



USAID
DU PEUPLE AMERICAIN



PROJET D'APPUI À LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

NOTE DE SYNTHÈSE DU DÉBAT NUMÉRIQUE #2

Les transferts de fonds et ressources (non) fiscales des collectivités territoriales.



Octobre 2023

INTRODUCTION :

Cette session a été la seconde de la série de débats numériques organisée par le Consortium LEGS-Africa/ Urac dans le cadre de sa contribution au projet d'Appui à la gestion des finances publiques. Elle s'est tenue en wolof qui est la langue la plus parlée au Sénégal. Une approche inclusive favorisant la compréhension et la participation d'un public plus large et plus diversifié. En introduction, Monsieur Elimane Kane, Président et Directeur Exécutif de LEGS-Africa est revenu sur la contribution du Consortium LEGS-Africa et URAC au projet d'Appui à la gestion des finances publiques et le contexte de mise en place.

Il s'agit pour le Consortium d'effectuer une analyse des mécanismes de transfert budgétaire vers les Collectivités Territoriales ainsi que les dépenses par rapport aux secteurs sociaux. Cette étude conduira à des sessions de renforcement de capacité qui seront l'occasion d'outiller les parties prenantes particulièrement les organisations communautaires de base, les élus locaux pour favoriser une participation qualitative aux Débats d'Orientation Budgétaire. Ensuite, les acteurs outillés seront fédérés en un cadre de concertation mis en place ou renforcé, au sein desquels se poseront des dialogues multi-acteurs sur les défis communs. Cela permettra également de mutualiser leurs efforts et mener d'une seule voix, un plaidoyer fort pour la prise en charge effective des préoccupations locales dans l'élaboration et l'exécution du budget.

Cette phase de démarrage était également l'occasion de revenir sur les principaux objectifs du projet d'Appui à la gestion des finances publiques initié par le gouvernement américain à travers l'USAID pour appuyer l'État du Sénégal.. Ainsi, Monsieur Mamadou Mansour Diagne, responsable de la Composante 1 du projet a rappelé que celui-ci a été lancé en janvier 2022 pour accompagner la réforme des finances publiques suivant l'internalisation des directives de l'UEMOA et vise trois principaux objectifs dont :

- Améliorer la transparence budgétaire et la participation du publique au processus budgétaire ,
- Améliorer la programmation, la préparation, l'efficacité de la mise en œuvre du budget et la gestion de la réforme comptable ;
- Renforcer l'efficacité du contrôle interne et externe.

Ainsi, le projet d'appui à la gestion des finances publiques est un cadre permanent de partenariat avec le Ministère de l'économie et des finances, les ministères sectoriels, les organes de contrôles qui bénéficient de l'appui à travers de l'assistance technique et des sessions de renforcement de capacités qui concourent à une meilleure prise en charge des réformes de finances publiques dans chaque domaine.

Également, il engage les Organisations de la Société Civile à l'image du Consortium LEGS-Africa et URAC, hôte de la série de débats numériques sur les finances publiques dont le second numéro a porté sur « Les transferts de fonds et ressources (non) fiscales des collectivités territoriales ».

La séance, modérée par Ndeye Codou FALL, a enregistré la participation de spécialistes en gouvernance et décentralisation financière, de l'administration et des acteurs communautaires qui ont discuté de : i) l'historique de la décentralisation au Sénégal, ii) les ressources financières des collectivités territoriales ainsi que iii) les défis de la mobilisation des ressources locales.

1. Historique de la décentralisation

Le contexte de cette session ainsi posée, le panel a démarré avec le premier intervenant, Boubacar Bertrand Baldé, spécialiste de la gouvernance locale qui est largement revenu sur l'historique de la décentralisation au Sénégal sous l'angle des réformes majeures du processus de décentralisation. Il a ainsi abordé :

- La ruralisation de la décentralisation, survenue en 1972 et marquée par la mise en place de communautés rurales dirigées par un président du conseil rural et dont les budgets étaient exécutés par le Sous-Préfet.
- Le principe de libre administration adopté en 1996 et accorde plus d'autonomie administrative et financière aux Collectivités Territoriales. Il est accompagné du principe de subsidiarité entériné par l'avènement de nouvelles types de collectivités territoriales (conseil régional et commune d'arrondissement) dont le pouvoir est renforcé par le transfert de compétences.
- L'ACT III de la décentralisation dont l'objectif principal est de promouvoir l'émergence de territoires viables, compétitifs et porteurs de développement durable. En décentralisation, la viabilité renvoie aux aspects économiques et financiers tels que la mobilisation des ressources, la gestion équitable et efficace, la compétitivité entre autres. Ainsi, cette réforme majeure vise également à améliorer les mécanismes de financement et la gouvernance budgétaire locale par la modernisation de la gestion publique territoriale et la promotion soutenue de la qualité des ressources humaines.

