le contrôle effectué apparaît comme une limite fixée aux gestionnaires, c'est-à-dire. En plus du contrôle de gestion interne qui est effectué au sein de l'administration sur l'exécution budgétaire des programmes, notamment par le responsable de fonction financière ministérielle, et du contrôleur financier¹⁰⁴², d'autres sont exercés par les organes juridictionnels compétents.

Au Sénégal, il n'existe pas encore de système de responsabilisation des gestionnaires du budget ni au niveau central, ni au niveau local. Les gestionnaires restent enfermés dans des procédures budgétaires et comptables contraignantes sur lesquelles ils n'ont aucune maîtrise. Leur liberté est limitée par le respect des procédures mises en place. Cet enfermement dans le carcan des procédures est la source des lenteurs constatées dans le paiement des dépenses au niveau du Trésor. Le contrôle de régularité qu'effectue le Trésor sur les dépenses locales pose d'énormes difficultés aux collectivités locales en raison des nombreux rejets auxquels elles font face. Ces rejets découlent des erreurs souvent commises par les collectivités locales sur les engagements de dépenses ou les mandements de paiement ou du fait d'un défaut de pièces justificatives. En dehors des raisons liées à l'irrégularité de la dépense, les rejets s'expliquent aussi par les excès de pouvoirs constatés chez les payeurs qui versent parfois dans une interprétation trop large des textes ou dans un contrôle qui s'apparenterait à celui d'opportunité. Tout cela est motivé par la responsabilité personnelle et pécuniaire qui pèse sur le comptable de la collectivité locale¹⁰⁴³. Ces écarts sont facilités par l'absence, en l'état actuel, d'un manuel de procédures pour les dépenses qui préciserait pour chaque catégorie les pièces justificatives à fournir.

En plus de leur dépendance vis-à-vis des trésoriers payeurs, les gestionnaires n'ont pas la latitude de changer la destination des crédits déjà votés par l'assemblée délibérante sans l'autorisation de celle-ci sous la forme d'un virement de crédits ou d'une autorisation

¹⁰⁴² Cf. décret relatif à la gestion financière et comptable, octobre 2012, qui définit les fonctions du responsable de la fonction financière ministérielle et celles du contrôleur financier. Cf. aussi décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, JORF n°0262 du 10 novembre 2012, p. 17713 texte n° 6.

¹⁰⁴³ Voir le décret 62-0195 du 17 mai 1962 portant réglementation concernant les comptables au Sénégal.

spéciale. Cette disposition pose un véritable problème si la modification s'impose d'urgence. Dans ce cas, le gestionnaire ou l'autorité devra attendre la tenue prochaine d'une réunion du conseil. Or, excepté les sessions extraordinaires qui peuvent être convoquées en urgence, les sessions ordinaires sont trimestrielles. Pour éviter ce genre de situation, l'autorisation pourrait être donnée à l'exécutif local, de modifier, au besoin, la destination des crédits prévus à l'intérieur des chapitres de la section de fonctionnement sans recourir au vote du conseil.

Le manque de souplesse notée dans la gestion publique locale sénégalaise s'explique par l'absence d'adoption d'une approche programme. Ainsi, en l'absence d'un budget-programme, aucun objectif n'est assigné aux actions menées par la collectivité locale. Par conséquent, les gestionnaires ne sont évalués sur la base d'aucun résultat à atteindre et ne disposent d'aucune marge de manœuvre dans la conduite de l'exécution du budget.

A l'inverse, dans le cadre de l'application de la GAR par les collectivités locales sénégalaises, les gestionnaires de programmes se verraient assigner des objectifs à atteindre et dotés de moyens financiers conséquents. Pour l'atteinte des objectifs fixés, ils disposeraient d'une liberté d'utilisation des crédits mis à leur disposition non en fonction de leur destination, mais suivant les priorités à réaliser.

L'allègement des procédures induit par la responsabilisation des gestionnaires de programme contribuerait à plus d'efficacité dans la gestion de l'action publique grâce à une plus grande attention portée par l'administration à la satisfaction des attentes des citoyens. En plus de cet avantage sur le plan procédural, la GAR conduit à plus de transparence de l'information financière.

2. La transparence de l'information financière

La transparence est à la fois un moyen et une finalité de la gestion axée sur les résultats. Elle correspond à une exigence à satisfaire à différents niveaux : au moment de l'élaboration et du vote du budget, de son exécution et de son contrôle.

Pendant la première phase, il est nécessaire que tous les acteurs impliqués dans la préparation du budget puissent y prendre part afin d'apporter les éléments nécessaires à son élaboration. Dans cette étape, il est important que les différentes informations qui étayent la préparation du budget soient bien maîtrisées, connues et partagées par les différents acteurs comme c'est le cas dans la procédure qui est appliquée par la LOLF. Celle-ci est régie par une et se déroule en quatre phases :

- i. Fin janvier: séminaire gouvernemental consacré à la "stratégie d'ensemble" du gouvernement en matière de finances publiques, à l'issue duquel le Premier ministre adresse aux ministres une "lettre de cadrage" fixant des orientations et des normes de maîtrise des dépenses publiques ;
- ii. Février-mars: phase d'examen conjoint des perspectives budgétaires, des projets de réforme et des économies qui leur sont associées.
 - « réunions d'économies structurelles » entre le ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, le ministre délégué au Budget et à la Réforme budgétaire et chacun des ministres, pour examiner les projets de réforme des différentes politiques publiques et en tirer les conséquences en termes de crédits, d'effectifs et de recrutements ;
 - « exercice complémentaire », piloté par le ministre délégué au Budget et à la Réforme budgétaire et le secrétaire d'Etat à la Réforme de l'Etat, portant sur le fonctionnement de l'Etat, en vue d'identifier des mesures permettant de dégager des gains de productivité, dans le cadre des stratégies ministérielles de réforme (SMR) ;
 - « réunions budgétaires » entre les services des ministères et la Direction du budget pour instruire leurs demandes de crédits qui intégreront les prescriptions de la lettre de cadrage. L'ensemble de leurs crédits exprimé au premier euro sera alors examiné, ainsi que leurs effectifs et objectifs de recrutements. Ces réunions seront également l'occasion de valider la nomenclature budgétaire au niveau le plus fin ;
- iii. Avril: "réunions de restitution" entre le Premier Ministre et les ministres afin d'examiner les économies structurelles à mettre en œuvre et d'apprécier les propositions budgétaires par rapport au cadrage d'ensemble. A l'issue de ce cycle de réunions, le chef du gouvernement adresse aux ministres les lettres arrêtant leurs plafonds en crédits, à partir de la nomenclature en missions et en effectifs, ainsi que les principales réformes structurelles à mettre en œuvre.
 Mai: cycle de réunions entre les services des ministères et la Direction du budget pour arrêter la répartition par programme des plafonds de crédits, avant la fin du mois de juin ;
- iv. Mai-août: travaux relatifs à la performance et finalisation des documents budgétaires à destination du Parlement.

Après des réunions entre les services des ministères et la Direction du Budget, le Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie et le Ministre délégué au Budget et à la Réforme budgétaire organisent avec les ministres des «conférences de gestion publique ». Elles ont pour objet de finaliser la liste des objectifs et indicateurs du projet de loi de finances et de fixer les résultats à atteindre.

La liste des missions et programmes arrêtée par le Premier ministre et la liste des objectifs et indicateurs retenus, sont communiquées au Parlement au moment du débat d'orientation budgétaire.

Les mois de juillet et d'août sont consacrés à la finalisation des documents à destination du Parlement, en particulier dans les aspects relatifs à la justification des crédits et à la présentation de l'ensemble des projets annuels de performances.

Par ailleurs, la LOLF a « institutionnalisé un débat d'orientation facultatif dont l'absence n'empêche pas la discussion des projets de lois de finances et n'entache pas d'irrégularité leur

procédure d'examen »¹⁰⁴⁴. En revanche, la tenue de ce débat d'orientation budgétaire reste obligatoire pour les collectivités françaises présentant une certaine taille de population et constitue une formalité substantielle de la procédure d'adoption du budget¹⁰⁴⁵. Il n'a pas de caractère décisionnel, il doit simplement donner lieu à une délibération. Toutefois, le débat d'orientation budgétaire apporte des éléments de précision sur le contenu des Autorisations de Programmes (AP) et les Autorisations de Paiements (AP) au sens du 26 août 2005.

Si le Code général des Collectivités locales a institué le débat d'orientation budgétaire au Sénégal¹⁰⁴⁶, il reste muet sur son caractère obligatoire ou non. On ignore s'il s'agit d'une formalité substantielle que la collectivité locale doit impérativement respecter ou d'une formalité qu'elle est libre de ne pas observer. Même si la jurisprudence n'a pas encore eu l'opportunité de se prononcer sur la question, on peut penser qu'en instituant un débat d'orientation budgétaire un mois avant l'examen du budget d'une collectivité locale, le législateur a voulu en faire une étape fondamentale de la procédure budgétaire qui impacte sur la préparation du budget et détermine son vote. Pour autant, le débat d'orientation ne peut être considéré comme une formalité obligatoire pour les collectivités locales.

Si la question du caractère obligatoire ou non du débat d'orientation budgétaire a trouvé une réponse, l'article 253 du CGCL n'apporte pourtant aucun élément de précision sur son contenu. Autrement dit, les éléments qui doivent faire l'objet de ce débat sont occultés. Ce silence de la loi permet aux collectivités locales de se livrer à toutes sortes d'interprétations et de pratiques.

Chaque collectivité locale met le contenu qu'elle veut. Ainsi, on se retrouve avec autant de débats d'orientation budgétaire qu'il ya de collectivités locales.

Cette imprécision qui entoure le contenu du débat d'orientation budgétaire ne participe pas d'une transparence de l'information budgétaire. Ce vide doit être comblé par le législateur en précisant le contenu du concept. La participation des acteurs locaux (populations locales, société civile, associations, etc.) à la définition des orientations budgétaires est une donnée essentielle qu'il convient d'encourager dans la mesure où elle favorise la transparence de l'information financière et la qualité des choix budgétaires.

¹⁰⁴⁴ Direction générale de la comptabilité, « Transposition /application de la LOLF : démarche de cohérence et de pragmatisme avec les collectivités locales », Op. cit, p. 11.

¹⁰⁴⁵ Le débat d'orientation budgétaire d'orientation a été institué en France au niveau des départements depuis la loi du 02 mars 1982, son périmètre d'application fut par la suite élargi aux régions et aux communes de plus de 35 000 habitants avec la loi ATR du 06 février 1992.

¹⁰⁴⁶ Article 253, alinéa 1.

A cet égard, on pourrait par exemple exiger que le débat d'orientation budgétaire porte sur les projets prioritaires de la collectivité locale en matière d'investissement, sur leur évaluation et le vote des autorisations d'engagement et de paiement s'il s'agit de projet pluriannuel.

Pour une transparence de l'information budgétaire, il est important que le budget local soit accompagné, lors de sa transmission pour vote, de tous les documents nécessaires à sa compréhension et susceptibles de permettre aux élus de l'adopter en toute connaissance de cause (situation du personnel et des salaires, état du patrimoine de la collectivité, situation de la dette de la collectivité, compte de gestion, l'état de trésorerie, etc.).

Pour que l'information financière soit transparente, il est aussi nécessaire que le budget, une fois voté, soit accessible aux populations par le biais de l'affichage dans les locaux de la collectivité locale et transmissible à ceux qui en font la demande, conformément aux dispositions de la loi.

En France, le développement de l'informatique budgétaire et comptable dans les collectivités locales participe grandement de la transparence de l'exécution budgétaire. Ainsi, à la faveur de la mise en œuvre des démarches de performance, beaucoup de collectivités locales, à l'image de l'Etat qui a mis au point HELIOS dans le cadre de la LOLF, ont développé des outils informatiques pour assurer un suivi de l'exécution financière du budget et une transparence dans la gestion de leur patrimoine. C'est le cas de la commune de Lyon qui a développé les outils suivants :

- Astre GF : outil informatique propre à l'exécution budgétaire. Cet outil permet de passer l'ensemble des écritures comptables : engagements, bons de commande, factures, liquidations, mandatement et traitement. Il permet en outre le suivi de l'exécution budgétaire et la préparation budgétaire. Il est interfacé avec d'autres outils informatiques :
 - GIMA : outil propre à la gestion des interventions techniques sur les bâtiments de la ville. Interfacé à Astre, il génère les bons de commandes liés aux à ces interventions ;
 - HR Access dédié à la gestion des personnels de la ville ainsi que leur rémunération.
Interfacé à Astre, il crée les liquidations de dépenses propres à la paie ;
 - NRJ permet la gestion des fluides de la Ville (Eau, électricité, gaz).
Interfacé à Astre, il crée les liquidations propres aux dépenses des fluides.

- Gestion de la dette et de la trésorerie, le PEF est conçu comme un outil référent de gestion courante.

Ces différents outils informatiques qui sont développés par la ville de Lyon ont pour objectif de rendre l'action municipale plus lisible et aider les élus locaux à mieux gérer les projets.

Sur ce point, Jean Luc ALBERT et Luc SAIDJ mentionnent que :

la mise en vigueur de la M14 a, en particulier, donné l'occasion de développer, non seulement l'informatique des uns et des autres, mais encore les échanges informatisés entre les uns et les autres par l'intermédiaire d'un système permettant à l'ordonnateur de fournir des informations (sur le budget, les titres de recettes, les mandats de paiement) au comptable (« protocole INDIGO » : interface d'échanges d'informations de gestion ordonnateur comptable), et au comptable, de fournir à l'ordonnateur des informations des informations « enrichies » (en particulier sur les comptes de tiers et la trésorerie) (« protocole OCRE » : ordonnateur comptable retour, dont une version simplifiée sur disquette est constituée à l'usage des petites collectivités par le protocole « RIO » : retour d'information ordonnateur)¹⁰⁴⁷.

Ces différents protocoles, soulignent-ils, sont progressivement remplacés, à partir de 2006, par le Protocole d'Echanges Standard (PES) qui permet d'assurer un véritable suivi entre ordonnateur et comptable public (le système HELIOS remplaçant à terme l'ensemble des opérations)¹⁰⁴⁸.

Ce besoin de favoriser la transparence et la qualité de l'information budgétaire et comptable à travers la mise au point d'outils informatique en France n'est pas encore ancrée dans les collectivités locales sénégalaises. Toutefois, il convient de souligner que des expériences ont été développées par l'Agence de Développement Municipal (ADM) dans le cadre du Programme d'Appui aux Communes (PAC) qui vise à soutenir la politique de décentralisation au Sénégal. En collaboration avec le cabinet de consultants associés, la Direction des Collectivités locales (DCL) et la Direction de la Comptabilité Publique et du Trésor (DCPT), l'ADM avait mis au point deux logiciels, à savoir : COMMAIR¹⁰⁴⁹ et COLLOC¹⁰⁵⁰.

¹⁰⁴⁷ Jean Luc ALBERT et Luc SAIDJ, op.cit., pp. 489-490.

¹⁰⁴⁸ Ibid.

¹⁰⁴⁹ COMMAIR signifie littéralement comptabilité du Maire.

¹⁰⁵⁰ COLLOC signifie comptabilité des collectivités locales.

Le premier, en l'occurrence COMMAIR, visait à renforcer les capacités de gestion des collectivités locales, notamment en matière budgétaire et comptable, grâce à une automatisation du budget aussi bien en recettes qu'en dépenses. C'est dans la même logique que s'était inscrit le logiciel COLLOC dont l'objectif était d'appuyer les comptables locaux à travers une gestion automatisée des budgets et des comptes locaux qui devait permettre une production régulière des situations de trésoreries locales et des comptes de gestion. Au-delà de ces objectifs, ces outils informatisés, devaient surtout permettre de garantir la transparence de l'information financière et comptable des collectivités locales. Malgré la pertinence de ce plan de modernisation, celui-ci s'est soldé par un échec par défaut d'application des logiciels. Pourtant de nombreuses formations furent organisées par les promoteurs pour accompagner les bénéficiaires dans l'usage de ces logiciels. Les communes tout comme les comptables locaux se sont passés de ces outils informatiques pour continuer avec le mode de traitement manuel des données budgétaires et comptables. Ce défaut de mise en application témoigne vraisemblablement d'une volonté des bénéficiaires de conserver, en toute circonstance, « leur marge de manœuvre » sur le budget et la comptabilité car l'utilisation des logiciels devait garder le budget et la comptabilité à l'abri de toute manipulation. La mise en œuvre de ces outils est à intégrer dans le traitement des données budgétaires et comptables pour assurer un meilleur suivi à l'exécution du budget local et la transparence de la situation financière locale.

La transparence financière suppose aussi le respect du principe de reddition de comptes. Sa mise en œuvre se traduit par l'obligation imposée au Président du conseil départemental ou au Maire de présenter au conseil le compte administratif, pour vote, après transmission, au plus tard le 1^{er} juillet de l'année suivant l'exercice, du compte de gestion établi par le comptable de la collectivité locale¹⁰⁵¹.

En tant que document budgétaire et comptable, le compte administratif fait le point sur la gestion budgétaire et comptable du Maire ou du Président du Conseil départemental. Il détaille les dépenses et les recettes ordonnancées en cours d'exercice et fait ressortir les résultats en fin d'exercice.

Le compte de gestion est centré sur la comptabilité patrimoniale. Au-delà des détails des recettes et des dépenses ordonnancés par l'ordonnateur et les résultats budgétaires qui s'y

¹⁰⁵¹ Pour rappel c'est l'article 259 du CGCL qui pose une telle obligation.

rappellent, il présente la situation patrimoniale de la collectivité à travers les comptes d'immobilisations, de créances et de dettes et les comptes financiers de l'actif et du passif du bilan.

Cette fragmentation de l'information financière à travers la présentation de deux comptes (un compte administratif et un compte de gestion), selon Michel Pierre PRAT¹⁰⁵², rend peu lisible celle-ci. C'est pourquoi, il considère que la certification des comptes locaux participe d'une plus grande lisibilité des finances locales. Mais, cette certification est assujettie à des conditions préalables à satisfaire à savoir:

- l'instauration d'un compte financier unique,
- la définition des normes comptables applicables.

Une autre option peut consister à maintenir le statu quo.

En plus de ces deux conditions, il est nécessaire de définir un champ raisonnable pour la certification (répondant à la question de savoir quels comptes certifier ?) et s'accorder sur les méthodes à appliquer, notamment sur la fréquence de la certification et sur les normes applicables. Le débat sur la certification des comptes locaux interpelle également sur l'organe le plus approprié pour y procéder. Les chambres régionales des comptes ou les commissaires aux comptes professionnels ? A ce propos, le rapport au gouvernement présenté par Alain LAMBERT et Didier MIGAUD (octobre 2006) semble apporter quelques éléments de réponse en considérant que « les chambres régionales paraissent à cet égard les plus légitimes, mais le recours à des commissaires aux comptes professionnels ne doit pas être exclu ».

Malgré ce débat posé en France sur la certification des comptes locaux comme critère de transparence de l'information financière, les collectivités locales n'ont pas encore franchi le pas. Avec le temps, elles finiront par s'inscrire dans cette logique comme c'est le cas aujourd'hui pour l'Etat, dans le cadre de la LOLF.

La transparence de l'information financière devra conduire à l'adoption par les collectivités françaises d'une comptabilité analytique qui renseigne sur les coûts.

Ces deux éléments méritent d'être pris en compte au Sénégal dans la perspective d'une gestion axée sur les résultats aux collectivités locales. Mais pour l'instant, ces deux questions,

¹⁰⁵² Michel Pierre PRAT, « Le problème de la certification des comptes des collectivités locales. Un rôle nouveau pour les chambres régionales des comptes ? », *RFFP*, juin 2009, pp. 192-202.

à savoir la certification des comptes et l'application d'une comptabilité analytique, ne semblent être une préoccupation ni pour l'Etat ni pour les collectivités locales. Toutefois, elles restent une exigence à satisfaire par ces deux entités pour parvenir à une amélioration de la transparence de l'information financière qui constitue un grand défi à relever au Sénégal.

CONCLUSION DE LA SECONDE PARTIE

Au terme de cette seconde partie, le constat demeure qu'il est nécessaire d'engager des réformes de fond pour améliorer la performance du système financier des collectivités locales sénégalaises. A cet égard, l'Etat s'est engagé avec la réforme de l'Acte III de la décentralisation à une refondation majeure de l'action territoriale par l'organisation du Sénégal en territoires viables compétitifs et porteurs de développement durable. Ce changement de politique s'est traduit par la réforme du cadre organisationnel et institutionnel local se traduisant par la suppression de la région et la création du département, la communalisation intégrale par l'érection des communautés rurales en communes et l'élévation des communes d'arrondissement au rang de communes de plein exercice. Malgré son caractère novateur, cette réforme a eu des conséquences imprévisibles sur le plan institutionnel et financier. Elle n'a pas non plus réussi à améliorer les mécanismes de financement des collectivités locales de même que leur gestion budgétaire et financière. Les insuffisances rencontrées par les collectivités locales sur le plan du financement de leur développement persistent. Leurs méthodes de gestion restent en déphasage avec les exigences d'une gestion moderne, c'est-à-dire celle fondée sur la performance. Ces limites doivent être rapidement corrigées afin de permettre à la réforme de relever le défi de la performance de la gestion publique locale.

A cet effet, les efforts devraient être d'abord orientés vers une nouvelle lecture de la ressource locale avec un intérêt particulier accordé à l'augmentation de la capacité de mobilisation des collectivités locales de leurs ressources financières et fiscales.

Sur le plan fiscal, les actions à engager pourraient se traduire par l'élargissement de l'assiette fiscale et le développement de stratégies opérantes en faveur d'une augmentation des rendements en matière de recouvrement. Parallèlement, les moyens financiers des collectivités locales ont besoin d'être renforcés à travers une plus grande effectivité des transferts financiers de l'Etat à leur endroit, mais aussi par l'accroissement de leurs capacités d'investissements grâce à une décentralisation effective et complète de du BCI. Une plus grande liberté devrait aussi être accordée aux collectivités locales. Pour cela, il est nécessaire de réformer l'encadrement étatique en allégeant la tutelle que l'Etat exerce sur les collectivités locales sous toutes ses formes.

Cette liberté implique aussi la reconnaissance d'un pouvoir fiscal et financier aux collectivités locales, qui leur donnerait l'opportunité de promouvoir des mécanismes de financement innovants capables d'apporter des ruptures dans la réalisation du développement local.

En outre, la gestion des collectivités locales a besoin d'être modernisée pour se conformer aux exigences de la performance. L'adoption d'une gestion financière modernisée exige que les collectivités locales développent une approche renouvelée fondée sur les résultats. La mise en œuvre de cette démarche les oblige à inscrire leurs actions financières dans un processus de planification, de suivi et d'évaluation et également à développer tout un ensemble d'outils y afférents.

Cependant pour réaliser les effets escomptés, il est nécessaire que cette approche fasse l'objet d'une appropriation par toutes les composantes de la collectivité locale : les acteurs politiques, l'administration locale et les citoyens. La mise en œuvre de stratégies d'internalisation se traduirait également par l'adoption d'une nouvelle forme d'organisation administrative par les collectivités locales, l'application de nouvelles règles et principes de management à l'administration ainsi que la mise en place d'un dispositif institutionnel de consolidation.

L'adoption d'une approche de gestion fondée sur les résultats implique enfin l'adaptation des normes budgétaires et comptables et la réforme des procédures. Cela suppose la définition d'un nouveau cadre budgétaire et comptable qui favorise le développement de la transparence et la responsabilisation par l'accent mis sur les résultats.

Compte tenu de l'ampleur des défis à relever par les collectivités locales sénégalaises dans le domaine du développement local, il est urgent de mettre en œuvre les pistes de réformes identifiées. Cette réforme va offrir l'opportunité à ces collectivités locales de se mettre à niveau par rapport à celles des pays développés en se dotant d'un système financier performant capable de les inscrire dans la voie de la modernité et du progrès.

CONCLUSION GENERALE

Le but principal de cette thèse est de montrer que des réformes globales sont nécessaires pour améliorer la performance du système financier des collectivités locales sénégalaises. Cette recherche, si elle n'a pas entièrement abouti, a permis au moins de mettre en évidence des résultats importants.

1- Le diagnostic effectué établit que le système financier local est peu performant. Les cadres juridique, financier et institutionnel n'intègrent pas la notion de performance et les collectivités locales n'en font pas une préoccupation¹⁰⁵³. Leur budget tout comme leurs actions sont guidés par une logique de moyens, non de résultats. Cette rationalité diffère de celle appliquée actuellement dans la quasi totalité des pays développés et dans certaines organisations internationales telles que l'OCDE, initiatrice de cette approche en Europe de l'Ouest, les organismes des Nations Unies (PAM, UNESCO, PNUD, etc.), l'organisation internationale de la Francophonie, etc., où la gestion axée sur la performance est devenue le modèle de gestion des politiques et des ressources publiques. Les collectivités locales des pays développés ne sont pas non plus en reste dans la mise en œuvre de cette approche. Certaines, même en l'absence d'un cadre juridique, l'ont initiée avant leur Etat. C'est notamment le cas de certaines collectivités locales françaises où la mise en œuvre des démarches de performance précède l'adoption et l'application de la Loi organique relative aux Lois des Finances (LOLF).

Au regard de cet environnement international, les collectivités locales sénégalaises semblent être à la traîne et devraient faire des efforts pour se mettre à niveau au risque de rater le train de la modernité.

