



Mémoire

Présenté par :

Mlle Astou Nam

Diop

**UNIVERSITE GASTON BERGER DE SAINT-
LOUIS**

**UFR DE SCIENCES JURIDIQUE ET POLITIQUE
DEA DE DECENTRALISATION ET
GESTION DES COLLECTIVITES
LOCALES**

**LA PROBLEMATIQUE DE LA FISCALITE DE
L'ENVIRONNEMENT DANS LE
DEVELOPPEMENT DES
COLLECTIVITES LOCALES AU SENEGAL**

Année Académique: 2005

REPUBLIQUE DU SENEGAL

UNIVERSITE GASTON BERGER DE SAINT-LOUIS

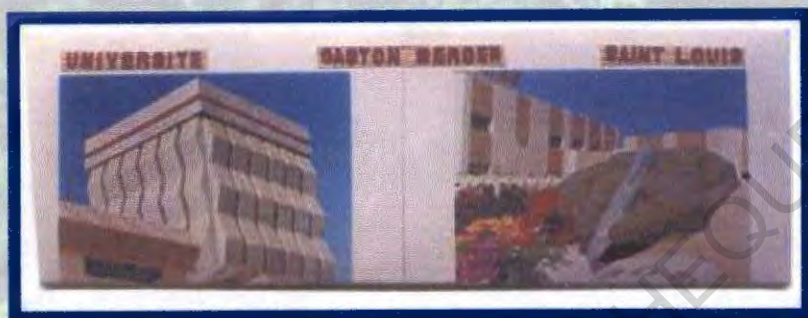
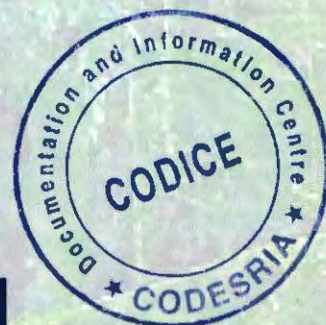
UFR DE SCIENCES JURIDIQUE ET POLITIQUE

DEA DE DECENTRALISATION ET

GESTION DES COLLECTIVITES

LOCALES

2005



MEMOIRE DE DEA

**LA PROBLEMATIQUE DE LA FISCALITE DE
L'ENVIRONNEMENT DANS LE DEVELOPPEMENT DES
COLLECTIVITES LOCALES AU SENEGAL**

Présenté par :

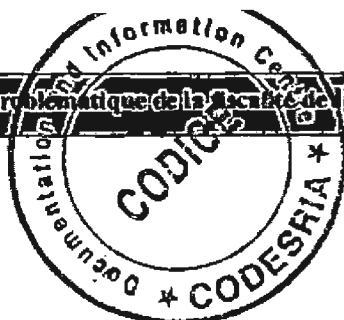
Mlle Astou Nam Diop

Sous la direction du :

pour Samba Traoré,
des Facultés de Droit

Docteur Pape Meissa Dieng
Maître-Assistant

0401.02
DIO
13147



RESUME

L'efficacité de la législation est difficilement réalisable du fait d'un écart étroit entre les textes et la pratique. Pour faire face à cette situation regrettable, l'aspect prohibitif des normes doit être complété par celui coercitif de l'outil fiscal. A cet égard, nous nous sommes permis de nous intéresser à des mécanismes fiscaux très particuliers du fait de leur application à un domaine en pleine mutation à savoir la protection de l'environnement et la préservation des ressources naturelles. Les dits mécanismes font référence à l'écofiscalité, appelée communément fiscalité verte.

Le Sénégal, Etat unitaire décentralisé, s'est lancé dans une véritable politique de fiscalité verte en 2001 même si cette dernière avait déjà été amorcée par l'ancien code de l'environnement. Dans cette perspective, notre préoccupation majeure était de savoir si le dispositif mis en place concerne les collectivités de base notamment dans une finalité d'un développement local et durable. Dans le but d'affiner notre analyse, nous avons essayé de répondre à un certain nombre d'interrogations à savoir : comment la fiscalité de l'environnement se présente - t - elle dans le développement des collectivités locales au Sénégal ? Fait - elle l'objet d'une application tangible ? Pourrait - elle aider au développement des collectivités de base et de quelle manière ?

Il faut avouer que la complexité de la notion de fiscalité verte et sa timide expérimentation dans notre pays, ont entraîné des blocages dus à la pauvreté de la documentation ; de ce fait une descente sur le terrain était nécessaire pour enrichir la collecte de données et s'imprégner positivement des réalités locales. Néanmoins, l'apport d'éléments pratiques était insuffisant d'où l'option d'une démarche particulière mettant en exergue critiques, appréciations et propositions personnelles. Inutile de préciser que le caractère interdisciplinaire du droit de l'environnement exigeait le dépassement du juriscentrisme.

En définitive, notre étude, imprégnée d'audace et d'innovation, nous a révélé que la fiscalité de l'environnement était inexploitée par et pour les collectivités locales alors qu'elle pourrait constituer un mécanisme prometteur voire un appoint de taille à leur développement.

REMERCIEMENTS

Au nom d'Allah le Tout – Puissant et le Tout Miséricordieux

Par la grâce de son prophète Muhammad (PSL)

Je tiens à remercier tous ceux qui m'ont soutenu et toutes les personnes qui ont contribué à l'élaboration de ce mémoire à savoir :

** ma famille et particulièrement mon papa le colonel Amadou Nam Diop, ingénieur des Eaux et Forêts*

** mon encadreur le docteur Pape Meissa Dieng pour ses encouragements et son appui irréfutable*

** mon directeur de recherche le Professeur Samba Traoré pour son aide bénéfique*

** le docteur Moussa Zaki pour son soutien manifeste*

** messieurs Ousmane Sonko et Jean Koné, inspecteurs des impôts et domaines*

** mon amie et promotionnaire Amy Dieng pour les enquêtes menées au niveau de Ziguinchor*

** mon ami Abdoulaye Gueye pour son étroite collaboration*

Mention spéciale aux structures suivantes :

- le CODESRIA pour l'intérêt porté à mon étude*
- la direction des impôts et domaines*
- la direction de l'environnement et l'IREF de Saint - louis*
- l'agence de développement communal et le conseil régional de Saint – louis*
- la recette perception municipale (RPM) de Dakar*
- la mairie et le conseil régional de Ziguinchor.*

DEDICACES

Je dédie ce modeste travail à :

- * mes parents bien - aimés Aminata Ndiaye et Amadou Nam Diop*
- * mes sœurs chéries Habibatou et Fatim*
- * Sidiya Cissé, Youssoupha Ousmane Bâ, Abdoulaye Gueye, Khardiata Diba Nguer, Amy Dieng, Ndeye Binetou Fofana Diop, Madeleine Ngandoul, les frères Sanoko, des êtres qui me sont chers*
- * mes grands parents, proches, amis et promotionnaires*
- * à toutes les personnes et structures oeuvrant pour la protection de l'environnement ainsi que la préservation des ressources naturelles*
- * à Bobby, ngorkis, Djibélor, Pitou et Rita*

Mais aussi et surtout à mon regretté grand – père El Hadj Bassirou Diop, paix à son âme et qu'Allah lui réserve le Paradis Eternel _ Amine.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.

CHAPITRE PRELIMINAIRE : la fiscalité de l'environnement, un concept complexe et controversé.

Section 1 : complexité et controverses de la fiscalité verte de par son contenu.

Section 2 : complexité et controverses de la fiscalité verte de par sa mise en œuvre.

PREMIERE PARTIE : la fiscalité de l'environnement, un mécanisme inexploité pour le développement des collectivités locales.

CHAPITRE I : les causes de l'inexploitation de la fiscalité verte au plan local.

Section 1 : les « justificatifs » institutionnels.

Section 2 : les « justificatifs » sociologiques.

CHAPITRE II : les contrecoups de l'inexploitation de la fiscalité verte.

Section 1 : les insuffisances caractéristiques de la décentralisation.

Section 2 : l'utilisation d'autres procédés de protection de l'environnement.

DEUXIEME PARTIE : la fiscalité de l'environnement, un appoint possible à la promotion du développement des collectivités locales.

CHAPITRE I : Les mérites de la mise en place d'une fiscalité verte au plan local.

Section 1 : La contribution de la fiscalité verte au développement des collectivités locales.

Section 2 : l'instauration d'une démocratie participative.

CHAPITRE II : quelques suggestions pour la mise en œuvre d'une fiscalité verte au plan local.

Section 1 : un réaménagement approprié du système fiscal.

Section 2 : une mise en œuvre de procédés financiers adaptés.

CONCLUSION.

BIBLIOGRAPHIE.

ANNEXES.

CODESRIA - BIBLIOTHEQUE

SIGLES ET ABREVIATIONS

ARD : agence régionale de développement.

CGI : code général des impôts.

CNUCED : conférence des nations unies sur le commerce et le développement.

DEFCCS : direction des eaux et forêts, chasse et de la conservation des sols.

FDD : fonds de dotation de la décentralisation.

IIED : Institut international pour l'environnement et le développement.

IREF : inspection régionale des eaux et forêts.