2. Les ressources fiscales et non fiscales des collectivités territoriales

Cette déclinaison du processus de décentralisation, administratif et financier, permet de constater que les collectivités territoriales ont pour objectif de promouvoir le développement local, notamment par l'économie. À cet effet, on distingue au niveau local deux types de ressources qui contribuent au financement des collectivités territoriales :

- **Les ressources internes** : peuvent renvoyer aux recettes fiscales directes tels que l'impôt sur les personnes physiques, l'Impôt sur le Minimum Fiscale (IMF), la Taxe Représentative de l'Impôt du Minimum Fiscal (TRIMF), les contributions et taxes foncières, la Patente, etc. Il existe également les ressources fiscales indirectes comme la taxe de consommation d'eau et d'électricité, la taxe sur les spectacles, jeux et divertissement, la taxe sur la publicité ou encore la taxe d'occupation de la voie publique communément appelée OVP. Les ressources internes peuvent également concerner les recettes non fiscales qui recoupent les produits du domaine public (droit de place dans les marchés, la taxe vente des animaux, la fourrière, les droits de stationnement) et les produits du domaine privé (location de bâtiment pour les terrains appartenant à la collectivité, etc.).

Il existe également des ressources tels que le fonds d'emprunt, la coopération décentralisée, le partenariat public privé et la Contribution Économique Locale (CEL) qui a été mise en place en 2018.

- **Les ressources externes** : On note les transferts de l'État comme le fond de dotation de la décentralisation qui est annuellement intégré au budget de la collectivité. Ce fonds capitalise chaque année 3,5% de la TVA et permet aux collectivités de faire face aux nouvelles charges conséquentes à l'ACT III de la décentralisation. L'objectif est de soutenir les collectivités qui ne disposent pas de fiscalité propre à l'image du département qui n'a pas de recettes locales au même titre que la commune. Le budget des départements est principalement composé de la coopération décentralisée, du fonds de décentralisation et du fonds de péréquation. Également le fonds d'équipement des collectivités territoriales, mis en place par l'État appelé fonds de concours institué en 1967, permet de renforcer l'investissement au niveau des collectivités. Il a aussi le Budget Consolidé d'Investissement Décentralisé, BCID, mis en place par l'État central pour soutenir, au niveau local, le développement de deux principaux secteurs sociaux de base à savoir la santé et l'éducation.

Il faut également noter les Ristournes sur impôts d'État qui renvoient aux impôts et exonérations sur la plus value immobilière prévue par le code général des impôts.

Ces fonds destinés aux Collectivités Territoriales contribuent à la réussite de leur mission de développement économique et social. Cependant, selon Monsieur Thiamba Seck, Président de la commission des finances, du développement et du plan du Conseil Départemental de Saint-Louis, ces fonds présentent quelques limites notamment le détournement d'objectifs qui s'explique par le fait que les fonds profitent à des bénéficiaires autres que ceux qui étaient initialement prévus. Aussi, il relève une méconnaissance des critères de répartition par les acteurs entre autres défis de la mobilisation des ressources locales.

3. Défis de mobilisation des ressources au niveau local

Madame Astou Mbengue, responsable de la collecte de données à la Fédération sénégalaise de l'habitat, également Bajenu Gox, dans un partage d'expériences, informe l'assistance que la communauté sait que le maire est l'ordonnateur premier du budget avec l'approbation de l'autorité administrative. Il est également su que la communauté, les citoyens sont les principaux acteurs, contribuables et destinataires, des ressources mobilisées. Aussi, la loi autorise le maire a exécuté le budget suivant les priorités de la communauté, cependant il arrive que les priorités du maire soient en déphasage avec celles de sa communauté. Selon Madame Mbengue, plusieurs contraintes sont à l'origine de ce fait dont :

- La nomenclature budgétaire qui ne permet pas une prise en charge effective de certains besoins de la population du fait de lignes budgétaires standards et peu conformes ;
- Des incohérences entre la loi et les compétences transférées créent des difficultés dans la prise en charge des besoins de la population. Par exemple, le code de l'assainissement attribue des responsabilités aux collectivités territoriales or, l'assainissement n'est pas une compétence transférée ;
- Le manque de diversité dans la représentation des acteurs lors des conseils de quartiers ou conseils municipaux. Toutefois, les citoyens qui prennent part à ses réunions n'exercent pas de contrôle, ni de suivi des décisions arrêtées pour mesurer l'état d'exécution.
- Le besoin en formation des élus locaux qui ont des insuffisances dans la compréhension et la maîtrise des outils de gestion budgétaire (nomenclatures budgétaires, comptes administratifs...). Ce qui remet en cause la qualité des Débats d'Orientation budgétaire (DOB).
- Les retards dans les transferts de fonds de l'État vers les collectivités territoriales. Ces fonds sont souvent mis à disposition des collectivités vers la fin de l'année ce qui peut constituer une entrave au bon fonctionnement et à l'investissement.