2- Des réformes en profondeur du système financier local ont été proposées en vue d'améliorer considérablement sa performance. En effet, si l'Acte III de la décentralisation matérialisé par la loi 2013-10 du 28 décembre 2013 a introduit une nouvelle rationalité institutionnelle à travers un changement de paradigme, celui-ci recèle de nombreuses insuffisances perçues dans sa mise en œuvre¹⁰⁵⁴. Cette phase 1 de la réforme devrait être vite complétée par une seconde, tournée vers le renforcement des capacités de financement des collectivités locales, qui demeurent à l'heure actuelle très faibles.

¹⁰⁵³ Par exemple, aucune démarche de performance n'est initiée par une collectivité locale sénégalaise dans l'optique de rationalisation de la dépense publique locale.

¹⁰⁵⁴ Cf. paragraphe 1 de la section 1 du chapitre 1 de la seconde partie.

La réflexion produite dans ce sens par la commission de développement économique–mécanismes de financement et gouvernance budgétaire-est à saluer, mais elle comporte le risque de présenter des insuffisances par rapport à certaines de ses recommandations. C'est notamment, le cas pour les transferts fiscaux qui sont proposés. En effet, s'il est retenu de doter d'une fiscalité propre les départements, les impôts qui sont proposés à cet effet ne sont ni consistants ni productifs¹⁰⁵⁵. Par conséquent, leur impact sur les finances départementales risque d'être très faible. Ces travaux de la commission méritent, en outre, d'être enrichis et complétés sur plusieurs points.

Par exemple, il serait nécessaire pour élargir l'assiette fiscale et maîtriser le potentiel fiscal de s'orienter vers la création d'un cadastre fiscal et la mise en place d'un registre des contrats et d'un service fiscal local. Il serait tout aussi souhaitable de renforcer l'autonomie locale en accroissant la liberté des collectivités à travers la réforme de l'encadrement étatique et en leur reconnaissant un véritable pouvoir de décision en matière financière et fiscale, c'est-à-dire de détermination de l'assiette fiscale et de recouvrement des impôts locaux. Mais l'enjeu réel de la réforme du système financier local se situe dans la modernisation de la gestion des collectivités locales à travers l'adoption d'une gestion axée sur les résultats qui va imprimer des changements importants sur les normes financières et comptables et sur les procédures.

Sur le plan méthodologique, les entrevues effectuées par l'étudiant-chercheur ont été très utiles avec comme résultat principal de compléter une bibliographie extrêmement limitée en la matière. Mais la difficulté de cette technique a souvent été la disponibilité des acteurs interviewés et la mise à disposition de documents à caractère financier. Pour contourner ces deux difficultés, la stratégie était, à chaque fois, de passer par des connaissances au sein du système pour accéder aux informations souhaitées : comptes de gestion de certaines collectivités locales, la réflexion produite par la commission développement économique–mécanismes de financement et gouvernance budgétaire, etc.

En réponse à la question centrale de ce travail, on peut affirmer que le système financier des collectivités locales sénégalaises a effectivement besoin d'être réformé pour devenir performant. La nécessité de réformer en profondeur le système se justifie d'abord par l'absence de performance et les nombreuses limites qui le caractérisent.

¹⁰⁵⁵ Cf. développements sous point b du point 1 du A du paragraphe 2 de la section 1 du chapitre 2 de la seconde partie.

La première limite du système financier réside dans la relative maîtrise par les collectivités locales de l'espace financier qui leur est dédié. En effet, malgré la consécration constitutionnelle du principe de libre administration des collectivités locales et l'affirmation du principe de l'autonomie financière, les collectivités locales disposent de peu de pouvoirs en matière financière et fiscale comparés à ceux de l'Etat jugés exorbitants. Cette prédominance quasi-totale de l'Etat sur l'espace financier local se traduit par la centralisation de la chaîne fiscale et une tutelle assez pesante qu'il exerce sur elles, à travers la mise en œuvre d'un pouvoir d'approbation sur les domaines de compétences les plus importants et d'un pouvoir de substitution à l'encontre des exécutifs locaux.

La suprématie de l'Etat dans le domaine financier se manifeste également par l'octroi, chaque année, aux collectivités locales de subventions destinées respectivement à compenser les charges transférées (FDD) et à soutenir le financement des investissements locaux (FECL). Si cela paraît tout fait normal dans un système de décentralisation, la difficulté réside dans leur faiblesse, le manque de transparence dans leur répartition, mais surtout dans leur mise en place tardive, ce qui handicape le fonctionnement normal des collectivités locales, plus particulièrement les départements qui ne disposent pas à l'heure actuelle de fiscalité propre.

En outre, les collectivités locales sénégalaises sont confrontées à la faiblesse de la mobilisation des ressources fiscales locales, laquelle procède d'une absence de maîtrise du potentiel fiscal, de l'usage de techniques de recouvrement inefficaces et l'existence d'impôts pour la plupart inadaptés.

Il est par ailleurs à noter que les collectivités locales sénégalaises font montre d'une faible capacité en matière de gestion financière mettant en évidence un manque de transparence dans leur situation financière, l'absence de liberté des gestionnaires et la prévalence d'une logique d'activités centrée sur les ressources au détriment de la performance.

Ces différentes limites évoquées sur le plan financier sont en lien avec les limites d'ordre institutionnel, à savoir: l'absence d'un statut de l'élu local et l'inexistence d'une administration locale performante.

Pour corriger ces limites, l'Etat avait entrepris une double réforme du système financier local. C'est le sens des réformes fiscales menées successivement en 2004 et 2012 dont l'objectif était d'améliorer le système fiscal des collectivités locales à travers l'élargissement de l'assiette fiscale et l'augmentation des rendements. C'est également l'objet des réformes financières se traduisant par l'expérimentation d'un Cadre de dépenses à moyen terme au niveau local et la mise en place du Programme national de Développement local et du Fonds

d'appui et de péréquation aux collectivités locales, qui avaient pour finalité de relever les capacités de financement des collectivités locales. Malgré les attentes et les espoirs qu'elles ont suscités, ces réformes se sont révélées être un échec, même si elles ont permis au système financier de faire quelques progrès.

Cependant, au-delà de simples réformes ponctuelles qui ont une portée très limitée, le système financier local sénégalais a besoin d'être réformé en grandeur et en profondeur, notamment dans ses différentes composantes à l'effet de l'inscrire dans une dynamique de performance, seule capable de lui permettre de relever le défi du développement local dans un environnement de plus en plus marqué par la raréfaction des ressources financières. En plus de la nécessité de définir une nouvelle rationalité pour renforcer les moyens d'intervention des collectivités locales et leur conférer une plus grande liberté d'action, l'exigence de performance recommande la modernisation de la gestion financière locale par la mise en œuvre d'une nouvelle approche fondée sur le résultat. Ce changement de paradigme implique des changements notoires sur le plan institutionnel, budgétaire, comptable et des procédures.

En définitive, si cette thèse a permis d'atteindre au moins les objectifs qu'elle s'était fixés à l'origine, il convient de conclure qu'elle n'a pas épuisé le champ des possibles. Plusieurs points abordés peuvent être considérés comme inaboutis et pourraient constituer à l'avenir des pistes d'approfondissement.

Voici quelques pistes envisageables.

- a) Du point de vue des limites du système financier local, cette thèse n'a pas abordé les limites du système comptable et celles liées aux dépenses publiques locales. De vastes chantiers pourraient être ici ouverts pour analyser les limites du système comptable local ainsi que les problèmes que pose la dépense publique locale. A cet égard, il serait intéressant, en fonction du niveau d'affectation de la dépense, de mesurer le degré de couverture des besoins pour chaque compétence transférée. La réflexion pourrait en outre être orientée vers l'analyse de l'efficacité, de l'efficience et de l'impact de la dépense publique locale afin d'en déterminer le niveau de performance.
- b) La performance du système financier local sénégalais a été appréciée sur la base des limites constatées, plus précisément en se fondant sur la prévalence d'une logique de moyens au détriment d'une logique de résultat. A partir du moment où l'Etat vient d'adopter une grille harmonisée sur la mesure de performance des communes, il serait intéressant de compléter l'analyse de la performance du système financier local en mettant à profit cette grille.

- c) Cette recherche a mis en évidence la nécessité d'appliquer la Gestion Axée sur les Résultats (GAR) pour moderniser la gestion financière des collectivités locales sénégalaises, mais n'a pas pu montrer l'apport véritable qu'elle pourrait avoir sur la réalisation du développement local. Il faudrait compléter cette étude en montrant les impacts que la GAR pourrait avoir sur le développement local.
- d) Les contraintes de mise en œuvre de la GAR et ses chances de succès dans les collectivités locales sénégalaises pourraient être approfondies dans le cadre d'une étude ultérieure.

C'est donc dire que cette étude est loin d'être achevée. En apportant des réponses à la problématique posée, elle ouvre des perspectives de recherche à l'image de la philosophie où chaque réponse apportée pose de nouvelles questions. On peut espérer que les questions nouvelles que pose cette thèse pourront trouver des réponses dans des recherches futures, contribuant ainsi à une meilleure connaissance du système financier des collectivités locales sénégalaises et, le cas échéant, à son renforcement.

ANNEXES

Annexe 1 : Tableau de l'évolution du FDD entre 2004 et 2006

Année	Montant (FCFA)
2004	10089537000
2005	12668537000
2006	12339537000

Source : Arrêtés de répartition du FDD 2004, 2005, 2006

Annexe 2 : Tableau de la situation comparative de l'évolution du FDD dans l'ex région de Dakar, la commune de Ndiandane et la CR de Maka Kolibantang

Année	2004	2005	2006
Collectivités locales			
Ex Région de Dakar	8800000000	950000000	985000000
Commune de Ndiandane	13616541	13616541	28619447
Commune de Maka Kolibatang (ex communauté rurale)	4405335	6964487	3683188

Source : compte administrative de Dakar, Ndiandane et Maka Kolibantang

Annexe 3 : Tableau de l'évolution du FECL entre 2004 et 2006

Année	Montant (FCFA)
2004	4 000 000 000
2005	6 000 000 000
2006	7 000 000 000

Source : Arrêtés de répartition du FECL 2004, 2005, 2006

Annexe 4 : Tableau de l'évolution du FECL dans les collectivités locale de Dakar, Ndiadande et Maka Kolibatang

Année	2004	2005	2006
Collectivités locales			
Région de Dakar	85000000	90000000	85000000
Commune de Ndiandane	15000000	15000000	18000000
Communauté rurale de Maka Kolibantang	3000000	3000000	3000000

Source : compte administrative de Dakar, Ndiandane et Maka Kolibantang

Annexe 5 : Tableau de l'écart entre le FDD et le FECL dans la région de Dakar

Année	FDD	FECL	Ecart
2004	880.000.000	85.000.000	795.000.000
2005	950.000.000	90.000.000	860.000.000
2006	985.000.000	85.000.000	900.000.000

Source : compte administrative de Dakar

Annexe 6 : Tableau des dotations non éligibles allouées dans le cadre du FDD

Bénéficiaires	Montant alloué (en FCFA)	Pourcentage
Agence de Développement local	300.000.000	1,78%
Prise en charge assurance et entretien des véhicules des Présidents de conseil rural, de l'indemnité desdits véhicules et du fonctionnement de l'ANCR	630.000.000	3,74%
Fonctionnement de l'association des Maires du Sénégal	160 000 000	0,95%
Fonctionnement de l'association des régions du Sénégal	70.000.000	0,41%
Fonctionnement de l'union des associations d'Elus locaux	50.000.000	0,29%
Fonctionnement de l'association nationale des assistants communautaires du Sénégal	30.000.000	0,17%
Total	1.240.000.000	7,37%

Source : arrêté interministériel de 2012 portant répartition des fonds de dotation de la décentralisation

Annexe 7 : Tableau des allocations ne concernant pas directement les collectivités locales

Bénéficiaires	Montant alloué (en FCFA)	Pourcentage
14 ARD	950.000.000	
14 régions administratives, 45 départements et 123 arrondissements	282.250.000	1,67%
Agence de Développement local	300.000.000	1,78%
Prise en charge assurance et entretien des véhicules des Présidents de conseil rural, de l'indemnité desdits véhicules et du fonctionnement de l'ANCR	630.000.000	3,74%
Fonctionnement de l'association des Maires du Sénégal	160 000 000	0,95%
Fonctionnement de l'association des régions du Sénégal	70.000.000	0,41%
Fonctionnement de l'union des associations d'Elus locaux	50.000.000	0,29%
Fonctionnement de l'association nationale des assistants communautaires du Sénégal	30.000.000	0,17%
Total	2.472.240.000	14,70%

Source : arrêté interministériel de 2012 portant répartition des fonds de dotation de la décentralisation

Annexe 8 : Présentation du PNDL

Né de la fusion du PNIR et de l'Agence de Financement du Développement Social (AFDS), le PNDL consacre une nouvelle vision de l'Etat et des bailleurs de fonds du financement du développement par la mise en place d'un dispositif fédérateur de toutes les interventions. Il s'inscrit dans le cadre de la politique globale mise en œuvre par le Gouvernement du Sénégal pour atteindre les objectifs du Document de réduction de la pauvreté (DSRP) et des Objectifs du Développement pour le Millénaire (OMD).

Il a pour objectif principal de contribuer à la réduction de la pauvreté par la mise en œuvre d'une stratégie de développement local, en vue de la promotion de l'offre des services socio-économiques de base.

Ses objectifs spécifiques se résument aux suivants :

- augmenter l'accès aux besoins sociaux de base à travers des interventions à effets directs et indirects ;
- augmenter l'accès des populations les plus pauvres aux activités génératrices de revenus à travers les organisations de micro finances existantes et les associations d'épargne et de crédit ;
- renforcer les capacités des acteurs locaux ;
- renforcer les capacités de l'Etat et des autres acteurs pour la mise en œuvre de la stratégie de développement local.

La réalisation des activités de ce programme se fait à travers quatre (4) composantes que sont :

- composante 1 : appui à la politique de décentralisation, de déconcentration et au développement local participatif ;
- composante 2 : financement du développement local ;
- composante 3 : appui technique et renforcement des capacités des acteurs publics et privés ;
- composante 4 : coordination, communication, suivi.

Ainsi, le PNDL couvre en zone rurale 370 communautés rurales et en zones urbaines et péri urbaines pauvres 52 communes avec un intérêt particulier pour les populations les plus démunies.

Il est mis en œuvre sur une durée de 5 ans pour la première phase, répartie en phase pilote consacrée à la consolidation, à la capitalisation, à la coordination des interventions et à l'harmonisation et à la mise en cohérence des acteurs du développement local.

Au niveau national, l'exécution du PNDL, fait intervenir plusieurs organes que sont :

- le comité de pilotage, présidé par le Ministère de la Décentralisation et des Collectivités locales regroupant l'ensemble des acteurs du développement local ;
- le Secrétariat Exécutif qui assure la coordination et la mise en œuvre du programme ;
- les agences d'exécution constituées des Directions Nationales telles que la Direction d'Appui au Développement Local, la Direction des Collectivités Locales, la Direction Générale de la Comptabilité Publique et du Trésor, la Direction du Développement communautaire, la Direction des Affaires Générales et de l'Équipement.

Au niveau local, elle est confiée aux collectivités locales (communes, communautés rurales) qui en sont les bénéficiaires et aux Agences Régionales de Développement, chargées de la coordination régionale du programme.

Sous ce rapport, le PNDL mobilise une gamme variée d'acteurs constitués des structures techniques, des ARD, des collectivités locales, des organisations communautaires de base (OCB), etc.

Son exécution se fonde sur des principes, fait appel à des mécanismes et des modalités d'intervention.

Les principes sur lesquels se fonde le PNDL sont au nombre de quatre :

- responsabilité des acteurs ;
- subsidiarité ;
- multisectorialité ;
- complémentarité.

Quant aux mécanismes, il s'agit de:

- capitalisation ;
- planification ;

- contractualisation ;
- suivi des performances.

Ses modalités d'intervention sont:

- appui projet (ARD) ;
- cofinancement (FIL, activités économiques et services conseil)
- délégation d'exécution (BCI-PMIB).

Annexe 9 : Tableau sur les critères d'éligibilité à retenir pour le FDEL

THEMES	PROPOSITIONS DE CRITERES
A la demande	La CL, l'OCB ou le GIC doit faire une demande d'appui au Fonds
Priorité	Avoir été identifié comme priorité par la CL/ commune selon un mode participatif impliquant les populations concernées
Priorité dans le Plan PLD/PIC	Avoir été reconnu par la CR comme une action prioritaire inscrite ou à inscrire dans le plan de développement local élaboré sur la base d'un diagnostic participatif
Foncier	<ul style="list-style-type: none"> • La situation foncière du lieu d'implantation du microprojet doit être précisée ;
Environnement	Le projet ne doit pas avoir un impact négatif sur l'environnement
double emploi	Ne pas constituer un double emploi ou une surcapacité avec les autres infrastructures similaires déjà existantes dans le village/quartier ou la CR/commune
Bénéfique à un plus grand nombre	Le projet doit être bénéfique à un plus grand nombre de villages/quartiers.
Inéligible pour d'autres bailleurs ou projets	<ul style="list-style-type: none"> • Aucun autre projet de développement ne peut financer le microprojet ;
Haute intensité de mains d'œuvre	Le projet favorise l'utilisation d'une haute intensité de main-d'œuvre afin de créer de nouveaux emplois aux groupes vulnérables.
système de gestion et d'entretien	<ul style="list-style-type: none"> • Le système de gestion, les frais de fonctionnement et d'entretien sont clairement définis ;

THEMES	PROPOSITIONS DE CRITERES
comité de gestion	<ul style="list-style-type: none"> • Un comité de gestion du microprojet doit être mis en place
Compatible avec le PRDI et conforme aux normes sectorielles	<ul style="list-style-type: none"> • Il doit être compatible avec le PRDI et conforme aux normes sectorielles • (sanitaire, scolaire, etc.) ;
liste négative	Ne pas faire partie de la liste négative des infrastructures données ci-dessous
Participation des bénéficiaires	Les bénéficiaires doivent être disposés à participer financièrement
	Microprojets non éligibles
	<p>Rénovation, construction mosquées, chapelles ou temples.</p> <p>Acquisition de terrain</p> <p>Construction de bâtiments publics (pour l'administration, bâtiments de syndicats ou de partis politiques, sièges de coopératives ou groupements, Sièges de CR, logements de fonctionnaires à l'exception des logements des enseignants et du personnel médical)</p> <p>Investissements relatifs à la tarification, à la commercialisation ou à l'utilisation sous toutes les formes de produits alcooliques ou de drogue</p> <p>Acquisition de véhicules automobiles, motos, mobylettes pour la CR</p> <p>Acquisition de tracteurs, de remorques et accessoires y afférents</p> <p>Acquisition d'équipements de bureau pour le compte des CR</p> <p>Construction ou rénovation des bar-dancing</p>

Source : PADEL, PNDL, évaluation et révision du manuel du Fonds de Développement économique local (FDL), octobre 2009.

Annexe 10 : Troisième partie du tableau B du code de 2004

Taux du droit proportionnel : 19%

Professionnels imposés le montant annuel des transactions

Classification	droit fixe
Commerçant dont le CA est supérieur à 10 milliards	10 000 000
Commerçant dont le CA est compris entre 5 et 10 milliards	5 000 000
Commerçant dont le CA est compris entre 1 et 5 milliards	3 000 000
Commerçant dont le CA est compris entre 500 millions et 1 milliard	1 500 000
Commerçant dont le CA est compris entre 300 et 500 millions	1 000 000
Commerçant dont le CA est compris entre 200 et 300 millions	700 000
Commerçant dont le CA est compris entre 100 millions et 200 millions	400 000
Commerçant dont le CA est inférieur à 50 millions et inférieur ou égal à 100 millions	300 000

Source : Code général des impôts de 2004

Annexe 11: Tarifs de la CGU fixés pour les prestataires de services

Chiffres d'affaires (en FCFA)	Montant de l'impôt (en FCFA)
De 0 à 330 000	10 000
330 001 à 500 000	25 000
500 001 à 1000 000	50 000
1000 001 à 2 000 000	100 000
2 000 001 à 3 000 000	200 000
3000 001 à 5 000 000	400 000
5 000 001 à 7 500 000	800 000
7 500 001 à 10 000 000	1 200 000
10 000 001 à 15 000 000	1 800 000
15 000 001 à 20 000 000	2 200 000
20 000 001 à 25 000 000	3 000 000

Source : Code général des impôts de 2004

Annexe 12 : Tarifs de la CGU fixés pour les commerçants

Chiffres d'affaires (en FCFA)	Montant de l'impôt (en FCFA)
De 0 à 330 000	5 000
330 001 à 500 000	15 000
500 001 à 1000 000	30 000
1000 001 à 2 000 000	50 000
2 000 001 à 3 000 000	75 000
3000 001 à 5 000 000	150 000
5 000 001 à 7 500 000	300 000
7 500 001 à 10 000 000	600 000
10 000 001 à 15 000 000	900 000
15 000 001 à 20 000 000	1 200 000
20 000 001 à 25 000 000	1 500 000
25 000 001 à 28 000 000	1 800 000
28 000 001 à 31 000 000	2 200 000
31 000 001 à 34 000 000	2 500 000
34 000 000 à 37 000 000	2 800 000
37 000 001 à 41 000 000	3 000 000
41 000 001 à 44 000 000	3 200 000
44 000 001 à 47 000 000	3 600 000
47 000 001 à 50 000 000	4 200 000

Source : Code général des impôts de 2004

Annexe 13: La répartition du FECL selon l'étude commanditée par l'Etat et réalisée par le comité technique relatif au FECL

La déclinaison de ces deux scénarii se déroule en plusieurs étapes.

Ainsi le scénario1 se déroule selon une procédure en trois étapes :

Etape 1 : répartition en grandes masses entre les régions administratives

Il s'agit de répartir le FECL en grandes masses entre toutes les régions administratives selon les critères suivants :

- la population totale de la région : 30%
 - ✓ 30% du FECL destinés directement aux collectivités locales sont répartis proportionnellement à la population de la région (PR)/ population totale (PT)
 - ✓ Formule : $30\% \text{ FECL} (PR/PT)$
- La superficie de la région : 30%
 - ✓ 30% du FECL destinés directement aux collectivités locales sont répartis proportionnellement à l'étendue de la région selon le ratio (étendue région (ER)/ étendue totale (ET)).
 - ✓ Formule $30\% \text{ FECLX} (ER/ET)$.
- L'indice de pauvreté de la région : 30%
 - ✓ 30% du FECL destinés directement aux collectivités locales sont répartis selon une proportionnalité à l'indice de pauvreté de la région selon le ratio (indice de la pauvreté de la région (IRP) /somme des indices de pauvreté (ITP)).
 - ✓ Formule : $30\% \text{ FECLX} \text{ IRP/ITP}$
- Le nombre de collectivités locales de la région : 10%
 - ✓ 10% du FECL destinés directement aux collectivités locales sont répartis proportionnellement aux nombre de collectivités locales de la région selon le ratio (collectivités locales de la région (CLR)/total des CL(CLT)).
 - ✓ Formule : $10\% \text{ FECL X} (CLR/CLT)$.

Etape 2 : affectation d'un coefficient du fonds régional aux différents ordres de collectivités locales

Dans l'étape 2, il s'agit au niveau de chaque région de déterminer la part qui revient aux différents ordres de collectivités locales.

Tenant compte du principe d'équité, de solidarité, et de solidarité qui régissent le FECL, le comité technique propose la répartition suivante :

- région : 10%
- communes : 40%
- communautés rurales : 50%.

Etape 3 : répartition entre collectivités locales d'un même ordre

Une répartition sera opérée à l'intérieur de chaque ordre de collectivités selon les critères spécifiques suivants :

- région : 10%

Etant donné que dans une région administrative il n'existe qu'une seule région collectivité locale, il n'est pas besoin d'appliquer des critères à ce niveau de la répartition, la région bénéficiant des 10% alloués.

- communes : 40%

La répartition destinée aux communes se fait selon la clé suivante : population (45%), indice de pauvreté (15%), capacité d'autofinancement (15%), maîtrise de la masse salariale (15%), mobilisation des ressources ordinaires propres (10%).

Critères de solidarité

- Population : 45%
 - ✓ 45% du FECL destinés directement aux communes d'une même région sont répartis proportionnellement à la population de la commune selon le ratio (population communale (PC)/ population totale des communes de la région (PTC)).
 - ✓ Formule : $45\% \times (PC/PCT)$.
- Indice de pauvreté : 15%
 - ✓ 15% destinés directement aux communes de la région sont répartis proportionnellement à l'indice de pauvreté de la commune selon le ratio (indice de pauvreté de la commune (IPC)/somme des indices de pauvreté des communes (ITPC)).
 - ✓ Formule : $30\% \text{ FECLX } ICT/IC$.

Critères de performance :

- Capacité d'autofinancement : 15%
 - ✓ 10% sont répartis équitablement entre les communes ayant procédé, l'année précédente, à un prélèvement réel sur les recettes de fonctionnement supérieur à 20% ;
 - ✓ 5% sont répartis entre les communes ayant procédé, l'année précédente, à un prélèvement réel sur les recettes de fonctionnement comprises entre 10 et 20%.
- Mobilisation des recettes ordinaires propres : 10%

Ils sont équitablement alloués aux communes ayant recouvré au moins 75% de leurs prévisions de recettes ordinaires propres.

