

L'introuvable autonomie financière des collectivités territoriales

Par



Modou BEYE
Inspecteur du Trésor
Enseignant-Chercheur associé

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

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

Cette notion d'autonomie financière peut néanmoins s'entendre, en première approximation, comme étant la situation d'une collectivité territoriale disposant d'un pouvoir propre de

¹ Voir Amadou Diop, *Développement local, gouvernance territoriale-Enjeux et Perspectives*, Paris, Karthala, 2008, p. 13.

² Voir Caroline PILONE, « L'autonomie financière des collectivités locales et le juge constitutionnel », *Revue du Trésor public français* : selon elle, l'autonomie financière peut être considérée comme insaisissable à deux égards :
- elle comporte tout d'abord, ainsi que l'affirme Jacques Blanc, différents degrés, Un modèle latin méridional d'autonomie fiscale des collectivités locales, (*Revue française de finances publiques*, n° 81, mars 2003, p. 77) ;
- ensuite, cette notion a toujours été au cœur des débats concernant le pouvoir local sans jamais trouver une réponse claire à son application. Elle reste de ce fait insaisissable dans le temps, tant les questions qu'elle soulève peuvent parfois, sans s'altérer, traverser les époques. Voir à cet effet le Projet de loi portant réforme des impôts perçus au profit des collectivités locales et de divers organismes ou établissements publics ou privés et transferts à l'Etat de certaines dépenses, présenté au nom de H. Queuille par M. Petsche, Ministre des Finances et J. Moch, Ministre de l'Intérieur, Doc. parl. Ass. Nat. 1949, n° 8065, p. 1537, qui affirme que « *La réforme du régime fiscal des collectivités locales a (...) pour double but de simplifier l'appareil fiscal tout en procurant aux départements et aux communes des ressources leur permettant de pourvoir à leurs besoins* ».

³ R. Hertzog, « L'ambiguë constitutionnalisation des finances locales », *Actualité juridique – droit administratif*, Mars 2003, p. 548.

décision et de gestion de ses recettes et de ses dépenses, regroupées en un budget, nécessaire pour l'exercice de ses compétences⁴. Elle présente ainsi une double face : elle désigne d'abord une compétence juridique, c'est-à-dire la capacité à produire des normes en matière financière. Elle suppose donc un pouvoir de décision en matière de ressources et de charges. Mais, elle renvoie ensuite à une capacité d'action économique, c'est-à-dire aux conditions effectives d'exercice par les collectivités territoriales de leur pouvoir de décision en matière de ressources et de charges.

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

Au Sénégal, la Constitution consacre le principe de la libre administration des collectivités territoriales⁶ et laisse le soin au législateur d'en fixer les contours. Toutefois, l'autonomie financière, comme composante de la libre administration, semble inexistante au regard de notre pratique de la décentralisation. En clair, la Constitution sénégalaise n'utilise pas le terme d'autonomie financière mais celui de libre administration des collectivités territoriales dans les conditions prévues par la loi, ce qui est très différent (c'est un principe de compétence législative dans tous les domaines, et non un principe de liberté). En disposant que les collectivités territoriales s'administrent librement **par** des assemblées élues, la Constitution sénégalaise consacre le principe de leur libre administration qu'elle élève au rang de norme constitutionnelle. Cependant, elle semble en même temps retenir que le seul moyen de la libre administration, c'est l'administration des collectivités territoriales par des assemblées élues. C'est ce qui semble ressortir de la lecture de l'article 102, ou du moins si on en fait une interprétation littérale.

Ensuite, le constat est que la Constitution du 22 janvier 2001, modifiée, a consacré la libre administration sans l'entourer de garantie suffisante à travers l'affirmation explicite d'une autonomie financière⁷. On peut constater donc que nous n'avons pas au Sénégal l'équivalent de l'article 170 de la Constitution congolaise du 15 mars 1992 qui dispose « *les collectivités locales ont la personnalité juridique. Elles jouissent de l'autonomie administrative, patrimoniale, financière, économique, culturelle et sociale...* ». Nous n'avons pas non plus l'équivalent de l'article 55 de la Constitution camerounaise qui prévoit que « *les collectivités territoriales jouissent de l'autonomie financière pour la gestion des intérêts régionaux et locaux* ». Ce faisant, Ces Etats ont expressément consacré l'autonomie financière des collectivités territoriales dans leur loi fondamentale. Au Gabon, l'article 3 de la loi organique du 6 juin 1996 relative à la décentralisation définit la collectivité locale comme une personne morale de droit public distincte de l'Etat, dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Ainsi si ce dernier Etat précité n'a pas consacré ce principe dans sa charte fondamentale, il l'a