MEPN : ministère de l'environnement et de la protection de la nature.

OCDE : organisation de coopération et de développement économique.

PUF : presses universitaires de France.

RFFP : revue française de finances publiques.

RJE : revue juridique de l'environnement.

TOM : taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

TVA : taxe sur la valeur ajoutée.

INTRODUCTION

L'être humain a toujours été animé par un désir de créativité avec comme finalité l'amélioration de ses conditions d'existence. Cette quête du bien-être, rythmée par une envie de se surpasser nous fait effectivement penser à la célèbre devise sportive : « plus vite, plus haut, plus fort ». De ce fait, la vie contemporaine est marquée depuis plusieurs décennies par les phénomènes d'industrialisation, les politiques de croissance économique, les phénomènes de concentration urbaine. Cependant, la mouvance des temps modernes recèle des côtés bien sombres tels que la dégradation de l'environnement et des ressources naturelles, accentuée par la pauvreté des pays sous - développés.

L'environnement se présente comme l'ensemble des caractéristiques physiques, chimiques et biologiques des écosystèmes, plus ou moins modifiées par l'action de l'homme¹. Il a été défini par le professeur Louis Goffin comme un système dynamique déterminé par des « interactions physiques, biologiques et culturelles, perçues ou non entre l'homme, les autres êtres vivants et tous les éléments du milieu qu'ils soient naturels, transformés ou créés par l'homme² ». L'environnement est naturel ou artificiel, urbain ou rural, physique ou bâti.

Quant aux ressources naturelles, elles correspondent à l'ensemble des richesses minérales, fauniques, forestières, énergétiques ; elles sont renouvelables ou non. La législation sénégalaise en fait une sobre énumération : « les ressources naturelles sont l'ensemble des ressources comprenant l'eau, l'atmosphère, la végétation, le sol, la faune et les combustibles fossiles³ ».

¹ Voir sur ce point collection Microsoft Encarta 2005.

² Cf. Louis Goffin, « problématique de l'environnement », cours de DEA, institut des sciences de l'environnement, Dakar, Novembre 1982, p15.

³ V. article 2 du décret n° 96 – 1134 du 27 décembre 1996 portant application de la loi portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales en matière d'environnement et de gestion des ressources naturelles.

Dans cette perspective, les atteintes portées à l'environnement sont constamment le fait de l'homme et cela indépendamment des perturbations naturelles (phénomène d'érosion). Elles ont pour noms : pollutions (atmosphérique, des eaux, sonore), déforestation, dégradation des sols, incendies de forêts, mauvais usage des ressources halieutiques et autres formes de nuisances¹. Ces maux ont provoqué l'ère du « global change² », une réelle affliction au regard de la concrétisation de l'état menacé de l'environnement.

La détérioration de l'environnement et l'amointrissement de ressources naturelles sont de plus en plus inscrits au cœur d'un débat économique, politique, culturel. En conséquence, de nombreux Etats et institutions se lancent dans la recherche de solutions³ parfois alternatives « permettant de poursuivre l'évolution des civilisations vers une qualité de vie supérieure - progrès technique et modernité - tout en préservant un environnement viable ». C'est le sens du sommet des Nations Unies sur l'homme et l'environnement (Stockholm, 1972).

La dégradation des espaces naturels et milieux urbains résultent du mode de vie des populations et du développement économique, d'où « la nécessité du déplacement du débat initial vers d'avantage d'urgence pour une mise en œuvre pratique de moyens de défense écologique ». Dans les Etats développés (France, Belgique, Canada, ...), les pouvoirs publics, prenant conscience des problèmes environnementaux, ont mis au point des politiques protectrices des écosystèmes et de l'environnement urbain à l'aide de structures et mécanismes divers.

¹ V. Ibrahima Ly, problématique du droit de l'environnement dans le processus de développement économique et social d'un pays africain : l'exemple du Sénégal ; thèse, 1994, UCAD, 458p. / V aussi « droit et administration de l'environnement au Sénégal », Cours de DEA, 2004, 107p.

² La notion « global change » ou « changement global » renvoie à un ensemble de perturbations causées par l'homme et qui affectent une partie importante de la biosphère. Elle se traduit, entre autres, par l'effet de serre (élévation de la température de la basse atmosphère liée au rejet des gaz issus de l'activité industrielle qui emprisonnent la chaleur du soleil).

³ Exemple du programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) institué en 1972.

Parmi ces dispositifs, la fiscalité verte se conçoit comme l'une des méthodes les plus originales et les plus ambitieuses ; néanmoins, elle paraîtrait moins inhabituelle si l'on considère « qu'au commencement était ... l'impôt ».

La fiscalité de l'environnement, encore appelée fiscalité verte ou fiscalité écologique, renvoie à l'usage de l'outil fiscal à des fins environnementales ; en d'autres termes, c'est l'usage de l'impôt pour la protection de l'environnement et des ressources naturelles. En effet, certains doctrinaires soutiennent que « grâce à sa très grande souplesse, l'outil fiscal ne pouvait pas être tenu à l'écart des politiques d'environnement¹ ». En France, la fiscalité verte, après une timide apparition dans l'entre-deux-guerres, a connu un véritable décollage vers la fin des années 1960 ; de plus, plusieurs dispositions du droit fiscal de l'environnement dont l'utilisation de la pollution comme technique d'assiette, ont été mises au point dix ans plus tard.

Par ailleurs, le Sénégal s'est récemment lancé dans une véritable politique² de fiscalité verte (en 2001). Pays sahélien de l'Afrique de l'Ouest, il a opté depuis l'indépendance pour une « politique de décentralisation progressive et prudente » qui a connu une ascension fulgurante avec les lois de 1996³.

Toutefois, les réalités socio – économiques de ce pays en voie de développement (efforts d'industrialisation, pauvreté, exode rural, problèmes fonciers, concentration urbaine explosive au niveau de Dakar...) ne sont pas sans effet sur l'environnement⁴. A ce titre, les pouvoirs publics doivent incessamment lutter contre les pollutions et nuisances, en plus de l'avancée de la désertification.

En ce sens, l'Etat partage avec les collectivités décentralisées ses tâches dans de nombreux domaines dont la gestion de l'environnement et des ressources naturelles.

¹ Cf. H. I saia, J. Splinder et G. Martin, « essai d'approche interdisciplinaire », actes du colloque « fiscalité environnement », mai 1983, PUF, Paris, p 9 à 45.

² Une politique de fiscalité verte avait été déjà amorcée par l'ancien code de l'environnement (loi 83-05 du 28 janvier 1983) en son chapitre 5 qui prévoyait des taxations applicables aux installations classées et notamment la consécration d'une taxe sur la pollution ; mais cela a abouti à une réelle ineffectivité des dites normes avec l'insuffisance voire l'absence de décrets d'application.

³ Loi n° 96 -06 du 22 mars 1996 portant code des collectivités locales / Loi n° 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, communes et communautés rurales.

⁴ Exemples : dégradation évolutive de la qualité de l'air dans la ville de Dakar liée principalement au nombre croissant des véhicules automobiles et aux émissions polluantes des industries / défiguration de l'environnement naturel à proximité d'une cimenterie, en plus de risques patents pour les populations des communes avoisinantes.

A cet égard, il faut préciser que ces collectivités locales¹ sont des circonscriptions territoriales s'administrant librement car bénéficiant de la personnalité juridique, d'organes autonomes et de ressources propres.

Dans cette perspective, il convient de déterminer si la politique fiscale verte élaborée par les pouvoirs publics concerne directement ou indirectement les collectivités de base chargées, elles aussi, d'œuvrer pour le développement.

Par conséquent, on entend par « développement », l'évolution vers un stade plus avancé car « au-delà de sa dimension économique, sociale, culturelle, spatiale et durable, le développement est souvent interprété comme un processus de transformation qui accompagne la croissance dans une évolution à long terme ». L'action des collectivités de base vise l'établissement d'un développement local et durable.

Dans le but d'affiner notre analyse, il conviendrait de répondre aux questions suivantes : comment la fiscalité de l'environnement se présente – t – elle dans le développement des collectivités locales au Sénégal ? Fait – elle l'objet d'une application tangible ? Pourrait – elle aider au développement des collectivités de base et de quelle manière ?

Une telle problématique revêt une importance considérable dans la mesure où elle nous permettra de faire le point sur certains faits majeurs relatifs au transfert de compétences en matière environnemental et aux capacités financières des collectivités de base. De plus, elle nous aidera à mieux saisir le travail de synergie entre administrations étatiques et autorités locales. Notre préoccupation majeure s'articule sur l'usage ou non d'une fiscalité spéciale, immature mais vouée à la performance. Les spécialistes² du droit l'environnement l'assimilent à la « fiscalité de demain » pour étayer son aspect révolutionnaire.

¹ Les collectivités locales au Sénégal sont au nombre de 441 dont 11 régions, 110 communes et 320 communautés rurales.

² Le docteur Pape Meissa Dieng en fait partie, il est chargé d'enseignements à l'UFR de sciences juridique et politique de l'université Gaston Berger de Saint – louis.