- Maitrise de la masse salariale : 15%
 - ✓ 10% sont alloués équitablement aux communes ayant un ratio (charges salariales sur recettes de fonctionnement propres recouvrées l'année précédente) inférieur à 30% ;
 - ✓ 5% sont répartis équitablement aux communes ayant un ratio (charges salariales sur recettes de fonctionnement propres recouvrées l'année précédente) compris entre 30% et 50%.

Communautés rurales

Les critères retenus sont : population (55%), indice de pauvreté (15%), capacité d'autofinancement (20%), mobilisation des ressources financières (10%).

Critères de solidarité

- Population : 55%
 - ✓ 55% du FECL destinés directement aux communautés rurales d'une même région sont répartis proportionnellement à la population de la communauté rurale selon le ratio (population de la communauté rurale(PCR)/population totale des communautés rurales de la région (PTCRR)).
 - ✓ Formule : $55\% \text{ FECL} \times (\text{PCR}/\text{PTCRR})$.
- Indice de pauvreté : 15%
 - ✓ 15% du FECL destinés directement aux communautés rurales de la région seront répartis proportionnellement à l'indice de pauvreté de la communauté

rurale selon le ratio (indice de pauvreté de la communauté rurale (IPCR)/ somme des indices de pauvreté des communautés rurales de la région (ITPCRR)).

- ✓ Formule: $15\% \text{ FECL} \times \text{IPCR}/\text{ITPCRR}$.

Critères de performances

- Capacité d'autofinancement : 20%
 - ✓ 15% sont répartis équitablement entre les communes ayant procédé, l'année précédente, à un prélèvement sur les recettes de fonctionnement supérieur à 35% ;
 - ✓ 5% sont répartis entre les communautés rurales ayant procédé, l'année précédente, à un prélèvement réel sur les recettes de fonctionnement compris entre 25% et 35%.
- Mobilisation des recettes

Ils sont équitablement alloués aux communautés rurales ayant recouvré au moins 75% de prévisions de recettes ordinaires propres.

Scénario 2

La répartition se fera en considération de ce qui suit :

- les communautés rurales et les communes seront privilégiées par rapport aux régions en tenant compte d'une part, du critère de proximité, toutes les interventions de la région ayant lieu dans une commune ou une communauté rurale ; et d'autre part du domaine d'intervention ;
- la dotation aux régions sera destinée à leur assurer le strict minimum pouvant leur permettre de couvrir leurs besoins d'investissement spécifiques ;
- une répartition en grandes masses par affectation d'un pourcentage du FECL à chaque ordre de collectivité locale.

Sur ces bases, la procédure se fera en deux étapes :

Etape 1 : répartition en grandes masses entre les différents ordres de collectivités locales

Sur la base des principes d'équité, de solidarité, de subsidiarité et de proximité, le comité technique propose les ratios suivants :

- régions : 10%
- communes : 40%
- communautés rurales : 50%.

Etape 2 : répartition entre collectivités locales de même ordre

Région

- La population totale de la région : 40%
 - ✓ 40% du FECL destinés aux régions leur seront répartis proportionnellement à la population de la région selon le ratio (population de la région (PR)/ population (PT)) ;
 - ✓ Formule : $4\% \text{ FECL} \times (\text{PR}/\text{PT})$
- La superficie de la région : 30%
 - ✓ 30% du FECL destinés aux régions leur seront répartis proportionnellement à la population de la région selon le ratio (étendue de la région (ER) /étendue totale (ET)) ;
 - ✓ Formule : $30\% \text{ FECL} \times (\text{ER}/\text{ET})$.
- Indice de pauvreté de la région : 30%
 - ✓ 30% du FECL destinés directement aux collectivités locales sont répartis proportionnellement à l'indice de pauvreté de la région selon le ratio (indice de pauvreté de la région (IPR)/ somme des indices de pauvreté (IPT)) ;
 - ✓ Formule : $30\% \text{ FECL} \times \text{IPR}/\text{IPT}$.

Communes : 40%

La répartition de la dotation destinée aux communes d'une région se fait selon la clé suivante : population (45%), indice de pauvreté (15%), maîtrise de la masse salariale (15%), mobilisation des ressources ordinaires propres (10%).

Critères de solidarité

- Population 45%
 - ✓ 45% du FECL destinés aux communes sont répartis proportionnellement à la population de la commune selon le ratio (population communale (PC) / population totale des communes (PTC)) ;

- ✓ Formule : $45\% \text{ FECL X (PC/PTC)}$
- Indice de pauvreté
 - ✓ 15% du FECL destinés aux communes sont répartis selon une proportionnalité à l'indice de pauvreté de la commune selon un ratio (indice de pauvreté de la commune (IPC)/ somme des indices de pauvreté des communes (IPTC)) ;
 - ✓ Formule : $15\% \text{ FECL X IPC/IPTC}$

Critères de performances

- Capacité d'autofinancement : 15%
 - ✓ 10% sont répartis équitablement entre les communes ayant consacré plus de 20% de leurs recettes de fonctionnement propres recouvrées l'année précédente à la réalisation effective d'investissements ;
 - ✓ 5% sont répartis équitablement entre les communes ayant consacré entre 10 et 20% de leurs recettes de fonctionnement propres recouverts l'année précédente à la réalisation effective d'investissements.
- Mobilisation des recettes ordinaires propres : 10%
Ils sont équitablement alloués aux communes ayant recouvré au moins 75% de leurs prévisions de recettes ordinaires propres.
- Maitrise de la masse salariale : 15%
 - ✓ 10% sont allouées équitablement aux communes ayant un ratio (charges salariales /recettes de fonctionnement propres recouverts) compris entre 30 et 50%.

Communautés rurales : 50%

- Population : 55%
 - ✓ 55% du FECL destinés directement aux communautés rurales sont réparties proportionnellement à la population de la communauté rurale selon le ratio (population communauté rurale (PCR/ population totale des communautés rurales (PTCR)) ;
 - ✓ Formule : $55\% \text{ FECL X (PCR/PTCR)}$.
- Indice de pauvreté

- ✓ 15% du FECL destinés directement aux communautés rurales sont répartis proportionnellement à l'indice de pauvreté de la communauté selon le ratio (indice de pauvreté de la communauté rurale (IPCR)/ somme des indices de pauvreté des communautés rurales (IPTCR)) ;
- ✓ Formule 15% FECL XIPCR/IPTCR.
- ✓

Critères de performances

- Capacité d'autofinancement : 20%
 - ✓ 15% sont répartis équitablement entre les communautés rurales ayant consacré plus de 35% de leurs recettes de fonctionnement propres recouvrées l'année précédente à la réalisation effective d'investissement supérieure à 35% ;
 - ✓ 5% sont répartis entre les communautés rurales ayant consacré entre 25% et 35 % de leurs recettes de fonctionnement propres recouverts l'année précédente à la réalisation effective d'investissements
- Mobilisation de recettes ordinaires propres : 10%.

Il faut noter que la région de Dakar, en raison de sa relative situation de richesse¹⁰⁵⁶, a fait l'objet d'une proposition particulière concernant la répartition du FECL

Ils sont équitablement alloués aux communautés rurales ayant recouvert au moins 75 % de leurs prévisions de recettes ordinaires propres.

Pour tenir compte des communes d'arrondissement, qui d'après la loi n'effectuent que de petits travaux d'investissements et d'entretien, le comité technique propose, quelque soit le scénario retenu, de répartir la dotation initiale prévue pour les quatre villes selon les ratios suivants :

- 15% à la ville de Guédiawaye ;
- 10% à la ville de Pikine ;
- 75% équitablement entre les 43 communes d'arrondissement.

¹⁰⁵⁶ Les villes de la région de Dakar, en dehors de Guédiawaye et de Pikine, ne sont pas éligibles au FECL depuis 2005 pour des raisons de solidarité devant leur relative richesse par rapport aux autres communes du pays.

Concernant également les procédures de gestion du FECL, le comité technique a fait un certain nombre de propositions relatives aux procédures administratives et budgétaires et au rôle du comité de gestion.

Par rapport aux procédures administratives et financières, le comité recommande que la procédure appliquée pour la mise en place et l'attribution du FECL soit maintenue. Celle-ci se présente comme suit :

- prévision du FECL au budget de l'Etat ;
- adoption du budget par l'assemblée nationale ;
- réunion présidée par le ministre chargé des collectivités locales portant répartition du fonds ;
- élaboration d'un arrêté interministériel de répartition du FECL ;
- transfert des fonds vers les comptes des collectivités locales dans les différents postes comptables ;
- exécution des dépenses par les collectivités locales bénéficiaires.

Toutefois, le comité d'étude recommande que des mesures soient prises pour assurer toute la célérité requise au traitement des dossiers relatifs au FECL dans les différentes phases aussi bien niveau central que local.

Relativement au rôle du comité de gestion, le comité d'étude partant du constat que deux structures interviennent dans les modalités de répartition du FECL, en l'occurrence le comité de gestion et le Conseil National de Développement des Collectivités Locales (CNDCL), propose :

- que la répartition du FECL soit exclusivement confiée au CNDCL qui sera ainsi l'organe unique chargé de déterminer les modalités de répartition du FECL, conformément au décret N° 96 -1118 du 27 décembre 1996. A cet effet, les modalités de fonctionnement du CNDCL doivent être revues ;
- la révision des attributions du comité de gestion qui sera chargé de préparer les réunions du CNDCL ; veiller à l'exécution de ses décisions et au suivi - évaluation de l'utilisation des fonds alloués aux collectivités locales. Pour cela, le comité de gestion devra être élargi aux représentants des régions.

En plus de ces réformes, le comité d'étude pense que les textes réglementaires devront aussi faire de révision qui se matérialisera par :

- la modification à fond du décret n°96 – 1118 du 27 décembre 1996 instituant le CNDCL ;
- l'abrogation de l'arrêté n° 012488 du 15 octobre 1988 fixant les règles d'organisation et de fonctionnement du compte d'affectation spéciale FECL et son remplacement par un autre arrêté définissant :
 - les nouveaux critères d'attributions ;
 - la nouvelle composition du comité de gestion ;
 - les missions du comité de gestion ;
 - les modalités de fonctionnement du comité de gestion
 - les dates de réunion du comité de gestion
 - le cadre des indicateurs, des moyens et modalités d'évaluations des résultats, réalisations et performances des collectivités locales
 - les mécanismes de suivi, de contrôle de l'exécution du FECL.

Enfin, un arrêté portant mise en place et organisation du dispositif de suivi-évaluation du FECL devra être élaboré.

Annexe14 : Cadre de mesure du rendement

Cadre de mesure du rendement					
	Indicateurs de rendement	Sources de vérification	Méthode de collecte des informations	Fréquence	Responsabilités
Impacts					
Effets					
Extrants					
Activités					
Rayonnement					
Ressources					

Source : document de travail sur la GAR, ACDI, juillet 2007

Annexe 15 : Matrice des extrants et activités

Matrices des extrants et activités			
Effets/Extrants/Activités	Intrants		Responsabilités
	Actions précises nécessaires	Ressources	

Source : document de travail sur la GAR, ACDI, juillet 2007

Annexe 16 : Cadre de suivi des risques

Cadre de suivi des risques					
Facteurs de risque	Indicateurs de risque	Sources d'information	Méthodes de collecte de données	Fréquence de la collecte	Responsable de la collecte

Source : document de travail sur la GAR,ACDI, juillet 2007.

Annexe 17 : Cadre logique

Objectifs	Indicateurs	Moyens de vérification	Hypothèses/ Risques
Finalité (finalité)			
Réalisations (effets)			
Produits (extrants)			
Activités			
Ressources			

Source : personnelle

Annexe 18 : Matrice de suivi des projets et conventions du PNDL par l'ARD

Département	Convention			Projet				Marché			Suivi physique				Suivi financier				Entreprise				Observations												
	Collectivité Locale	N° Convention	Année Convention	Type	Libellé	N° MP	Secteur	Localisation	Coord X	Coord Y	Montant prévu	Date de lancement	Date de dépôt	Date de distribution provisoire	Date de distribution définitive	Montant Contrat	Etat d'exécution	Date de démarrage	Date de réception provisoire	Date de réception définitive	Délai prévu	Durée d'exécution réelle		Avance de démarrage	1 ^{er} décompte	2 ^{ème} décompte	3 ^{ème} décompte	Montant total	Taux d'exécution	Nom	Coordonnées	Note respect échéance	Note qualité travaux	Note esprit de collaboration	Note totale

Source : Agence Régional de Développement de Saint-Louis, 2016

LISTE DES TABLEAUX

<u>TABLEAU 1 : SITUATION DE RECOUVREMENT DES TAXES INDIRECTES DANS LA COMMUNE DE NDIANDANE EN 2004</u>	84
<u>TABLEAU 2 : SITUATION DE RECOUVREMENT DES TAXES DE LA COMMUNE DE NDIANDANE EN 2012</u>	85
<u>TABLEAU 3: MONTANTS DU FECL ALLOUÉS À L'EX CONSEIL RÉGIONAL DE DAKAR, LES COMMUNES DE NDIANDANE ET MAKALIBANTANG (EX COMMUNAUTÉ RURALE) ENTRE 2010-2012</u>	99
<u>TABLEAU 4: PART DU FECL DANS LE BUDGET D'INVESTISSEMENT DE LA COMMUNE DE MBOUR POUR 2011, 2012 ET 2013</u>	100
<u>TABLEAU 5 : ECART ENTRE LE FDD ET LE FECL EN 2016 AU NIVEAU DES COLLECTIVITÉS LOCALES DE RUFISQUE, DAKAR ET NDIANDANE</u>	102
<u>TABLEAU 6 : EPARTITION DU FDD EN 2012</u>	106
<u>TABLEAU 7 : EVOLUTION DES ÉMISSIONS DES IMPÔTS LOCAUX(EN MILLIONS DE FCFA)</u>	164
<u>TABLEAU 8 : EVOLUTION DES RECOUVREMENTS LOCAUX</u>	165
<u>TABLEAU 9 : EVOLUTION DES PRINCIPAUX POSTES DE RECETTES COURANTES (EN MILLIONS DE FCFA)</u>	166
<u>TABLEAU 10 : TARIFS CGU FIXÉS POUR LES PRESTATAIRES DE SERVICES</u>	187
<u>TABLEAU 11 : TARIFS CGU FIXÉS POUR LES COMMERÇANTS ET PRODUCTEURS</u>	187
<u>TABLEAU 12: COMPARAISON DES CHANGEMENTS INTERVENUS AU NIVEAU DES TARIFS DE L'IMF</u>	190
<u>TABLEAU 13 : TAUX DE LA TAXE DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL ET LOCAL DANS HUIT RÉGIONS DU MALI</u>	192
<u>TABLEAU 14: TARIFS DU TRIMF FIXÉ PAR LE NOUVEAU CODE</u>	195
<u>TABLEAU 15 : BUDGET DU PROGRAMME TRIENNAL D'ACTIVITÉS RÉGIONALES (2005-2007), SECTEUR ÉDUCATION</u>	222
<u>TABLEAU 16 : PROGRAMME TRIENNAL D'ACTIVITÉS RÉGIONALES, SECTEUR SANTÉ 2005/2007</u>	224
<u>TABLEAU 17 : PROGRAMME TRIENNAL D'ACTIVITÉS RÉGIONALES, SECTEUR ENVIRONNEMENT 2005-2007</u>	226
<u>TABLEAU 18 : RÉPARTITION DE LA DOTATION D'APPUI À L'ÉQUIPEMENT DES COLLECTIVITÉS LOCALES DES RÉGIONS CIRCONSCRIPTIONS ADMINISTRATIVES ABRITANT DES OPÉRATIONS MINIÈRES</u>	245

TABLEAU 19: VALEUR DE L'ASSIETTE POUR LES IMPÔTS FONCIERS	283
TABLEAU 20: POTENTIEL FISCAL DES ZONES ENQUÊTÉES	283
TABLEAU 21 : MONTANT DE RÉPARTITION DU FDD ET DU FECL	322
TABLEAU 22 : CORRESPONDANCE ENTRE LES DIFFÉRENTES FORMULATIONS	383

LISTE DES FIGURES

Figure 1 : Situation comparative de l'évolution du FDD dans l'ex région de Dakar, la commune de Ndiandane et l'ex CR de Maka Kolibantang	92
Figure 2: Evolution du FECL entre 2004 et 2006	97
Figure 3 : Part du FECL dans le budget d'investissement dans la commune de Mbour	100
Figure 4 : Ecart entre le FDD et le FECL en 2016 dans les collectivités locales de Rufisque, Dakar et Ndiandane	102
Figure 5: Aperçu sur les dotations non éligibles allouées dans le cadre du FDD	107
Figure 6: Aperçu sur les dotations ne concernant pas directement les collectivités locales	107

LISTE DES SCHÉMAS

Schéma 1: Circuit de l'arrêté d'affectation du FDD	95
Schémas 2: Etat des lieux des conventions de financement sur la période 2005-2009	236

LISTE DES CARTES

Carte 1: Répartition sectorielle des conventions de financement par région	234
Carte 2 : Situation d'exécution financière des conventions de financement par région	235
Carte 3: Présentation des microprojets réalisés par secteur et par région	235



BIBLIOGRAPHIE

I-OUVRAGES, MANUELS ET TRAITES

ABATE (B), La nouvelle gestion publique, LGDJ, 2000

ADANS (B), BOYER(B), Le maire face à la M 14, LGDJ, 1995.

ADANS (B), BOYER (B), LAURENT(P), La comptabilité communale, 3 éd., LGDJ, 2003, coll. « Politiques locales ».

AIME(C) et ROCHEDY (M), Droit fiscal, 5^e éd., Sirey, 1999

ALBERT (J-L), Les finances publiques, 8^e éd, Dalloz, 2013

ALBERT (J-L), Les finances publiques, 9^e éd, Dalloz, 2015

ALBERT (J- L) et PEREAU (J L), l'exécution des budgets locaux, Economica, 1997, coll. « poche/Finances publiques ».

ALBERT (J- L) et SAIDJ(L), Finances publiques, 6 édit., cours Dalloz, 2009.

ALISSOUTIN (R.L), Les défis du développement local au Sénégal, Dakar, CODESRIA, 2008, 192P.

AMSELEK(P), Le budget de l'Etat sous la V^e République, LGDJ, 1967, coll. « Bibl. de sc. fin. », t V, 657p.

ARDANT(G), Histoire de l'impôt, Fayard, 1972 (2tomes).

ASHFORD(D), THOENIG (J C), Les aides financières de l'Etat aux collectivités locales en France et à l'étranger, Litec, 1981, coll. « GRAL »

ASSOCIATION DES COMMUNAUTES URBAINES DE France, Démarches locales de performance : Pratiques et enjeux. Principes consacrés par la LOLF, le rôle précurseur des collectivités locales, Groupe Caisse d'Epargne et Communautés urbaines de France, 112p.

ASTIER (F), Finances publiques, Droit budgétaire. Le budget des collectivités locales, Ellipses, 1996.

AUGE (P), Droit fiscal général, Ellipses, Université/Droit, 2002.

AUBY (J-M), DUCOS-ADER (R), Institutions administratives, Paris, 1978.

AUXETIER (C), L'ancrage constitutionnel des collectivités de la République, in RDP 1981, P. 611 sq.

AYRAULT (L), Le contrôle juridictionnel de la régularité de la procédure d'imposition, L'Harmattan, 2004, coll. « Finances publiques »

BA (B.D), Finances publiques et gestion par la performance dans les pays membres de l'UEMOA. Etude du cas du Sénégal, Harmattan, 2015

BARILARI (A), BOUVIER (M), La LOLF, Une nouvelle gouvernance financière de l'Etat, 2^e éd., LGDJ, 2007, coll. « Systèmes ».

BAS(C), Le fait générateur de l'impôt, L'Harmattan, 2007, coll. « Finances publiques ».

BAZIADOLY (S), Les finances publiques, 3^e édition PUF, 2004, « Que sais- je ? » n°415.

BERARD (F), Les dotations de l'Etat aux collectivités locales, LGDJ, 2001, coll. « politiques locales ».

BEFEC/PRICE WATERHOUSE, Collectivités territoriales. M 14 et M 4, F Lefebvre, 1996, 1142.

BELTRAME (P), La fiscalité en France, 15^e éd., Hachette, 2009.

BELTRAME (P), Les systèmes fiscaux, 3^e éd., PUF, 1997, « Que sais-je ? », n°1549.

BELTRAME (P) et MEHL (L), Le système fiscal français, PUF, 6^e éd., 1997, coll.« Que sais-je », n° 1840.

BEN AISSA(S), L'aide de l'Etat aux collectivités locales, Algérie, France, Yougoslavie, Publisud, 1983.

BENOIT (F-P), Le droit administratif français, Paris, 1968.

BERTHELEMY (H), Traité élémentaire de droit administratif, 10^e éd., Paris, 1923.

BEYNEIX(André), MANGENOT(M), Le financement du développement local, PUF, 1995.

BIDART (M-T) et MORAUD (J C), M14- La nouvelle comptabilité des communes, Berger Levrault, 2006.

BIENVENU (J- J) et Lambert (T), Droit fiscal, 3^e éd., PUF, 2003, coll. « Droit fondamental ».

BLANC (J), Les finances locales comparées, LGDJ, 2002, coll. « Systèmes ».

BLANC(J) et BRUNO (R), Les collectivités locales, Presses de la fondation nationale de sciences PO et Dalloz, 3^e édition, 1995

BLANC (J) et MARZIALS(A), Les relations financières entre l'Etat et les Collectivités locales, 1993, coll. « Systèmes ».

BLANC (J), Les péréquations dans les finances locales, LGDJ, 1993, coll. « Systèmes ».

BLANC (J) et BOURDIN (J), Les finances départementales, Economica, 1992, coll. « Mémentos du maire ».

BLANC (J) et BOURDIN (J), Les finances régionales, Economica, 1994, coll. « Mémentos du maire ».

BOUINOT(J), La nouvelle gestion municipale, comptabilité et management d'une commune, 1^{ère} édit., CUJA, 1977.

BOURDIN (J), Les finances communales ou locales, Economica, 3^e édition, 2003.

BOUVIER (M), Introduction au droit fiscal et à la théorie de l'impôt, 9^e éd., LGDJ, 2008.

BOUVIER (M), les finances locales, 12^e édition, LGDJ, 2008, coll. « Systèmes ».

BOUVIER (M), innovations, créations et transformations en finances publiques, LGDJ, 2007.

BOUVIER (M), Introduction au droit fiscal et à la théorie de l'impôt, 8^e éd., LGDJ, 2007, coll. «Systèmes ».

BOUVIER (M) (sous la dir. de), Réforme des finances publiques, Démocratie et bonne gouvernance, LGDJ, 2004.

BOUVIER (M) (sous la dir. de), Réforme des finances publiques: la conduite du changement, LGDJ, 2007.

BOUVIER (M), ESCLASSAN (M-C) et LASSALE (J -P), Finances publiques, 9^e édit., LGDJ, 2008.

BOUVIER (M), ESCLASSAN (M-C) et LASSALE (J -P), Finances publiques, 12^e édit., LGDJ, 2013

BOUVIER (M), ESCLASSAN (M-C), L'administration fiscale en France, PUF, 1988, coll. « Que sais-je ? ».

BOUVIER (M), ESCLASSAN (M-C), Le système communal, LGDJ, 1981.

BOYER (B), de CASTALNEAU (R), Portrait des chambres régionales des comptes, LGDJ, 1997, coll. « Décentralisation et développement local ».

BOYER (B), LAURENT(P), La stratégie financière des collectivités locales, LGDJ, 1995.

BONNARD (R), Précis de droit administratif, 4^e éd., Paris, 1943.

BRACHET (B), Le système fiscal français, 7^e éd., LGDJ, 1997.

BROLLES (R) et STRAUB (B), Budget des communes- Gestion et comptabilité, 11^e éd., Berger Levrault, 1999, coll., « Administration locale ».

BRURON (J), Le contrôle fiscal, LGDJ, 1991.

CARLES (J), GENDRON (F), LABIE (F) et REGOURD (S), Les collectivités territoriales et leur financement, éd. de la revue Banque, 1990.

CARLIER (B), Ruprich-ROBERT (C), Guide de la gestion locale. Organisation, évaluation, contrôle, Berger Levrault-administration locale, août 1998,

CATHELINEAU (J), Les finances locales, Dalloz, 1993.

CHAPUS (R), Droit administratif général, tome 1, 15^e éd., Montchrestien 2001, et tome 2, 14^e éd., Montchrestien 2000.

CHOUVEL (F), Finances publiques, 12^e édition, Gualino, 2009, coll. « Mémento ».

CISSE (O), L'argent des déchets : L'économie formelle à Dakar, Kharthala, Paris, 2007, 165p

COLLET (M), Droit fiscal, PUF, 2007, coll., « Thémis ».

CONAN (M), Finances publiques, A.Colin, mémento, 2005 coll. « Etapes S ».

COPE (J-F), WERNER (F), Finances locales, Economica, 1996.

COTTERET (J-M) et TROTABAS(L), Droit fiscal, 8^e éd., Dalloz, 1997, coll. « Précis ».

CREUSOT (S), BENJAMIN (O), Le financement des nouvelles compétences des collectivités locales, LGDJ, 2007, coll. « Politiques locales ».

CRUCIS (H-M), Droit des contrôles financiers, AJDA/ Le Moniteur, 1998.