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

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

6 Article 102 de la Constitution.

7 Moussa Zaki, « Les entraves à l'autonomie financière des collectivités locales au Sénégal », *Afrilex*, 2014, p. 4.

néanmoins fait avec une loi organique or nous savons la proximité matérielle⁸ de la loi organique avec le texte constitutionnel.

Cependant, si l'autonomie financière des collectivités territoriales n'est pas expressément consacrée dans la Constitution sénégalaise, elle n'est pas pour autant absente de notre dispositif juridique. Ainsi, les lois n° 96-06 du 22 mars 1996 abrogée et celle n° 2013-10 du 28 décembre 2013, modifiée⁹, consacrent respectivement dans leur article premier l'autonomie financière des collectivités territoriales¹⁰. Malgré tout, la protection juridique de l'autonomie financière au Sénégal semble être faible comparée à ces Etats précités.

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

La réalité est malheureusement que l'Etat assure mal la responsabilité financière¹¹ qu'implique la décentralisation, les collectivités territoriales de leur côté, l'assument peu¹². Cette situation amène aujourd'hui à chercher l'autonomie financière de ces dernières aussi bien dans ses aspects budgétaires, fiscales que de trésorerie. Seulement, il semble que cette autonomie est introuvable.

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

I. Une autonomie budgétaire relative

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

⁸ La loi organique est une norme souvent qualifiée de norme supra législative et infra constitutionnelle. Si cette position est incontestable. Il faut cependant retenir que les lois organiques sont adoptées par renvoi de la Constitution. Comme la constitution doit être brève, celle-ci ne peut se permettre de légiférer dans le détail. Ainsi, elle fait souvent un renvoi vers la loi organique pour réglementer des domaines jugés essentiels par le Constituant (par exemple la matière financière avec la LOLF) ou bien relatifs à l'organisation des institutions (loi organique relative à l'organisation et au fonctionnement du Conseil constitutionnel). Partant, les dispositions de la loi organique sont des dispositions qui devaient normalement figurer dans la Constitution, qui ont été adoptées sous une forme différente (lois), mais qui matériellement sont constitutionnelles.

⁹ Loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités territoriales, modifiée par la loi n° 2014-19 du 21 avril 2014.

¹⁰ Si l'article premier de la loi n° 96-06 du 22 mars 1996 prévoyait que « *que la région, la commune et la communauté rurale sont dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière* », la nouvelle loi portant Code général des Collectivités territoriales précise que « *Les collectivités locales sont dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière...* ».

¹¹ Le constat unanime est qu'il y a une insuffisante compensation financière des transferts de compétences de l'Etat vers les collectivités territoriales.

¹² Les collectivités territoriales de leur côté n'ont pas une ingénierie financière pour exploiter suffisamment le potentiel local.

A. Une autonomie budgétaire relative dans tous ses aspects

L'autonomie budgétaire est à apprécier aussi bien dans ses aspects formels que réels tant en matière de recettes qu'en matière de dépenses.

1. Une autonomie budgétaire formelle relative

Sur le plan formel, l'autonomie budgétaire renvoie à la capacité des collectivités territoriales à voter elle-même leur propre budget par des organes élus. Ce faisant, le budget ainsi voté, et qui traduit en des termes concrets la prévision des réalisations des compétences transférées, est concomitamment subordonné à la réalisation des ressources attendues.

L'autonomie financière ne se définit pas ici en termes de capacité juridique, comme c'est le cas avec la question de l'indépendance fiscale des collectivités territoriales mais plutôt en termes d'indépendance financière¹³. On privilégie ici le registre du "pouvoir" à celui de l' "avoir"¹⁴. Ainsi que le précise Robert Hertzog, « *avoir un patrimoine, avoir des agents, avoir des ressources financières suffisantes, voilà qui est déterminant pour l'autonomie ainsi entendue. La capacité de produire des règles est, au mieux, accessoire* »¹⁵. L'autonomie formelle comporte trois aspects : d'abord, un pouvoir sur les dépenses, ensuite un pouvoir sur les recettes en particulier les impôts¹⁶, la faculté d'accorder librement des exonérations d'impôts et enfin un contrôle allégé sur les finances locales¹⁷.