METHODOLOGIE :

L'ambiguïté de notre thème nécessitait, en plus de la recherche bibliographique (législation nationale, conventions internationales, ouvrages et articles de doctrine, jurisprudence), des investigations supplémentaires notamment un travail de terrain. Cette « descente sur le terrain » avait principalement pour objectifs d'enrichir la collecte de données et de s'imprégner positivement des réalités locales.

Ainsi des enquêtes fructueuses ont été menées au niveau de quelques collectivités locales pour cerner un certain nombre de questions : une évaluation de la gestion de l'environnement et des ressources naturelles, une détermination des capacités et initiatives locales dans les domaines financier et environnemental, une inquisition sur les taxations à aspect environnemental....

De ce fait ont été ciblées : la région de Dakar¹ (pour le phénomène de pollution), la région de Saint-Louis² (avancée de la désertification) et la région de Ziguinchor³ (problèmes de déforestation).

Des recherches supplémentaires ont également été effectuées à la direction des impôts et domaines et à la direction de l'environnement dans le but de mieux cerner les volets fiscal et environnemental de notre étude.

L'option d'investigations pratiques est des plus bénéfiques dans la mesure où elle vise l'apport de réponses complètes et de solutions envisageables. Nous adhérons ainsi à la conception du juriste anthropologue Olivier Barrière qui soutenait : « le juriste désireux de s'engager dans une réflexion approfondie des modes de régulation juridiques de l'environnement au sein des sociétés africaines, entre dans une dynamique de recherche qui va lui faire quitter son bureau.⁴ »

¹ Un entretien a eu lieu avec le receveur – percepteur municipal de la commune de Dakar.

² Une visite a été faite au conseil régional et à l'agence de développement communal (ADC).

³ Des enquêtes ont été menées au niveau de la mairie et du conseil régional.

⁴ Olivier Barrière, « vers la définition d'un nouveau droit de l'environnement africain », IRD, février 2001, 57p.

Par ailleurs, notre argumentation sur la question ne pourrait se faire sans la prise en compte du caractère interdisciplinaire de la notion de fiscalité environnementale d'où l'option de différentes approches: juridique, économique, politique, sociologique.

Il faut également préciser que notre étude, pour être novatrice, cohérente et passionnante, doit se conformer à un plan d'idées d'où l'intérêt en plus de l'existant (doctrine et législation) de favoriser les critiques positives et négatives de même que les appréciations et propositions personnelles.

Dans le cadre de notre analyse, nous aurons, souvent tendance à insister beaucoup plus sur l'aspect environnemental que sur celui fiscal. Dans cette mesure, nous aborderons, dans une première partie, l'inexploitation de la fiscalité de l'environnement pour le développement des collectivités de base. Et nous envisagerons dans une deuxième partie, la possible contribution de cette fiscalité au développement des collectivités locales. Il serait toutefois judicieux de présenter la fiscalité verte dans un chapitre préliminaire en raison du caractère complexe et controversé de la notion.

CHAPITRE PRELIMINAIRE : LA FISCALITE DE L'ENVIRONNEMENT, UN CONCEPT COMPLEXE ET CONTROVERSE.

La fiscalité de l'environnement ou, dans un sens familier, l'impôt pour la protection des milieux urbains et des espaces naturels, est un concept assez abscons¹ qui vers la fin des années 1970 suscitera un regain d'intérêt pour la doctrine (analyses juridique, économique,...) et le politique (création de nouvelles impositions à caractère environnemental dans les pays occidentaux). Dans cette optique, nous allons dans ce chapitre, faire l'exégèse de la fiscalité de l'environnement, en nous basant notamment sur l'avancée des Etats expérimentés en la matière tels que les pays développés, pour mieux comprendre cette notion qui fait état d'ambiguïtés de par son contenu (section1) et de par sa mise en oeuvre (section2).

Section1 : Complexité et controverses de la fiscalité verte de par son contenu.

Discipline de rencontre entre le droit de l'environnement et les finances publiques², la fiscalité de l'environnement fait l'objet d'un encadrement doctrinal assez confus lié à sa terminologie même. Ainsi, pour mieux cerner le contenu théorique de ce concept, deux axes majeurs seront analysés : l'un sera relatif à la définition de la notion de fiscalité de l'environnement (paragraphe1) ; et l'autre, au fondement de ce concept à savoir le principe pollueur – payeur (Paragraphe2).

¹ L'adjectif « abscons » signifie difficile à comprendre ; a pour synonymes « obscur », « confus ».

² Cf. R. Hertzog, « fiscalité de l'environnement _ notion et état du droit positif en France », actes du colloque « fiscalité _ environnement », mai 1983, PUF, Paris, p 69 et s.

Paragraphe 1 : une définition quasi alambiquée¹ de la notion.

La fiscalité de l'environnement est une notion complexe et controversée du point de vue de sa structure terminologique. Elle traduit l'utilisation de l'outil fiscal comme moyen d'intervention des pouvoirs publics dans leur politique de protection ou de gestion de l'environnement.

Le professeur Robert Hertzog précise que le droit de l'environnement - notion juridique ni tout à fait nouvelle ni tout à fait achevée, qui a incontestablement pris une place importante dans le droit moderne - sert de pilier à cet « ensemble empirique et existentiel » qu'est la fiscalité de l'environnement. Les doctrinaires avancent dès lors la thèse de l'existence d'un droit fiscal de l'environnement caractérisé par son indifférence et son aspect négateur vis-à-vis du droit fiscal général². Ces différents critères font l'originalité des impositions au service de l'environnement qui, loin d'être une entrave aux politiques fiscales courantes, ne font que les enrichir. Ainsi, les contributions fiscales peuvent faire preuve d'efficacité comme moyen de financement dans la mesure où la préservation des milieux et de la qualité de la vie est l'un des objectifs essentiels de la protection de l'environnement.

Le caractère dérogatoire de cette fiscalité que l'on pourrait qualifier de spéciale, est également perceptible dans un cadre plus général : à l'égard des finances publiques, elle fait abstraction du principe de l'universalité budgétaire notamment de la non affectation des recettes aux dépenses³. En effet, dans le cadre de la mise en place d'une fiscalité environnementale « redistributive⁴ », l'affectation des ressources est inévitable.

¹ L'adjectif « alambiqué » signifie : confus à force de complication et de subtilité ; a pour synonyme « tarabiscoté ».

² Cf. allocution du professeur Jean Marie Rainaud, actes du colloque « fiscalité _environnement », mai 1983, PUF, Paris.

³ Par principe, il est impossible d'affecter une dépense à une recette, ce qui fait que les produits fiscaux doivent assurer indifféremment le financement des charges d'intérêt général : les dépenses effectuées en faveur de l'environnement sont donc normalement couvertes par les ressources générales de la collectivité publique concernée.

⁴ V. le dernier paragraphe de ce chapitre.

Dans cette perspective, la doctrine, pour définir la fiscalité de l'environnement, prône une conception finaliste qui aura pour conséquence l'émergence d'un but environnementaliste de l'impôt. Pour le professeur Hertzog, cette fiscalité doit être déterminée de par ses buts, de par ses objectifs : il souligne qu'en tant qu'instrument d'une politique, elle a pour finalité la préservation ou la meilleure gestion des biens collectifs qui ensemble sont appelés environnement. Toutefois, le critère finaliste est difficile à mettre en œuvre vu son caractère « subjectif » par opposition à celui objectif de l'assiette.

Quant au but environnementaliste de l'impôt, il met en exergue les deux objectifs de la fiscalité de l'environnement. D'une part, on note l'objet financier qui fait allusion à la couverture des dépenses par les impositions ; et d'autre part, il y a l'objectif interventionniste qui « par son existence et son montant prétend agir sur les comportements des personnes ou des agents économiques pour les orienter vers des actions moins polluantes ou plus respectueuses de l'environnement ». Ces différents objectifs peuvent être compatibles et le principe pollueur-payeur en est une parfaite illustration¹. Néanmoins, la doctrine précise que l'objet interventionniste entraîne d'avantage de répercussions sur le régime de l'impôt et tend à influencer toute sa technique (l'assiette sera en rapport avec l'environnement ou la pollution, le redevable sera le pollueur, le montant de l'impôt sera calculé de telle sorte qu'il aura des effets dissuasifs ou attractifs selon le cas...).

Par ailleurs, il est primordial de distinguer l'étude de la fiscalité en tant qu'instrument délibéré de la politique de l'environnement de celle des dispositions fiscales ayant un certain rapport avec l'environnement. On parle de fiscalité de l'environnement lorsque les taxations sont basées sur des préoccupations environnementales et qu'elles sont destinées à couvrir des dépenses de gestion de

¹ V. paragraphe suivant.

l'environnement ; ce qui pourrait conduire à l'exclusion de la seconde éventualité¹. De ce fait, on ne peut pas parler, à première vue, de l'existence réelle² d'une fiscalité verte au Sénégal où l'on trouve des taxations dont le volet environnemental n'est qu'apparence. C'est le cas au niveau local de la TOM³, de la taxe de déversement à l'égout, etc. ; les dites contributions ne visent que l'acquisition de recettes, elles relèvent pour ainsi dire d'une approche « fiscalité et environnement ». Malgré cela, nous devons reconnaître la quasi inexistence de la fiscalité écologique dans notre pays, pour ainsi dire sa timide expérimentation au regard de l'instauration d'une taxe à la pollution par le code de l'environnement⁴.

