

RÉPUBLIQUE DU SENEGAL



Un Peuple - Un But - Une Foi

Haut Conseil des Collectivités Territoriales (HCCT)

FINANCEMENT ET FISCALITE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES



AOÛT 2020

THÈME :

**FINANCEMENT ET FISCALITE
DES COLLECTIVITES
TERRITORIALES**

RAPPORT D'ÉTUDE¹

¹ Réalisé sous la supervision du Conseil scientifique du HCCT, ce rapport a bénéficié du précieux concours des experts que sont Messieurs Serigne Amadou SEYE, Thierno DIEYE, et Cheikh NDIAYE, sous la coordination de Monsieur Modou SYLLA, ACP du HCCT

Table des matières

I.	L'état des lieux du financement et de la fiscalité des collectivités territoriales.	4
1.	Les impôts locaux et taxes assimilées.....	4
3.	Les produits domaniaux et de l'exploitation ;.....	8
3.	Les transferts financiers de l'Etat aux collectivités territoriales.....	9
4.	Les autres produits divers des collectivités territoriales (coopération décentralisation, dons et legs).....	13
5.	Les financements innovants.....	13
II.	Perspectives et pistes de réformes	15
1.	la fiscalité locale	16
2.	Les transferts financiers	16
3.	Les financements innovants.....	17

Le Gouvernement du Sénégal, au lendemain de la seconde alternance intervenue en 2012, s'est engagé dans une grande réforme territoriale et locale dite « *Acte III de la Décentralisation* » dont l'objectif affirmé était d'organiser le Sénégal, à l'horizon 2022 « en territoires viables, compétitifs et porteurs de développement durable ».

En effet, l'avènement du régime de Son Excellence Macky SALL n'a pas dérogé à cette logique des évolutions erratiques du processus de décentralisation au gré des préoccupations des régimes politiques qui se sont succédé.

ont été mis en place un comité national de pilotage, un comité technique et des commissions thématiques chargés de mettre en place la nouvelle architecture territoriale avec comme option majeure la territorialisation des politiques publiques.

La première phase de cette réforme a permis la refonte du cadre institutionnel et organisationnel à travers l'adoption de la loi n°2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des collectivités territoriales.

Les axes majeurs ont été :

- la communalisation intégrale avec l'érection des anciennes communautés rurales et communes d'arrondissement en communes de plein exercice ;
- la suppression de la région comme entité décentralisée et l'érection du département en collectivité territoriale ;

La seconde phase devrait concerner les questions de financement que les exigences du respect des échéances électorales ne permettaient pas de finaliser la mise en place. C'est pourquoi, même si tous les acteurs territoriaux ont salué ces avancées notoires découlant de cette réforme, ils s'accordent, en revanche à dire que cette seconde phase est la plus importante car elle devrait permettre de doter les collectivités territoriales de moyens financiers qu'appelle leurs nouvelles missions.

Les finances locales ²ont été pourtant l'une des préoccupations majeures dans le cadre de cette réforme qui réaffirmait « *La nécessité d'assurer un développement économique des collectivités locales à travers un mécanisme de financement pertinent et efficient et une gouvernance budgétaire transparente* » qui figure

² Ce rapport du Haut Conseil des collectivités territoriales a été élaboré en collaboration avec les experts que sont : Serigne Amadou SEYE, Thierno DIEYE et Cheikh NDIAYE sous la coordination de Modou SYLLA

dans l'Exposé des motifs de la loi précitée mais également la mise en place d'un sous-comité thématique « Financement et développement économique »

Une matrice de propositions concernant principalement le financement des collectivités locales a été cependant proposée par le comité de pilotage et figure dans le rapport. Leur analyse approfondie révèle qu'elles donnent matière à critique tant du point de vue de la faisabilité, de l'opérationnalité que de préservation des équilibres macroéconomiques étatiques.