CURAPP DE PICARDIE, Le financement du développement local, PUF, 1995.

DAFLON (B), La gestion des finances publiques locales, 2^e éd., Economica, 1998.

DAMAREY (S), Finances publiques, coll. Fac-Universités, série Manuels, Gualino éditeur, 2006

DELAFOSSSE (F) (groupe de travail présidé par), Relations entre l'Etat et les collectivités locales, Doc.fr., 1995.

DELAGENIERE (R), Le budget, presse de la fondation des sciences politiques, 1976.

DE LAUBADERE (A), Traité de droit administratif, tome I, 8^e édition, Paris, 1980.

DELCAMP (A) et LOUGHLIN (J) (dir.), La décentralisation dans les Etats de l'union européenne, 2^e éd., les études de la doc.fr., 2002.

DEMAREY (S), La loi du 1^{er} Août 2001 relative aux lois de finances, Ellipses éditions marketing, 2003, coll. « Mise au point ».

EMICHEL (A), Le droit administratif, essai de réflexion théorique, Paris, 1978.

DE ROSNAY (J), Le Macroscopie, édition du seuil, 1975.

DERUEL (F), Mémentos finances publiques, Droit fiscal, 10^e édit., 1995.

DERUEL (F) et BUSSON (J), Finances publiques : budget et pouvoir financier, 13^e édition, Dalloz, 2007, coll. « Mémentos ».

DERUEL (F), Mémentos finances publiques, Droit fiscal, 10^e édit., 1995.

DESCHEEMAKER (C) et ALII, Les risques de la gestion financière des collectivités locales, Imprimeries Nationales, 2001.

DESMOULIN (G), Les finances publiques de l'Etat, Vuibert, 2008.

DEXIA, Les finances locales dans les pays de l'union Européennes, éd., Dexia, 2006.

DGI, précis de fiscalité, 2 tomes, 1996.

DIALLO (I), Le droit des collectivités locales au Sénégal, Harmattan, 2007.

DIOP (D), La décentralisation et gouvernance locale au Sénégal, Quelle pertinence pour le développement ?, Harmattan, 2006.

DIOP (M), Finances publiques sénégalaises, NEA, 1997.

DOSIERE (R), La fiscalité locale, PUF, 1996, coll. « Que sais-je ? ».

DOSIERE (R) et WOLF (M), La commune, son budget, ses comptes (guide pratique d'analyse financière), 11^e édition, édit ouvrières, 1988, coll. « pouvoir local ».

DOUAT (E), BADIN (X), Finances publiques, PUF, 2007.

DOUAT (E), GUENGAT (A), Leçons de finances locales, Economica, 2002.

DOUAY (M), Le recouvrement de l'impôt, LGDJ, 2005, coll. « Systèmes ».

DRUCKER (P F), La pratique de la direction des entreprises, Éditions d'organisation, Paris 1957.

DUSSART (V), Finances publiques, 10^e édit., paradigme 2008.

FALL (IM), Evolution constitutionnel du Sénégal. De la veille de l'indépendance aux élections de 2007, Crédila, Crepos, Khartala, 2009

FALZON (M), L'action économique des collectivités locales, LGDJ, 1996, coll. « Politiques locales ».

FÉDÉRATION INTERNATIONALE DES SOCIÉTÉS DE LA CROIX- ROUGE ET DU CROISSANT-ROUGE, Planification de projet/ programme, Manuel d'orientation, Genève 2010.

FLOGAÏTIS (S), La notion de décentralisation en France, en Allemagne et en Italie, Paris, 1979.

FOMERAND (G), L'audit des collectivités locales en France et dans les pays francophones, LGDJ, 1991, coll. Décentralisation et développement local

FOTSING (J.B.), Le pouvoir fiscal en Afrique. Essai sur la légitimité fiscale dans les Etats d'Afrique noire francophone, LGDJ, juin 1995

FRANCOIS (M), LANGEREAU (E) (Sous la dir. de) L'avenir de la taxe professionnelle intercommunale, LGDJ, 1998, coll. « Décentralisation et développement local ».

GAUDEMET (P M) et MOLINIER(J), Finances publiques, Montchrestien, t.I : Budget/ Trésor, 7^e édit. ,1997.

GAUDEMET (P- M) et MOLINIER (J), Finances publiques, t.2 : Fiscalité, Montchrestien, 6^e éd., 1997.

GAUTRON (J) et de ROUGEVIN-BAVILLE (M), Droit public du Sénégal, 2^e édition, Paris, éditions A. PEDONE, 1977

GEFFROY (J B), Grands problèmes fiscaux contemporains, PUF, 1993, coll. « Droit fondamental ».

GILBERT (G), La péréquation financière entre les collectivités locales, PUF, 1996

GOHIN (O), Institutions administratives, 7^e édition, Paris, LGDJ, 2016, coll. « Manuels »,

GOUSSEAU (J-L), Les emprunts et la dette des collectivités locales, Economica, coll. « Poche », 1997.

GROSCLAUDE (J) et MARCHESSOU (P), Droit fiscal général, 7^e éd., Dalloz, 2013, coll. « cours »

GROSCLAUDE (J) et MARCHESSOU (P), Droit fiscal général, 11^e éd., Dalloz, 2017, coll. « cours »

GROSCLAUDE (J) et MARCHESSOU (P), Procédures fiscales, 5^e éd., Dalloz, 2009, coll. « cours »

GRUBER (A), La décentralisation et les institutions administratives, 2^e édition, Armand Colin, 1996

GUENGAT (A), Analyse financière des communes, Economica, 1998.

GUENGAT (A) (sous la direction), Analyses financières des collectivités locales, PUF/GRAL, 1995.

GUENGANT (A), Taxe professionnelle et intercommunalité, LGDJ, 1993, coll. « Décentralisation et développement local ».

GUENGAT (A), UHALDEBORDE (A), Crise et réforme des finances locales, PUF, 1989

GUETTIER (C), Institutions administratives, Paris, Dalloz, 1990

GUILLAUME (H) et Alii, Gestion publique : l'Etat et la performance, Paris, Presse de Sciences po et Dalloz, 2002

GUY (G) et GUENGANT(A), La fiscalité locale en question, Montchrestien, 1991, coll. « Clefs Economie ».

HAURIOU (M), Précis élémentaire de droit administratif, 5^e édition, Paris, 1943.

HERZOG, (P), L'économie à bras le corps, Paris, éditions sociales, 1982, 310 P.

HOORENS (D), PERETI (M-P), L'emprunt local, 2^e édition, LGDJ, 2001, coll. « Politiques locales ».

HURON (D), SPINDLER (J), Le management public local, LGDJ, 1998, coll. « Politiques locales ».

ISAIA (H) et SPINDLER (J), Histoire du droit des finances publiques, vol. III : Les grands thèmes des finances locales, Economica, 1998.

JOLY (P) (dir.), DURET (J L), HOORENS (D), KLOPPER (M) et autres, Ressources des collectivités locales, éd. locales de France, 2002.

JOSSA (E), SEMO(I), Les Finances locales, la décentralisation inachevée ?, la documentation française, 1990.

KLEIN (J-S), Moderniser la fiscalité locale, Economica, 1990.

KLOPPER (M), Gestion financière des collectivités locales, 4^e édition, Moniteur, 2005,

KLOPPER (M), Gestion financière des collectivités locales, 5^e édition, Moniteur, 2010, 612 p

LABIE (F), Finances locales, Dalloz, 1995.

LACHAUME (J F), L'administration communale, 1994, coll. « Systèmes ».

LALUMIERE (P), Les finances Publiques, 8^e édit., A. Colin, 1986, Coll. « U ».

LAMULE (T), Droit fiscal, 10^e éd., Gualino, 2009/2010.

LANDBECK (D), Les principes budgétaires locaux, Presse universitaire d'Aix-Marseille, 2001.

LASCOMBE (M), VANDENDRIESSSCHE (X), Les finances publiques, 7^e éd., Dalloz, 2009, coll. « connaissance du droit ».

LAURENT(P), BOYER (B), Les stratégies financières des collectivités locales, 2^e éd., LGDJ, 1997.

LAURENT (P), PAROSCHI (J P), PUYO(Giles), La M14. Enjeux et mise en œuvre, éd. Sorman, 1995.

LESOURNE (J.), Les systèmes du destin, Dalloz, 1976.

LEVOYER (L), TVA et collectivités territoriales, Editions du Moniteur, 2007.

LOÏC (P), Finances publiques, 5^e édition, Cujas, Paris, 1995, coll.« Synthèse »

LOÏC (P), Finances publiques- Tome 2, les recettes publiques, le droit fiscal, Cujas, édition 2008

MAGNET (J), Eléments de la comptabilité publique, 5^e édition, LGDJ, 2001, coll. « Systèmes ».

MAGNET (J), la gestion de fait, LGDJ, 2000, coll. « Politiques locales ».

MAGNET (J), Les comptables publics, 2^e éd., LGDJ, 1998, coll. « Systèmes ».

MAHON (P), La décentralisation administrative, étude de droit public français, allemand et suisse, librairie Droz, Genève, 1985.

MARIN (J M) et MURET (J P), La gestion des finances municipales (analyse financière, prospective, maîtrise des dépenses, gestion des ressources), Syros Alternatives, 1989.

MARGAIRAZ (A), La fraude fiscale et ses succédanés, Vaudoise, 1972.

MARTINEZ-MEHUNGER (J), Le recours pour excès de pouvoir en matière fiscale, L'Harmattan, 2002.

MASPETIOL (R), LAROQUE(P), La tutelle administrative. Le contrôle des administrations départementales, communales, coloniales et des établissements publics, Paris, 1930.

MATTRET (J. B.), Les finances de l'Etat : préparation au concours d'attaché territorial, CNFPT, 2003.

MATTRET (J.B.), L'analyse financière des communes, 2^e édition, 2002, coll. « Systèmes ».

MONTAGNIER (G), Principes de comptabilité publique, Dalloz, 1975.

MOREAU (J), Administration régionale, départementale et municipale, 13 éd., Dalloz, 2002.

MOREAU (J), (sous la dir. de), La libre administration des collectivités locales : vérité ou illusion ?, Economica, 1993.

MOREAU (J), DARCY(G), La libre administration des collectivités locales, Economica, 1984.

MICHALON (T), La décentralisation les régimes d'administration locale, Editions Syros/Alternatives, Paris, avril 1988.

MICHEL (J-C), Les sociétés d'économie mixte locales, LGDJ, 1989.

MINISTERE DE LA COOPERATION DECENTRALISEE ET DE LA PLANIFICATION REGIONALE, Actes de Kaolack et de Fatick, journées de la coopération décentralisée et de la planification régionale, 14 au 20 mai 2004.

Moderniser la fiscalité locale, Economica, 1990 (une série de contributions).

MORRA- IMAS (L G), MORRA (L G)et RIST (R C), The Road to Results Designing and Conducting effective Development Evaluation, Washington, DC: World Bank, 2009.

MORAND-DEVILLIER (J), Cours de droit administratif, 10 éd., Montchrestien, 2005.

MORAUD (J C) et PICQUENOT (L), La nouvelle comptabilité des communes, un guide pour la M14, LGDJ, 1996, coll. « Systèmes ».

MOUZET (P), Finances locales, 3^e éd., Gualino, 2006, coll. « Mémentos ».

MUZELLEC(R), Finances Publiques, 15^e édit. , Sirey, 2009.

- MUZELLEC(R), Finances publiques (intégral concours), 14^e édition, 2001.
- MUZELLEC (R), Finances locales, Dalloz, 14^e éd., 2002.
- NGUYEN (C T), Finances publiques Sénégalaises, Paris, Harmattan, 1990.
- NGUYEN (C T), Les procédures théoriques et pratiques d'exécution des dépenses de l'Etat, presse universitaire de Dakar, 1999.
- NIZET (J-Y), Fiscalité, économie et politique, LGDJ, 1991.
- OCDE, Governing for results, Paris, PUMA, 2002.
- OLIVA(E), Finances publiques, 2^e éd., Sirey, 2008, coll. « Aide mémoire ».
- ORSONI (G), Les finances publiques en Europe, Economica, 2007.
- ORSONI(G), L'exécution de la loi des Finances, Economica, 1998, Coll. « Poches/ Finances publiques ».
- ORSONI (G), PICHON (A) (sous la dir. de), Les chambres régionales des comptes, vingtième anniversaire, LGDJ, 2004, coll. « Décentralisation et développement local ».
- ORSONI (G), VIESSANT(C), Eléments de finances publiques, Economica, Coll. « Finances Publiques », 2005
- PAYSANT (A), Finances Publiques, 5^e édit. , A. Colin, 1999
- PAYSANT (A), Finances locales, PUF, 1993, coll. « Droit Fondation »
- PEISER (G), Droit administratif, 10 éd., Paris, 1981.
- PELICHON (E), Les finances publiques en 15 leçons, Ellipses, 2005.
- PERCEBOIS (J), Economie des finances publiques, A. Colin, 1991 coll. « Coursus ».
- PERRET (B), L'évaluation des politiques publiques, Paris, édition la Découverte, 2008
- PICARD (J F), Finances publiques, 3^e édit. , Litec, 2008

PICARD (J F), Finances locales, Paris, Lexis-Nexis, Litec, août, 2009

PIOLE (G), Les chambres régionales des comptes, LGDJ, 2^e édition, 2007, coll. « Politiques locales ».

PONTIER (J-M), L'Etat et les Collectivités locales, la répartition des compétences, Paris, 1978

QUEROL (F), Finances publiques, Ellipses, Tout le droit, 2002

AIMBAULT DE FONTAINE (S) (dir.), Doctrines fiscales : à la redécouverte de grands classique, L'Harmattan, 2007, coll. « Finances publiques »

RAYNAUD (J), Les chambres régionales des comptes, PUF, 1984, Que sais-je ?

RÉMOND (B) ET BLANC (J), Les collectivités locales, presse de la fondation nationale des sciences politiques et Dalloz, 2^e édition, Paris, juin 1992

RICHIER (D), Les droits du contribuable dans le contentieux fiscal, LGDJ, 1997, coll. « Systèmes ».

RIVERO (J), Droit administratif, 8^e édition, Paris, 1977

ROBERT (F), Les finances locales, Doc.fr., 2009 coll. « Les études »

ROBEZ-MASSON (C), Jurisprudence fiscale, Tissot, 2000

ROSTOW (W.W), Les étapes de la croissance économique, Paris, Editions Seuil, 1962

ROUSSET (M), L'action internationale des collectivités locales, LGDJ, 1998, coll. « Systèmes ».

ROUX (A) (dir.), Finances publiques, Doc.fr., 2006, coll. « Notice ».

SADRAN(P), LALUMIERE (C), Droit administratif, Paris, 1977.

SAIDJ (L), (sous la dir. de), Les finances régionales, Economica, 1992.

SALLE (V), La gestion financière des collectivités locales, Eska, 1995.

SEMEDO(G), Economie des Finances publiques, Ellipses, 2001
coll. « Universités/Economie ».

SENE (A N), Repères fondamentaux de la comptabilité publique locale, Ministère de l'intérieur, Ministère délégué chargé des Collectivités Locales, Projet d'Appui à la Décentralisation et au Développement local (PADDEL).

SENNE (S) et FINNDEV, Les recettes annexes des communes, lettre du cadre, Dossier d'experts 2000.

SY (J.A), sous la dir., Sénégal, Finances publiques, Décentralisation et transparence budgétaire, Aide transparence, 2005.

TAILLEPAIT (A), Les emprunts communaux, Moniteur, 2003.

THIETART (RA), Le management, PUF, 1992.

TULARD (M-J), La région, LGDJ, 2008, coll. « politiques ».

VEDEL (G), Droit administratif, 6^e édition, 1976.

VERPEAUX(M), Les collectivités territoriales en France, 3^e éd., Dalloz, 2006, La région, Dalloz, 2005.

VINCENT (F), Gestion de la dette des collectivités territoriales, éd. Corpur, 2004.

WADE (M.D.N.), DIEYE (M), La pratique fiscale sénégalaise, 2^e édition, octobre 2004

WALINE (M), Droit administratif, 7^e édition, 1957.

WATHELET (J C), Budget, comptabilité et contrôle externe des collectivités territoriales, L'Harmattan, 2000.

WATHELET (J C), Budget, comptabilité et contrôle externe des collectivités territoriales, L'Harmattan, 2000.

WAYRON(C), Le management public : discours et fonctions, LGDJ, 1995.

II-DICTIONNAIRES

ALBERT (J -L), PIERRE (J-L) et Richard (D), Dictionnaire de droit fiscal et douanier, Ellipses, 2007.

BARILARI (A) et DRAPE (R), Lexique fiscal, 2^e édition, Dalloz, 1992

CHAN TAM (N), Lexique budgétaire et fiscal du Sénégal, Faculté des Sciences juridiques et économique, Crédila, 1982.

Dictionnaire de la langue française « le petit Robert », dictionnaires Le Robert, 1993.

OCDE/CAD, glossaire des termes de suivi évaluation, 2002.

III- THESES ET MEMOIRES

III-1 Thèses

BA (BD), Finances publiques et gestion de la performance dans les pays membres de l'UEMOA : étude du cas du Sénégal, thèse de Doctorat de l'université de Bordeaux et de l'université Cheikh Anta DIOP de Dakar, 2015.

BALDE (A), Le contrôle des Finances publiques au Sénégal, Université de Perpignan, 1996.

DIARRA (E), Les aspects financiers de la communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest, université de Paris 2, 1982.

FALL (M), Essai sur l'équilibre budgétaire au Sénégal, université Cheikh Anta DIOP de Dakar, 2002.

GUEHAIR (N), La notation française : cas des collectivités locales françaises, thèse de Doctorat, université de Pau et des pays de l'Adour, 2011.

LANDRY (N.T), L'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales décentralisées : l'exemple du Cameroun, Thèse de Doctorat, Université Paris-Est Créteil Val-de-Marne, sept 2010.

MAHERZI(D), Le financement des collectivités territoriales en Algérie, thèse université Jean Moulin Lyon 3.

OUEDRAOGO(S), Les compétences nationales en matière fiscale et la communautarisation des règles dans l'espace ouest-africain, thèse de Doctorat, université de Bordeaux.

ZAKI (M), Le contrôle des finances publiques dans les Etats d'Afrique noire francophone : L'exemple du Niger et Sénégal, université de Toulouse, 1999.

III-2 Mémoire

FAYE (B), Les recours du représentant de l'Etat contre les actes des collectivités locales : le déferé, mémoire de DEA, Section Collectivités Locales, UFR Sciences Juridiques et Politiques, 2003.

IV-ARTICLES, ETUDES ET COMMUNICATIONS

IV.1 Articles et études

IV.1.1 Articles

ABIKER (D), «La communication financière : de l'acte de transparence à l'outil opérationnel », Revue Française des Finances Publiques, N° 71, 2000

AKAKPO (M), « Le contrôle de performance : comment et avec qui ? », in « La LOLF dans tous ses états », Acte du colloque nationale des 13et 15 février 2015, Bénin, novembre 2015.

ANGOTTI (P) et LAURENT (P), « La communication financière des collectivités locales : enjeux et perspectives », *RFFP* N°71, 2000

ANWER (A), « La budgétisation axée sur les résultats », http://cop-mfdr-africa.fr.ning.com/forum/categories/discussion-sur-la-grd/list_for_category

ARGENTIERI (L), « La démarche de performance dans les collectivités locales. L'expérience de la commune de Villeurbanne », *RFFP* n°107, juin 2009, p 142.

ARMELLE (G), « OMS, élaboration du budget-programme, histoires et limites », actualité et dossier en santé publique n°3 juin 1993

- AUBRY (F.X), « Essai sur la décentralisation », le journal des communes, juin 1988,
- BALDE (A), « Le contrôle des finances locales au Sénégal », Actes du colloque sur la régionalisation en France et au Sénégal, Crédila, Dakar 1996.
- BELAÏD (N) « L'expérience tunisienne de l'autonomie locale », Actes séminaire international organisé par le congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe en partenariat avec les autorités marocaines, Rabat (Maroc) 2-3 décembre 1999
- BOUCHER (X), MELIET (B), ISSA (Y), Le cadre budgétaire in Démarches locales de performance : Pratiques et enjeux. Principes consacrés par la LOLF, le rôle précurseur des collectivités locales
- BOUINOT (J), « La communication financière des villes », *RFFP* N°41, 1993, P. 149.
- BOURGAULT (J), « La mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats (GAR) : Leçons tirée de l'expérience québécoise, débat autour de LOLF », ENA
- BOUVIER (M), « Autonomie fiscale locale et libre administration des collectivités locales », *RFFP*, n° 81-Mars 2003
- BOUVIER (M), « La loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances », *AJDA* n°10, 2001,
- BRACEGIRDLE (P). « L'élaboration du plan de mise en œuvre du projet/programme selon l'approche axée sur les résultats », Guide à l'intention des partenaires de l'ACDI et des agences d'exécution, mars 2001.
- CHAMBAS (G), BRUN (J F), GRAZIOSI (G R), « La mobilisation de ressources propres locales en Afrique », juin 2007, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN026803.pdf>
- COUR DES COMPTES « L'assiette des impôts locaux : la détermination des bases cadastrales et leur gestion par les services de l'Etat » [www. Calcul_ assiette _ impôts _ locaux _ détermination _ bases _ cadastrales. Pdf](http://www.calcul-assiette-impots-locaux-determination-bases-castrales.pdf) -Adobe Reader

CRUCIS (H-M), « Budget des communes », JurisClasseur collectivités territoriales, fasc.140-
Concours financiers, dotations de l'Etat même source, fasc. 832 et 834

DENIEUIL(P), « Introductions aux théories et à quelques pratiques du développement local
et territorial »,Suisse, Bureau international du Travail (BIT), 1^{ère} édition, 2005, 66 p.

DIARRA (E), « Editorial sur l'actualité des finances publiques en Afrique », afrilex.u-
bordeaux4.fr /sites/afrilex/IMG /pdf/ 3

DIAGNE (M), « Problématique du statut de l' élu local sénégalais », actes du colloque sur la
régionalisation, 1996.

DIAGNE (M), « Les collectivités locales à l'épreuve du financement des compétences
transférées », actes de Kaolack et Fatick, journées de la coopération décentralisée et de la
planification régionale, 2^e édition, 14-20 mai 2004, p 233.

DIAGNE (M), « Droit des collectivités locales en Afrique, l'exemple du Sénégal », Panafrika
/silex/nouvelles du sud

DIAGNE (M), « Quelques observations sur l'efficacité d'une mise en œuvre de l'Acte III de
la décentralisation », L'Administrateur n°3, Mai 2016.

DIENG (M), « Le Financement des communes du Sénégal par emprunt : contraintes et
perspectives », Ministère de l'économie et des finances, Direction de l'appui au secteur privé,
Février 2011

DIONE (M), « Maky SALL doit doter les collectivités locales de moyens », Territoires
magazine mensuel sur la décentralisation et le développement territorial-n° 3 novembre 2014.

DIOUF (M), « Politique de décentralisation au Sénégal : finances locales, budget participatif
et contrôle des collectivités locales », WWW.aidtransparency.org, 62 p.

DIOUF (M), « Réflexions sur les fonds de dotations, actes de Kaolack et Fatick, journées de
la coopération décentralisée et de la planification régionale », 2^e édition, 14-20 mai 2004, p
233.

DOUAT (E), « Classification des ressources publiques », J-Cl. Adm, fasc.114, 1999

DRAGO (G) « La nécessaire consécration d'un pouvoir fiscal des collectivités territoriales », Mélanges en l'honneur de Jacques MOREAU, Paris, Economica, 2003.

DUCOS-MIERAL (C), « La démarche de performance dans les collectivités territoriales. L'expérience du Département du Rhône », RFFP n°107, juin 2009, pp 131-136.

ESSONO OVONO (A), « L'autonomie financière des collectivités locales en Afrique noire francophone. Le cas du Cameroun, de la Côte d'Ivoire, du Gabon et du Sénégal », [http://afrilex.u-bordeaux4.fr /sites /afrilex /IMG/ pdf /4 _l'autonomie financière des collectivités locales en Afrique francophone le_cas_du_Cameroun__de_la_Côte_d'Ivoire_du_Gabon_et_du_Sénégal](http://afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/4_l'autonomie_financiere_des_collectivites_locales_en_Afrique_francophone_le_cas_du_Cameroun_de_la_Cote_d'Ivoire_du_Gabon_et_du_Senegal)

EYE BIYI (H. H. G.) GARBA (M. T), « Finances locales et LOLF : la performance jusqu'au niveau décentralisé » publié dans LOLF dans tous ses états, sous la direction de Nicaise MEDE

FALL (B), « Sénégal : gestion des collectivités locales », 06 avril 2011, http://seneweb.com/news/Contribution/senegal-gestion-des-collectivites-locales_n_43481.html

FALL (H), La fiscalité sénégalaise à la croisée des chemins : enjeux et perspectives, [http://www. Hamidfall.com / articles/ fiscalité 61](http://www.Hamidfall.com/articles/fiscalite_61)

FALL (I), « Partenariats public-privé et développement des projets prioritaires du Plan Sénégal Emergent : à quel montage contractuel se fier ? », Dakar, quotidien « le Soleil » du 20 janvier 2014

FALL (I-M), « Le contrôle de légalité des actes des collectivités locales », Afrilex, université Montesquieu- Bordeaux IV, juin 2006. <http://afrilex.u.bordeaux4.fr/ismaïla-madior-fall.html>

FLECHIER-BOURJOL (D), « Budget communal », JurisClasseur collectivités territoriales, fasc. n° 140.