En outre, la fiscalité de l'environnement n'est pas concevable dans le cas où l'environnement « devient le guide de la fiscalité » : préférence d'une politique de gestion de l'environnement (réduction de la pollution) au détriment d'un « choix écologique » (suppression de la pollution).

Les constatations examinées ci-dessus décrivent les obscurités de cette fiscalité spécifique. Nous devons préciser que l'emploi de la fiscalité de l'environnement dans notre étude répond à une connotation d'ordre général relative aux espaces naturels et milieux urbains. Les synonymes employés (fiscalité verte, fiscalité écologique) s'inscrivent dans la même logique ; car, ces divers concepts, analysés dans un sens étroit, auront tendance à privilégier les aspects écosystèmes – milieux naturels. A cela, s'ajoute l'adoption d'une définition large de la fiscalité qui transcenderait les prélèvements obligatoires (impôts).

¹ Par ailleurs, une partie de la doctrine assimile la fiscalité écologique à une « fiscalité lourde, non affectée spécifiquement à la protection de l'environnement mais destinée à la couverture générale des dépenses publiques. Son taux est élevé si bien que cette fiscalité a un rôle important pour limiter les comportements nuisibles à l'environnement ».

² Voir le paragraphe concernant les raisons d'ordre juridique.

³ Taxe d'enlèvement des ordures ménagères. En France, elle est inspirée d'une politique d'environnement, contrairement au Sénégal où, elle vise en premier lieu l'acquisition de recettes.

⁴ Les installations classées pour la protection de l'environnement sont assujetties au paiement de la taxe à la pollution ; cf loi n° 2001-01 du 15 janvier 2001 portant code de l'environnement abrogeant celle n° 83-05 du 28 janvier 1983/ Voir aussi paragraphe portant sur les raisons d'ordre juridique.

Malgré sa spécificité, la fiscalité de l'environnement ne doit pas être envisagée comme un système fiscal à part. Bien au contraire ! Elle fait partie intégrante du droit fiscal général et doit être analysée comme telle.

Après l'examen de ces éléments de définition, il serait opportun d'étudier le fondement particulièrement contesté de cette fiscalité à savoir le principe pollueur - payeur qui exprime le paiement par le pollueur du coût de la dégradation qu'il apporte à l'environnement et l'utilisation de cette ressource pour établir l'état des milieux ou du moins compenser les atteintes qui leur ont été apportées. C'est l'objet du paragraphe suivant.

Paragraphe 2 : Un fondement équivoque du concept:

La protection des milieux traduit une gestion opérante de l'environnement, d'où la consécration d'un certain nombre de principes¹ par le droit de l'environnement tels que les principe de précaution², de prévention³, le principe de participation⁴ et celui pollueur - payeur qui, malgré son aspect aléatoire, sert de base à la fiscalité verte.

Il faut préciser, de prime abord, que l'organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) avait, dès 1972, adopté une mesure selon laquelle le principe pollueur – payeur est fondamental dans le cadre des politiques de l'environnement. Ledit principe est un concept complexe qui a longtemps fait tache

¹ Les principes suivants ont été consacrés par l'article L 4 du code de l'environnement sénégalais.

² Ce principe traduit la nécessité de prendre des mesures nécessaires voire « effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économiquement acceptable ».

³ Le principe d'action préventive et de correction : « par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, en utilisant les meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable » (exemple des plans ORSEC).

⁴ La participation est un principe « selon lequel chaque citoyen doit avoir accès aux informations relatives à l'environnement y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses ».

d'huile dans les théories économiques avant de justifier l'adoption de mesures fiscales voire de « régimes de responsabilité objective ».

Il a été défini par le paragraphe 2 de l'article L 110-1 du code de l'environnement français : « les frais résultant des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci, doivent être supportés par le pollueur ». Autrement dit, il vise à faire supporter au pollueur les dommages causés à l'environnement, d'où ses aspects pénalisant, incitatif, réparateur voire compensatoire. La doctrine allemande ira jusqu'à utiliser le terme plus restrictif de « responsable – payeur ¹ ».

Par ailleurs, il faut souligner que l'application du principe pollueur – payeur présente un certain nombre de difficultés liées à son approbation² : « commencez par dire qu'il faut prendre des mesures de protection de l'environnement. Tout le monde applaudit ! Ajoutez qu'il faut appliquer le principe pollueur – payeur. Là, vous commencez à sentir un certain gêne... ».

En effet, le principe pollueur – payeur pose, en quelque sorte, le problème de la non gratuité de l'usage de l'environnement. S'agit-il d'un dédommagement pour les torts causés aux milieux ou d'un prix à payer pour l'usage d'une ressource naturelle « facteur de production au même titre que le capital, le travail, l'énergie » ? Cette interrogation révèle l'aspect inextricable du fondement de la fiscalité verte qui est objet de polémiques.

¹ Certains spécialistes, notamment au Canada, vont jusqu'à différencier les principes de pollueur – payeur et d'utilisateur – payeur tout en soutenant leur combinaison. En effet, la fausse impression de gratuité liée à la propriété collective conduit souvent à un gaspillage de ressources de telle sorte que l'application du principe d'utilisateur – payeur doit se limiter aux biens et services comportant des effets pervers sur l'environnement.

² En France, la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement ou « loi Barnier » a suscité beaucoup de polémiques du fait qu'elle est basée sur le principe pollueur – payeur.

Bon nombre de doctrinaires identifient le principe pollueur – payeur à l’adage « je paie, donc je pollue¹ », et subséquemment la taxe environnementale à un prix à payer ; ce qui confère à l’auteur de la pollution le privilège de monnayer le droit de polluer. La répréhension de cette règle environnementale est perceptible à ces termes : « loin d’avoir un caractère dissuasif, la redevance pourrait présenter aux yeux de l’entreprise l’adjonction d’une taxe supplémentaire, elle revient à perpétuer la pollution tant que son produit alimente financièrement la machine administrative qui est censée la réguler....En rebaptisant le principe du pollueur – payeur en principe du payeur- pollueur, l’on mettrait au moins un terme à cette hypocrisie² ».

Néanmoins, le vocable « prix » est inapproprié car il serait facteur de l’intégration de l’environnement dans la sphère marchande de l’économie alors que l’on sait qu’il est pratiquement impossible d’évaluer l’environnement. Cela provoquerait maintes complications dont l’établissement d’une relation contractuelle, la nécessité d’une équivalence entre somme payée et avantage reçu. De plus, le fait de prôner la maxime « qui casse, paie » pour désigner le principe pollueur- payeur pourrait avoir une dimension incitative de faible envergure sur les auteurs de la pollution.

De ce fait, les taxations écologiques doivent être reconnues en qualité de contributions à la préservation de l’environnement et non revêtir la marque d’une contrepartie, d’un tarif à payer en échange de l’usage ou de la dégradation des « biens environnement³ ». Etant donné que « la pollution ne disparaîtra de la surface de la terre qu’avec l’homme qui l’habite », nous préférons faire preuve de réalisme et adhérer au slogan « mieux vaut un pollueur taxé, qu’un pollueur impuni ». Toutefois, il faut préciser que le fait de taxer la pollution ne signifie pas pour autant qu’elle est autorisée car elle existe déjà.

¹ G. Martin, le dommage écologique, rapport PIREN, mars 1989, p3 / Selon l’expression de monsieur Rémond-Gouilloud, le principe pollueur – payeur est une possibilité de « payer pour détruire ».

² Cf. Nicolas de Sadeleer, Les principes du pollueur- payeur, de prévention et de précaution / essai sur la genèse et la portée juridique de quelques principes du droit de l’environnement, Bruylant, AUF, Bruxelles, 1999, p80 et s.

³ Expression utilisée par G. Martin, ouvrage précité.

Il est important de souligner que dans le cas du Sénégal, on note une application sommaire, insuffisante voire incomplète du principe pollueur – payeur qui doit se traduire par des normes et des taxes. On pourrait ici parler d'une tentative de mise en œuvre du principe pollueur – réparateur même si celui-ci est difficilement applicable¹.

D'un autre point de vue, il serait judicieux de traiter le principe pollueur – payeur comme une norme à dimension écologique justifiant toutefois des instruments économiques dans la mesure où l'économiste Jean Philippe Barde le qualifie de principe économique d'internalisation des coûts². Ainsi, nous allons analyser l'approche économique de ce principe, gage de toute sa complexité.

Les fondateurs de l'économie libérale accordaient une faible importance aux biens naturels si bien que David Ricardo soutenait que « le brasseur, le distillateur, le teinturier emploient continuellement l'air et l'eau dans la fabrication de leurs produits ; mais comme la source de ces agents est inépuisable, ils n'ont pas de prix ³ ». Cependant, les théories économiques libérales néo-classiques, se souciant de l'environnement, vont rompre avec cette conception en ce sens que l'augmentation des richesses passe par une détérioration et une destruction croissante des biens naturels.