La conséquence est qu'aujourd'hui on assiste à un statu quo en ce qui concerne le financement des collectivités locales pour lesquelles l'Acte III n'a pas apporté des innovations salutaires même si un début est constaté avec la réforme de la patente.

I. L'état des lieux du financement et de la fiscalité des collectivités territoriales.

Loi n°2012-31 du 31 décembre 2012 portant code général des Impôts (CGI), modifiée. Cette loi a été modifiée principalement par la loi n°2015-06 du 23 mars 2015 et celle n°2018-10 du 30/03/2018 modifiant certaines dispositions du CGI.

1. Les impôts locaux et taxes assimilées

- les impôts fonciers :

- contribution foncière sur les propriétés bâties (CFPB) et contribution foncière sur les propriétés non bâties (CFPNB) ;
- la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ;
- la surtaxe foncière sur les propriétés insuffisamment bâties.

- les impôts personnels et professionnels

- l'impôt du minimum fiscal ;
- la taxe représentative de l'impôt du minimum fiscal.

- La contribution économique locale (CEL)

La loi n°2018-10 du 30 mars 2018 modifiant certaines dispositions du Code général des Impôts a établi en son article 60, au profit des communes, une contribution économique locale (CEL) avec deux composantes :

- **la Contribution économique locale assise sur la valeur locative des locaux professionnels (CEL/VLLP)**

Cette partie est assise sur la valeur locative des locaux servant à l'exercice des professions imposables qui est affectée aux communes par la loi. Cette composante peut être considérée comme la partie foncière de la Contribution

économique locale. Elle est assise sur la valeur locative des locaux professionnels s'applique aux locaux, installations et agencements assimilables à des constructions, ainsi qu'aux terrains utilisés pour les besoins d'une activité imposable, à l'exclusion de la partie des locaux et des appartements servant de logement ou d'habitation.

- **la Contribution économique locale assise sur la valeur ajoutée (CEL/VA)**

Cette composante de la CEL est due au titre de la valeur ajoutée dégagée au cours de l'année précédant celle de l'imposition. Elle bénéficie à toutes les communes et villes sur la base d'une répartition axée sur trois critères ou guichets :

- guichet « allocation minimale » avec une dotation équitable à toutes les communes hors villes dont la vocation est de permettre en priorité aux anciennes communautés rurales de prendre en charge les salaires;
- un guichet « stabilisation » destiné à compenser les pertes de recettes de certaines communes qui bénéficiaient de la patente ;
- un guichet « équité territoriale » qui met en avant l'indice de pauvreté.

Le montant des recouvrements au titre de cette composante s'élève à 17.768.858.374 pour 2018 (répartition en 2019) et 21.341.858.374 en 2019 (répartition en 2020)

- **Les impôts, taxes et produits partagés :**

Ces impôts et taxes sont dits partagés parce qu'ils bénéficient à la fois à l'Etat et aux collectivités territoriales suivant des pourcentages déterminés.

- la contribution globale unique (CGU) : 40% Etat et 60% Commune
- La contribution globale foncière (CGF) : 25% Etat et 75% Commune ;
- la taxe sur les véhicules automobiles et engins à moteur : 50% Etat et 50% répartis sous forme de ristournes à toutes les communes sauf les villes ;
- la taxe sur la plus-value immobilière : 50% Etat et 50% répartis sous forme de ristournes à toutes les communes sauf les villes ;
- la quote-part sur le produit de diverses amendes :

- 60 % du produit des amendes prononcées par les tribunaux correctionnels ou de simple police pour les contraventions et délits commis sur le ressort territorial ainsi que les amendes forfaitaires établies par les forces de police et de gendarmerie pour les contraventions commises sur le territoire de la commune reviennent à celle-ci ;
- les infractions en matière forestière : les 70% du produit résultant du contentieux (amende ou transaction) sont affectés à la collectivité territoriale de réalisation de l'infraction ;
- 25% des recettes contentieuses en matière d'hygiène, sont alloués au budget de la collectivité territoriale, 50% à celui de l'État et 25% à l'agent verbalisateur.