FONTAN (J M), « Le développement du local, de la contrainte économique au projet politique », Revue française d'administration publique n° 135, ENA, 2010/3.

GAUDUSSON (J-D), « Relations extérieures des régions françaises », acte colloque sur la régionalisation au Sénégal, Dakar, édition Crédilia, 1998, pp 217-233.

GUENANT (A), « La réforme de la dotation globale de fonctionnement », *RFFP* N°50,1995

HERTZOG (R), « L'ambiguë constitutionnalisation des finances locales », actualité juridique, droit administratif, mars 2003

HERTZOG (R), « Le système financier local en France : la décentralisation n'est pas le fédéralisme », *Revue international de droit comparé*, 2-2002

HERTZOG (R), « A propos de la péréquation dans les finances locales », *RFFP* N°34,1991

HOLO (T), « La décentralisation au Bénin : mythe ou réalité ? », *revue béninoise des sciences juridiques et administratives*, n°7, décembre 1986

IMBERT (L), « Budget communal », *J-Cl. Adm*, fasc.n°127-10

JUI/REP/98/2, Une plus grande cohérence pour un contrôle renforcé dans les systèmes des Nations Unies.

KAMARA (M), « Etat de la transparence budgétaire au Sénégal », dans l'ouvrage collectif Sénégal, Finances publiques, Décentralisation et transparence budgétaire, Aide transparence, 2005,

« La réforme des finances locales : mutations et perspectives », Actes de colloque, revue Lamy Collectivités territoriales, mars-avril 2006.

« Les concours financiers de l'Etat aux collectivités locales », Annexe 9, revue française de finances publiques 2008

LOÏC (P), « L'autonomie financière des collectivités territoriales », les cahiers du conseil constitutionnel, n° 12/2000

LOÏC (P), « L'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances », *Doc. fr.*, *Doc. d'études Finances Publiques*, n° 501

MABILEAU (A), « L'élu local, nouveau professionnel de la République », revue pouvoirs n° 60, 1992, p71.

MARCOU (G), « La régionalisation en Europe », Groupement de Recherches sur l'Administration Locale en Europe (GRALE), CNRS, 170 p, <http://www.univ-paris1.fr/fileadmin/GRALE/PEregional1.pdf>.

MBAYE (I), « Mécanismes de financement : les ressources propres des collectivités locales », actes de Kaolack et Fatick, journées de la coopération décentralisée et de la planification régionale, 2^e édition, 14-20 mai 2004, PP. 66-108.

MBODJI (F), « L'application du principe de l'équilibre réel du budget dans les collectivités locales du Sénégal : Du formel au mythe », Revue des sciences sociales de Toulouse, 2008

MEDE (N), « Rapport introductif. La LOLF : Scénario pour aujourd'hui », in LOLF dans tous ses états, sous la direction de Nicaise MEDE

MENY(Y), Communication sur la décentralisation au colloque « Fédéralisme et décentralisation », France –Etats- unis, Université d'Indiana, novembre in : RFAP N° 26, 1982, P.32.

METEHOUÉ (O), « Les indicateurs de performance vus par un économiste » in LOLF dans tous ses états, sous la direction de Nicaise MEDE, Op. cit., p 236.

MIERAL (C.D): « La démarche de performance dans les collectivités territoriales. L'expérience du Département du Rhône », RFFP n°107, juin 2009

NDIAYE (C), « Acte III de la décentralisation au Sénégal, Enjeux, mutations institutionnelles, implications organiques et financières », janvier 2014, article non publié

NDIAYE (C), « Lettre ouverte au Président de la République sur l'Acte III de la Décentralisation au Sénégal », http://www.dakaractu.com/Lettre-ouverte-a-Monsieur-le-President-de-la-Republique-sur-l-Acte-III-de-la-Decentralisation-au-Senegal_a44

NDIAYE (P.M) « Présentation du Sénégal Finances et fiscalité », www.amcod.info/fr/publications/fiscalite_transfert/senegal/110711_intervention

NDOYE (D), « La contribution globale unique un nouveau système d'imposition au Sénégal », collection fiscalité africaine, EDJA, 2004, p.4.

N SIKI (P), Réforme : « le budget programme dans tous ses états –perspectives : 25% du budget 2013 pour les salaires des fonctionnaires », Repères, Yaoundé, 21 novembre 2012.

Olivier Landel, édito de l'ouvrage intitulé Démarches locales de performance : Pratiques et enjeux. Principes consacrés par la LOLF, le rôle précurseur des collectivités locales, Groupe Caisse d'Epargne et Communautés urbaines de France, 111p

ORSONI (G), « Les finances départementales », Rép. Collectivités locales, Dalloz, fasc. n°7613.

ORSONI (G), « Les finances régionales, » Rép. Collectivités locales, Dalloz, fasc. n°7680.

PADOVA (A), Les partenariats publics privés : pourquoi, où, quand et comment ?, publication n°2010-18 F, Bibliothèque du parlement, Ottawa, mai 2012

PORTAL (E), « Les « LOLF locales » : une approche managériale plus que budgétaire », RFFP n°107, juin 2009, pp. 203-223.

PRAT (M P), « Le problème de la certification des comptes des collectivités locales. Un rôle nouveau pour les chambres régionales des comptes ? », RFFP n°107, juin 2009, PP. 192-202.

« Les relations entre l'Etat et les collectivités locales », Gazette des communes, 24 décembre 2007, cahier détaché.

RAFFINOT (M), et SAMUEL (B), « Le cadre des dépenses à moyen terme », [www.insee.fr / fr/ insee- statistiques. Pub / .../ste 100 /.pdf](http://www.insee.fr/fr/insee-statistiques.Pub/.../ste100/.pdf).

ROUSSELLE (R), « Transposition/application de la LOLF : Démarche de cohérence et pragmatisme des collectivités locales » dans Démarches Locales de performance : Pratiques et enjeux. Principes consacrés par la LOLF, le rôle précurseur des collectivités locales, Groupe Caisse d'Epargne et Communautés urbaines.

ROUX (A) « L'autonomie financière des collectivités locales en Europe », rapport introductif, Annuaire international de justice constitutionnelle, 2006, p 499.

SAIDJ (L), « Les principes applicables au budget communal », Encyclopédie Dalloz Collectivités locales, fasc.703 (étude détaillée)- « La trésorerie communale », même encyclopédie fasc. 7173-. « Le budget et les comptes de la commune (M14) », même encyclopédie fasc. 7168 (étude détaillée) ; « Le contrôle de la gestion », même encyclopédie fasc.7145, 2008.

SAIDJ (L), « L'influence de la LOLF sur les collectivités locales », RFFP n° 107, pp. 6-24

SALASCA (S), « LOLF et systèmes d'information financière territoriaux : le rôle précurseur des collectivités locales » publié dans l'ouvrage Démarches locales de performance : Pratiques et enjeux. Principes consacrés par la LOLF, le rôle précurseur des collectivités locales, Groupe Caisse d'Epargne et Communautés urbaines

SYLLA (P.M.), « Le pouvoir à la base », « Le Soleil » n° 7518 du 26 juin 1995

SAO (M.S), « Qu'en est-il de la fameuse évaluation de l'Acte III de la décentralisation ? », revue L'Administrateur Op. cit., P 35.

SOW (M.A), « Contribution à la réforme de l'Acte III de la décentralisation », Revue L'Administrateur n° 3 mai 2016, p 41.

TOMMASI(D), Les cadres de dépenses à moyen terme (CDMT), [www.Woldbank.org/.../CDMT Daniel TOMMASI. pdf](http://www.Woldbank.org/.../CDMT%20Daniel%20TOMMASI.pdf), 26 juin 2006

TONI (E.M), « Crises des finances publiques et démarches de performance : Echos d'ailleurs » in LOLF dans tous ses états, sous la direction Nicaise MEDE,

THIAM(A), « La réforme de la fiscalité au Sénégal, contenu, impact et perspectives sur les finances des collectivités locales », Dossier Sénégal, revue africaine des finances locales, décembre 2005.

WILANE (A), « Quatrième session thématique du parti socialiste axée sur l'Acte III de la décentralisation » , http://www.dakaractu.com/Abdoulaye-Willane-sur-l-Acte-3-de-la-decentralisation-Une-reforme-de-cette-ampleur-occasionne-des-desagreements-et-revele_a96869.html<http://www.Futura-sciences.com/magazines/maison/infos/qr/d/finances-quest-ce-impôts-locaux-2814/>

YATTA (F P), «La gouvernance financière locale », 24 P,
http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/La_gouvernance_financiere_locale_-_Francois_Yatta.pdf

ZAKI (M), « Droit d'amendement des députés et le principe de la libre administration des collectivités locales : observations sous décision 4/C/2001 du Conseil constitutionnel sénégalais, 11décembre 2001 », Afrilex, université Montesquieu- Bordeaux IV, juin 2006.
<http://afrilex.u.bordeaux4.fr/moussa-zaki.html>

ZAKI (M), « Les entraves à l'autonomie financière des collectivités locales au Sénégal », http://afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/ZAKI_article_finances_loc2.pdf , p 3.

IV.1.2 ETUDES

AFRICAN CENTER FOR CITIES, Evaluation de l'environnement institutionnel des collectivités locales en Afrique, mars 2013,119 P.

AGENCE NATIONALE DE LA STATISTIQUE ET DE LA DÉMOGRAPHIE (ANSD), Enquête « 1-2-3 » Sénégal, 2003.

AGENCE NATIONALE DE LA STATISTIQUE ET DE LA DÉMOGRAPHIE (ANSD), Enquête de suivi de la pauvreté au Sénégal (ESPS-II), 2011, Dakar, Sénégal

AGENCE RÉGIONALE DE DÉVELOPPEMENT de Saint-Louis, Schéma régional d'aménagement du territoire de la région de Saint-Louis, 2012

BUREAU D'APPUI À LA COOPÉRATION CANADIENNE (BACDI)/ SÉNÉGAL, Coopération canadienne au Sénégal, Panorama d'un partenariat renforcé, juin 2003.

BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT, Evaluation du potentiel des recettes au Sénégal, étude économique et sectorielle, département-pays, région Ouest 2, octobre 2010.

CONSEIL RÉGIONAL DE SAINT-LOUIS, « Audit des compétences transférées », Cabinet trait d'union Nord-Sud, 2006, 113 P.

DGCL, « Les nouvelles relations Etat-Collectivités locales (colloques de Rennes) », La documentation française, 1991.

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, comité ad hoc chargé de l'étude de la gestion des ressources du budget consolidé d'investissement, étude sur la décentralisation de la gestion des ressources internes du budget consolidé d'investissement.

MINISTÈRE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES, Etude sur la fiscalité locale, document de synthèse, rapport final, cabinet Sada Consulting, octobre 1998.

MINISTÈRE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES, Centre d'Etude de Politiques pour le Développement, « réformes du système budgétaire au Sénégal », 2002

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, Centre de Politiques pour le Développement, réformes du système budgétaire du Sénégal, 2004

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, étude sur la fiscalité locale, document de synthèse rapport final, cabinet Sada Consulting, octobre 1998,

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, Inventaire général des impôts locaux, 5^e éd. Doc.fr, 2

OBSERVATOIRE SUR LA FISCALITÉ LOCALE, Enquête sur la fiscalité locale au Sénégal, 30 juillet 2012.

PADEL, PNDL, Evaluation et Révision du Manuel de Fonds de Développement local, étude sur les principaux domaines ou types d'investissements et opérations éligibles au FDL (propositions), octobre 2009.

PNDL Bureau Juridique et Fiscal, Etude de base sur l'amélioration de la fiscalité en milieu rurale, Rapport diagnostique du comité technique, juillet 2005, 82 pages.

PNDL, Système de mesure de la performance des communes, juin 2015

PRODDEL, « L'autonomie financière – fiscalité locale, comment améliorer le recouvrement des taxes et impôts locaux ? », expérience du programme de lutte contre la pauvreté en milieu rural dans le bassin arachidier, 2004-2007

REPUBLIQUE DU SENEGAL, Plan Sénégal émergent (PSE), 2014, 46P.

USAID, Evaluation de la mise en œuvre de la décentralisation au Sénégal, juin 2002.

IV-2 COMMUNICATIONS

DIAGNE (M), « La décentralisation politique, fiscale et administrative au Sénégal et son impact dans la performance des collectivités locales », communication lors d'un atelier organisé par l'innovation environnement développement (ied Afrique) et le forum d'action pour la gouvernance locale en Afrique francophone (FLAGLAF), du 18 au 19 octobre 2011 à Saly (Sénégal), http://www.faglaf.info/private/upload/file_156.pdf.

DIOP (C), « Situation des finances des collectivités locales en Afrique / caractéristiques des ressources en Afrique : Etat des lieux » élément du module d'intervention sur la « Situation des finances des collectivités locales en Afrique et état des lieux des pratiques des collectivités locales en matière de mobilisation des ressources », centre international des autorités /acteurs locaux (CIFAL), Ouagadougou, du 08 au 12 Juin 2009 à Douala, P 1.

FALL (S.M), « Fiscalité locale : point de vue de la municipalité de Saint-Louis sur les enjeux et les stratégies à déployer pour optimiser les recettes communales. Quelle attente par rapport à la commission de la fiscalité locale » in Actes de l'atelier préparation à la tenue de la première réunion de la commission de la fiscalité locale de Saint-Louis

Joël Darus Eloge ZODJIHOUE, « la gestion axée sur la performance et les résultats appliquée à la gestion des finances publiques : préparation et mise en place du budget axé sur la performance et les résultats, Séminaire sur l'opérationnalisation de la gestion axée sur les résultats », Bénin 25-28 mai 2009, www.cafrad.org/.../Pr%C3%A9paration_et_mise_en_place_de_la_gestion_ax%C3%A9e_sur_la_performance_et_les_r%C3%A9sultats.PDF

Kama (F.D), « organisation et déroulement des opération de recouvrement. Focus sur les difficultés rencontrées. Les apports attendus de la commission de la fiscalité locale » in les actes de l'atelier sur la préparation à la tenue de la première réunion de la commission de la fiscalité locale de Saint-Louis, organisé par la commune de Saint-Louis avec l'appui de l'Ambassade de France au Sénégal du 12 et 13 novembre 2014, 103 P.

NIANG (B), Communication sur l'Etat des lieux des mécanismes actuels de financement de l'Acte III de la décentralisation, atelier de lancement de la concertation sur les mécanismes de financement des collectivités locales dans le cadre de l'acte III de la décentralisation, hôtel Ngor Diarama , le 08 mai 2015.

V-GUIDES

ACDI : Guide d' introduction aux concepts et aux principes, Direction générale de l'examen et du rendement, janvier 1999

ADM, Guide des ratios financiers des communes 2006-2008, 6^e édition, juillet 2010.

BIDART (M-T), Guide budgétaire et comptable de l'intercommunalité, 2^e éd., Berger Levrault, 2004.

CAD/OCDE, La gestion axée sur les résultats de développement. Document de référence : des principes à l'action, mars 2006.

CREDIT LOCAL DE FRANCE – DEXIA, Mémento guide des ressources des collectivités locales, 2002-2003, Dexia.

DIRECTION GÉNÉRALE DE L'EXAMEN ET DU RENDEMENT, La gestion axée sur les résultats à l'ACDI : Guide d' introduction aux concepts et aux principes, janvier 1999

FOURNIER (C), document conceptuel PADIET FENU, 2006, 70 pages

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, « La comptabilité M14 des communes », Guide pratique de l'élu, n° 33, 1995

PNUD, Guide du suivi et de l'évaluation axés sur les résultats, 2002.

PNUD, Guide de la planification, du suivi et de l'évaluation axé sur les résultats du Développement, 2009, 174 P.

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE, Direction de la réforme budgétaire, la démarche de performance : stratégie, objectifs, indicateurs, juin 2004, 57 P.

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE, Direction de la réforme budgétaire, Guide pratique de la déclinaison des programmes, les budgets opérationnels de programme, paris, juin 2005.

SECRÉTARIAT À LA MODERNISATION DE LA GESTION PUBLIQUE, Guide sur la convention de performance et d'imputabilité et sur l'entente de gestion, Québec novembre 2000, 15 p.

SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR, Guide sur la gestion axée sur les résultats, Québec, juin 2002, 31 p.

SMD POLICY MANAGEMENT ASSOCIATES, module de formation pour un perfectionnement en gestion axée sur les résultats (GAR) des cadres de l'université Gaston Berger sur la planification et l'articulation des plans, les cadres logiques de programmes et projets de développement, Saint-Louis, 2015

UNESCO, approche de la programmation, de la gestion et du suivi axé sur les résultats (GAR/RBM) telle qu'elle est appliquée à l'UNESCO, principes directeurs, bureau de la planification stratégique, avril 2010.

VI- RAPPORTS, DECLARATIONS ET NOTES

AGENCE REGIONALE DE DEVELOPPEMENT de Saint-Louis, Document de Synthèse, CDMT, programme triennal d'activités régionales secteurs : Education, Santé et Environnement, juin 2004

AGENCE RÉGIONALE DE DÉVELOPPEMENT Saint-Louis, Document de présentation Cadre des Dépenses à Moyen Terme : programme triennal régionales secteurs : Education, Santé et Environnement 2005-2007, juin 2004.

Bonnes pratiques du développement local, l'itinéraire du PNDL, 2009

BRUNEL (J.P), L'avenir de l'autonomie financière des collectivités locales, rapport du conseil économique et social, juin 2001, Ed des JO, 2001

Cabinet Mamina CAMARA ; Recensement de l'assiette des contribuables en matière d'impôts locaux dans la commune de Ziguinchor, Rapport final

CAFRAD ET FONDATION HANNS SEIDEL, séminaire de haut niveau à l'intention des décideurs politiques et des administrateurs sur la gestion axée sur les résultats, l'expérience du Bénin en matière de gestion axée sur les résultats, Tanger, 28 -30 janvier 2013)

CENTRE DES SERVICES FISCAUX DE NGOR, ALMADIES ET DES PARCELLES ASSAINIES, présentation d'une approche modernisée des opérations de recensement développée par le bureau du Cadastre in acte de l'atelier sur la préparation à la tenue de la première réunion de la commission de la fiscalité locale de Saint-Louis, 12 et 13 novembre 2014,

CHEMONICS (I.I), Rapport d'évaluation sur Le potentiel des partenariats publics-privés au Sénégal USAID/ Sénégal, non daté

CLUB DE PARIS, Déclaration sur l'efficacité de l'aide, adoptée à Paris le 2 mars 2005 par les ministres et hauts responsables de 90 pays et les dirigeants ou représentants de 27 organismes d'aide.

Document des projets de coopération décentralisée du conseil Régional de Saint-Louis, 2005.

Document d'évaluation du Programme de Développement local participatif, Document programme triennal d'activités régionales, ARD Saint-Louis, 2005

PRODEL, Rapport critères de performances du Programme du Bassin Arachidier, 2002 et 2004 ;

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, Cinq années de gestion axée sur les résultats au gouvernement du Québec, Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur l'administration publique, Québec, novembre 2005

MERCIER (M), Pour une République territoriale, L'unité dans la diversité, rapport d'information au Sénat, n°447, 28 juin 2000, 2 vol.

MINISTÈRE DE LA DÉCENTRALISATION ET DES COLLECTIVITÉS LOCALES, Rapport général des premières assises de la Décentralisation au Sénégal, Dakar, les 27, 28 et 29 novembre 2007, 47p.

MINISTÈRE DE LA GOUVERNANCE LOCALE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, Programme National de Développement Local (PNDL), Note d'orientation méthodologique. Phase d'opérationnalisation du guide de planification enrichi portant sur 45 CL test, juillet 2015

MINISTÈRE DE LA DÉCENTRALISATION ET DES COLLECTIVITÉS LOCALES, Plan d'Action de la Décentralisation, les grands principes, 2003

OCDE, Promouvoir la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales [archive], note succincte de référence de l'OCDE, 21 avril 2010

PERRIN (B), Faire le lien entre le suivi-évaluation et l'évaluation d'impact, The ROCKFELLER Fondation, Inter Action, Notes sur l'évaluation d'impact N°2, avril 2012,

PLATEFORME DES ACTEURS NON ÉTATIQUE, antenne régionale de Tambacounda, plaidoyer sur le fonds social minier,

PNDL, Note de presse 06/09, le PNDL tire les enseignements des premières conventions de financement, 2009.

PNDL, Note de presse 14/09, signature de la première génération de convention de financement entre le PNDL et huit structures financières décentralisées, www.pndl.org.

PNUD, Guide du suivi et de l'évaluation axés sur les résultats, <http://www.undp.org/eo/>

PROJET D'APPUI AUX ELUS LOCAUX (PAEL), Finances Locales, appui conseil, formation et accompagnements des élus locaux, plaidoyer, version finale, CABEX, juillet 2004, 36 pages.

Rapport de la commission développement économique –mécanismes de financement et gouvernance budgétaire, Acte III de la décentralisation, « Financement du développement local au Sénégal : Bilan Diagnostic, perspectives et proposition d'amélioration des mécanismes de financement et du système de gouvernance budgétaire des collectivités locales »

Rapport du cabinet CABEX, l'enquête sur la fiscalité locale au Sénégal, 1997

Rapport provisoire du comité technique sur la mise en œuvre de la seconde phase de l'étude sur le fonds d'équipement des collectivités locales (FECL), 1997.

Rapport symposium « le Trésor public face au défi de la mise en œuvre de l'Acte III de la décentralisation » organisé par l'Association des Inspecteurs du Trésor à Saly du 19 au 20 décembre 2015

Rapport sur la gestion axée sur les résultats dans le système des nations unies, 2004.

Rapport groupe de travail présidé par Alain LAMBERT et Didier MIGAUD, « Révision générale des politiques publiques, 2006.

REPUBLIQUE DU SENEGAL, La Cour des comptes, 1997.

RENNO (J.M), Appui à la mobilisation des ressources de Saint-Louis, rapport de mission avril 2010 commanditée par l'AIF, publié le 10/05/2010.

SAVADOGO (Kabre), SOME (rapporteurs), Rapport Atelier de formation en gestion axée sur les résultats, décembre 2005

Terme de référence pour la refonte totale du Code général des Impôts du Sénégal de 2004

UAEL, Mémoire des élus locaux du Sénégal sur l'Acte III de la décentralisation, suite à l'atelier de l'Association des Maires du Sénégal (AMS) tenu à Dakar les 16, 17 et 18 Août 2013

WAGUE (S), SOURWEMA (K.S), Livre blanc de la décentralisation financière dans l'espace UEMOA, Rapport de diagnostic, labo citoyennetés, Mai 2013.

VII- REVUES

VII.1 Bulletin électronique d'information du PNDL, N° 12, juillet- septembre 2011, P.2.

VII.2 Gazette des communes, 24 décembre 2007

VII.3 Revue Française de Finances Publiques

N°13. Finances communales et décentralisation.

- N°18. Finances publiques : évolutions.
- N°20 Fédéralisme et finances publiques.
- N°23. Les subventions.
- N°25. Les Finances locales.
- N°30. Trésorerie et endettement des collectivités locales.
- N°34. Finances locales et coopération territoriale.
- N°38. Finances : Scénarios du futur.
- N°39. Prévision et pluriannualité budgétaire.
- N°40. Transparence et finances publiques.
- N°41. Finances publiques : questions clés pour demain.
- N°42. Les droits d'enregistrement.
- N°43. Le contrôle des finances locales : perspectives.
- N°46. La politique budgétaire.
- N°47. La nouvelle comptabilité communale.
- N°50. La gestion de la fiscalité locale.
- N°53 Pluriannualité et stratégies financières des collectivités locales.
- N°56. Nouvelles missions d'intérêt public : quels contrôles ?
- N°60. Budget et fiscalité : quelles réformes ?
- N°66. La gestion de fait.
- N°67. La taxe professionnelle : quel avenir ?
- N°71. La communication financière des collectivités locales.
- N°76. La loi organique relative aux lois de finances.
- N°77. La dépense publique.
- N°81. Vingt ans de finances locales : enjeux pour l'avenir.
- N°82. Mettre en œuvre la LOLF.
- N°85. Le contrôle externe des chambres régionales des comptes : actualité et perspectives.
- N°86. La formation des textes financiers.
- N°87. Finances publiques : scénarios pour demain.
- N°88. La légitimité de la prise de décision financière.
- N°91. Le budget 2006 en régime LOLF.
- N°92. Finances publiques et responsabilité : l'autre réforme.
- N°93. La nouvelle comptabilité de l'Etat.
- N°94. La LOLF et les institutions politiques.

N°95. Les nouveaux instruments financiers et la gestion des collectivités territoriales.

N°97. La LOLF et la V^e République.

N°98. Logique de performance et pays en développement.

N°99. Les rapports de la cour des comptes au parlement.

N°100. Nouvelle gouvernance financière publique : grands enjeux de demain.

N°101. Les cours des comptes en action.

N°107. La LOLF et les collectivités locales.

VII.4 Revue africaine sur les finances locales, n°8 décembre 2005.

VII.5 Revue La gazette – du 6 au 13 mars 2014.

VII.6 Journal Officiel OHADA N°6 du 1^{er} juillet 1998.