Définissant les problèmes de pollution comme des externalités négatives (divergence entre coûts privés et coûts sociaux) et se référant aux « théories pigouviennes ⁴ », les économistes néo-classiques ont proposé de ramener au moyen d'une taxe, le niveau de production de l'activité portant atteinte à l'environnement au niveau compatible avec un optimum social (années -60).

¹ L'article 26 du code de l'environnement dispose qu' « en cas de pollution constatée par les services compétents du ministère chargé de l'environnement ou de toute autre structure habilitée, il est procédé à la remise en état des lieux par les soins du ou des pollueurs. En cas de non identification du responsable de la pollution la remise en état est effectuée par les services de l'environnement par le biais du fonds pour la protection de l'environnement. » / V. aussi article R 72 du décret portant application du code de l'environnement.

² Cf. Jean Philippe Barde, *Economie et politique de l'environnement*, l'économiste, 2^e édition, PUF, Paris, 1991, 383p.

³ David Ricardo, *Principes de l'économie politique et de l'impôt*, Calmann Levy, Paris, 1970, p47.

⁴ Arthur Pigou est un économiste anglais néo – classique, auteur de la théorie psychologique des cycles économiques, adversaire de la théorie de l'Etat - Providence avec sa thèse sur la négation de la rationalité des choix publics.

Ils soutiennent que la détermination du niveau d'une externalité constitue l'acte initial nécessaire à l'engagement de toute action de protection de l'environnement. On appelle « effet externe tout effet indirect d'une activité de production ou de consommation sur des ensembles de production ou de consommation sur les préférences des agents économiques ¹ ».

Autrement dit, une externalité renvoie à un prix de production qui n'est pas pris en compte par le marché. De ce fait, l'externalisation des coûts permet l'enrichissement injuste du pollueur au détriment du citoyen ; d'où la perspective néoclassique, d'internaliser les externalités « c'est-à-dire de les incorporer au prix final du bien pour que le coût social soit exactement égal au coût privé ».

Pour la théorie néo-classique, les préférences des individus se révèlent dans le cadre d'un marché de concurrence parfaite : d'où la nécessité d'harmoniser les intérêts du « pollueur » et du « pollué » en vue de l'obtention d'un « optimum de Pareto » voire d'un maximum de bien être pour la collectivité. Le Pareto optimum ou « optimalité de Pareto » se définit « comme une situation dans laquelle nulle personne ne peut améliorer son utilité sans entraîner la diminution de celle d'une autre ».

Cependant l'optimalité de Pareto est inappropriée car elle présuppose des biens divisibles, homogènes et fongibles alors qu'il est très difficile de mesurer le coût social d'un dommage porté à l'environnement ; de plus, les ressources naturelles telles que l'air, l'eau (fleuve, océan) ne pourraient faire l'objet d'une évaluation économique.

De plus, on note l'existence de quelques réticences et incertitudes: « penser que l'on peut supprimer des externalités négatives par une simple taxation repose sur une hypothèse très contestable. On peut se demander en effet si la réduction du niveau de production d'une activité polluante - par application d'une taxe - représente la manière la plus efficace c'est-à-dire la moins coûteuse pour la collectivité de régler les atteintes portées à l'environnement² ? »

¹ J. P. Amigues, *Approche économique des impacts sur l'environnement*, SFDE, WWF France, 1987, p4.

² Cf. H. I saia, J. Splinder et G. Martin, « essai d'approche interdisciplinaire », actes du colloque « fiscalité _environnement », mai 1983, PUF, Paris, p 9 à 45.

En dépit de cette situation déconcertante, les économistes encouragent l'établissement de taxes internalisantes (exemple de la redevance de pollution) du fait qu'elles réintègrent dans les charges de production les coûts sociaux des effets externes (ou induits) résultant d'une activité. En outre, la déclaration de Rio énonce que « les autorités nationales devraient s'efforcer de promouvoir l'internalisation de coûts de protection de l'environnement et l'utilisation d'instruments économiques, en vertu du principe selon lequel c'est le pollueur qui doit en principe, assumer le coût de la pollution, dans le souci de l'intérêt public et sans fausser le jeu du commerce international et de l'investissement ».

En définitive, nous pouvons dire que le principe pollueur – payeur pose des questions de responsabilité voire de responsabilisation ; ce qui amène à l'identification du redevable car le pollueur n'est pas toujours payeur : c'est ce qui sera analysé dans la section suivante.

Section 2 : Complexité et controverses de la fiscalité verte de par sa mise en œuvre.

L'ambiguïté de la fiscalité de l'environnement est perceptible dans sa mise en œuvre par le biais des différents procédés et techniques utilisés. Il s'agira dans cette section, de développer le volet pratique de la fiscalité verte en envisageant d'abord la singularité des procédures d'impositions (paragraphe 1) avant d'analyser sa contexture qui est des plus hétéroclites (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Des procédures d'imposition singulières.

Le professeur Robert Hertzog précise que dans la multitude des classifications qui cherchent à rationaliser la présentation d'une matière complexe, c'est en général

un élément de la technique fiscale qui sert de critère (mécanismes d'assiette, de liquidation, de recouvrement).

Toutefois, pour caractériser la fiscalité de l'environnement, le recours à de tels critères pose bon nombre de difficultés ; d'où l'intérêt d'une analyse éclairante des modalités d'assiette et de fixation des taux.

Mais au préalable, il serait opportun de faire état de l'identification du redevable qui est aussi objet de discussions dans la mesure où le pollueur n'est pas toujours le payeur.

Eu égard au principe pollueur payeur, le redevable de l'impôt doit impérativement être reconnu comme pollueur. Est considérée comme pollueur, toute personne qui dégrade directement ou indirectement l'environnement ou crée des conditions aboutissant à sa dégradation¹. Ceci implique que l'acte de pollution doit être considéré comme le fait générateur de l'imposition. Cependant, la reconnaissance du redevable n'est pas chose aisée car dans de nombreux cas, c'est plus qu'une personne unique et identifiable qui contribue à la production de la nuisance.

De ce fait, le législateur doit – il avoir comme finalité, la recherche de l'efficacité en taxant la personne la mieux placée financièrement (les entreprises) ou, doit-il imposer chacune des personnes qui contribuent un tant soit peu à la nuisance et ceci, pour des raisons d'équité et de justice fiscale² (implication du citoyen)? Le dilemme est presque total. De plus, il peut arriver que le redevable au sens juridique du terme puisse ne pas être le contribuable final au sens économique du fait des phénomènes de répercussions de l'impôt³.

Face à ce tableau alarmant, une solution de nature globalisée a été avancée, même si sa mise en œuvre pourrait faire face à certaines réticences : les taxations doivent être perçues aux stades offrant « la solution la meilleure sur le plan administratif et économique et qui contribueront de la manière la plus efficace à l'amélioration de

¹ Cf. recommandation 75/436/Euratom/CECA/CEE du 3 mars 1975 / De plus, le code de l'environnement sénégalais considère comme pollueur toute personne physique ou morale émettant un polluant qui entraîne un déséquilibre dans le milieu naturel (article L2-24).

² Par exemple, dans le cas des gaz d'échappement des véhicules à moteur, doit-on taxer le fournisseur du carburant ou le propriétaire du véhicule ?

³ Cf. Robert Hertzog, « fiscalité de l'environnement _ notion et état du droit positif en France », actes du colloque fiscalité _ environnement, mai 1983, PUF, Paris, p 84.

l'environnement¹ ». Dans tous les cas, la taxation devrait frapper la personne qui est à la source de la nuisance.

Par ailleurs, la détermination de l'assiette n'est pas chose aisée même si elle est considérée comme l'élément le plus caractéristique et le plus significatif pour la qualification d'une catégorie fiscale : elle fait référence à la matière taxable.

Le fait de concevoir une assiette fiscale basée sur des composantes de l'environnement (nature, ressources naturelles, biocénose) serait inadapté car cette démarche aurait pour aboutissements : imprécision, complications, manque totale de pertinence, inefficience, incorrections,...

Les polémiques concernant l'assiette sont également perceptibles dans le cas où elle est assimilée à des éléments polluants (exemple: une quantité de volumes toxiques²) ; autrement dit, l'assiette est constituée par une pollution déterminée : « la précision de cette définition en fait la pauvreté ».

Dans cette perspective, il faut noter qu'en égard au principe pollueur payeur, l'assiette devrait être déterminée non seulement en fonction du type de nuisance mais aussi selon sa finalité (fonction redistributive ou incitative de l'assiette). La jurisprudence rendue en droit belge en est une parfaite illustration³.

En outre, le professeur Michel Pricur affirme que les taxations des pollutions ne peuvent avoir d'efficacité réelle et servir de politique de protection de l'environnement qu'en fonction de leur taux⁴. La fixation du taux de la taxation doit logiquement conduire à la réduction des pollutions jusqu'au niveau où le taux unitaire de la contribution soit égal au coût marginal de l'épuration voire

¹ Cf point n° 3 de la recommandation 75/436/Euratom/CECA/CEE ; OCDE, « le principe pollueur payeur », 1992, p8.