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

En matière de recettes, elle est essentiellement limitée par l'absence de pouvoir de décision fiscale des collectivités territoriales, l'impossibilité pour elles, d'accorder des exonérations, exemptions ou dégrèvements. En matière de dépenses, la rigueur budgétaire est imposée à travers le principe d'équilibre budgétaire¹⁸ ; le poids des dépenses obligatoires¹⁹ sont, entre autres, des contraintes.

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

2. Une dépendance budgétaire matérielle réelle

L'autonomie budgétaire des collectivités territoriales sur le plan matériel privilégie au contraire le registre de l' "avoir" à celui du "pouvoir". En effet, les budgets de ces dernières sont essentiellement alimentés par d'autres budgets, que ce soit celui de l'Etat avec les transferts

¹³ Voir F. Labie, « Finances locales et autonomie financière », in *Cahiers français*, « Décentralisation, Etat et territoire », n° 318, Paris, La documentation française, 2004, p. 80.

¹⁴ Voir 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 », *Afrilex*, Juin 2012, p. 14.

¹⁵ R. Hertzog, « L'autonomie en droit : trop de sens, trop peu de signification », in *Mélanges Paul Amserek*, p. 468.

¹⁶ L'article 238 de la Constitution du Portugal accorde aux collectivités locales la possibilité de lever des impôts.

¹⁷ Voir Eric Oliva, « La conception de l'autonomie financière locale. Quel contenu ? Quelle effectivité ? », in *L'autonomie financière des collectivités territoriales*, Paris, Economica, Janvier 2017, p. 108.

¹⁸ Article 255 du Code général des Collectivités territoriales (CGCT) traite de l'équilibre réel des budgets locaux.

¹⁹ Article 202 du CGCT.

financiers²⁰, d'autres Etats avec les dons et legs, d'autres collectivités territoriales avec la coopération décentralisée ou enfin des autres partenaires techniques financiers avec les appuis.

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

Par ailleurs, une montée croissante de ces ressources explique l'attention portée au risque d'ingérence dû à ces modes de financements dans l'orientation des politiques locales²¹. Elle explique également que les collectivités territoriales ne peuvent faire face à leurs besoins réels en investissements et fonctionnement sans appui externe. Il s'y ajoute que le niveau trop élevé de ressources externes semble dissuader les collectivités territoriales de mettre en œuvre des politiques de développement local actives dans la mesure où l'incitation à accroître leurs bases fiscales diminue progressivement.

Enfin, la recentralisation fiscale²² ou les niveaux trop élevés de péréquation portent également atteinte à l'autonomie réelle des collectivités territoriales²³. Celles-ci pouvant ainsi créer des pièges de la pauvreté²⁴. Tout bien considéré, les collectivités territoriales n'exploitent pas suffisamment leurs ressources propres.

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

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

Le pouvoir d'ajustement des recettes aux dépenses est limité au regard de l'équilibre budgétaire des collectivités territoriales ainsi que de la gestion de leur trésorerie. Alors que le principe de l'équilibre budgétaire n'existe pas en tant que tel pour les finances de l'État puisqu'il s'agit davantage d'un simple vœu pieux, d'un objectif à atteindre²⁵, il en va différemment pour les collectivités territoriales qui ont l'obligation de voter et d'exécuter un budget équilibré au sens arithmétique de la notion.

La rigueur de ce principe est plus forte pour les collectivités territoriales puisqu'il ne leur est possible, contrairement à l'État, de présenter un budget en déficit même si celui-ci concourt à la réalisation d'un équilibre économique d'ensemble. Partant, l'ajustement des recettes aux dépenses devient facteur d'autonomie. Il peut avoir pour objet de régler l'équilibre statique ou

²⁰ Au titre des transferts, on compte le fonds de dotation de la décentralisation, le fonds d'équipement des collectivités territoriales, le budget consolidé d'investissement et les ristournes ...