VII.7 Jurisclasseur

VIII. WEBOGRAPHIE

[http://afrilex.U-bordeaux4.fr /sites /afrilex /IMG / pdf /4 _l'autonomie financière des collectivités locales en Afrique francophone le_cas_du_Cameroun__de_la_Côte_d'Ivoire_du_Gabon_et_du_Sénégal.](http://afrilex.U-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/4_l'autonomie_financiere_des_collectivites_locales_en_Afrique_francophone_le_cas_du_Cameroun_de_la_Cote_d'Ivoire_du_Gabon_et_du_Senegal)

[http://cop-mfdr-africa. fr.ning.com /forum/categories/discussion-sur-la-grd / list for category](http://cop-mfdr-africa.fr.ning.com/forum/categories/discussion-sur-la-grd/list_for_category)

[http://entreprise.pwc.fr/Le-dossier_249.html ;//](http://entreprise.pwc.fr/Le-dossier_249.html)

http://fr.wikipedia.org/wiki/Centre_national_de_la_fonction_publice_territoriale

[http// intranet. un. Org/MPO.](http://intranet.un.Org/MPO)

<http://outils.ofarcy.net/index.php/outils-sui-vi-evaluation>

http://seneweb.com/news/Contribution/senegal-gestion-des-collectivites-locales_n_43481.html

[http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001557/155748E.pdf.](http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001557/155748E.pdf)

[http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN026803.pdf.](http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN026803.pdf)

<http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/acdicida.nsf/prnFr/EMA-218132656-PPK>

[http://www.acdicida.gc.ca/INET:IMAGES.NSF/vLUIImages/performance-review6/\\$file/FOR](http://www.acdicida.gc.ca/INET:IMAGES.NSF/vLUIImages/performance-review6/$file/FOR)

www.ansd.sn

http://www.awepa.org/wp-content/uploads/2013/08/Rapport-GAR-II_RAPPORT-DU-SEMINAIRE.pdf

http://www.cafrad.org/Workshops/Tanger28-30_12_13/17_benin.pdf

http://www.centraider.org/les-outils/conseils-methodologiques/295-fiche-technique-n9_suivi-et-pilotage-dun-projet-de-solidarite-internationale.html

<http://www.confejes.org/wp-content/uploads/2015/02/formation-en-gestion-axee-sur-les-resultats-decembre-2007.pdf>

http://www.dakaractu.com/Lettre-ouverte-a-Monsieur-le-President-de-la-Republique-sur-l-Acte-III-de-la-Decentralisation-au-Senegal_a44

http://www.dakaractu.com/Abdoulaye-Willane-sur-l-Acte-3-de-la-decentralisation-Une-reforme-de-cette-ampleur-occasionne-des-desagrementset-revele_a96869.html

http://www.Futura_sciences.com/magazines/maison/infos/qr/d/finances-quest-ce-impôts locaux-2814

http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/La_gouvernance_financiere_locale_-_Francois_Yatta.pdf

https://www.fig.net/resources/proceedings/fig_proceedings/fig2011/papers/ts04b/ts04b_galpin_koffi_et_al_5100.pdf

http://www.Hamidfall.com/articles/fiscalité_61

<http://www.intosai.org>

http://www.La_foncière_noyer.fr/val_locative_html

<http://www.ohada.com/textes.php>

<http://www.membres.lycos.fr/sousarbreapalabre/memoire/2chapitre5.html>

<http://www.undp.org/eo/>

[http://www.undg.org/documents/2485- Results –Based Management Terminology Final version. Doc.](http://www.undg.org/documents/2485-Results-Based%20Management%20Terminology%20Final%20version.Doc)

[http:// www.sendeveloppementlocal.com / Dossiers- LE. PARTENARIAT –PUBLIC-PRIVE-PPP_ a 1747.html](http://www.sendeveloppementlocal.com/Dossiers-LE.PARTENARIAT-PUBLIC-PRIVE-PPP_a_1747.html)

[www. amazone. fr](http://www.amazone.fr)

[www.amcod.info/fr/publications/fiscalité transfert/senegal/110711 intervention](http://www.amcod.info/fr/publications/fiscalite_transfer/senegal/110711_intervention)

NDIAYE (P.M) Décentralisation%20FISCALE%20%20CADDEL.pdf.

[www. Calcul_ assiette _ impôts _ locaux _ détermination _ bases _ cadastrales. Pdf -Adobe Reader](#)

[www.donnes.banquemonddiale.org/pays/senegal.](http://www.donnes.banquemonddiale.org/pays/senegal)

[www.oecd.org/fr/cad//efficacite/34579826.pdf](http://www.oecd.org/fr/cad/efficacite/34579826.pdf)

[www.Senegal%20-%20Reforme%20CGI %202004.pdf.](http://www.Senegal%20-%20Reforme%20CGI%202004.pdf)

[www.siwal. Com](http://www.siwal.Com)

[www. Woldbank.org/... /CDMT Daniel TOMMASI . pdf, 26juin 2006.](http://www.Woldbank.org/.../CDMT%20Daniel%20TOMMASI.pdf)

IX-TEXTES JURIDIQUES

IX-1 Textes communautaires

- Directive n°01/09/CM /UEMOA portant code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein UEMOA ;
- Directive n°06/09/CM /UEMOA du 26 juin 2009 portant loi de finances au sein de l’UEMOA ;
- Directive n°07/09/CM /UEMOA du 26 juin 2009 portant règlement de la comptabilité publique au sein de l’UEMOA ;
- Directive n°08/09/CM /UEMOA du 26 juin 2009 portant nomenclature budgétaire de l’Etat au sein de l’UEMOA ;

- Directive n°09/09/CM /UEMOA du 26 juin 2009 portant plan comptable de l'Etat (PCE) au sein de l'UEMOA ;
- Directive n° 10/09/CM /UEMOA du 26 juin 2009 portant tableaux des opérations financières de l'Etat (TOFE) au sein de l'UEMOA ;
- Directive n° 01 /2011 / CM/UEMOA portant nomenclature portant régime financier des collectivités territoriales au sein de l'UEMOA ;
- Nomenclature budgétaire des collectivités territoriales au sein de l'UEMOA ;
- Plan comptable des collectivités territoriales au sein de l'UEMOA.

IX.2 Textes fondamentaux au Sénégal

Constitution

- Constitution du Sénégal du 22 janvier 2001.

Lois

- La loi 2001 -03 du 22 janvier 2001 portant constitution du Sénégal, modifiée ;
- La loi 64-04 du 24 janvier 1964 autorisant les communes à instituer une taxe sur les spectacles, les jeux et les divertissements, en fixant le taux maximum et en déterminant les modalités d'assiette et de perception ;
- La loi 64-51 du 10 juillet 1964 relative à l'apposition d'affiches et de dispositifs de publicité ;
- La loi 72-52 du 12 juin 1972 fixant le taux maximum et déterminant les modalités d'assiette et de perception de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ;
- La loi 72-59 du 12 juin 1972 instituant une taxe rurale ;
- La loi 92-40 du 09 juillet 1992 portant code général des impôts modifié ;
- La loi 93-18 du 2 septembre 1993 complétant la loi n° 69-54 du 16 juillet 1969 relative au statut général de la fonction publique communale ;
- La loi 96-06 du 22 mars 1996 portant code des collectivités locales sénégalaises,
- La loi 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales ;
- La loi 96- 08 du 22 mars 1996 modifiant le code électoral ;
- La loi 96 -09 du 22 mars 1996 fixant l'organisation administrative et financière de la commune d'arrondissement et ses rapports avec la ville ;

- La loi 96- 10 du 22 mars 1996 modifiant la loi 72-02 du 1^{er} février 1972 relative à l'organisation de l'administration territoriale ;
- La loi 2002-02 du 15 février 2002 modifiant la loi 72-02 du 1^{er} février 1972 relative à l'organisation de l'administration territoriale ;
- La loi 2004 -12 du 06 février 2004 modifiant certaines dispositions du code général des impôts ;
- La loi 2004-13 du 1^{er} Mars 2004 relative aux contrats de constructions – exploitation- transfert d'infrastructures (CET).
- La loi 2006-22 du 11 juillet 2006 modifiant les articles 53 et 236 de la loi 96-06 du 22 mars 1996 portant code des collectivités locales ;
- La loi N° 2012 – 31 du 31 décembre 2012 portant nouveau code général des impôts du Sénégal ;
- La loi N° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant réforme de l'acte 3 de la décentralisation au Sénégal ;
- La Loi n° 2014-09 du 20 février 2014 relative au contrat de partenariat public-privé (PPP) ;

Décrets

- le décret N° 66-510 du 04 juillet 1966 portant régime financier des collectivités locales ;
- le décret N°69-134 du 12 février 1969 fixant le taux de la redevance des communes pour le fonctionnement du service national de protection contre l'incendie ;
- le décret n° 72-636 du 29 mai 1972, relatif aux attributions des chefs de circonscriptions administratives et des chefs de village, modifié par le décret n°96-228 du 22 mars 1996. ;
- le décret N°74-347 du 12 avril 1974 fixant le régime spécial applicable aux agents non fonctionnaires de l'Etat ;
- le décret N°75-703 du 26 juin 1975 rendant applicable aux agents non fonctionnaires des communes le décret N°74-347 du 12 avril 1974 fixant le régime spécial applicable aux agents non fonctionnaires de l'Etat ;
- le décret N° 84-240 du 03 mars 1984 relatif au recouvrement des droits et revenus des communautés rurales ;

- Décret n° 86- 761 du 30 juin 1986 relatif à l'organisation des communes en quartiers et fixant le statut des délégués de quartiers, modifié ;
- le décret N° 89-492 du 22 avril 1989 fixant les droits de délivrance des copies des actes de l'état civil, des actes administratifs et les droits de légalisation dans les communes et les communautés rurales ;
- le décret N° 96-572 du 09 juillet 1996 fixant les taxes et redevances en matière d'exploitation forestière, modifié par le décret N° 2001-217 du 13 mars 2001 ;
- le décret n° 96-745 du 30 avril 1996 portant création des communes d'arrondissements dans les villes de Dakar, Pikine, Guédiawaye et Rufisque
- le décret N°96-1128 du 27 décembre 1996 instituant le Conseil national de développement des collectivités locales
- le décret N°96-1129 du 27 décembre 1996 fixant les montants des engagements en matière de convention financière de coopération internationale soumise à approbation ;
- le décret n° 2002-174 fixant la composition des conseils municipaux des villes de Dakar, Pikine, Guédiawaye et Rufisque
- le décret n° 2002-175 déterminant le nombre de conseillers de la ville par commune d'arrondissement dans la ville de Dakar
- le décret 2007-169 du 13 février 2007 fixant le contenu d'un contrat de construction, exploitation, transfert (CET) ;
- le décret N°2007-169 du 13 février 2007 fixant le contenu d'un contrat de construction- exploitation-transfert d'infrastructures (CET)¹⁰⁵⁷ ;
- le décret N° 2008-517 du 20 mai 2008 fixant les compétences des Agences régionales de développement ;
- le décret N° 2008 -1344 du 20 novembre 2008 portant création de communes d'arrondissement dans la ville de Thiès ;
- le décret 2009-359 du 20 avril 2009 modifiant l'article 12 du décret n° 86- 761 du 30 juin 1986 relatif à l'organisation des communes en quartiers et fixant le statut des délégués de quartiers ;
- le décret n° 2009-1334 du 30 novembre 2009 fixant le taux et les modalités de répartition du fonds de péréquation et d'appui aux collectivités locales ;

¹⁰⁵⁷ JOS N°6353 du samedi 21 juillet 2007.

- le décret 2011-340 du 16 mars 2011 abrogeant et remplaçant les articles 2 et 5 du décret 96-1118 du 27 décembre 1996
- le décret n° 2011-2072 du 29 décembre 2011 portant statut et émoluments du chef de village.;
- le décret n° 2014 – 830 du 30 juin 2014 portant création des villes de Dakar, Guédiawaye, Pikine, Rufisque et Thiès ;
- le décret N° 2015-386 du 20 mars 2015 portant application de la loi 2014-09 du 20 février 2014 relative aux contrats de partenariats

Arrêtés

- Arrêté N°828 M.INT./BC du 3 février 1958 fixant le taux maximum et déterminant les modalités d'assiette et de perception de la taxe que peuvent instituer les communes régies par la loi du 18 novembre 1955, sur l'électricité consommée pour l'éclairage ;
- Arrêté N°3853/DCPT/PM du 02 mai 1973 fixant les modalités de recouvrement de la taxe rurale instituée par la loi N° 72-59 du 12 juin 1972 ;
- Arrêté interministériel N° 10830 MEFP/MINT du 1^{er} décembre 1993 relatif à la nomenclature du budget des collectivités locales, modifié par les arrêtés N°623 du 30 janvier 1997 et N° 4080 du 3 juin 1998.
- Arrêté n° 11 du 18 juin 2010 portant organisation des services de l'administration municipale de Saint-Louis
- Arrêté N°2011-010443 du 30 septembre 2011 portant création, organisation et fonctionnement de la commission restreinte au sein du Conseil national de Développement des Collectivités locales
- Arrêté interministériel N° 013170 du 29 -11- 2011 portant répartition du Fonds de péréquation et d'Appui aux Collectivités locales tiré à partir des ressources annuelles provenant des opérations minières au titre de l'année 2009
- Arrêté interministériel N° 2012-001113 du 07 février 2012 portant répartition des fonds de dotation de la décentralisation
- Arrêté n° 0497 du 27-03-2015 accordant des fonds de concours aux départements et aux communes au titre de l'année 2015
- Arrêté n° 04864 du 29-03-2016 accordant des fonds de concours aux départements et aux communes

Circulaire

- circulaire n°00001193/MGLDAT/DCL/DESS du 23 mai 2016 adressée par le Ministère de la Gouvernance locale, du Développement local et de l'Aménagement du Territoire aux Présidents de Conseil départemental et aux Maires

IX. 3 Textes fondamentaux dans d'autres pays

Constitution

- Constitution française de 1958, modifié ;
- Constitution du Cameroun du 2 juin 1972 modifié

Lois

- Code des collectivités territoriales du Mali, 1995. ;
- Code général des collectivités territoriales françaises 1996 ;
- Code général des collectivités territoriales du Burkina Faso, 2004 ;
- la loi n° 014 -2006 du 09 mai 2006 portant ressources et charges des collectivités territoriales au Burkina Faso ;
- la loi n° 2015-991 du 7 août 2005 portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République française
- code général des impôts du Maroc institué par l'article 5 de la loi de finances N° 43 -06 pour l'année 2007, promulguée par le Dahir N° 1-06-232 du 10 Hija 1427 (31 décembre 2006), tel que modifié et complété ;
- code général des impôts du Bénin institué par la loi de 2016 ;
- code général du Burkina Faso institué par la loi 040- 2016/AN portant loi de finances pour l'exécution de l'Etat, exercice 2017 ;
- code des impôts du Mali de 2017 institué par la loi N° 2016-10 du 19 avril 2016 portant modification du code général des impôts et de l'annexe N° 2016- 056/P-RM du 21 décembre 2016 portant loi des finances pour l'exercice 2017 ;
- code général du Cameroun de 2017
- code général des impôts de la France de 2017 ;

Décrets

- le décret n° 2005- 789 du 29 décembre 2005 portant la Gestion axée sur les résultats en République du Bénin

Arrêtés

- Arrêté royal du 24 septembre 2006 relatif à la subvention des programmes et projets présentés par les organisations non-gouvernementales de développement agréées

X. JURISPRUDENCE

- Cour suprême du Sénégal, chambre administrative, 22 octobre 2015, Sonatel contre commune de Podor;
- Cour suprême du Sénégal, chambre administrative, 24 mars 2016, REGIE PUB SA, REGIDAK et CAURIS COM SARL contre commune de Mermoz

INDEX DES CONCEPTS

A

abattements, 62, 154, 352
ACDI, 9, 62, 148, 351, 371, 379, 381, 386, 387, 413, 473, 474
Acte III de la décentralisation, 29, 32, 33, 270
actes budgétaires, 70, 72, 331, 347
acteurs, 26, 27, 34, 40, 46, 58, 62, 89, 93, 110, 113, 126, 148, 149, 158, 160, 161, 162, 167, 170, 190, 211, 218, 228, 229, 230, 232, 233, 234, 238, 241, 244, 248, 264, 311, 321, 323, 356, 357, 371, 373, 374, 375, 376, 377, 387, 390, 396, 401, 402, 403, 404, 405, 406, 412, 413, 414, 422, 423, 425, 431, 432, 436, 438, 444, 447, 456, 457
actif, 327, 427, 441
activité professionnelle, 197
ADM, 9, 54, 98, 166, 167, 173, 340, 341, 342, 343, 440
administration fiscale, 77, 149, 169, 186, 187, 205
administration locale, 19, 20, 133, 137, 138, 139, 140, 142, 143, 170, 350, 353, 393, 408, 409, 410, 412, 444, 448
adressage, 54, 79, 283, 295
AECID, 9, 396
affaires publiques, 40, 45, 111, 257, 401
Afrique du Sud, 91, 337, 338, 419
aide publique, 365
AIRF, 9, 261
Algérie, 56, 215
Allemagne, 111, 335
allocations budgétaires, 364
Almadies, 285
aménagement du territoire, 14, 25, 26, 50, 62, 135, 137, 170, 259, 263, 264, 265, 271, 275, 306, 311, 352, 364, 404
analyse des problèmes, 373
analyse FFOM, 374
Angleterre, 111, 335
annualité, 119, 169, 421
apports financiers, 228, 229
appréciation initiale, 373, 374, 382

approbation, 25, 61, 68, 69, 70, 71, 72, 331, 338, 417, 448
apurement, 295, 351
architecture institutionnelle, 26, 262, 266
ARD, 9, 106, 134, 135, 142, 158, 218, 219, 220, 221, 224, 226, 228, 239, 242, 259, 324, 384, 387, 390, 392, 393, 396, 406, 415, 455, 457, 458, 475
arrêté, 35, 61, 64, 65, 66, 71, 74, 86, 91, 95, 101, 102, 104, 105, 106, 116, 137, 154, 155, 187, 218, 244, 245, 246, 247, 249, 275, 277, 290, 291, 303, 323, 336, 370, 428, 454, 455, 471, 472
assiette fiscale, 36, 54, 57, 80, 149, 157, 173, 203, 205, 281, 282, 283, 284, 292, 294, 295, 351, 443, 447, 448
Autofinancement, 49, 50, 280, 316, 326, 340, 341, 465, 466, 467, 469, 470
autonomie financière, 22, 30, 42, 50, 51, 52, 57, 62, 64, 65, 68, 72, 160, 163, 251, 256, 257, 276, 280, 285, 320, 330, 334, 348, 352, 354, 448
autonomie fiscale, 62, 63, 349
autonomie locale, 21, 22, 37
Autorisations de Paiements, 9, 437
Autorisations de Programmes, 9, 437
avances de trésorerie, 96
avis d'imposition, 53, 81

B

Bamako, 194
barème, 190
bases cadastrales, 179
BCI, 9, 443, 458
Belgique, 335, 370
bénéficiaires, 284
Bénin, 41, 45, 51, 56, 90, 197, 199, 317, 337, 348, 350, 406, 419
bonne gouvernance, 45, 217, 230, 315, 321, 350, 369, 423
Botswana, 138
budget, 12, 22, 26, 28, 34, 35, 45, 46, 64, 66, 67, 70, 71, 73, 74, 75, 76, 83, 84, 93, 94, 99, 100, 101, 104, 112,

113, 116, 117, 118, 119, 120, 122, 124, 125, 126, 127,
128, 129, 130, 132, 136, 176, 217, 218, 219, 222, 224,
225, 229, 241, 249, 272, 273, 276, 277, 278, 290, 292,
293, 303, 304, 306, 307, 312, 314, 318, 320, 322, 323,
324, 327, 328, 332, 333, 337, 344, 346, 347, 365, 366,
367, 377, 380, 381, 383, 387, 390, 394, 405, 406, 411,
418, 419, 420, 421, 422, 423, 425, 426, 432, 434, 435,
436, 437, 438, 439, 440, 446, 471

budget local, 116, 124, 277, 320, 420, 421, 422, 440

budgets primitifs, 70, 71, 331

Burkina Faso, 66, 67, 70, 90, 199, 268, 337

C

cadastre fiscal, 79, 174, 281, 282, 283, 284, 447

cadre logique, 38, 370, 380, 385, 386, 387, 388, 391

Cameroun, 50, 51, 52, 56, 337, 338, 419

Canada, 111, 370

capacité, 280

capitalisation, 364

CDMT, 9, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 224,
225, 226, 229, 251, 419, 423

centralisation de la chaîne fiscale, 37, 52, 53, 56, 57, 58,
257, 448

Centre des Grandes Entreprises

CGE, 10, 63, 176

centre fiscal, 186

certification, 441

certification des comptes, 426, 441, 442

CGCL, 10, 36, 53, 59, 66, 69, 71, 72, 73, 74, 75, 78, 87,
91, 93, 96, 97, 114, 115, 120, 128, 131, 134, 142, 144,
263, 271, 272, 273, 274, 276, 292, 308, 309, 312, 314,
315, 323, 324, 331, 333, 334, 338, 346, 364, 383, 437,
441

CGF, 10, 201, 206, 293

CGI, 10, 62, 63, 148, 150, 154, 155, 156, 157, 158, 177,
181, 196, 206, 212, 353

CGU, 10, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 157, 164, 167,
169, 170, 171, 172, 173, 184, 185, 186, 187, 188, 189,
190, 199, 208, 293, 297, 298, 462, 463

chaîne fiscale, 53, 54, 58, 67, 88, 241, 284, 294, 349, 350,
351, 353

chaîne fiscale locale, 53

chambre régionale des comptes, 332

charges, 30, 36, 58, 64, 67, 70, 90, 93, 94, 103, 107, 128,
142, 156, 185, 206, 216, 248, 259, 277, 279, 280, 308,
309, 310, 311, 312, 314, 318, 344, 345, 353, 425, 426,
430, 434, 448, 466, 469

charges transférées par l'Etat, 108

chiffre d'affaires, 151, 152, 153, 169, 185, 186, 187, 188,
189, 190, 214

choix budgétaires, 64, 65, 119, 124, 419, 438

circonscriptions administratives, 24, 245, 246, 278

circulaire, 359, 436

citoyens, 282

CNDCL, 10, 104, 471, 472

code de 2004, 178, 179, 180, 182, 185, 190, 191, 192,
197, 198, 461, 462, 463

code des obligations de l'administration, 361

collectivités locales, 21, 24, 25, 26, 27, 28, 30, 31, 32, 33,
34, 36, 37, 38, 40, 41, 42, 46, 49, 50, 51, 52, 53, 54,
57, 58, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 72,
73, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 86, 87, 88,
89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101,
102, 103, 104, 107, 108, 109, 111, 112, 113, 114, 115,
116, 117, 118, 120, 121, 123, 124, 125, 126, 128, 129,
130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 139, 140, 141,
142, 143, 146, 147, 148, 150, 155, 157, 158, 159, 160,
161, 162, 163, 167, 169, 170, 171, 174, 175, 176, 177,
180, 190, 199, 201, 202, 204, 205, 207, 209, 211, 213,
215, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 225, 226, 229, 230,
231, 232, 233, 234, 235, 238, 239, 240, 241, 242, 243,
244, 245, 246, 247, 248, 249, 250, 251, 252, 254, 256,
257, 258, 259, 260, 261, 262, 263, 264, 265, 266, 267,
269, 270, 271, 275, 276, 277, 278, 280, 281, 283, 284,
287, 292, 293, 294, 295, 296, 297, 298, 299, 301, 303,
305, 306, 307, 308, 309, 310, 311, 312, 313, 314, 315,
316, 317, 318, 319, 320, 321, 322, 323, 324, 325, 326,
327, 328, 329, 330, 331, 332, 333, 334, 335, 336, 337,
338, 339, 340, 342, 343, 344, 345, 346, 347, 348, 349,
350, 351, 352, 353, 354, 357, 359, 360, 361, 362, 363,
364, 365, 366, 367, 369, 370, 371, 375, 376, 383, 384,
387, 390, 392, 393, 395, 396, 397, 399, 400, 401, 402,
404, 406, 408, 409, 410, 411, 412, 414, 415, 416, 417,

418, 419, 420, 421, 422, 423, 424, 426, 427, 428, 430, 431, 433, 434, 435, 437, 438, 440, 441, 442, 443, 444, 446, 447, 448, 449, 450, 455, 457, 464, 465, 467, 468, 471, 472, 477