² Au Sénégal, la taxe à la pollution pourrait être classée dans cette rubrique car selon l'article L 73, le degré de pollution ou charge polluante, constitué par la moyenne des résultats des prélèvements effectués lors d'une ou de plusieurs campagnes de mesures, est retenue comme assiette.

³ La Cour belge d'arbitrage, dans le domaine de la fiscalité environnementale, exemplifie les limites qui s'imposent au législateur lorsqu'il détermine l'assiette de la taxe au regard du principe pollueur payeur ; dans le cas où la redevance poursuit une fonction redistributive, l'assiette devrait être proportionnelle à la pollution émise puisque la charge qui pèse sur le redevable doit refléter sa part effective dans la production de la pollution ; ainsi la redevance est prélevé suivant le degré de pollution émise sur la base d'une procédure administrative adéquate.

⁴ Michel Pricur, Droit de l'environnement, précis Dalloz, 2^e édition, 1991, Paris, p 123 -130.

rigoureusement proportionnel à la pollution émise. Et certains doctrinaires comme le professeur Hertzog feront valoir le taux « logique » (celui qui permet d'atteindre la vérité des coûts c'est-à-dire qui produit une cotisation égale au coût de substitution ou de réparation de la nuisance) qui demeure un idéal à raison d'un manque de flexibilité.

Concrètement, le taux de la taxation doit être calculé en fonction des objectifs poursuivis. Ainsi, les pouvoirs publics doivent choisir leur politique à partir de trois fonctions :

- si la taxation est fixée à son taux optimum, elle aboutit à une internalisation totale du coût des dommages liés à la pollution ;
- si la charge est suffisamment incitative, elle conduit efficacement les pollueurs à réduire leurs émissions à un niveau qui ne dépasse pas un objectif donné ;
- si le taux n'est pas assez élevé, l'imposition ne sert qu'à faciliter une redistribution des ressources permettant une réparation des dommages ou des investissements de lutte contre la pollution.

Monsieur Untermaier souligne à cet égard que le taux est essentiel dans la fiscalité environnementale car il détermine son effet dissuasif ou compensatoire.

Pour faire face à cet embarras du choix, l'OCDE et la CEE préconisent que les taux des taxes et redevances ne soient ni trop minimales (les industriels préféreraient conserver leur techniques de production, quitte à payer pour ce faire) ni trop élevés (pour ne pas alourdir à l'excès de charge des entreprises). Ainsi, l'Union Européenne essaie tant bien que mal de gérer sa fiscalité communautaire ; dans cette mesure, le Royaume – Uni¹, la France², l'Italie³ ont été autorisés à appliquer des taux différenciés « dans un double but de protection de l'environnement et de sécurité de

¹ Décision du Conseil de l'Union Européenne en date du 27 juin 2002 autorisant le Royaume – Uni à appliquer un taux différencié de droits d'accise aux carburants contenant du biodiesel (2002/550/CE).

² Décision du Conseil de l'Union Européenne en date du 25 mars 2002 autorisant la France à appliquer un taux différencié de droits d'accises sur des biocarburants (2002/266/CE).

³ Décision du Conseil de l'Union Européenne en date du 25 mars 2002 autorisant l'Italie à appliquer un taux différencié de droits d'accise aux carburants contenant du biodiesel (2002/265/CE).

l'approvisionnement énergétique » mais aussi en vue de l'approche communautaire de développement des filières biocarburants.

Dans cette optique, deux logiques, avancées par monsieur Sainteny¹, révèlent le degré de complexité de la fiscalité environnementale. Dans le premier cas, il analyse la perspective « taux bas et assiettes larges », il en déduit que la faiblesse du taux répercutera des rentrées fiscales importantes (contribution d'un maximum de redevables) mais n'encouragera pas la réduction de la pollution taxée. Dans le second cas, il fait état de l'approche « assiettes étroites et taux élevés » : c'est l'incitation à un changement de comportement ; toutefois, l'effet de rentrées considérables est synonyme d'échec.

Après avoir montré la singularité contenue dans les procédures d'imposition en matière de fiscalité de l'environnement, nous allons dans la même mouvance faire état de sa composition qui est des plus paradoxales. C'est l'objet du paragraphe suivant.

Paragraphe 2 : Une contexture hétéroclite du concept.

Dans cette subdivision, nous essayerons d'analyser les agencements possibles d'une fiscalité environnementale ; puis, nous ferons état de sa composition irrégulière relative à la diversité de nature des impositions.

La fiscalité de l'environnement englobe divers agencements relatifs aux politiques fiscales. Ces dernières sont généralement de deux ordres : la fiscalité écologique est incitative (politique écologique) ou redistributive (politique de gestion de l'environnement).

La redistribution en matière de fiscalité verte exprime le financement de mesures de protection de l'environnement. En effet, certaines taxes sont essentiellement génératrices de recettes ; elles servent à faciliter une redistribution des

¹ Guillaume Sainteny, « quelle fiscalité de l'environnement ? », RFFP, sept 1998, p109 et s.

sommes pour des investissements anti-pollution plutôt qu'à réduire la pollution à la source. A titre d'exemples, nous pouvons citer les taxes sur l'eau et celle sur les déchets destinées à financer l'épuration des eaux ou le traitement des déchets (France). S'agissant de l'effet redistributif au sein des ménages et en compensation de la création d'impôts « écologiques », les experts proposent la réduction de certains impôts pesant plus sur les ménages à faible revenu.

Par ailleurs, pour qu'une politique fiscale à dimension écologique soit efficace, soutiennent la plupart des doctrinaires, il faudrait qu'elle soit basée sur l'incitation. Contrairement aux « taxes à vocation fiscale destinées à accroître les recettes publiques et à redistribuer les sommes prélevées », les taxes incitatives sont celles fixées à des taux élevés, à effet dissuasif, assises sur des assiettes étroites et bien identifiées (activités polluantes) et destinées à inciter à la diminution des pollution à la source.

L'incitation incorpore deux figures : un aspect pénalisant et un volet préventif, le tout sous un sceau interventionniste à savoir l'orientation des comportements des agents économiques par la voie fiscale. On pourrait souligner à titre de modèle la taxe générale sur les activités polluantes¹ (TGAP) en France, qui est un impôt synthétique regroupant depuis 1999 la taxe sur le stockage des déchets ménagers, la taxe sur l'élimination des déchets industriels spéciaux, la taxe d'atténuation des nuisances sonores, la taxe sur la pollution atmosphérique, la taxe sur les huiles de base. En outre, on note l'exploitation d'incitations fiscales de nature à inviter les entreprises à investir dans des équipements de dépollution ou à employer des techniques ou des produits non polluants. Il s'agit des amortissements exceptionnels (des immeubles destinés à l'épuration des eaux industrielles, des immeubles construits en vue de la lutte contre la pollution de l'air, des matériels destinés à lutter contre le bruit, des véhicules fonctionnant au gaz électrique,...) ; de la réduction des valeurs locatives (servant de calcul des impôts locaux pour les installations de dépollution et les matériels destinés à

¹ Cf. Laetitia Grammatico et Ingrid Meca ; « les perspectives de la fiscalité positive de l'eau et de l'air: l'amorce d'une fiscalité écologique » in RJE, n° 1/ 2000, p53 à 62.

lutter contre le bruit), de la possibilité de bénéficier d'un crédit d'impôt pour les dépenses de recherche de produits moins polluants, des subventions, etc.

La mise en œuvre d'une fiscalité verte à la fois incitative et redistributive serait une solution admirable mais elle consisterait à pêcher en eau trouble. En perspective, nous observons que l'évolution de la fiscalité environnementale tend à la substitution des taxes faibles et affectées par celles lourdes et non affectées.

Concernant la nature des impositions, elle dévoile l'hétérogénéité de la fiscalité verte au regard de la définition de l'OCDE : « les impôts, taxes et redevances dont l'assiette est constituée par un polluant, ou plus généralement par un produit ou un service qui détériore l'environnement ou qui se traduit par un prélèvement sur des ressources naturelles renouvelables ou non renouvelables ».

C'est dans cette optique que le professeur Hertzog affirme qu'en matière de fiscalité de l'environnement, « tout le spectre des impositions est représenté » :

- * la fiscalité proprement dite englobant la TOM, la taxe sur les défrichements de bois et forêts, les droits de timbre sur les permis de chasse. Il faut préciser que la taxe d'enlèvement des ordures ménagères s'analyse plutôt comme une redevance pour services rendus en ce qu'elle n'est pas modulable selon les quantités jetées ; de ce fait, elle paraît relever d'une approche fiscalité et environnement, elle est donc « à la limite de la fiscalité de l'environnement » ;
- * la parafiscalité qui est battue en brèche du fait de ses incohérences ;
- * les impositions quasi fiscales - selon l'expression du professeur Paul Amselek - sont assez compliquées (ni tout à fait fiscales ni tout à fait parafiscales) : taxes perçues sur les exploitants d'établissements classés en guise de participation aux frais de contrôle, taxe départementale sur les espaces verts ...