²¹ Voir Antoinette Hastings-Marchadier, Dotations et Autonomie financière locale : Pour une affirmation du rôle des dotations dans l'approche conceptuelle de l'autonomie, in *L'autonomie financière des collectivités territoriales*, op. cit., 2017, p. 181.

²² Terme utilisé par la doctrine française pour qualifier cette tendance de l'Etat central à supprimer les impôts et les remplacer par des dotations.

²³ Voir Eric Oliva, La conception de l'autonomie financière locale. Quel contenu ? ... op cit, p. 109.

²⁴ Voir Isabelle Joumard, Per Mathis Kongsrud, « Les relations financières entre l'État et les collectivités locales », *Revue économique de l'OCDE*, n° 36, p. 62.

²⁵ Voir Irène Bouhadana, William Gilles, « L'autonomie du pouvoir dépensier des collectivités territoriales : quelles contraintes pour quelle optimisation ?, *Droit et gestion des collectivités territoriales*, vol. 31, 2011, p. 80.

budgétaire ou bien celui dynamique ou de trésorerie. Cet ajustement s'opère ainsi soit par l'emprunt soit par la gestion de la trésorerie.

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

1. Un conditionnement de l'emprunt

L'ajustement des recettes aux dépenses peut s'avérer nécessaire dès l'instant que les besoins sont illimités et les ressources disponibles très limitées²⁶. En début d'année, si une collectivité territoriale est confrontée à un déficit, elle doit pouvoir le combler avec un emprunt pour rétablir l'équilibre budgétaire. Cependant, l'adage dit qu' « *on ne prête qu'aux riches* ». A l'évidence, l'une des principales garanties d'un prêteur devant un emprunteur est la solvabilité de ce dernier et sa capacité à rembourser à terme le prêt contracté.

Partant, le principal obstacle à l'emprunt des collectivités territoriales reste la faible capacité d'absorption des collectivités territoriales, en particulier pour mettre en œuvre les projets²⁷. La mobilisation des fonds d'emprunts requiert de la part des acteurs locaux de bien ficeler des projets capables d'inciter les partenaires. Cependant, l'environnement des collectivités est organisé ou fonctionne d'une façon telle que ces dernières ne peuvent pas faire face à certains engagements financiers, ce qui remet en cause leur capacité à réaliser de gros investissements.

Dans nombre de pays, les finances locales représentent une part faible par rapport aux recettes fiscales de l'Etat²⁸. Du coup, la solvabilité de ces dernières reste fragilisée par un système de ressources souvent aléatoire (insuffisante mobilisation du potentiel fiscal, dysfonctionnement du système de mise à disposition des fonds recouverts par l'Etat, etc.) ; et par une gestion de la dépense parfois discutable (importance des dépenses de fonctionnement, qualité discutable de leurs dépenses, l'absence de transparence, etc.).

En plus, l'emprunt des collectivités territoriales est un passif conditionnel pour l'Etat, une dette probable ou implicite. En situation de défaillance de la collectivité territoriale, l'Etat pourrait se retrouver engagé²⁹.

Pour toutes ces raisons, l'emprunt des collectivités territoriales n'est pas libre. D'ailleurs, la loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités territoriales, modifiée, cite parmi les actes soumis à l'approbation préalable du représentant de l'Etat : les emprunts et garanties d'emprunt³⁰.

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

²⁶ Il n'y a qu'à voir les déficits en termes d'infrastructures au niveau de l'ensemble des collectivités territoriales et la faiblesse de leurs budgets, qui du reste ne sont jamais sincères.

²⁷ Synthèse des travaux du Groupe de travail « Financement des investissements des collectivités locales » de l'Agence française de Développement, Financer les investissements des villes des pays en développement, AFD, 2005, p. 33.

²⁸ Environ moins de 10%.

²⁹ En France, les collectivités locales ont participé à l'externalisation de la dette de l'Etat français à travers surtout les partenariats publics privés.

³⁰ Article 245 du Code général des collectivités territoriales.

2. Une gestion inexistante de la trésorerie

A côté de l'équilibre statique qui est l'équilibre budgétaire ou celui constaté au moment du vote du budget³¹, nous avons l'équilibre dynamique ou celui en mouvement qui renvoie à la gestion de la trésorerie. Au sens fonctionnel, la gestion de la trésorerie prend la forme d'une activité, d'une tâche consistant à ajuster constamment les dépenses aux ressources.