Cette quote-part revenant à la commune est affectée directement à cette dernière par les services chargés de l'encaissement (Services du Trésor) au moment même de l'encaissement. La répartition est faite en temps réel. Ce qui constitue une source non négligeable de trésorerie pour la commune.

2. Les taxes communales

Les taxes communales se particularisent par l'absence de modalité d'assiette même si la loi (article 195 dernier alinéa du CGCT) dispose que les taxes directes et indirectes, dont les modalités d'assiette et de perception ainsi que les taux maxima sont déterminés par la loi, sont créées par délibération du Conseil municipal dans les conditions prévues par les dispositions relatives au contrôle de légalité du représentant de l'Etat. Celles-ci se présentent comme suit :

- **les taxes communales directes :**
 - la taxe sur la valeur des locaux servant à l'exercice d'une profession ;
 - la taxe de balayage ;
 - la taxe de déversement à l'égout ;
 - les licences à la charge des commerçants de boissons en addition au droit de licence ;
 - la taxe sur les machines à coudre servant à usage professionnel.
- **les taxes communales indirectes :**
 - la taxe sur les établissements de nuit ;
 - la taxe d'abattage ;
 - la taxe de visite et poinçonnage des viandes ;

- la taxe de visite sanitaire des huîtres et moules ;
- la taxe sur les entrées payantes ;
- la taxe sur les locaux en garnis ;
- la taxe sur les distributions d'essence, de gas-oil ou de tous autres carburants ;
- la taxe sur la publicité à l'aide soit de panneaux-réclames ou d'affiches, soit d'enseignes lumineuses, établie et recouvrée sur la base d'une loi la loi n°64-51 du 10 juillet 1964 relative à l'apposition d'affiches et de dispositifs de publicité dont les dispositions restent à être adaptées ;
- la la taxe sur l'électricité consommée : le taux et les modalités d'institution de cette taxe sont prévus par l'arrêté n°828 M.INT. /BC du 03 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 et les usages domestiques.

Selon cet arrêté, les conseils municipaux des communes de plein et de moyen exercice peuvent, dans les conditions fixées par la loi du 13 août 1926, instituer une taxe sur l'électricité consommée pour l'éclairage et les usages domestiques sur le territoire de la commune.

A cet effet, les conseils municipaux arrêtent, d'accord partie avec les distributeurs, les conditions dans lesquelles ces derniers peuvent percevoir le montant de la taxe en même temps que le prix de la fourniture et le reverser dans la caisse du receveur municipal.

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 avec exemption des consommations pour l'éclairage du domaine public et pour l'éclairage des véhicules de tourisme de toute espèce.

Dans la pratique c'est le taux maximal qui est appliqué par la SENELEC sans intervention et délibération des conseils municipaux. Le reversement est effectué par cette dernière en année N+1 et très tardivement au grand dam des collectivités territoriales bénéficiaires ;

- la taxe sur l'eau : est instituée au profit des communes. Actuellement cette taxe est régie par le décret n°2002-1147 du 27 novembre 2002 portant révision des tarifs de l'eau. Elle est de 3.25% sur la tranche assujettie et est recouvrée par la société d'affermage en l'occurrence la Sen EAU³.

³ Avec les changements intervenus dans l'affermage du secteur, le texte régissant les tarifs de l'eau sont susceptibles d'avoir changé ou de changer. Mais le tarif de la taxe est pour le moment inchangé.

- la taxe sur les spectacles, jeux et divertissements ;

Elle est régie par la loi n° 64-04 du 24 janvier 1964 autorisant les communes à instituer une taxe sur les spectacles, jeux et divertissements, en fixant le taux maximum et en déterminant les modalités d'assiette et de perception.