Mme Mbengue relève également un défaut de communication entre les acteurs territoriaux notamment les collectivités territoriales, le service déconcentré du Trésor Public et les opérateurs économiques locaux qui complique la mobilisation des ressources, particulièrement auprès des citoyens. Or un dialogue permanent permettrait de sensibiliser les citoyens sur le civisme fiscal et l'importance de s'acquitter des impôts et taxes.

Aussi, en analysant le budget des communes, on peut voir que 80% des ressources sont allouées au fonctionnement et seulement 20% pour l'investissement. Ce déséquilibre est principalement dû au trop plein de postes et fonctions qui composent le cabinet du maire. Inverser cette tendance pourrait fortement contribuer à optimiser les ressources et permettrait une prise en charge effective et efficace des besoins de la population.

4. Discussions et recommandations

À l'aune des débats, le public a soulevé plusieurs questions relatives notamment aux critères de création d'une commune ou d'un département qui peuvent être un frein à la viabilité des territoires, la seconde phase de l'ACT III de la décentralisation qui prend en charge la fiscalité du département et n'est toujours pas effective. Aussi, les participants ont abordé les défis liés aux clientélismes politiques qui peuvent affecter la gestion des ressources budgétaires locales. De plus, les participants ont souligné les difficultés d'accès aux données et aux informations cruciales pouvant contribuer à élargir les recettes fiscales de la commune comme les taxes d'eau et d'électricité. Généralement, les mairies n'ont aucune idée du nombre de clients, de la consommation moyenne etc. des informations qui permettent de déterminer les redevances de la société exploitantes.

En ce sens, plusieurs recommandations ont été faites, autant par les panélistes que les participants :

- Évaluer l'Act III de la décentralisation surtout considérant que l'année 2023 marque ses 10 ans d'entrée en vigueur alors que la seconde phase, concernant la fiscalité des départements, n'est toujours pas effective. Il en est de même pour le regroupement des régions et la création de pôles territoriaux qui est une autre composante de cette même phase.
- Promouvoir la participation citoyenne effective tout au long du processus budgétaire, autant l'élaboration, la mise en œuvre que l'évaluation. En s'assurant de la diversité de la représentation populaire pour un bon contrôle et suivi budgétaire.
- Renforcer les capacités des maires et des élus locaux pour qu'ils soient plus au faite des enjeux liés aux compétences transférées et les possibilités d'intervention.

- Revoir les critères du fond d'appui et de péréquation, particulièrement celui relatif à la taille de la population qui n'est plus pertinent. Il est crucial aujourd'hui de mettre en avant les externalités négatives. Les communes les plus impactées par les activités extractives doivent en bénéficier plus.

En définitive, on peut retenir de cette session que l'inclusion et la participation citoyenne dans la gestion des finances publiques ne saurait se limiter à la seule implication des citoyens au débat d'orientation budgétaire. Cela se prolonge à travers le suivi et contrôle des décisions et ouvrages réalisés ce qui favorise l'appropriation des projets et programmes par la population. Il est important que les citoyens comprennent bien l'objectif de chaque fonds et programme mis en place pour une bonne orientation des dépenses publiques.

Personnes ressources

- **Boubacar Bertrand BALDÉ**
Spécialiste de la gouvernance locale
- **Thiamba SECK**
Président de la commission des finances, du développement et du plan
du Conseil Départemental de Saint-Louis
- **Astou Mbengue**
Responsable de la collecte de données à la Fédération sénégalaise de
l'habitat et Bajenu Gox
- **Ndeye Codou FALL**
Modératrice

Equipe Projet

- **Elimane Haby KANE**
Président Directeur exécutif de LEGS-Africa
- **Bigué Marcel FALL**
Chargée de projet et de capitalisation
- **Georges Assyoty COLY**
Chargé de communication / social media manager
- **Marem KANTE**
Consultante en communication, Graphiste / Designer



USAID
DU PEUPLE AMERICAIN



Yoff, 4 Route de l'Aéroport , 2ème étage
Tel : 33 860 24 87 // 77 414 17 65
Email : legs.africa2063@gmail.com
Email : legs.@legs-africa.org
Dakar - Sénégal

_____/_____
www.citizenlegs.org
www.uracsenegal.sn