Toutefois, il faut considérer que la trésorerie des collectivités territoriales n'est pas individualisée. Elle est fondue dans une masse unique globale. On parle alors du compte unique du Trésor. Par conséquent, la gestion de la trésorerie devient la compétence exclusive de l'Agent comptable central du Trésor (ACCT). Ainsi, les décisions d'approvisionnement ou de dégageant des caisses des comptables publics peuvent avoir des impacts négatifs ou positifs sur la "trésorerie des collectivités territoriales".

C'est pourquoi, la gestion de la trésorerie requiert une concertation prévisionnelle entre l'ACCT et les comptables publics et entre ces derniers et les ordonnateurs.

En tout état de cause, le dispositif en place ne permet pas une gestion active de la trésorerie par les collectivités territoriales. Ces dernières n'ont pas, par exemple, les moyens de placer leurs excédents ponctuels de trésorerie auprès des banques et autres institutions financières afin d'en tirer profit³². Au surplus, elles sont obligées de déposer leurs fonds auprès des comptables directs du Trésor alors que ces dépôts ne sont pas rémunérés par l'Etat.

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

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

II. Une autonomie fiscale absente

Les collectivités territoriales n'ont pas une autonomie fiscale. Cette situation est justifiée par diverses raisons (A) et présente des conséquences (B).

A. Les fondements de l'absence d'un pouvoir fiscal autonome

Ces fondements sont, d'une part, d'ordre juridique et politique (1) et, d'autre part, relèvent de considérations économiques et d'aménagement du territoire (2).

1. Des raisons juridiques et politiques

Sur le plan juridique, il y a l'impossible renonciation de l'Etat en raison des principes d'égalité et de la légalité de l'impôt. En effet, si l'Etat garde de façon exclusive la maîtrise fiscale, c'est en raison du principe de la légalité et de l'égalité fiscale. Le pouvoir fiscal dans tous les Etats unitaires du monde est un pouvoir régalien puisqu'il est étroitement lié à l'exercice de la souveraineté. Sous ce rapport, l'article 3 de la Constitution du Sénégal du 22 janvier 2001,

³¹ Cet équilibre peut néanmoins connaître un mouvement avec les virements de crédits ou autorisations spéciales de recettes ou de dépenses. C'est pourquoi on aurait dû parler d'équilibre stable.

³² Voir les Rapports d'activités de l'Agence France Trésor pour avoir une idée sur les gains par l'Etat de placements d'excédents de trésorerie.

modifiée, pose le principe d'égalité des citoyens. Par ailleurs, l'article 67 de la Constitution dispose : « *La loi fixe les règles relatives à l'assiette, au taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures...* ». Au titre de ces principes, le pouvoir fiscal est centralisé. Conférer aux collectivités territoriales le pouvoir de déterminer l'ensemble de leurs impôts conduirait à des ruptures d'égalité entre collectivités territoriales et, par conséquent, entre contribuables.

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

Sur le plan politique, puisqu'il s'agit là d'un « *enjeu politique majeur la détention d'un pouvoir fiscal conditionne en grande partie l'autorité politique* »³³. Ainsi, accorder un pouvoir fiscal semble être une voie ouverte à la modification de l'équilibre institutionnel et même de notre modèle de démocratie, pour *in fine* alourdir et davantage complexifier le système politico-administratif et juridique.

Au demeurant, de telles raisons cohabitent avec d'autres ci-après et justifient la centralisation du pouvoir fiscal.

2. Des raisons économiques et d'aménagement du territoire

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

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

Pour l'Etat, le pouvoir fiscal devient ainsi un instrument économique et d'aménagement du territoire. Pour toutes ces raisons, il est illusoire de confier un véritable pouvoir fiscal aux collectivités territoriales.

A. Les conséquences de l'absence de pouvoir fiscal des collectivités territoriales

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

1. L'absence de décision fiscale des collectivités territoriales

L'autonomie des collectivités territoriales ne confère pas de pouvoir de décision fiscale. Il est vrai que la loi peut prévoir pour certaines catégories d'impôts un pouvoir de modulation des

³³ L'expression est de Michel Bouvier, *Les finances locales*, 8^e éd., Paris, LGDJ, 2002, p. 24.

taux par les collectivités territoriales, pour autant cela ne confère pas un véritable pouvoir de décision fiscale.

