

Sénégal

vendredi 31 mai 2019

Avec une note de 32 sur 48, le Sénégal fait partie des pays dont l'environnement est plutôt favorable à l'action des villes et collectivités territoriales, mais dont certains éléments doivent être améliorés.

[Edition 2021 | 32/48](#)

1. Constitution mentionnant explicitement les collectivités territoriales, mais renvoyant la définition des responsabilités au niveau de la législation	3
2. Tous les pouvoirs et responsabilités sont clairement définis en lien avec la constitution, mais certaines lois statutaires et décrets pertinents manquent	3
3. Assemblées locales et exécutifs élus sur tout le territoire.	4
4. Transferts inexistantes ou erratiques et irréguliers des ressources	2
5. Ressources décidées et collectées par le niveau central	2
6. Il existe au niveau national soit un référentiel des métiers soit une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des collectivités territoriales, mais ils sont appliqués à quelques collectivités territoriales seulement	2
7. Une partie seulement des dispositifs concernant la transparence dans le fonctionnement des collectivités territoriales existent et ils ne sont pas systématiquement appliqués	2
8. Pas de législation nationale sur la participation citoyenne ni de cadres locaux de dialogue et de concertation	3
9. Pas d'évaluation de la performance des collectivités territoriales	2
10. Réflexion sur l'urbanisation au niveau national, mais stratégie urbaine non encore définie	4
11. Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de promotion de l'égalité des sexes	2
12. Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de lutte contre le changement climatique	3

Propositions de réforme

- La première amélioration concerne **les transferts financiers aux collectivités territoriales**. Au Sénégal, la décentralisation a transféré neuf compétences aux collectivités territoriales dans les domaines suivants : environnement et gestion des ressources naturelles, santé, population et action sociale, jeunesse, sports et loisirs, culture, éducation, planification, aménagement du territoire, ainsi qu'urbanisme et habitat. Mais, à ce jour, pas plus de deux compétences n'ont fait l'objet de transferts financiers. Le Fonds de Dotation de la Décentralisation (FDD) était censé apporter, chaque année, un certain pourcentage de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) fixé de manière ad hoc par l'État central. En outre, le caractère changeant des critères de répartition du FDD ne permet aucune stabilité ou prévisibilité. La réforme devrait faire en sorte que les transferts financiers de l'État vers les collectivités territoriales progressent de manière significative. Pour ce

faire et afin de rendre les mécanismes de transferts plus justes, plus transparents et plus stables, il s'agirait de renforcer le dimensionnement des transferts en prenant en compte les compétences transférées ainsi que le mode de détermination du montant national. Une commission d'évaluation des charges transférées aux collectivités territoriales devrait être créée et le comité national des finances locales consolidé. En plus de la réforme de la fiscalité locale, en relation avec les élus locaux, la réforme devrait généraliser de manière globale la décentralisation du Budget Consolidé d'Investissement (BCI) qui ne concerne actuellement que le domaine de la santé et de l'éducation. La réforme devrait explorer, à côté des modes de financement classiques - Fonds de dotation de la décentralisation (FDD), Fonds d'équipement des collectivités territoriales (FECL), Budget consolidé d'investissement (BCI), coopération décentralisée - d'autres pistes de financement innovant.

- La deuxième amélioration pourrait concerner **la fiscalité partagée entre l'État et les collectivités territoriales**. 50 % du produit de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ; 50 % du produit de la taxe sur les plus-values immobilières (TPVI) ; 60 % de la contribution globale unique (CGU) : 60 % du produit des amendes correctionnelles prononcées par les tribunaux sur le territoire des communes et des communautés rurales devraient être reversés selon le lieu de collecte. La fiscalité partagée est recouvrée par l'État qui doit reverser leur part aux collectivités territoriales. L'un des problèmes de cette fiscalité se trouve dans les retards, voire les refus de versement de la part de l'État. La réforme devrait trouver des modalités plus transparentes d'estimation et de reversement de cette fiscalité partagée avec les collectivités territoriales.
- La troisième amélioration pourrait concerner **l'amélioration de la qualité de la dépense publique locale : il s'agit de la réalisation des audits et de l'évaluation des performances des collectivités territoriales**. Concernant les audits, l'article 246 du code des collectivités stipule que le Premier ministre peut faire procéder à tout moment à des audits externes ou enquêtes portant sur la transparence et les conditions de régularité des procédures d'élaboration, de passation et d'exécution des marchés de l'État des établissements publics et des collectivités territoriales. Cette formulation met en avant l'approche de contrôle de l'évaluation, et non pas sa dimension pédagogique ou l'appui conseil qui devraient être privilégiés et contribuer à instaurer la culture de la redevabilité dans la pratique normale de la gestion des collectivités territoriales. Dans la pratique, la plupart des audits sont occasionnels, et il n'y a pas d'évaluation des performances des collectivités territoriales. La réforme pourrait mettre l'accent sur ces deux dimensions de l'environnement institutionnel.
- La quatrième amélioration devrait permettre de **valoriser les ressources humaines en rendant effectif, notamment, le statut général des fonctionnaires des collectivités territoriales afin d'améliorer de manière substantielle la situation professionnelle des agents des collectivités territoriales et mieux garantir leurs droits**. En tout état de cause, la bonne gouvernance locale sera accélérée par le renforcement du contrôle citoyen de l'action publique, en marge d'une territorialisation des services publics. Le gouvernement du Sénégal a fait des progrès dans la promotion d'un environnement axé sur l'égalité des sexes, grâce à l'adoption de la loi sur la parité et à la validation de la nouvelle stratégie nationale pour l'égalité et l'équité entre les hommes et les femmes. La mise en œuvre au niveau sous-national devrait être renforcée. En 2015, le Sénégal préparait son plan d'action climatique. Le rôle des gouvernements locaux et régionaux dans la mise en œuvre et les rapports devrait être renforcé.