COLLOC, 440

COMMAIR, 440

commission, 23, 104, 105, 119, 137, 152, 187, 199, 201, 202, 204, 205, 239, 280, 285, 290, 292, 295, 349, 351, 365, 389, 447

commission fiscale locale, 199, 202, 204, 205

commission restreinte du CNDCL, 105

commission technique, 170

communalisation intégrale, 135, 258, 266, 268, 274, 275, 443

communautés rurales, 24, 25, 34, 35, 50, 51, 57, 60, 61, 62, 67, 89, 90, 91, 94, 96, 97, 103, 104, 106, 109, 134, 135, 140, 143, 147, 159, 160, 161, 162, 163, 170, 171, 175, 201, 202, 207, 222, 228, 235, 242, 245, 259, 266, 267, 268, 274, 276, 277, 281, 310, 362, 363, 375, 408, 443, 456, 457, 465, 466, 467, 468, 469, 470

communes, 11, 23, 24, 25, 26, 27, 32, 34, 36, 50, 51, 57, 60, 61, 62, 67, 72, 77, 79, 86, 87, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 96, 97, 98, 99, 101, 102, 103, 104, 106, 108, 109, 110, 115, 125, 132, 134, 135, 140, 142, 143, 147, 159, 161, 163, 166, 167, 170, 172, 176, 177, 197, 201, 205, 207, 209, 222, 228, 235, 240, 245, 259, 263, 264, 265, 266, 267, 268, 269, 270, 271, 272, 273, 274, 276, 277, 278, 279, 280, 281, 283, 285, 290, 291, 293, 298, 299, 300, 302, 303, 304, 305, 306, 307, 309, 310, 317, 327, 328, 331, 339, 340, 341, 342, 346, 360, 362, 363, 396, 397, 398, 408, 411, 427, 434, 437, 440, 443, 449, 456, 457, 465, 466, 467, 468, 469, 470

compensation, 63, 94, 103, 107, 308, 309, 310, 312, 314, 345, 346

compétences transférées, 28, 37, 64, 65, 91, 93, 94, 103, 104, 108, 128, 129, 141, 222, 225, 242, 257, 260, 265, 272, 307, 308, 309, 310, 311, 312, 314, 321, 336, 343, 344, 352

comptabilité analytique, 430

compte administratif, 74, 75, 83, 112, 114, 115, 127, 128, 144, 315, 421, 427, 440, 441

compte de gestion, 83, 116, 427, 428, 438, 441

Compte de gestion, 85

concomitance, 308

concours financiers, 36, 77, 344

Conseil départemental, 33, 74, 96, 112, 116, 121, 263, 277, 333, 359, 441

Conseil régional, 10, 26, 33, 94, 99, 103, 115, 136, 222, 224, 225, 228, 395

constitution, 32, 33, 45, 51, 52, 54, 60, 65, 249, 274, 283, 289, 302, 344, 365, 427, 431, 432

contentieux, 53, 72, 75, 87, 112, 184, 190, 333, 427

contribuables, 53, 54, 57, 82, 83, 88, 151, 152, 153, 154, 157, 165, 168, 169, 172, 173, 174, 175, 181, 185, 186, 187, 200, 201, 202, 205, 206, 207, 208, 213, 214, 281, 290, 293, 295, 298, 299, 350

contribution foncière, 35, 154, 171, 180, 182, 184, 199, 201, 211

contrôle, 19, 24, 25, 27, 28, 30, 34, 35, 55, 58, 68, 71, 72, 75, 76, 86, 108, 112, 114, 128, 130, 142, 146, 174, 213, 214, 229, 230, 282, 290, 300, 301, 302, 311, 318, 324, 328, 330, 332, 333, 336, 337, 338, 344, 347, 348, 349, 353, 370, 388, 391, 392, 393, 394, 397, 398, 399, 412, 415, 418, 421, 422, 425, 434, 435, 472

contrôle a priori, 70

contrôle de légalité, 28, 68, 332

contrôle fiscal, 213, 214

conventions, 69, 70, 79, 90, 122, 134, 141, 142, 234, 235, 236, 237, 261, 289, 361, 364, 392, 475

coopération décentralisée, 28, 50, 79, 89, 260, 261, 267, 268, 311, 354, 361, 362, 364, 365, 366, 367, 395, 396, 398

Côte d'Ivoire, 56

cotisation foncière des entreprises, 78

créances, 82, 175, 287, 289, 290, 343, 425, 426, 428, 429, 441

crédits, 34, 64, 65, 66, 74, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 272, 323, 342, 343, 344, 391, 419, 420, 421, 422, 423, 425, 431, 432, 433, 435, 436, 437

D

Dakar, 9, 23, 24, 27, 29, 33, 46, 49, 58, 60, 76, 88, 92, 98, 99, 102, 109, 110, 137, 142, 149, 169, 173, 176, 178,

210, 211, 230, 246, 247, 269, 270, 271, 275, 282, 283, 285, 290, 300, 303, 304, 305, 306, 307, 332, 337, 341, 342, 349, 356, 360, 362, 452, 453, 470

DCL, 10, 109, 359, 440

débats budgétaires, 119, 127

décaissement, 235, 239, 242, 425, 429

décentralisation, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 32, 33, 40, 41, 49, 50, 51, 57, 58, 59, 61, 62, 64, 67, 68, 72, 75, 76, 83, 89, 90, 91, 98, 99, 106, 107, 108, 109, 110, 116, 126, 127, 129, 130, 131, 132, 134, 135, 137, 140, 141, 142, 143, 146, 158, 169, 174, 176, 180, 203, 211, 216, 219, 220, 230, 234, 238, 240, 242, 248, 249, 257, 258, 259, 260, 262, 264, 265, 266, 269, 271, 272, 277, 280, 284, 292, 293, 296, 307, 308, 309, 311, 312, 314, 317, 320, 321, 322, 323, 324, 328, 331, 332, 333, 336, 337, 338, 342, 344, 345, 348, 349, 350, 351, 352, 353, 361, 362, 363, 366, 367, 383, 412, 425, 426, 440, 443, 446, 448, 456

Décentralisation, 10, 11, 13, 37, 49, 64, 93, 94, 95, 103, 115, 147, 159, 220, 221, 254, 258, 259, 262, 263, 266, 267, 270, 271, 273, 275, 276, 277, 279, 281, 294, 296, 297, 308, 318, 324, 332, 341, 351, 354, 457

déclaration, 55, 153, 154, 155, 156, 157, 169, 182, 183, 184, 186, 198, 200, 201, 208, 298, 374, 404

Déclaration de Paris, 371

décret, 35, 36, 45, 70, 74, 103, 104, 121, 122, 132, 135, 137, 138, 140, 143, 244, 245, 249, 263, 269, 270, 271, 274, 275, 278, 303, 329, 334, 356, 357, 358, 362, 428, 434, 471, 472

décrets, 409

déficit, 36, 74, 75, 76, 133, 139, 212, 338, 367

déficit budgétaire, 265

déficit organisationnel dans les collectivités locales, 139

dégrévement, 353

délégués, 278

démarche de performance, 254

démarches de performance, 124, 347, 370, 407, 408, 412, 418, 424, 438, 446

démarches de performances, 111

département, 27, 38, 57, 69, 77, 101, 102, 120, 121, 129, 131, 132, 133, 142, 175, 180, 202, 258, 262, 263, 264, 265, 274, 276, 309, 362, 370, 408, 409, 412, 414, 415, 427, 432, 443

dépenses, 34, 35, 46, 51, 52, 64, 65, 66, 67, 71, 73, 76, 79, 94, 96, 105, 108, 114, 115, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 125, 134, 146, 148, 210, 215, 216, 217, 251, 267, 279, 304, 309, 310, 320, 322, 323, 325, 326, 327, 328, 329, 332, 334, 336, 338, 339, 347, 348, 412, 418, 422, 426, 427, 428, 433, 434, 436, 439, 440, 441, 448, 449, 471

dépenses obligatoires, 34, 36, 67, 71

dépenses publiques, 216, 217, 436, 449

dépôt, 334

déséquilibre, 75, 94, 96, 101, 102, 103, 120, 257, 265, 278, 320, 325, 326

dette, 13, 71, 117, 122, 338, 425, 427, 438, 439

développement économique, 24, 46, 77, 80, 146, 170, 210, 211, 234, 258, 259, 261, 263, 349, 351, 357, 359, 375, 447

développement local, 25, 26, 27, 34, 36, 39, 53, 63, 68, 89, 93, 120, 127, 133, 134, 138, 146, 147, 158, 160, 170, 171, 201, 215, 219, 220, 222, 229, 230, 231, 233, 234, 235, 238, 239, 240, 241, 242, 248, 251, 252, 256, 259, 262, 280, 307, 316, 319, 320, 327, 335, 337, 342, 357, 359, 361, 363, 364, 365, 366, 383, 384, 396, 404, 444, 449, 450, 456, 457, 459

DGID, 10, 54, 55, 63, 80, 286, 294, 295, 296, 297

Diourbel, 158, 161, 220, 246, 247, 283, 305

Direction de la Comptabilité Publique et du Trésor (DCPT), 440

Direction générale des Impôts et Domaines DGID, 214

division des recettes, 289, 290

Djibril DIOP, 20, 21, 27, 127

documents de révision budgétaire, 127

domaine privé immobilier, 87

domaine public, 87, 287, 289, 300, 358

dotation d'appui à l'équipement, 247

dotation de péréquation, 245

dotation globale de fonctionnement, 93, 108, 318

droit commun, 24, 34, 46, 156, 168, 198, 200, 265

droit fiscal, 190

Droits de mutations à titre onéreux

DMTO, 90
droits de place, 300

E

effort fiscal, 80, 108, 196
élargissement, 282
élu local, 27, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 251, 345, 448
émissions, 60, 164, 172, 173, 296
emprunt, 183, 313, 330, 337, 338, 339, 341, 342, 343, 344, 353, 427
encaissement, 425, 429
entente inter régionale, 362
ententes intercommunales, 362, 363
équilibre des budgets, 71
espace financier local, 49, 50, 254, 448
Etat, 20, 24, 25, 27, 30, 34, 35, 36, 37, 42, 45, 46, 47, 50, 52, 53, 58, 60, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 79, 86, 88, 89, 90, 91, 93, 94, 96, 97, 98, 99, 101, 103, 107, 108, 109, 110, 112, 113, 120, 126, 127, 129, 131, 132, 133, 134, 137, 138, 140, 141, 142, 143, 146, 147, 148, 150, 151, 155, 157, 167, 168, 170, 171, 174, 176, 177, 178, 179, 188, 190, 197, 199, 201, 205, 208, 213, 215, 219, 221, 222, 229, 230, 231, 234, 237, 239, 242, 243, 244, 246, 247, 248, 249, 251, 254, 257, 258, 259, 260, 261, 262, 263, 264, 266, 267, 268, 270, 271, 276, 277, 278, 280, 281, 283, 284, 292, 293, 294, 296, 298, 299, 300, 303, 304, 305, 306, 307, 308, 309, 310, 311, 312, 313, 314, 315, 318, 319, 320, 322, 324, 325, 326, 327, 328, 331, 332, 333, 334, 335, 336, 337, 338, 339, 340, 341, 342, 343, 344, 345, 346, 347, 348, 349, 350, 351, 352, 353, 354, 355, 356, 357, 358, 359, 360, 361, 362, 363, 364, 365, 366, 367, 369, 375, 383, 396, 399, 400, 403, 406, 411, 415, 418, 419, 420, 423, 424, 425, 426, 428, 430, 431, 432, 436, 438, 442, 443, 446, 448, 449, 456, 464, 471, 475
Etats unis, 38, 370
évaluation, 28, 45, 63, 71, 78, 80, 88, 93, 94, 126, 128, 149, 169, 170, 172, 177, 178, 183, 186, 202, 204, 229, 232, 260, 282, 283, 290, 296, 302, 309, 310, 311, 312, 313, 318, 323, 324, 357, 358, 366, 372, 373, 380, 383,

386, 387, 388, 389, 390, 392, 393, 394, 395, 396, 397, 398, 399, 400, 404, 410, 411, 413, 414, 426, 429, 434, 438, 444, 460, 471, 472

évasion fiscale, 212, 213

exécutif local, 112, 119, 120, 121, 123, 135, 162, 288, 435

exemptions, 151, 154, 156, 181, 191, 197

exonération, 155, 156, 180, 181, 182, 184, 200, 206, 314, 345

F

FAO, 11, 392

Fatick, 28, 210, 246, 261, 362

FDD, 11, 37, 64, 65, 90, 91, 92, 93, 95, 97, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 167, 230, 243, 249, 265, 267, 278, 309, 313, 314, 318, 319, 325, 326, 328, 346, 353, 367, 448, 452, 453, 454

FDEL, 231, 232, 233, 234, 238, 239, 240, 241, 459

FECL, 11, 29, 37, 90, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 104, 109, 110, 229, 230, 235, 243, 265, 267, 278, 312, 313, 314, 315, 316, 317, 318, 319, 320, 325, 328, 340, 341, 346, 365, 367, 448, 453, 464, 465, 466, 467, 468, 469, 470, 471, 472

financement du développement local, 215, 241, 337

finances locales, 27, 28, 34, 40, 46, 50, 51, 76, 108, 109, 111, 143, 146, 148, 159, 164, 165, 169, 207, 220, 251, 254, 292, 307, 317, 330, 333, 334, 335, 344, 346, 347, 348, 349, 351, 367, 441

finances publiques, 40, 45, 52, 113, 146, 321, 333, 344, 347, 348, 398, 407, 418, 419, 425, 431, 436

fiscalité, 28, 29, 30, 36, 52, 53, 57, 62, 76, 77, 90, 95, 96, 146, 147, 148, 150, 157, 159, 160, 163, 167, 168, 170, 171, 176, 177, 179, 199, 201, 203, 204, 207, 211, 241, 265, 268, 280, 281, 283, 284, 285, 290, 292, 293, 296, 308, 340, 345, 348, 351, 360, 365, 447, 448

fiscalité locale, 53, 76, 77, 146, 147, 148, 149, 154, 204, 207, 280, 284, 290

FMI, 11, 45, 213

FNUAP, 11, 403, 404, 413

fonction publique locale, 133, 137, 139, 292, 387, 409, 410

fongibilité, 433
formation des élus locaux, 127, 128, 130, 344
frais de bornage, 167
France, 22, 25, 27, 32, 37, 41, 51, 53, 62, 66, 72, 76, 77,
78, 80, 90, 93, 108, 111, 112, 113, 116, 124, 126, 131,
138, 142, 177, 180, 207, 212, 213, 214, 260, 262, 265,
268, 280, 311, 327, 331, 332, 333, 337, 338, 339, 342,
343, 344, 345, 346, 347, 348, 350, 352, 356, 357, 370,
395, 408, 411, 418, 419, 427, 428, 430, 431, 433, 437,
438, 439, 442
fraude fiscale, 148, 168, 209, 211, 212, 213, 214

G

Gambie, 54
GAR, 11, 38, 46, 111, 370, 371, 372, 373, 376, 383, 384,
385, 386, 390, 392, 393, 397, 400, 401, 402, 403, 404,
405, 406, 407, 408, 409, 412, 413, 415, 416, 417, 418,
419, 420, 421, 424, 430, 431, 435, 450, 473, 474
gestion classique, 46, 111
gestion financière, 42, 49, 110, 111, 112, 118, 220, 222,
251, 254, 306, 307, 322, 368, 369, 387, 405, 420, 423,
431, 434, 444, 448, 449, 450
gestion locale, 127, 393, 404
gestion par la performance, 369, 407
Ghana, 91, 215
GIZ, 396
Gorée, 23, 72, 161, 266, 269, 304
gouvernance, 26, 27, 45, 76, 89, 91, 116, 120, 129, 148,
158, 230, 254, 260, 263, 268, 296, 311, 317, 318, 347,
349, 351, 364, 365, 396, 397, 399, 404, 423, 431, 447
gouvernance budgétaire et financière, 262, 347
gouvernance locale, 258, 399
Groupements d'Intérêts communautaires, 362
Guinée Bissau, 54

H

Honorariat, 131

I

identification des contribuables, 79, 174

IMF, 12, 191, 192, 195, 208, 232, 297, 298
imposition, 53, 55, 61, 78, 79, 81, 82, 147, 148, 149, 150,
151, 153, 154, 156, 157, 158, 168, 169, 170, 171, 173,
175, 181, 183, 184, 187, 191, 198, 206, 207, 208, 296,
297, 298, 305, 349, 350, 351
impôt, 51, 52, 53, 57, 60, 61, 62, 63, 81, 82, 83, 91, 108,
147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 156, 157, 168, 169,
170, 172, 173, 174, 175, 176, 178, 179, 181, 183, 184,
185, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 194, 197, 198, 199,
200, 201, 203, 206, 207, 208, 209, 212, 213, 281, 282,
293, 295, 297, 298, 462, 463
impôt du contribuable, 148
impôts fonciers, 165, 171, 172, 174, 175, 177, 180, 202,
204, 206, 207, 208, 209, 211, 282, 285, 286, 296
impôts locaux, 35, 36, 53, 54, 57, 58, 60, 62, 67, 81, 101,
113, 149, 160, 162, 163, 164, 165, 171, 172, 173, 174,
175, 177, 178, 179, 180, 181, 199, 201, 202, 207, 208,
279, 291, 294, 295, 297, 298, 345, 349, 350, 351, 352
imputabilité, 229, 403, 433
incitation financière, 146, 215, 251
incivisme fiscal, 76, 83, 219, 229
indemnités, 105, 125, 130, 132, 136, 137, 195, 278, 279,
381
informel, 83, 149, 153, 154, 156, 169, 172, 213, 282, 298
internalisation de la GAR, 401
Italie, 146, 335

J

jurisprudence, 72, 437
justice fiscale, 181, 187, 192, 196

K

Kaffrine, 129, 136, 159, 211, 246, 362
Kaolack, 28, 54, 110, 158, 246, 247, 283, 305, 362
Kédougou, 210, 211, 244, 246, 247, 249
Kolda, 158, 210, 211, 230, 246, 247, 281

L

LAP, 12, 370
légalité, 28, 71, 130, 276, 311, 332, 337, 347

liberté des gestionnaires, 118, 448

liberté financière et fiscale, 330

libre administration, 51, 52, 58, 62, 63, 65, 66, 68, 73, 240, 257, 271, 331, 333, 336, 349, 352, 363, 366, 448

libre administration des collectivités locales, 51, 65, 73, 333, 363, 366, 448

logique d'activités, 118, 123, 217, 448

logique de programmes, 124

loi, 9, 23, 24, 25, 26, 27, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 41, 45, 46, 50, 51, 53, 60, 61, 62, 63, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 72, 78, 79, 81, 82, 86, 90, 91, 93, 95, 96, 97, 103, 104, 109, 112, 114, 115, 117, 121, 123, 130, 131, 132, 133, 134, 137, 140, 141, 143, 148, 149, 150, 151, 153, 154, 155, 157, 168, 169, 176, 177, 179, 182, 183, 184, 200, 201, 202, 204, 212, 243, 258, 259, 261, 263, 264, 265, 266, 267, 269, 270, 271, 272, 276, 279, 292, 309, 310, 311, 312, 313, 320, 323, 328, 331, 333, 343, 344, 345, 346, 347, 352, 355, 356, 357, 358, 360, 362, 364, 374, 409, 419, 421, 423, 424, 426, 431, 433, 436, 437, 438, 446, 470

LOLF, 12, 120, 348, 370, 380, 402, 403, 407, 418, 419, 420, 421, 422, 423, 424, 425, 426, 427, 430, 431, 432, 433, 434, 436, 437, 438, 442

Louga, 129, 142, 158, 230, 246, 247, 275, 283, 305, 362

M

Maka Kolibantang, 57, 83, 92, 99, 115, 144, 205, 211, 303, 306, 452, 453

Mali, 41, 56, 66, 70, 90, 127, 192, 193, 194, 195, 197, 199, 215, 316, 317, 336, 350

mandatement, 73, 74, 122, 438

Maroc, 91, 202, 406, 419

Matam, 136, 158, 246, 247, 275, 362

Mauritanie, 56, 215

Mbour, 99, 100, 305

mécanismes de financement, 26, 201, 242, 252, 254, 262, 296, 348, 351, 354, 367, 443, 444, 447

méthode cadastrale, 177

Ministère de l'aménagement du territoire et des collectivités locales, 259

mobilisation des ressources locales, 77

N

Nations unies, 11, 14, 392, 397, 400, 403, 404, 405, 406, 413, 415, 418

Ndiandane, 83, 84, 85, 86, 92, 98, 99, 102, 140, 175, 227, 303, 452, 453

Ngor, 285, 296

Niger, 41, 56, 146, 199, 338, 350

nomenclature budgétaire, 118, 242, 277, 328, 329, 369, 405, 411, 419, 423, 429, 436

O

obligation déclarative, 183

OCDE, 12, 37, 38, 212, 213, 217, 370, 372, 380, 388, 389, 425, 446

OHADA, 12, 81, 82, 175

OIF, 12, 261

OIT, 12, 392, 403

OMS, 12, 392, 420

ONG, 13, 50, 128, 158, 159, 162, 232, 244, 281, 294, 390, 424

opérations budgétaires, 304, 305, 428, 429

ordonnancement, 120

orientations budgétaires, 422, 438

P

paiement, 278

paiement par anticipation, 296

Parcelles assainies, 285

Partenariat public-privé, 354

patente, 82, 150, 154, 156, 157, 164, 165, 171, 172, 173, 176, 196, 197, 198, 208, 297, 298, 299

pauvreté, 159, 160, 161, 195, 207, 209, 210, 211, 213, 215, 232, 259, 281, 316, 317, 318, 321, 322, 357, 375, 447, 456, 464, 465, 466, 468, 469, 470

péréquation, 34, 90, 108, 109, 215, 229, 231, 243, 244, 245, 246, 247, 248, 249, 250, 252, 269, 273, 314, 317, 319, 449

performance, 37, 38, 40, 45, 46, 68, 88, 89, 108, 111, 116, 118, 123, 126, 128, 138, 215, 251, 281, 297, 304, 313, 315, 316, 317, 319, 324, 347, 348, 350, 351, 359,

364, 369, 372, 380, 383, 384, 388, 389, 394, 396, 397, 398, 401, 402, 403, 404, 407, 408, 409, 410, 411, 412, 414, 418, 419, 420, 421, 422, 423, 424, 425, 426, 428, 430, 431, 432, 433, 434, 436, 443, 444, 446, 447, 448, 449, 466

personnes imposables, 79, 174, 184, 185, 195

plaidoyer, 319

plan cadastral, 54, 283

plan d'action, 49, 291, 405

planification, 25, 28, 50, 134, 142, 146, 170, 215, 216, 217, 220, 221, 230, 233, 238, 244, 251, 259, 315, 346, 372, 373, 374, 376, 377, 378, 379, 383, 384, 385, 386, 388, 389, 392, 395, 444, 457

PNDL, 13, 98, 229, 230, 231, 233, 234, 235, 236, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 252, 326, 375, 383, 384, 390, 392, 393, 396, 398, 400, 404, 406, 409, 410, 456, 457, 460, 475

PNUD, 14, 195, 230, 372, 388, 389, 390, 392, 403, 405, 413, 415, 417, 446

potentiel fiscal, 77, 78, 79, 80, 83, 85, 88, 108, 117, 160, 161, 170, 174, 242, 251, 281, 283, 284, 286, 289, 350, 447, 448

pouvoir de décision, 52, 58, 60, 62, 64, 66, 67, 348, 349, 352, 353, 447

pouvoir de substitution, 73

pouvoir financier, 52, 66, 67, 330, 348

prélèvements fiscaux, 293, 352

pression fiscale, 61, 80, 169, 251, 293

prestations de service, 185, 214

principe de l'inamovibilité, 136

principe de subsidiarité, 51, 231

procédure fiscale, 56, 251

procédures, 37, 38, 46, 71, 81, 89, 111, 118, 119, 120, 147, 149, 175, 178, 242, 319, 321, 323, 372, 374, 383, 392, 399, 406, 410, 416, 417, 418, 421, 430, 431, 434, 435, 444, 447, 449, 471

produits domaniaux, 166, 291

produits fonciers, 166

propriétés, 14, 53, 78, 149, 154, 171, 172, 177, 178, 180, 182, 184, 199, 201, 202, 204, 205, 211, 282, 283

Protocole d'Echanges Standard, 13, 439

Q

Québec, 374, 375, 403, 433

R

rationalisation, 148, 168, 241, 302, 305, 307, 384, 399, 423, 446

rationalisation de l'assiette, 150

rationalité institutionnelle, 257, 446

rationalité suggérée, 254, 255

rayonnement, 381

recensement, 54, 57, 78, 79, 89, 162, 165, 172, 173, 174, 202, 208, 282, 285, 286, 289, 295, 296, 298, 299, 301, 302, 305, 351

Recette Perception Municipale, 14, 115, 294, 303, 304

recettes courantes, 167

recettes fiscales, 34, 63, 98, 176, 203, 204, 286, 293, 303, 305, 313, 314

recettes fiscales locales, 63, 286

Receveur municipal, 302

recouvrement, 36, 53, 58, 60, 61, 77, 78, 79, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 88, 123, 129, 137, 140, 149, 152, 158, 160, 161, 162, 163, 165, 170, 173, 174, 175, 176, 184, 185, 190, 206, 207, 209, 211, 229, 241, 251, 279, 280, 281, 283, 284, 289, 290, 291, 292, 294, 295, 297, 299, 300, 301, 302, 303, 304, 305, 317, 349, 350, 351, 352, 353, 428, 443, 448

reddition des comptes, 369

redressement, 55, 73, 75, 82, 290, 291

refondation, 258

réforme, 19, 24, 25, 26, 27, 28, 30, 33, 36, 38, 39, 40, 45, 59, 61, 67, 83, 97, 108, 109, 110, 135, 141, 142, 143, 146, 147, 148, 149, 150, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 162, 163, 164, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 175, 177, 179, 180, 185, 186, 188, 190, 195, 197, 198, 199, 201, 203, 205, 206, 208, 209, 215, 217, 251, 256, 257, 258, 259, 260, 261, 262, 263, 264, 265, 266, 267, 268, 269, 270, 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 292, 294, 296, 297, 298, 303, 307, 308, 309, 313, 314, 315, 316, 317, 318, 321, 323, 328, 329, 330, 331, 332, 333, 334, 336, 337, 341, 342, 348, 349, 350, 351, 353, 354, 362,