3. Les produits domaniaux et de l'exploitation ;

- le produit des domaines public et privé ;
 - le produit de la location de bâtiments ou terrains communaux ;
 - le produit des retenues de logement et d'ameublement ;
 - le produit de la location des souks, loges ou stalles de boucherie, restaurants, gargotes et cantines ;
 - les produits des droits de places perçus dans les halles, foires, marchés, abattoirs et parcs à bestiaux d'après les tarifs dûment établis ;
 - les produits des permis de stationnement et de location sur la voie publique ;
 - les produits des droits de voirie ;
 - les produits des terrains affectés aux inhumations ;
 - les produits des concessions dans les cimetières ;
 - les droits de fourrière prévu et organisé par le décret n°86-275 du 10 mars 1986 portant règlement de la mise en fourrière des animaux errants;
 - la taxe sur les terrasses de cafés, balcons et constructions en saillie.
- les produits de l'exploitation
- les produits des services communaux ;
 - le remboursement des frais d'hospitalisation du personnel ;
 - les produits des expéditions des actes administratifs et des actes de l'état civil ;
 - le droit de légalisation ;
 - le droit de séjour de cercueil au dépositaire ;
 - les produits des pompes funèbres et tarifs pour l'élévation de monument au cimetière ;
 - la taxe de désinfection et de désinsectisation.

Par ailleurs, la taxe est uniquement recouvrée par la société d'affermage à l'exclusion des concessionnaires en zone rurale ayant pris le relai des ASSUFOR (associations de gestion des forages)
Les communes seraient fondées à fixer cette taxe à la charge de ces société concessionnaires.

3. Les transferts financiers de l'Etat aux collectivités territoriales

- Le Fonds de dotation de la Décentralisation

Le Fonds de dotation de la Décentralisation reçoit en principe 3.5% de la Taxe sur la Valeur ajoutée (TVA) perçue au profit du budget de l'Etat de la dernière gestion connue (article 324 du CGCT).

Il est destiné :

- à permettre aux collectivités territoriales de faire face aux nouvelles charges (compétences transférées) issues de cette réforme ;
- à apporter aux régions qui ne disposaient point de recettes propres l'essentiel de leurs ressources budgétaires ;
- à permettre aux services déconcentrés de l'État qui sont mis à disposition des collectivités territoriales, en tant que de besoin, de renforcer leurs moyens d'intervention lorsqu'ils travaillent pour le compte des collectivités territoriales de leur circonscription.

Le FDD a connu une évolution annuelle constante en masse très appréciable comme le démontre le présent tableau.

Evolution du Fonds de dotation de la Décentralisation de 2013 à 2020

ANNEE	MONTANT	VARIATION	
		VALEUR ABSOLUE	VALEUR RELATIVE
2013	18 123 301 000		
2014	18 410 571 000	287 270 000	1,59
2015	20 410 571 000	2 000 000 000	10,86
2016	20 408 000 000	-2 571 000	-0,01
2017	22 908 000 000	2 500 000 000	12,25

2018	23 431 000 000	523 000 000	2,28
2019	24 000 000 000	569 000 000	2,43
2020	24 950 000 000	950 000 000	3,96
TOTAL			

Toutefois, l'indécision de ses critères de répartition ainsi qu'une dotation très importante aux structures autres que les collectivités territoriales limitent son efficacité.

- Le Fonds d'Équipement des collectivités territoriales

Ce fonds est destiné à allouer des appuis aux différentes collectivités sous forme de fonds de concours pour la réalisation d'investissements à caractère économique, social et culturel, quand bien même sa création remonte bien avant la réforme de l'Acte III

En effet, le fonds d'équipement des C.T. communément appelé « fonds de concours » du fait de sa vocation, a été créé par la loi n° 77-67 du 04 juin 1977 portant loi de finances de l'année financière 1977/1978. Au départ, seules en bénéficiaient les communes. Les communautés rurales n'en seront allocataires qu'à partir de 1985 et les régions, à partir de 1997, suite à la réforme de 1996 les érigeant en collectivité décentralisée. Aujourd'hui, avec la réforme, il bénéficie aux communes, départements et autres structures.