[Edition 2018 | 32/48](#)

1. Constitution mentionnant explicitement les collectivités territoriales, mais renvoyant la définition des responsabilités au niveau de la législation	3
2. Tous les pouvoirs et responsabilités sont clairement définis en lien avec la constitution, mais certaines lois statutaires et décrets pertinents manquent	3
3. Assemblées locales et exécutifs élus sur tout le territoire.	4

4. Transferts inexistantes ou erratiques et irréguliers des ressources	2
5. Ressources décidées et collectées par le niveau central	2
6. Il existe au niveau national soit un référentiel des métiers soit une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des collectivités territoriales, mais ils sont appliqués à quelques collectivités territoriales seulement	2
7. Une partie seulement des dispositifs concernant la transparence dans le fonctionnement des collectivités territoriales existent et ils ne sont pas systématiquement appliqués	2
8. Pas de législation nationale sur la participation citoyenne ni de cadres locaux de dialogue et de concertation	3
9. Pas d'évaluation de la performance des collectivités territoriales	2
10. Réflexion sur l'urbanisation au niveau national, mais stratégie urbaine non encore définie	4
11. Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de promotion de l'égalité des sexes	2
12. Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de lutte contre le changement climatique	3

Propositions de réforme

- **Le premier point à améliorer** concerne les transferts financiers aux collectivités locales. Au Sénégal, la décentralisation a transféré neuf compétences aux collectivités locales dans les domaines suivants : environnement et gestion des ressources naturelles, santé, population et action sociale, jeunesse, sports et loisirs, culture, éducation, planification, aménagement du territoire, ainsi qu'urbanisme et habitat. Mais, à ce jour, pas plus de deux compétences n'ont fait l'objet de transferts financiers. Le Fonds de Dotation de la Décentralisation (FDD) était censé apporter, chaque année, un certain pourcentage de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) fixé de manière ad hoc par l'État central. En outre, le caractère changeant des critères de répartition du FDD ne permet aucune stabilité ou prévisibilité. La réforme devrait faire en sorte que les transferts financiers de l'État vers les collectivités locales progressent de manière significative. Pour ce faire et afin de rendre les mécanismes de transferts plus justes, plus transparents et plus stables, il s'agirait de renforcer le dimensionnement des transferts en prenant en compte les compétences transférées ainsi que le mode de détermination du montant national. Une commission d'évaluation des charges transférées aux collectivités locales devrait être créée et le comité national des finances locales consolidé. En plus de la réforme de la fiscalité locale, en relation avec les élus locaux, la réforme devrait généraliser de manière globale la décentralisation du Budget Consolidé d'Investissement (BCI) qui ne concerne actuellement que le domaine de la santé et de l'éducation. La réforme devrait explorer, à côté des modes de financement classiques - Fonds de dotation de la décentralisation (FDD), Fonds d'équipement des collectivités locales (FECL), Budget consolidé d'investissement (BCI), coopération décentralisée - d'autres pistes de financement innovant.
- **Le deuxième point à améliorer** pourrait concerner la fiscalité partagée entre l'État et les collectivités locales. 50 % du produit de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ; 50% du produit de la taxe sur les plus-values immobilières (TPVI) ; 60% de la contribution globale unique (CGU) ; 60% du produit des amendes correctionnelles prononcées par les tribunaux sur le territoire des communes et des communautés rurales devraient être reversés selon le lieu de collecte. La fiscalité partagée est recouvrée par l'État qui doit reverser leur part aux collectivités locales. L'un des problèmes de cette fiscalité se trouve dans les retards, voire les refus de versement de la part de l'État. Des exemples abondent dans ce sens pour d'autres éléments de cette fiscalité partagée. La réforme devrait trouver des modalités plus transparentes d'estimation et de reversement de cette fiscalité partagée avec les collectivités locales.
- **Le troisième point à améliorer** pourrait concerner l'amélioration de la qualité de la dépense publique locale : il s'agit de la réalisation des audits et de l'évaluation des performances des