366, 369, 370, 383, 393, 400, 403, 407, 408, 418, 419,
421, 424, 428, 429, 430, 431, 436, 443, 444, 446, 447,
448

réforme du système financier local, 30, 254, 448

réforme fiscale, 36, 171, 179, 188, 203

réforme par la fiscalité insatisfaisante, 147

réformes du système financier local, 145

régime comptable, 427, 428, 430

régime des impôts, 61, 62, 352

régime du bénéfice réel, 151, 185, 186

régions, 24, 25, 32, 50, 51, 79, 89, 90, 91, 94, 96, 97, 103,
104, 105, 106, 118, 125, 134, 137, 140, 141, 143, 158,
163, 170, 177, 193, 210, 211, 216, 219, 220, 222, 230,
235, 238, 240, 242, 245, 246, 247, 248, 259, 260, 261,
262, 263, 264, 275, 282, 310, 319, 327, 362, 365, 366,
395, 411, 427, 437, 454, 455, 464, 467, 468, 471

régularisation, 120, 123, 153

relations partenariales, 360, 365

rendement, 379

renforcement, 308

rentabilité, 109, 123, 128, 143, 355

répartition, 247

répartition du fonds de dotation de la décentralisation,
107

représentant de l'Etat, 64, 70, 71, 73, 74, 75, 79, 331,
332, 333, 336, 338, 347

répression, 169

respect des procédures budgétaires, 120

ressources financières, 22, 30, 49, 50, 76, 126, 161, 231,
241, 242, 247, 251, 257, 265, 276, 280, 281, 310, 316,
321, 335, 337, 343, 348, 410, 423, 432, 449, 466

ressources financières et fiscales, 443

ressources fiscales locales, 58, 80, 158, 177, 281, 290,
291, 305, 448

ressources fiscales propres, 96, 101

Rhône Alpes, 261, 395, 409

ristournes, 319

Rufisque, 9, 23, 102, 136, 269, 270, 271, 279, 280, 283,
341, 362

S

Saint-Louis, 23, 60, 79, 94, 115, 116, 135, 142, 158, 175,
186, 202, 204, 205, 208, 216, 217, 218, 219, 220, 222,
223, 224, 225, 226, 227, 228, 229, 230, 239, 242, 246,
247, 261, 266, 274, 280, 282, 285, 290, 291, 295, 305,
306, 362, 385, 392, 395, 396, 406, 475

secteur informel, 185, 298

section d'investissement, 325

section de fonctionnement, 325

Sédhiou, 161, 210, 211, 246, 247

Sénégal, 9, 11, 12, 13, 14, 22, 23, 24, 26, 27, 28, 29, 30,
32, 33, 39, 40, 41, 45, 46, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55,
58, 62, 63, 66, 67, 68, 72, 75, 76, 77, 78, 80, 86, 89,
90, 91, 93, 95, 101, 104, 105, 106, 108, 110, 111, 112,
117, 118, 121, 124, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133,
136, 137, 138, 139, 140, 143, 146, 148, 149, 150, 153,
156, 158, 163, 168, 171, 174, 175, 178, 179, 180, 182,
192, 195, 196, 197, 199, 202, 203, 204, 207, 208, 209,
210, 211, 212, 213, 214, 215, 217, 219, 220, 222, 223,
225, 227, 229, 230, 238, 240, 243, 244, 248, 249, 251,
257, 258, 260, 261, 262, 263, 266, 268, 270, 271, 277,
278, 280, 281, 282, 283, 284, 288, 294, 297, 307, 311,
318, 320, 327, 331, 332, 333, 335, 337, 338, 340, 341,
342, 343, 344, 345, 346, 348, 350, 351, 352, 353, 356,
358, 359, 360, 361, 363, 365, 369, 375, 390, 395, 396,
398, 399, 404, 406, 408, 409, 415, 423, 425, 428, 430,
434, 437, 440, 442, 443, 454, 455, 456

service du cadastre, 79

Service du Trésor, 81, 82, 295

service fiscal, 60, 79, 174, 281, 287, 290, 292, 447

services déconcentrés, 103, 232, 234, 239, 323, 426, 432

services fiscaux, 57, 79, 154, 172, 174, 178, 205, 208,
285, 296, 350, 351

simplification, 179

sociétés, 300

statut de l' élu local, 126

suivi, 98, 109, 114, 142, 143, 162, 202, 204, 210, 218,
229, 230, 240, 260, 287, 289, 290, 291, 295, 296, 299,
300, 302, 305, 311, 318, 321, 323, 324, 356, 365, 366,
372, 381, 382, 387, 388, 389, 390, 391, 392, 393, 394,

395, 398, 399, 403, 404, 411, 434, 438, 439, 440, 444,
456, 458, 471, 472, 474, 475
système d'adressage, 79, 174, 283
système financier, 19, 30, 31, 33, 34, 36, 38, 39, 40, 41,
42, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 123, 126, 146, 147, 158,
251, 254, 256, 313, 443, 444, 446, 447, 448, 449
système financier des collectivités locales, 19, 33, 34, 38,
39, 41, 42, 251, 313, 443, 446, 447
système fiscal, 168
système fiscal local, 148, 215

T

Tambacounda, 57, 136, 158, 216, 220, 244, 246, 275,
283, 306, 362
taux de recouvrement, 78, 160, 162, 163, 173, 211, 280,
291, 294, 299, 303, 304
taux de rendements, 81, 294, 295
taxation d'office, 153
taxe rurale, 211
taxe d'habitation, 53, 78, 177
taxe foncière sur les propriétés bâties, 78
taxe foncière sur les propriétés non bâties, 53, 78
taxe intérieure sur les produits pétroliers, 90
taxes municipales, 166
taxes sur les conventions d'assurance, 90
texte juridique, 277
Thiès, 142, 158, 230, 246, 247, 269, 270, 271, 283, 305
TOM, 14, 165, 172
transfert de fiscalité, 90
transferts budgétaires, 170

transferts financiers, 36, 50, 76, 89, 90, 91, 103, 219,
222, 230, 242, 268, 277, 278, 280, 308, 311, 313, 315,
319, 325, 344, 443
transparence, 37, 45, 111, 112, 113, 114, 116, 118, 126,
146, 178, 187, 213, 217, 294, 311, 315, 317, 319, 321,
333, 347, 351, 366, 369, 370, 423, 426, 428, 429, 431,
435, 438, 439, 440, 442, 444, 448
TRIMF, 14, 176, 195, 196, 208, 209, 297
tutelle financière, 52, 68, 72, 251, 330, 331, 334
TVA, 14, 90, 91, 97, 98, 149, 150, 152, 169, 186, 249,
286, 313, 314, 346

U

UE, 14, 389, 390
UEMOA, 14, 41, 261, 316, 317, 329, 335, 338, 339, 348,
369, 423, 429, 430
UNESCO, 14, 392, 394, 395, 403, 405, 446
USAID, 15, 28, 38, 110, 158, 159, 281, 358, 370, 396

V

valeur juridique, 81, 272
valeur locative, 154, 155, 157, 177, 178, 183, 198, 202,
207
valeur vénale, 181, 282
Villeurbanne, 404, 409, 412

Z

Ziguinchor, 54, 57, 158, 172, 173, 174, 210, 230, 246,
247, 261, 281, 283, 305
zones rurales, 267

INDEX DES AUTEURS

A

Abdoulaye BALDE, 75, 492
Alain GUENANT, 108, 495
Alain LAMBERT, 38, 417, 418, 438, 506
Alain MARZIALS, 278
Alexis ESSONO OVONO, 52, 494
Alioune THIAM, 28, 148, 159, 161, 163, 165, 170, 171, 498
Alison PADOVA, 355, 497
André DELCAMP, 51
André MALIBEAU, 127
André MARGAIRAZ, 211, 485
André ROUX, 51, 52, 488, 497
Annie GRUBER, 330, 483
Arame Ndoye SENE, 115, 489

B

Babacar FAYE, 113, 491
Baidy NIANG, 293, 501
Bayard (1989), 212
Bernard ABATE, 408, 476
Bernard MELIET, 399, 416, 418, 430, 492
Bernard PERRET, 391, 487
Biram Owens NDIAYE, 334
Birima FALL, 28, 494, 501
Boris SAMUEL, 214
Boubacar Demba BA, 368, 370, 398, 399, 477
Bruno CARLIER, 390, 391, 396, 479
Bruno REMOND, 21, 32, 321, 323, 328, 331
Burt PERRIN, 395, 505

C

Camille ALLE, 30
Cheikh NDIAYE, 268, 274, 275, 292
Cheikhou DIOP, 88
Christophe GUETTIER, 20, 483
Christophe Ruprich-ROBERT, 390, 391, 396, 479
Claude Ducos-MIERAL, 411, 494, 496

D

Daniel TOMMASI, 216, 498
David ABIKER, 45
Demba SY, 31, 32, 33
Didier MIGAUD, 38, 417, 418, 438, 506
Dieudonné Maurice ADJAH, 422
Doudou NDOYE, 149, 150, 168, 497

E

Eloi DIARRA, 19
Eric PORTAL, 409, 497
Errol M TONI, 404, 498

F

François ECALLE, 422, 423
François Paul YATTA, 76, 91, 499
Françoise NAVARRE, 30

G

Gabriel ORSONI, 303, 487, 497
Georges DRAGO, 61, 346, 494
Georges VEDEL, 20
Gérard CHAMBAS, 76, 202, 210, 212, 492, 508
Grégoire Rota GRAZIOSI, 76, 202, 210, 212, 492, 508
Guy LAFETTE, 420

H

H. Hubert Gustave EYE BIYI, 399, 400, 419, 420, 494
Hamid FALL, 147
Henri GUILLAUME et Alii, 415, 483
HERZOG, P, 50

I

Ibrahima DIALLO, 20, 27, 132, 481
Ibrahima FALL, 357

Ibrahima FAYE, 88
Ibrahima MBAYE, 28, 54, 55, 78, 298, 496
Ismaéla Madior FALL, 23, 33, 482

J

J de ROSNAY, 31
J. LESOURNE, 31
Jacques BLANC, 21, 32, 33, 278, 323, 328, 331
Jacques BOURGAULT, 367, 492
Jean Baptiste FOTSING, 210, 212, 482
Jean BLANC, 321, 478
Jean BOUINOT, 113, 478, 492
Jean François BRUN, 76, 202, 210, 212, 492
Jean François PICARD, 16
Jean GAUTRON, 261
Jean Luc ALBERT, 1, 3, 16, 18, 53, 211, 324, 329, 340,
341, 421, 422, 436, 476, 490
Jean Marc FONTAN, 17
Jean Marie RENNO, 282, 287
Jean Paul DIASE, 64
Jean Pierre BRUNEL, 62
Jean- Pierre LASSALE, 18
Joël Darus Eloge ZODJHOUE, 45, 501

L

Landry Ngonu TSIMI, 50, 345
Laurent ARGENTIERI, 401, 406, 409, 491
Loïc PHILIP, 51, 67, 495
Luc SAÏDJ, 53, 211, 340

M

M C ESCLASSAN, 479
M Talahatou GARBA, 399, 400, 419, 420, 494
Madina RIVAL, 425
Mamadou Abdoulaye SOW, 257, 263, 268, 269, 304,
307, 343, 498
Mamadou DIOUF, 28, 69, 71, 79, 93, 109, 258, 493
Mamadou KAMARA, 290, 330
Marc RAFFINOT, 214
Marcel WALINE, 20
Marie Christine ESCLASSAN, 17, 18

Marie Delphine NDIAYE WADE, 152, 156, 258, 489
Massamba DIENG, 339, 493
Maxime AKAKPO, 345, 491
Mayacine DIAGNE, 27, 28, 88, 89, 93, 127, 133, 289, 291,
311, 317, 320, 334, 339, 349, 493, 501
Mbaye DIONE, 304
Michel BOUVIER, 17, 18, 52, 146, 349, 416, 477, 478,
479, 492
Michel KLOPTER, 111, 484
Michel Pierre PRAT, 438, 497
Michel ROUGEVIN-BAVILLE,, 261, 264
Mohamed DIEYE, 152, 156, 489
Morass IMAS, 385
Moussa ZAKI, 317, 349, 499

N

Nejib BELAÏD, 22
Nicaise MEDE, 377, 400, 404, 419, 422, 428, 429, 494,
496, 498

O

Olivier GARIAZZO, 428
Oscar METEHOUE, 377, 496
Oumar CISSE, 149, 480

P

Pape Madior SYLLA, 127, 498
Pape Mor NDIAYE, 95, 156, 175, 179, 206
Pascal MAHON, 21
Peter BRACEGIRDLE, 378
Peter DRUCK, 38
Philippe ANGOTTI, 113, 491
Philippe LAURENT, 113, 476, 479, 485, 491
Pierre LALUMIERE, 51, 146, 484, 488

R

Raymond MUZELLEC, 117, 486, 487
Renaud ROUSSELLE, 418, 497
Robert HERTZOG, 29, 51, 52, 53, 60, 108, 336, 349, 495
Rosnert Ludovic ALISSOUTIN, 19, 174, 476

S

Sambou WAGUE, 313
Sanislas BOUTMY, 425
Serge SALASCA, 417, 498
Serigne Mordiarra FALL, 287
Stéphanie DAMAREY, 341, 342, 480

T

Théodore HOLO, 51, 495
Théodore J. O. KABORE, 16
Thierry MICHALON, 20
Thierry PAULAIS, 94

Thierry MICHALON, 20

W

Wadoud. M. LAWANI, 422
Walt Whitman ROSTOW, 381, 488

X

Xavier AUBRY, 328, 492
Xavier BOUCHER, 399, 416, 418, 430, 492

Y

Yache ISSA, 399, 416, 418, 430, 492

TABLE DES MATIERES

AVERTISSEMENT	2
REMERCIEMENTS	3
RESUME ET MOTS CLES – SUMMARY AND KEYWORDS	4
SOMMAIRE	6
SIGLES ET ABRÉVIATIONS	8
INTRODUCTION	15
PREMIÈRE PARTIE: UN SYSTÈME FINANCIER PEU PERFORMANT	44
CHAPITRE I: LES LIMITES FINANCIÈRES ET INSTITUTIONNELLES DU SYSTÈME FINANCIER LOCAL	48
SECTION I : UNE MAÎTRISE LIMITÉE DE L'ESPACE FINANCIER LOCAL	50
PARAGRAPHE 1 : UNE AUTONOMIE FINANCIÈRE « PIÉGÉE »	50
A. L'absence d'un pouvoir financier local	52
1. La centralisation de la chaîne fiscale	52
2. La faiblesse du pouvoir de décision financière et fiscale des collectivités locales	58
B. La survivance d'une tutelle financière	68
1. La subordination de l'exécution des décisions financières à l'approbation des autorités étatiques	68
2. L'exercice d'un pouvoir de substitution du représentant de l'Etat envers les collectivités locales	72
PARAGRAPHE 2 : UNE DIFFICILE MOBILISATION DES RESSOURCES LOCALES	75
A. Les difficultés de mobilisation des ressources internes	76
1. La méconnaissance du potentiel fiscal	77
2. La mise en œuvre de techniques de recouvrement peu efficaces	80
B. Les difficultés de mobilisation des ressources externes	89
1. La faiblesse des transferts financiers de l'Etat	89
2. La répartition peu transparente des transferts financiers de l'Etat	103
SECTION II : UNE APTITUDE INSUFFISANTE À LA GESTION FINANCIÈRE	111
PARAGRAPHE 1 : LE RECOURS À UNE GESTION CLASSIQUE	111
A. Le manque de transparence dans la situation financière des collectivités locales	112
1. L'inaccessibilité de la situation financière	112
2. Le manque de lisibilité de la situation financière	116

B. Une gestion enfermée dans le respect des règles de procédure et oublieuse des règles de performance	118
1. L'absence de liberté des gestionnaires	119
2. La prévalence d'une logique d'activités au détriment de la performance	124
PARAGRAPHE 2 : DES LIMITES INSTITUTIONNELLES AVÉRÉES	126
A. L'absence d'un statut de l' élu local	127
1. Le problème de la formation des élus locaux	127
2. La place peu enviable de l' élu local	130
B. L'inexistence d'une administration locale performante	133
1. Une fonction publique locale inexistante	133
2. Le déficit organisationnel dans les collectivités locales	140
CHAPITRE 2 : L'ÉCHEC DES RÉFORMES DU SYSTÈME FINANCIER LOCAL	145
SECTION I : UNE RÉFORME PAR LA FISCALITÉ INSATISFAISANTE	147
PARAGRAPHE 1 : UNE RÉFORME DE PORTÉE LIMITÉE EN 2004	147
A. Les changements intervenus et les progrès réalisés	148
1. L'institution d'un impôt unique et la réforme de certains impôts	149
a. L'institution d'un impôt unique : la CGU	149
b. La réforme de certains impôts	154
2. Les progrès réalisés	158
a. Le regain d'intérêt des acteurs pour la mobilisation des ressources fiscales locales	158
b. Les progrès en matière de relèvement du taux de recouvrement des recettes	162
B. Les limites de cette réforme	167
1. Les limites d'ordre théoriques ou les critiques adressées à la réforme	167
2. Les limites liées à la mise en œuvre de la réforme	170
PARAGRAPHE 2 : UNE RÉFORME MAL ENGAGÉE EN 2012	178
A. Le contenu de la réforme	179
1. Les mesures correctives apportées au Code de 2004	179
2. L'innovation majeure apportée par cette réforme	198
B. Une réforme ineffective	202
1. Une réforme sans portée	202
a. Par rapport aux impôts fonciers	203
b. Par rapport aux autres catégories d'impôts	207
2. Des insuffisances originelles de cette réforme	208
a. La pauvreté	208
b. La fraude fiscale	211

SECTION II : UNE RÉFORME PAR L'INCITATION FINANCIÈRE MAL REUSSIE	214
PARAGRAPHE 1 : L'EXPÉRIMENTATION DU CADRE DE DÉPENSE À MOYEN TERME	214
A. Les caractéristiques du projet	215
1. Les objectifs du projet	215
2. La portée du projet	217
B. L'abandon du projet en 2005	219
1. Les raisons de l'abandon du projet	219
2. L'impact de cet abandon sur le plan financier	221
PARAGRAPHE 2 : L'APPORT DU PROGRAMME NATIONAL DE DÉVELOPPEMENT LOCAL (PNDL) ET DU FONDS D'APPUI ET DE PÉRÉQUATION AUX COLLECTIVITÉS LOCALES	228
A. L'apport du PNDL	230
1. La mise en place d'un mécanisme de financement du développement local, le Fonds de Développement économique local	230
a. Le mode d'interventions du FDEL	230
b. Des avancées significatives dans le financement du développement local	233
2. Des opportunités de financement relatives	237
a. Les limites par rapport au FDEL	237
b. Le financement du développement local, un défi toujours à relever	239
B. L'apport du fonds de péréquation et d'appui aux collectivités locales	241
1. Les fondements et le mode de répartition du fonds de péréquation et d'appui aux collectivités locales	242
a. Les fondements et les objectifs du Fonds	242
b. Le mode de répartition du fonds de péréquation et d'appui aux collectivités locales	243
2. L'ineffectivité du fonds de péréquation et d'appui aux collectivités locales	246
a. Le mode de répartition inopérant	246
b. Une péréquation manquée	247
CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE	250
SECONDE PARTIE : UN SYSTÈME EN VOIE DE RÉFORMATION	251
CHAPITRE 1 : UNE RATIONALITÉ SUGGÉRÉE	253
SECTION 1 : LE RENFORCEMENT DE L'AUTONOMIE FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS LOCALES	255
PARAGRAPHE 1 : LA RÉFORME PAR LA RATIONALITÉ INSTITUTIONNELLE	255
A. Une nouvelle affirmation institutionnelle	256
1. La suppression de la région et l'érection du département en Collectivité locale	256
a. La suppression de la région des collectivités locales	256

b.	L'érection du département en collectivité locale	260
2.	La communalisation intégrale et la création de la ville (nouveau format)	264
a.	La communalisation intégrale	264
-	L'accession des communautés rurales au rang de communes	264
-	L'élévation des communes d'arrondissement à la dignité de communes de plein exercice	266
b.	La création de la ville « nouveau format »	268
B.	Une réforme aux conséquences imprévisibles sur le plan financier et institutionnel	271
1.	Les conséquences sur le plan institutionnel	271
2.	Les conséquences sur le plan financier	272
a.	Les limites financières de la réforme	273
b.	Des conséquences financières non maîtrisables à court terme	275
	PARAGRAPHE 2 : UNE NOUVELLE LECTURE DE LA RESSOURCE	277
A.	Une meilleure mobilisation des ressources financières locales	278
1.	L'élargissement de l'assiette fiscale locale	278
a.	Par une plus grande maîtrise du potentiel fiscal	279
-	La nécessité d'un cadastre fiscal	279
-	La création d'un registre des contrats et d'un service fiscal local	284
b.	Par de nouveaux transferts fiscaux de l'Etat	289
2.	Les mécanismes de réalisation d'un recouvrement optimal	291
a.	L'expérimentation de procédés de recouvrement plus efficaces	291
b.	La création d'une Recette Perception Municipale	300
B.	Le renforcement des moyens financiers octroyés par l'Etat aux collectivités locales	304
1.	Le renforcement de l'effectivité des transferts financiers de l'Etat vers les collectivités locales	305
a.	La mise en œuvre du principe de concomitance entre les ressources et les charges	306
b.	Dans la répartition des mécanismes de transferts financiers	312
2.	L'augmentation de la capacité d'investissement des collectivités locales	316
a.	Le renforcement de la décentralisation du Budget consolidé d'Investissement (BCI)	317
b.	L'adoption d'une structure favorisant l'investissement	321
	SECTION 2 : UNE PLUS GRANDE LIBERTÉ FINANCIÈRE ET FISCALE ACCORDÉE AUX COLLECTIVITÉS LOCALES	327
	PARAGRAPHE 1 : LA RÉFORME DE L'ENCADREMENT ÉTATIQUE	327
A.	L'adaptation de la tutelle étatique	327
1.	L'atténuation de la tutelle financière	327
2.	L'allègement des contraintes de gestion	331
3.	La réforme du recours à l'emprunt	334
B.	Une lisibilité nouvelle des finances locales	341

1. Au sein de la loi des finances	341
2. Dans le contrôle des finances publiques	344
PARAGRAPHE 2 : LA RECONNAISSANCE D'UN POUVOIR FINANCIER LOCAL	345
A. La reconnaissance d'une réelle compétence fiscale aux collectivités locales	346
1. La décentralisation de la chaîne fiscale	346
2. Vers un certain pouvoir de décision	349
B. La promotion de mécanismes de financement innovants	351
1. Le Partenariat public-privé (PPP)	351
2. La mise en œuvre des mécanismes de coopération décentralisée	358
CHAPITRE 2 : UNE GESTION FINANCIÈRE MODERNISÉE	365
SECTION 1 : UNE APPROCHE RENOUVELÉE FONDÉE SUR LA GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS (GAR)	367
PARAGRAPHE 1 : LES FONDEMENTS DE LA GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS	368
A. Un double processus méthodologique	370
1. L'identification ou appréciation initiale	370
2. La planification	373
a. La phase d'analyse	374
- L'analyse de la situation et du problème	374
- La définition des objectifs	376
- Le choix des objectifs	376
b. La phase de conception	376
- Définition du cadre de rendement	377
- Définition des indicateurs et élaboration du cadre de mesure de rendement	377
- Détermination des hypothèses et analyse de risque	379
- Programmation des activités, intrants et responsabilités	380
B. Elaboration/formulation de la logique d'intervention	382
1. La détermination de la chaîne de résultats et l'élaboration de la matrice du cadre logique	382
2. L'écriture du projet ou programme	384
PARAGRAPHE 2 : LE SUIVI ET L'ÉVALUATION	385
A. Le suivi	385
1. L'objet du suivi	385
2. Les outils de suivi	388
B. L'évaluation	390
1. L'objet de l'évaluation	390
2. Les différentes formes et outils d'évaluation	394
SECTION II : UNE APPROPRIATION RELATIVE DE LA GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS	398

PARAGRAPHE 1 : LES STRATÉGIES INSTITUTIONNELLES D'INTERNALISATION DE LA GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS	398
A. Les conditions d'appropriation de la GAR par les acteurs	399
1. La nécessité d'une compréhension partagée sur la GAR par les différents acteurs	399
2. Une dualité des formes d'imprégnation administrative de la performance	404
a. L'adoption d'une nouvelle forme d'organisation administrative	404
b. L'application des principes et règles du management à l'administration	407
B. La consolidation de la GAR au niveau institutionnel	410
1. La création d'une structure institutionnalisée chargée de superviser la mise en œuvre de la GAR	410
2. Les stratégies de gestion des connaissances	412
PARAGRAPHE 2 : LA NÉCESSAIRE ADAPTATION DES APPAREILS NORMATIFS ET PROCESSUELS	415
A. La réforme des normes financières et comptables	415
1. L'évolution du budget local	415
2. L'adaptation de la gestion comptable	421
B. La réforme des procédures	427
1. La responsabilisation des gestionnaires	428
2. La transparence de l'information financière	432
CONCLUSION SECONDE PARTIE	441
CONCLUSION GENERALE	433
ANNEXES	433
BIBLIOGRAPHIE	433
INDEX DES CONCEPTS	520
INDEX DES AUTEURS	531
TABLE DES MATIÈRES	535