En considérant les choses d'un autre point de vue, nous notons que le terme « redevance » défini conformément à la science économique¹ -et non au droit positif qui le restreint – désigne les perceptions de natures juridiques distinctes comprenant à la fois, impôts, taxes et charges parafiscales. De ce fait, les redevances de pollution correspondent aux « ressources d'une nature spécifique adaptée au caractère particulier des opérations envisagées en raison de leur ampleur ainsi que de l'équilibre à atteindre pour répondre aux exigences d'une distribution satisfaisante en qualité et en quantité tout en assurant aux utilisateurs une équitable répartition des charges qui en résultent² ». Elles ont une dimension préventive en ce qu'elles doivent « à titre principal inciter le pollueur à prendre lui-même au moindre coût les mesures nécessaires pour réduire la pollution dont il est l'auteur » Ce n'est qu'accessoirement, qu'elles peuvent avoir un effet redistributif lequel consiste à faire supporter au pollueur « sa quote - part des dépenses des mesures collectives ».

Il faudrait également souligner le problème des écotaxes qui frappent essentiellement certains produits en raison de leur impact sur l'environnement. Elles symbolisent une fiscalité dissuasive ; selon Jean Philippe Barde, les écotaxes ont un potentiel réel de protection de l'environnement et d'efficacité économique.

En définitive, il faut signaler que les taxations environnementales peuvent être regroupées en trois catégories :

- *les taxes environnementales sur polluant*, noyau dur de la fiscalité environnementale ; elles sont basées sur la quantité émise d'un polluant spécifique ;
- *les taxes environnementales sur produits* qui sont basées sur un produit ou un équipement qui, lors de son utilisation, conduit à une détérioration de l'environnement ;
- *les redevances environnementales* ; elles équivalent à la rémunération d'un service environnemental ; en contrepartie du paiement, l'assujetti reçoit en échange un

¹ Cf. Nicolas de Sadeleer, Les principes du polluer- payeur, de prévention et de précaution/ essai sur la genèse et la portée juridique de quelques principes du droit de l'environnement, Bruylant, AUF, Bruxelles, 1999, p80 et s.

² Conseil d'Etat français, 21 novembre 1973, Société des Papeteries de Gascogne.

service environnemental. On pourrait citer à titre d'exemple, la redevance d'enlèvement des ordures ménagères¹.

La fiscalité écologique, du fait de sa complexité, connaît des problèmes d'adaptation dans les pays occidentaux. Dans le cadre du Sénégal, elle est quasi inexistante du fait qu'elle y a été récemment consacrée. Ce type de fiscalité est ainsi inexploitée par et pour les collectivités de base alors qu'elle pourrait être facteur de changements et constituer un appoint de taille à leur développement : c'est l'objet de notre étude.

CODESRIA - BIBLIOTHEQUE

¹ R. Hertzog souligne que la couverture des charges du service municipal des ordures ménagères se fait par l'impôt (TOM + taxe additionnelle à la Taxe Foncière sur Propriétés Bâties) ou par le biais de redevances.

PARTIE I :

**LA FISCALITE DE L'ENVIRONNEMENT, UN
MECANISME INEXPLOITE POUR LE
DEVELOPPEMENT DES COLLECTIVITES LOCALES.**

Il faut reconnaître qu'au Sénégal, la préservation de l'environnement et des ressources naturelles occupe, depuis quelques années, une place de choix dans les politiques publiques. L'existence de fléaux (désertification, déforestation, pollution) n'est pas le seul mobile de cette prise de conscience des pouvoirs publics.

La législation a également orienté les options en matière environnementale. En effet, le droit à un environnement sain a été consacré par la Constitution sénégalaise notamment en son article 8. De plus, la loi n°2001-01 du 15 Janvier 2001 portant Code de l'Environnement précise en son article premier que la protection de l'environnement et l'amélioration des ressources qu'il offre à la vie humaine sont d'intérêt général.

Par ailleurs, l'emploi de mécanismes singuliers comme la fiscalité verte est assez récente d'où sa timide expérimentation. Toutefois, cette fiscalité particulière fait l'objet d'une inexploitation par et pour les collectivités locales, zones idéales de propulsion du développement endogène.

Après avoir identifié les causes de cette inexploitation de la fiscalité de l'environnement au plan local (chapitre 1), nous en analyserons les répercussions qui sont généralement d'ordre indirect (chapitre 2).

CHAPITRE 1 : LES CAUSES DE L'INEXPLOITATION DE LA FISCALITE VERTE AU PLAN LOCAL

Le Sénégal, comme de nombreux pays en voie de développement, déploie des efforts considérables en matière environnementale grâce à un encadrement juridico - institutionnel adapté aux réalités socio-économiques. Ceci explique les nombreuses réformes intervenues au fil du temps pour que les dispositifs législatifs et réglementaires soient en conformité avec les différentes conventions internationales ratifiées.

Par conséquent, les collectivités décentralisées sont habilitées à gérer des politiques de préservation de l'environnement et des ressources naturelles. Elles œuvrent pour la protection de la nature et luttent contre les diverses formes de nuisances pour assurer aux populations urbaines et rurales la jouissance d'un environnement moins dégradé.

Dans cette optique, il faut dire que l'usage de l'outil fiscal comme moyen de protection de l'environnement a été véritablement introduit au Sénégal en 2001 grâce à la mise en œuvre d'une taxe sur la pollution.

Il existait déjà quelques taxations relatives à l'environnement mais, elles ne pouvaient être assimilées à une fiscalité de l'environnement ; malgré leur connotation écologique, elle n'avait pas pour finalité la préservation des espaces naturels et milieux urbains.

La fiscalité des collectivités locales en présente toujours certains archétypes qui confirment une fois de plus l'inexploitation de la fiscalité verte au niveau local.

Pour mieux éclairer notre lanterne sur ce point, des « justificatifs » institutionnels (section 1) et sociologiques (section 2) peuvent être avancés, d'où l'objet de ce chapitre.

Section 1 : les justificatifs institutionnels.

Les justificatifs institutionnels de l'exploitation de la fiscalité verte par et pour les collectivités de base sont fondamentalement d'ordre juridique (paragraphe 1) et socio – économique (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : des raisons d'ordre juridique.

Il faut souligner de prime abord que notre pays s'est engagé dans une politique interventionniste de protection de l'environnement avec notamment la ratification d'un certain nombre de conventions à dimension internationale dont les lois sur l'environnement¹ qui ont généralement trait à l'atmosphère. Ces dernières renvoient à la convention de Rio² dont l'aboutissement est le protocole de Kyoto³. Il faut impérativement citer dans le même ordre d'idées d'autres types de conventions se rapportant aux domaines suivants : biodiversité, désertification et protection des écosystèmes, déchets et substances dangereux, environnement marin, pollution marine⁴,...

Au niveau national, un corpus juridique a été érigé pour une bonne gestion de l'environnement. Cet arsenal normatif est basé sur un certain nombre de textes législatifs et réglementaires se présentant généralement sous la forme de codes : le code de l'environnement⁵, le code forestier⁶.... La mise en œuvre d'une politique

¹ Lois relatives à la protection juridique des éléments naturels ou artificiels qui conditionnent le cadre de la vie humaine notamment les changements climatiques, la biodiversité et la protection de la nature.

² Elle a été signée lors du Sommet de la Terre en 1992, son aspect contraignant rejoint celui de la convention sur la diversité biologique, adoptée en même temps qu'elle. Il faut ici rappeler que la convention de Rio constitue la convention -cadre des Nations Unies sur les changements climatiques ; elle a été adoptée dans le but de « stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique ».

³ C'est un accord international portant sur la réduction des émissions des principaux gaz à effet de serre (gaz carbonique, méthane, protoxyde d'azote, hydro fluorocarbures,...), adopté lors de la conférence de Kyoto en décembre 1997. Il vise l'adaptation des écosystèmes aux changements climatiques, la protection de la production alimentaire et la poursuite d'un développement économique durable.

⁴ Liste de conventions ratifiées internationales ratifiées par le Sénégal : voir annexes.

⁵ Loi n° 2001-01 du 15 janvier 2001 et son décret d'application n° 2001-282 du 12 avril 2001.

⁶ Loi n° 98-03 du 08 janvier 1998 et décret d'application n° 98-164 du 20 février 1998.

décentralisée par les lois de 1996¹ n'est pas sans incidence sur les activités de préservation de l'environnement. En effet ce dernier constitue l'un des neuf domaines de compétences transférées aux collectivités locales et est consacré par le décret 96-1134 portant application de la loi de transfert de compétences aux régions, communes et communautés rurales, en matière d'environnement et de gestion des ressources naturelles.

Loin de montrer une certaine évanescence des pouvoirs publics, ces dispositifs traduisent une volonté politique de préservation des écosystèmes et d'amélioration du cadre de vie des populations. La réglementation² peut s'avérer efficace, mais elle aboutit à des résultats faibles car il y a souvent un écart étroit entre théorie et pratique, et donc, entre les textes et leur application. A cet égard le volet préventif l'article R72 du décret d'application du code de l'environnement³ est rarement pris en compte par les entreprises polluantes, qui se livrent parfois à des rejets illicites.

La législation sénégalaise témoigne de cet état de fait ; en outre elle affiche la pratique de politiques fiscales éparses liées à l'environnement et fortement centralisées : l'Etat en est le principal animateur et bénéficiaire notamment par le biais du MEPN.