collectivités locales. Concernant les audits, l'article 246 du code des collectivités stipule que le Premier ministre peut faire procéder à tout moment à des audits externes ou enquêtes portant sur la transparence et les conditions de régularité des procédures d'élaboration, de passation et d'exécution des marchés de l'État des établissements publics et des collectivités locales. Cette formulation met en avant l'approche de contrôle de l'évaluation, et non pas sa dimension pédagogique ou l'appui conseil qui devraient être privilégiés et contribuer à instaurer la culture de la redevabilité dans la pratique normale de la gestion des collectivités locales. Dans la pratique, la plupart des audits sont occasionnels, et il n'y a pas d'évaluation des performances des collectivités locales. La réforme pourrait mettre l'accent sur ces deux dimensions de l'environnement institutionnel.

- **Le quatrième point à améliorer** devrait permettre de valoriser les ressources humaines en rendant effectif, notamment, le statut général des fonctionnaires des collectivités locales afin d'améliorer de manière substantielle la situation professionnelle des agents des collectivités locales et mieux garantir leurs droits. En tout état de cause, la bonne gouvernance locale sera accélérée par le renforcement du contrôle citoyen de l'action publique, en marge d'une territorialisation des services publics.
- **Le cinquième point à améliorer** concerne l'égalité des sexes. Le gouvernement du Sénégal a fait des progrès dans la promotion d'un environnement axé sur l'égalité des sexes, grâce à l'adoption de la loi sur la parité et à la validation de la nouvelle stratégie nationale pour l'égalité et l'équité entre les hommes et les femmes. La mise en œuvre au niveau sous-national devrait être renforcée.
- **Le dernier point à améliorer** a trait au changement climatique. En 2015, le Sénégal préparait son plan d'action climatique. Le rôle des gouvernements locaux et régionaux dans sa mise en œuvre et les rapports devrait être renforcé.

[Edition 2015 | 25/40](#)

1. Constitution mentionnant explicitement les collectivités locales comme sphère autonome de gouvernance et précisant les rôles et responsabilités qui leur sont reconnus	3
2. Définition claire des compétences, en lien avec la Constitution, tous les décrets existent	3
3. Assemblées locales et exécutifs élus sur toute l'étendue du territoire	4
4. Transferts aux collectivités locales ou répartition entre CL, non prévisibles selon une formule non transparente	1
5. Autonomie totale des CL quant à la fixation de la base, des taux des impôts et redevances et quant à la collecte du produit des taxes et redevances, recours au marché financier autorisé	2
6. Il existe un référentiel national des métiers des CL et une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des CL appliqués à l'ensemble des CL, mais leur mise en œuvre n'a intéressé jusqu'ici que quelques CL	2
7. Existence et mise en œuvre de dispositifs légaux et réglementaires concernant le fonctionnement transparent des CL et exigeant des audits réguliers et indépendants des dites CL suivant un calendrier et dans des délais précis appliqués	2
8. Pas de législation nationale, mais existence de cadres de concertation organisés localement	3
9. Evaluation des performances des CL irrégulière	1
10. Existence d'une stratégie urbaine claire au niveau national avec définition des capacités institutionnelles, techniques et financières de mise en œuvre	4