Les autorités locales n'ont pas ainsi la latitude de décider de la pression fiscale locale. Elles ne peuvent jouer aucun rôle dans la détermination des taux d'imposition locaux qui relève de la loi et les moyens de pallier les omissions de taxation étaient quasiment inexistantes, avant la création récente des commissions de fiscalités locales³⁴. Ailleurs, des notions de seuils ou de parts déterminantes sont développées pour protéger la part des recettes fiscales sur les recettes totales des collectivités territoriales³⁵, il reste que l'autonomie financière des collectivités territoriales reste fortement compromise par cette absence de décision fiscale.

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

2. La forte centralisation de la chaîne fiscale

La chaîne fiscale est constituée d'un ensemble d'opérations allant du recensement de la matière imposable à l'évaluation de l'assiette, l'émission des rôles d'imposition, le recouvrement du produit de l'impôt et la gestion du contentieux qui pourrait naître de ces différentes opérations. L'efficacité du système fiscal et la performance dans les opérations de recensement et d'assiette voudraient qu'il y ait la plus grande proximité possible entre les structures qui en sont chargées, la matière imposable et les assujettis dans le sens de préserver l'intégrité de l'assiette fiscale.

Si en théorie il y a normalement aucun lien entre l'absence de décision fiscale et la centralisation fiscale, en pratique l'omission de certains gros contribuables au niveau des collectivités territoriales laisse à penser que la forte centralisation de la chaîne fiscale a entraîné une baisse considérable du taux de recouvrement ces dernières années³⁶.

Tout compte fait, à défaut d'un transfert complet de l'établissement de l'assiette ou de l'octroi aux ordonnateurs d'un pouvoir de substitution dans l'établissement de celle-ci, il faudra une participation de manière beaucoup plus inclusive des collectivités territoriales à ce niveau. La mise en place effective des commissions de fiscalité locale devraient également aider à pallier ces insuffisances. En attendant, la chaîne fiscale continue d'être longue, lourde et complexe.

Conclusion

Indépendamment du fait que la notion d'autonomie est difficile à cerner, celle-ci est introuvable dans tous ses aspects budgétaires et financières au regard de la pratique de la décentralisation au Sénégal. D'ailleurs il est demandé à ce qu'on oublie la notion d'autonomie pour se concentrer sur celle de pouvoir financier³⁷ plus illustrative.

³⁴ Il faudra parachever la réforme avec leur mise en place effective.

³⁵ Comme c'est le cas en France depuis la réforme constitutionnelle de 2003.

³⁶ Dans la commune de Ziguinchor par exemple, le cas de la SUNEOR (actuel SONACOS) est édifiant. Celle-ci faisait 120 000 000 de francs au titre de la patente. Mais de 2014 à 2016, la SONACOS n'était plus enrôlé, soit un montant total de 360 000 000 francs CFA. Ensuite en 2017, elle a été enrôlée pour un montant de 70 millions. A la Perception d'Oussouye, le percepteur a constaté une baisse des impositions au niveau des gros contribuables à l'image du club MED de Cap Skiring dont la patente est passée de deux cent trente (230) millions à cent quatre-vingt-onze (191) millions.

³⁷ Robert hertzog, Le pouvoir financier des collectivités locales pour oublier l'autonomie financière, in l'autonomie financière des collectivités territoriales op cit, Economica, page 111.

Peu importe la notion retenue, il est clair que l'Etat doit renforcer les moyens des collectivités territoriales pour leur permettre de prendre en charge effectivement les compétences transférées. Mais étant entendu que le budget est constitué de recettes mais également de dépenses, l'Etat doit, en même temps que la réflexion sur le renforcement des moyens financiers des collectivités territoriales, interroger la qualité de la dépense³⁸ au niveau local. Cela permettrait d'avoir une vue sur comment est dépensé l'existant pour éventuellement mettre en place une certaine politique d'« austérité locale » parallèlement au renforcement des ressources locales.

³⁸ Il nous faut une étude sur la qualité de la dépense locale pour avoir une idée sur la sincérité des dépenses au niveau local