Malgré son évolution constatée, l'émargement des autres structures autres que les collectivités territoriales (dont le montant global alloué a atteint parfois 45% de l'enveloppe) réduit considérablement la part destinée aux communes et départements.

La prise du décret n°2018-1250 du 06 juillet 2018 portant les modalités d'allocation et les critères de répartition du Fonds d'équipement des collectivités territoriales est venue mettre un peu d'ordre dans les critères d'allocation de ce fonds même si des réformes sont possibles.

Evolution du Fonds d'Équipement des collectivités territoriales de 2013 à 2020

ANNEE	MONTANT	VARIATION	
		VALEUR ABSOLUE	VALEUR RELATIVE
2013	12 500 000 000		
2014	12 500 000 000	0	0,00
2015	15 000 000 000	2 500 000 000	16,67
2016	20 000 000 000	5 000 000 000	25,00

2017	21 000 000 000	1 000 000 000	4,76
2018	22 290 000 000	1 290 000 000	5,79
2019	26 691 880 473	4 401 880 473	19,75
2020	23 945 885 194	-2 745 995 279	-10,29
TOTAL	153 927 765 667		

- Le Budget consolidé d'investissement décentralisé

La décentralisation de l'exécution des crédits du budget consolidé d'investissement est, dans sa formulation et sa mise en œuvre, une étape importante assez caractéristique de la nouvelle gestion publique pour une plus grande responsabilisation des collectivités territoriales. En effet, il s'est agi au moment de son institution, par ce procédé, de transférer du budget de l'État vers celui des collectivités territoriales et à travers deux secteurs identifiés que sont l'éducation et la santé, l'exécution d'une partie des investissements sur ressources internes inscrits dans le budget des ministères sectoriels ci-dessus évoqués et relatifs généralement à des constructions, réhabilitations et équipements.

Il s'agissait donc d'un changement de paradigme par l'État dans l'exécution de ces crédits, qui devait participer au renforcement des capacités des collectivités territoriales et particulièrement de l'exercice des compétences transférées ; tant il est vrai que malgré l'énoncé du transfert par les textes de la Décentralisation, sa mise en œuvre effective rencontre les réticences des ministères sectoriels.

A l'origine, au-delà de la limitation des secteurs-test, seules les collectivités territoriales de quelques régions ont été également choisies pour servir de zones d'exécution test. Il s'agissait des régions de Saint louis, Louga, Matam, Fatick et Kaolack.

Par la suite, l'expérience a été élargie aux collectivités territoriales des autres régions mais toujours avec la limitation aux secteurs initiaux.

Toutefois, les résultats mitigés et très peu satisfaisants n'ont pas encouragé la généralisation sectorielle et territoriale qui était souhaitée :

- faiblesse et inconstance des montants alloués et des collectivités territoriales bénéficiaires ;
- limitation des secteurs et des zones d'intervention ;

- faible capacité technique et de management des collectivités territoriales ;
- faible capacité d'absorption des crédits

- Les ristournes sur impôts d'Etat

Les modalités d'assiette et de recouvrement ainsi que les exonérations relatives à la taxe sur la plus-value immobilière sont prévues par le Code général des Impôts.

L'évolution des ristournes de 1996 à 2017 fait ressortir une inconstance dans leurs montants laissant penser que les montants effectivement alloués aux collectivités bénéficiaires ne résultent pas de l'application rigoureuse des dispositions légales et réglementaires régissant ce transfert. Ainsi, de 2015 à 2019, le montant alloué aux communes au titre des ristournes est resté constant et s'est stabilisé à 4.362.909.000 alors que l'assiette servant à la répartition a forcément fluctué avec respectivement 2.833.829.450 et 1.529.079.550 au titre de la taxe sur les véhicules et la taxe sur la plus-value immobilière.