Propositions de réforme

- La première réforme concerne **les transferts financiers aux collectivités locales**. Au Sénégal, la

décentralisation a transféré neuf compétences aux collectivités locales dans les domaines suivants : environnement et gestion des ressources naturelles ; santé, population et action sociale ; jeunesse, sports et loisirs ; culture ; éducation ; planification ; aménagement du territoire ; urbanisme et habitat. Mais à ce jour, pas plus de deux compétences ont fait l'objet de transferts financiers. C'est ainsi que le Fonds de dotation de la décentralisation qui était censé représenter, chaque année, un certain pourcentage de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), est fixé de manière ad hoc par l'Etat central. En outre, le caractère changeant des critères de répartition du FDD ne permet aucune stabilité ou prévisibilité. La réforme devrait faire en sorte que les transferts financiers de l'Etat vers les collectivités locales progressent de manière significative. Pour ce faire, elle mettra l'accent sur le dimensionnement des transferts pour prendre en compte les compétences transférées, ainsi que le mode de détermination du montant national afin de rendre les mécanismes de transfert plus justes, plus transparents et plus stables. Ainsi, une commission d'évaluation des charges transférées aux collectivités locales devra être créée et le Comité national des finances locales consolidé. En plus de la réforme hardie de la fiscalité locale, en relation avec les élus locaux, la réforme devra généraliser de manière globale la décentralisation du Budget consolidé d'investissement (BCI) qui ne concerne actuellement que la santé et l'éducation. La réforme devra explorer, à côté des modes de financement classiques - Fonds de dotation de la décentralisation (FDD), Fonds d'équipement des collectivités locales (FECL), Budget consolidé d'investissement (BCI), Coopération décentralisée - d'autres pistes de financement innovant.

- La deuxième réforme pourrait concerner **la fiscalité partagée entre l'Etat et les collectivités locales** : 50% du produit de la taxe sur les véhicules automobiles (TVA) ; 50% du produit de la taxe sur la plus-value immobilière (TPVI) ; 60 % de la Contribution globale unique (CGU) ; 60% du produit des amendes correctionnelles prononcée par les tribunaux sur le territoire des communes et des communautés rurales est reversé selon le lieu de collecte. La fiscalité partagée est recouvrée par l'Etat qui doit reverser leur part aux collectivités locales. L'un des problèmes de cette fiscalité se trouve dans les retards voire les refus de versement de la part de l'Etat. Sur les seules taxes annuelles sur les véhicules et sur l'impôt sur la plus-value immobilière, l'Etat doit par exemple reverser aux communes une somme de 8 milliards de francs CFA en 2009. Il ne s'est pourtant exécuté qu'à concurrence de 1,5 milliard de francs CFA. L'opération n'a été effectuée que deux ans après le recouvrement effectif de cette fiscalité. De tels exemples abondent pour les autres éléments de cette fiscalité partagée. La réforme devrait instaurer des modalités plus transparentes d'estimation et de reversement de cette fiscalité aux collectivités locales.
- La troisième réforme pourrait concerner **l'amélioration de la qualité de la dépense publique locale** : il s'agit de la réalisation des audits et de l'évaluation de la performance des collectivités locales. Concernant les audits, l'article 246 du Code des collectivités stipule que le Premier ministre peut faire procéder à tout moment à des audits externes ou enquêtes portant sur la transparence et les conditions de régularité des procédures d'élaboration, de passation et d'exécution des marchés de l'Etat, des établissements publics et des collectivités locales. Cette formulation met en avant l'approche du contrôle de l'évaluation et sa dimension pédagogique et d'appui conseil qui devrait être privilégiée et contribuer à installer la culture de la redevabilité dans la pratique courante de la gestion des collectivités locales. Dans la pratique, la plupart des audits sont occasionnels, et il n'y a pas d'évaluation des performances des collectivités locales. La réforme pourrait mettre l'accent sur ces deux dimensions de l'environnement institutionnel.
- La quatrième réforme devra permettre de **valoriser les ressources humaines en rendant effectif, notamment, le Statut général des fonctionnaires des collectivités locales**, afin d'améliorer de manière substantielle la situation professionnelle des agents des collectivités locales et mieux garantir leurs droits. En tout état de cause, la bonne gouvernance locale sera accélérée par le renforcement du contrôle citoyen de l'action publique, en marge d'une territorialisation des services publics.

1. Constitution mentionnant explicitement les collectivités locales comme sphère autonome de gouvernance et précisant les rôles et responsabilités qui leur sont reconnus	3
2. Définition claire des compétences, en lien avec la Constitution, tous les décrets existent	3
3. Assemblées locales et exécutifs élus sur toute l'étendue du territoire	4
4. Transferts aux collectivités locales ou répartition entre CL, non prévisibles selon une formule non transparente	1
5. Autonomie totale des CL quant à la fixation de la base, des taux des impôts et redevances et quant à la collecte du produit des taxes et redevances, recours au marché financier autorisé	2
6. Il existe un référentiel national des métiers des CL et une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des CL appliqués à l'ensemble des CL, mais leur mise en œuvre n'a intéressé jusqu'ici que quelques CL	2
7. Existence et mise en œuvre de dispositifs légaux et réglementaires concernant le fonctionnement transparent des CL et exigeant des audits réguliers et indépendants des dites CL suivant un calendrier et dans des délais précis appliqués	2
8. Pas de législation nationale, mais existence de cadres de concertation organisés localement	2
9. Evaluation des performances des CL irrégulière	1
10. Existence d'une stratégie urbaine claire au niveau national avec définition des capacités institutionnelles, techniques et financières de mise en œuvre	4

Propositions de réforme

- La première réforme concerne **les transferts financiers aux collectivités locales**. Au Sénégal, la décentralisation a transféré neuf compétences aux collectivités locales dans les domaines suivants : environnement et gestion des ressources naturelles ; santé, population et action sociale ; jeunesse, sports et loisirs ; culture ; éducation ; planification ; aménagement du territoire ; urbanisme et habitat. Mais à ce jour, seules deux compétences ont fait l'objet de transferts financiers. Pourtant, la loi prévoit le transfert des moyens financiers en même temps que le transfert des compétences. Ces transferts doivent également être accompagnés par la mise en place d'appuis fournis par les services extérieurs de l'administration. Instauré par le décret n°96 1126 du 27 décembre 1996, le Fonds de dotation de la décentralisation (FDD) est alimenté par une dotation équivalente à un certain pourcentage de la taxe sur la valeur ajoutée perçue au profit du budget de l'Etat. La loi ajoute que le montant de cette dotation ne peut être inférieur à un certain pourcentage des recettes totales de l'Etat, hors emprunts et aides extérieures. Ces deux pourcentages sont fixés chaque année en tenant compte de l'évolution des transferts de compétence par la loi de finances. En outre, la loi précise que les critères de répartition du FDD sont fixés et modifiés chaque année par décret et après avis du Conseil national de développement des collectivités locales. Pour l'environnement des villes et autorités locales, la manière dont ces dispositions législatives et réglementaires sont mises en œuvre pose problème. Alors que, au départ, le FDD devait être alimenté chaque année par un pourcentage de la TVA, il n'en est rien jusqu'à présent. Sa dotation est fixée de manière ad hoc par l'Etat. En outre, le caractère changeant des critères de répartition du FDD ne permet ni stabilité ni prévisibilité. La réforme devrait mettre l'accent sur le dimensionnement des transferts pour prendre en compte les compétences transférées, ainsi que sur le mode de détermination du montant national afin de rendre les mécanismes de transferts plus justes, plus transparents et plus stables.
- La deuxième réforme pourrait concerner **la fiscalité partagée entre l'Etat et les collectivités locales** : 50% du produit de la taxe sur les véhicules automobiles (TVA) ; 50% du produit de la taxe sur les plus-values immobilières (TPVI) ; 60 % de la Contribution globale unique (CGU) ; 60% du

produit des amendes correctionnelles prononcées par les tribunaux sur le territoire des communes et des communautés rurales sont reversés selon le lieu de collecte. La fiscalité partagée est recouvrée par l'Etat qui doit reverser leur part aux collectivités locales. L'un des problèmes de cette fiscalité se trouve dans les retards, voire les refus, de versement de la part de l'Etat. Sur les seules taxes annuelles sur les véhicules et sur l'impôt sur les plus-value immobilières, l'Etat doit par exemple reverser aux communes une somme de 8 milliards FCFA en 2009. Il ne s'est pourtant exécuté qu'à concurrence de 1,5 milliard. L'opération n'a été effectuée que deux ans après le recouvrement effectif. De tels exemples abondent pour les autres éléments de cette fiscalité partagée pour laquelle la réforme devrait trouver des modalités plus transparentes d'estimation et de reversement.

- La troisième réforme pourrait concerner **l'amélioration de la qualité de la dépense publique locale : réaliser des audits et évaluer la performance des collectivités locales**. Concernant les audits, l'article 246 du Code des collectivités stipule que le Premier ministre peut faire procéder à tout moment à des audits externes ou à des enquêtes portant sur la transparence et les conditions de régularité des procédures d'élaboration, de passation et d'exécution des marchés de l'Etat, des établissements publics et des collectivités locales. Cette formulation met en avant l'approche de contrôle de l'évaluation et non pas sa dimension pédagogique et d'appui-conseil qui devrait être privilégiée et pourrait ainsi contribuer à installer la culture de la redevabilité dans la pratique courante de la gestion des collectivités locales. Dans la réalité, la plupart des audits sont occasionnels, et il n'y a pas d'évaluation des performances des collectivités locales. La réforme pourrait mettre l'accent sur ces deux dimensions de l'environnement favorable aux villes.