Pendant ce temps, les recouvrements qui devraient servir d'assiette ont sensiblement augmenté. De même, il serait important pour les collectivités territoriales que les états de recouvrements établis par les bureaux compétents de la DGID pour reversement au Trésor leur soient communiqués à des structures désignées pour permettre la confrontation avec les versements effectifs et le calcul de la ristourne.

Il faut aussi noter que l'assiette de la ristourne de l'année est constituée par les recouvrements de l'année N-2.

ANNEE	ASSIETTE/ RECOUUREMENTS		MONTANT A RISTOURNER		MONTANT RISTOURNE		ECART		
	PVI	TAV	PVI	TAV	PVI	TAV	PVI	TAV	TOTAL
2015	2 854 507 582	6.699.955.773	1 427 253 791	3.349.977.887	1.529.079.550	2.833.829.450	101.825.759	516.148.437	414.322.678
2016	3 505 704 212	8.971.861.934	1 752 852 106	4.485.930.967	1.529.079.550	2.833.829.450	223.772.556	1.652.101.517	1.875.874.073
2017	3 058 538 531	10.462.538.760	1 529 269 266	5.231.269.380	1.529.079.550	2.833.829.450	189.716	2.397.439.930	2.397.629.646
2018	3 681 771 841	10.599.531.584	1 840 885 921	5.299.765.792	1.529.079.550	2.833.829.450	311.806.371	2.465.936.342	2.777.742.713

4. Les autres produits divers des collectivités territoriales (coopération décentralisation, dons et legs)

Les autres recettes diverses des collectivités territoriales peuvent provenir de la coopération décentralisée, de dons et legs non grevés. Contrairement à une idée très répandue voulant confiner les recettes de la coopération décentralisée à l'appui à l'investissement local, celles-ci peuvent bien servir au fonctionnement si telle est la volonté des parties. Par exemple, une collectivité territoriale étrangère peut vouloir participer à la prise en charge scolaire d'élèves de la commune partenaire par la mise en place d'un fonds à inscrire dans le budget et destiné à l'attribution de bourses ou au fonctionnement d'une cantine scolaire.

Il en est de même d'une personne (morale ou physique) qui décide de faire un don à la collectivité territoriale pour la prise en charge de certaines compétences ou secteurs spécifiques (santé, action sociale, secours etc.) qui relèveraient du fonctionnement.

Leur part dans le budget à l'état actuel est très marginale

5. Les financements innovants

Dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle politique de décentralisation dénommée Acte III, les autorités publiques ont-elles décidé, à côté de l'utilisation des ressources financières et fiscales traditionnelles, de développer des mécanismes nouveaux, sinon insuffisamment encadrés comme l'appel public à l'épargne auprès du marché financier, le partenariat public privé mais également l'emprunt direct au niveau du système bancaire national, communautaire ou international.

- L'emprunt (obligataire ou bancaire)

Il peut être considéré comme le produit de la décision de la commune de se faire prêter des fonds pour le financement d'une opération d'investissement, car pour

rappel, l'emprunt ne peut aucunement financer des dépenses de fonctionnement. Il peut être bancaire ou obligataire.

Si en France, l'emprunt est organisé et la procédure clairement définie, tel n'est pas le cas au Sénégal. Toutefois, la décision d'emprunter ne peut résulter que du conseil de la collectivité territoriale, qui par délibération, autorise l'exécutif local à contracter un emprunt en lui précisant l'objet, le montant, le taux plafond éventuellement, la durée et les conditions de remboursement. En effet, l'article 245 du Code général des collectivités territoriales liste les emprunts parmi les actes de ces dernières soumis au contrôle préalable du représentant de l'État.

Le cadre juridique, même si embryonnaire est posé pour permettre aux collectivités territoriales l'accès à l'emprunt :

L'accès des collectivités locales à l'emprunt fait l'objet d'un encadrement évasif de la part du législateur sénégalais aussi bien au niveau des textes de base des C.T (Code général des collectivités territoriales, régime financier des collectivités territoriales, arrêtés relatifs à la gestion financière des collectivités territoriales) ou de l'emprunt public en général.

Le Code général des collectivités locales

- identifie, en effet l'organe délibérant comme étant la seule structure habilitée à autoriser le recours à un emprunt qui ne peut, au regard des dispositions de la loi organique relative aux lois de finances, servir qu'au financement des investissements ;
- liste parmi les dépenses obligatoires le remboursement des annuités et intérêts de la dette qui doit se faire sur fonds propres de la collectivité locale ;
- prévoit la soumission de la décision d'emprunter à l'approbation préalable du représentant de l'Etat et interdit l'utilisation des produits de l'emprunt pour le remboursement des échéances de la dette.

Le régime financier des collectivités territoriales dispose que les fonds d'emprunts momentanément inutilisés pouvaient être placés en valeur du Trésor à court terme, en valeur d'Etat ou en valeur garanties par l'Etat ;

La nomenclature budgétaire des CL prévoit quant à elle des lignes budgétaires pour prendre en charge les produits de l'emprunt, les frais, les intérêts de la dette, etc. ;

Les arrêtés n°5798 et n°5889 des 03 et 07 juillet 2008, pris en application de l'article 8 du règlement n°09/2007/CM/UEMOA portant cadre de référence de la politique d'endettement public et de gestion de la dette publique dans les Etats membres de l'UEMOA créent et fixent les modalités de fonctionnement du Comité national de la Dette publique.

Malgré cette habilitation juridique, il n'en demeure pas moins des **contraintes notamment** :

- l'insuffisance de l'encadrement juridique quant aux modalités pratiques de mise en œuvre de l'emprunt ;
 - l'accès local à l'emprunt bancaire connaît des limitations du point de vue financier du fait de la faiblesse des budgets des communes et départements du Sénégal, de leur composition (ressources propres et ressources transférées), de leur répartition (entre la section de fonctionnement et la section d'investissement), de leur destination, de leur utilisation, etc. ;
 - la faible capacité d'endettement des collectivités territoriales qui, du fait que leurs besoins incompressibles, absorbent l'essentiel de leurs ressources limitant l'autofinancement et l'épargne.
- **Le partenariat public privé** : peu développé du fait de cadre juridique et opérationnel mis en place lourd et inadapté aux collectivités territoriales. Pourtant ces dernières peuvent être gagnantes à travers ces partenariats notamment dans la réalisation d'infrastructures marchandes, la participation au capital des sociétés mais aussi la responsabilité sociétale d'entreprise.

II. Perspectives et pistes de réformes

L'architecture actuelle du financement des collectivités territoriales ne leur permet pas souvent d'assurer leur autonomie financière. Et face à leurs besoins croissants, une refonte de celle-ci s'impose. La mise à jour de la fiscalité ainsi qu'une nouvelle gouvernance de sa gestion et celle des transferts financiers sont

nécessaires. De même une redynamisation des financements innovants semble utile

1. la fiscalité locale

La rénovation de la fiscalité locale passe par le toilettage des impôts et taxes en vue de leur rationalisation et de leur renforcement. Il s'agira de procéder à une mise à jour de la fiscalité dans l'optique de faire un transfert d'un certain nombre d'impôts d'Etat (renonciation étatique) vers les collectivités locales ; principalement ses parts d'impôts sur la fiscalité partagée :

- transférer de la part de l'Etat sur la Contribution globale unique (CGU) et sur la Contribution globale foncière (CGF) aux Collectivités locales, sur les amendes forfaitaires, les amendes forestières et celles d'hygiène. La répartition pourrait se faire entre les communes et les départements suivant des pourcentages raisonnables ;
- octroyer aux collectivités locales une quote-part des redevances domaniales concernant les baux, objets des lotissements réguliers initiés par ces collectivités, mais aussi un pourcentage sur les droits d'enregistrement de timbre et de propriété foncière ;
- procéder au partage de la taxe sur les véhicules automobiles et engins à moteur et de la taxe sur la plus-value immobilière comme taxes perçues au profit des Communes (60%) des Villes (10%) et des départements (30%) ;
- réviser le cadre de gouvernance fiscale en y impliquant les collectivités territoriales dans le recensement, le recouvrement (distribution des avis d'impôt) et le suivi fiscal. Il s'agira aussi suivant un partenariat avec les services d'assiette et de recouvrement de fixer des objectifs de mobilisation des recettes fiscales en mettant à disposition les moyens nécessaires.

2. Les transferts financiers

- Réformes nécessaires :
 - Rationalisation des transferts (fonds unique d'investissement des collectivités territoriales pour consolider le FECT, le BCI décentralisé et le Fonds de péréquation issu des activités minières ?) ;
 - l'optimisation des transferts financiers de l'Etat avec le relèvement sensible du taux de la TVA devant abonder le FDD et le FECT. Ces taux sont actuellement à 3,5 et 2%.
 - généralisation du Budget consolidé de l'Investissement de la décentralisation (BCI) ;

- mise en place d'un fonds de péréquation et de solidarité notamment pour les ressources ristournées plus-value immobilière et taxe sur les véhicules ainsi que la TRIMF des agents de l'Etat et les parts de CGU, CGF renoncées par l'Etat;
- redéfinition des critères de répartition plus objectifs et plus solidaires

3. Les financements innovants

La promotion de mécanismes innovants de financement tels l'emprunt (bancaire et obligataire) et le recours aux partenariats public/privé est nécessaire.

A côté, la redynamisation du compte « Prêts et avances aux collectivités locales » pour l'emprunt institutionnel de même que l'intervention de la Caisse des dépôts et consignations (dans son volet Financement des collectivités territoriales) serait utile.

- L'emprunt bancaire et obligataire :

L'utilisation de l'emprunt bancaire pour le financement du développement local se présente sous de très bons auspices. Néanmoins, son opérationnalisation va nécessiter :

- l'achèvement de l'encadrement juridique de l'emprunt des collectivités locales ;
- une plus grande autonomie financière et un renforcement de la capacité d'endettement et d'épargne qui passent par:
- l'augmentation des transferts financiers de l'Etat ;
- une plus grande diversification de la fiscalité locale ;
- l'amélioration de la gestion budgétaire et financière des collectivités locales avec une meilleure qualité de la dépense ;

A ces éléments devraient s'ajouter :

- la disponibilité d'informations financières fiables sur les collectivités locales. La version 3/3 du logiciel « colloc » appelé GFILOC élaborée par la DGCPT ainsi que l'Observatoire des

Finances Locales (OBFILOC) pourraient être des instruments d'aide à cette maîtrise ;

- une politique de recouvrement agressive avec des outils modernes pour booster le potentiel financier et fiscal des collectivités locales;
- une assiette maîtrisée et un développement du civisme fiscal ;
- une culture de la reddition des comptes et de la gestion de la performance.

- Le partenariat public privé :

- mettre en place un cadre juridique spécifique et adapté aux collectivités territoriales ;
- exiger la participation des collectivités territoriales au capital des sociétés partenaires (ce qui implique un versement de dividendes et la participation à la décision) et un billet d'entrée (appui institutionnel)
- systématiser et encadrer la responsabilité sociétale d'entreprise (RSE) notamment dans les services sociaux de base et la préservation de l'environnement ;

- les fonds verts et la finance islamique

Il s'agit d'explorer ces nouveaux types de financement par un marketing territorial attractif. Cela suppose la disponibilité de documents de planification territoriale convaincants.