Les différentes taxes établies par le code de l'environnement illustrent de manière flagrante une timide mise en œuvre de taxations environnementales. Les installations classées pour la protection de l'environnement sont assujetties à certains droits et taxes dont le montant est fixé en fonction de la toxicité des matières et produits, de la dégradation occasionnée et de l'importance des installations⁴. La loi n° 2001-01 du 15 janvier 2001 portant code de l'environnement entend par « installations classées », les établissements dont l'activité pourrait entraîner des effets nocifs pour l'environnement : « les usines, ateliers, dépôts, chantiers, carrières et, d'une manière

¹ Lois n° 96-06 portant code des collectivités locales et loi n° 96-07 portant transfert de compétences aux régions, communes et communautés rurales (22 mars 1996).

² On pourrait citer, par exemple pour les pollutions et nuisances, l'édition de normes de rejets (cf. normes sénégalaises NS 05-061 de juillet 2001 relative aux eaux usées et NS 05-062 d'octobre 2003 relative à la pollution atmosphérique).

³ L'article R72 prévoit une mise en œuvre de dispositions utiles par les entreprises en vue d'une réduction ou d'une suppression de leurs émissions polluantes notamment en présence de risques imminents.

⁴ V. article L26-1 du code de l'environnement

générale, les installations industrielles, artisanales ou commerciales exploitées ou détenues par toute personne physique ou morale, publique ou privée, et toutes autres activités qui présentent soit des dangers pour la santé, la sécurité, la salubrité publique, l'agriculture, la nature, l'environnement en général, soit des inconvénients pour la commodité du voisinage ¹».

Ainsi, concernant les taxations² auxquelles sont soumises les établissements classés (droits fixes, taxes superficielles, taxes sur les appareils à pression de vapeur et à pression de gaz), la taxe à la pollution nous paraît être l'imposition la plus pertinente en matière de fiscalité verte eu égard à ses aspects incitatif et punitif.

La taxe à la pollution est une taxe annuelle, déterminée en fonction du degré de pollution ou charge polluante ; celle-ci, retenue comme assiette, constitue la moyenne des résultats des prélèvements effectués lors d'une ou de plusieurs campagnes de mesures. Toutefois, le décret d'application du code de l'environnement distingue trois types de taxes relatives à la pollution :

* la taxe annuelle payée par les industries rejetant des effluents de gaz (pollution de l'air³) ; précisons que la pollution de l'air est exigible pour toute installation stationnaire ou mobile et tout véhicule rejetant des polluants atmosphériques dépassant la norme⁴,

* la taxe payée par les sources d'émission sonore (pollution sonore⁵),

* la taxation relative à la pollution des eaux et portant sur les rejets d'effluents⁶ ; en effet l'article 9 de l'arrêté interministériel fixant les conditions de rejet des eaux usées (NS 05- 061) dispose qu'une «redevance annuelle est exigible pour toute installation rejetant des effluents dans un milieu naturel pourvu ou non de station d'épuration. Elle est fixée à 180 F CFA par kg de charge polluante ».

¹ Précisons à cet égard que le décret n° 96- 1134 du 27 décembre 1996 portant application de la loi portant transfert de compétences aux collectivités locales en matière environnementale et gestion des ressources naturelles définit sommairement l'installation classée en son article 2 (paragraphe 15) : une installation à caractère dangereux, insalubre et incommode.

² Cf. annexe n° 3 /Ces différentes taxes servent à l'alimentation du fonds national pour la protection de l'environnement.

³ Titre V du décret n°2001-282 portant application du code de l'environnement (rapport de présentation)

⁴ V. article 12 de l'arrêté interministériel fixant les conditions d'application de la norme NS 05-062 sur la pollution atmosphérique.

⁵ Titre VI du décret précité.

⁶ V art R54 du décret précité.

L'argent recueilli est versé dans les caisses du Trésor et une partie sert à la réalisation d'actions concrètes contribuant aux politiques de lutte contre les pollutions et nuisances, aux politiques de protection des ressources de l'environnement.

Cependant, la taxe à la pollution n'est pratiquement pas perçue¹. Les pouvoirs publics, hormis le prélèvement des autres taxes sur les établissements classés, préfèrent négocier avec les pollueurs pour qu'ils s'investissent dans la protection de l'environnement (utilisation d'équipements moins polluants pour les industriels, actions de sensibilisation,...). Ce système de négociation est néanmoins infructueux ; ce qui met en exergue, une fois encore, les défaillances de notre système juridique dans la mesure où la taxe à la pollution qui est une taxation annuelle est exceptionnellement recouvrée et les industries en sont les principales redevables.

Par ailleurs, l'absence d'une fiscalité environnementale homogénéisée et performante est à l'origine de l'application de politiques fiscales sectorielles notamment avec l'existence d'une fiscalité forestière et de certaines taxations locales, ayant des rapports étroits avec l'environnement².

En ce qui concerne la fiscalité forestière³, elle se présente en tant qu'instrument de la politique forestière globale, « laquelle vise à concilier les objectifs économiques, sociaux et environnementaux ». Le code forestier précise en son article L3 que « l'exploitation commerciale de toute ressource forestière du domaine forestier national est assujettie au paiement de taxes et redevances dans des conditions et formes définies par décret ». Parmi ces différentes taxations⁴, on pourrait citer en guise d'exemples: la redevance annuelle concernant la carte professionnelle

¹ Parmi les rares cas de perception de la taxe à la pollution, nous devons préciser qu'elle a été appliquée à la CSS (compagnie sucrière sénégalaise) en 2003 en raison d'une pollution massive (source : IREF de Saint - Louis).

² Exclusion de la fiscalité foncière qui est sans portée décisive sur les questions environnementales au Sénégal même si, selon certains doctrinaires, « le foncier ne peut plus se définir uniquement en termes de règles afférentes aux ressources renouvelables ou de construction d'espaces, mais doit intégrer une dimension environnementale » (Dr. Olivier Barrière, juriste environnementaliste et anthropologue du droit, Vers la définition d'un nouveau droit de l'environnement africain, IRD)

³ Cf. Etude sur la fiscalité forestière, rapport de mission, DEFCCS- ACDI, groupement TECSULT, mars 2004 / V. aussi Coumba Ndoffène Diouf, examen de la fiscalité forestière au Sénégal - rapport général, MEPN, DEFCCS, Dakar, octobre 2004.

⁴ Les taxes et redevances en matière d'exploitation forestières sont fixés dans le décret n° 2001-217 du 3 mars 2001 abrogeant toutes dispositions contraires, notamment l'article 3 du décret n° 96-572 du 9 juillet 1996.

d'exploitant forestier, la taxe de reboisement pour l'exploitation des carrières (100 000 FCFA/an), la taxe d'occupation temporaire du domaine forestier.

Il est important de préciser que le régime fiscal forestier du Sénégal est actuellement partagé entre trois principaux domaines d'activités : l'exploitation forestière qui génère des taxes et redevances sur les produits forestiers ligneux ou non ligneux récoltés ou transformés ; la chasse (divers permis et taxes d'abattage) ; le tourisme de vision dans les parcs nationaux et les réserves spéciales (permis de séjour).

On note une centralisation de la politique fiscale forestière avec l'intervention, d'une part, de l'administration forestière en ce qui concerne l'évaluation et la perception des taxations ; et d'autre part, de l'administration des finances qui intervient à différents niveaux : elle participe à l'évaluation des taxes et redevances, perçoit et centralise les versements des caisses intermédiaires de recettes par le Service du Trésor, applique des taxes indirectes sur les produits et / ou exploitants forestiers par le truchement du Service des Impôts et Domaines.

Néanmoins, on ne devrait pas surestimer la portée de la fiscalité forestière et sa contribution à la résolution des problèmes inhérents à la gestion de l'environnement et des ressources naturelles.

En outre, il faut souligner que la fiscalité minière n'a aucune incidence directe en matière environnementale¹, même si la loi n° 2003-36 du 24 novembre 2003 portant Code minier est soucieuse des problèmes d'environnement et de réhabilitation des mines et carrières (obligation d'une étude préalable d'impact environnemental, l'instauration d'un fonds de réhabilitation des sites miniers).

Par ailleurs, au niveau local, il faut rappeler que certaines taxes² se rapportant à l'environnement ont essentiellement pour but l'acquisition de recettes. C'est le cas notamment de la TOM, de la taxe de déversement à l'égout, de la taxe de balayage, de la taxe sur la publicité.

¹Possibilité d'incidences indirectes en matière de protection de la nature et de gestion des ressources naturelles: l'article 58 du code minier précise que le titulaire de permis de recherche de substances minérales bénéficie pendant toute la durée de validité dudit permis de recherche et de ses renouvellements, dans le cadre de ses opérations de recherche, d'un régime d'exonération totale d'impôts, et de taxes de toute nature.

² V. article 250 du code des collectivités locales.

En définitive, la formule suivante est une parfaite illustration de notre cadre juridique : « l'arsenal juridique pêche par son caractère général, par la pléthore des textes et l'absence d'un corpus fédérateur pour les intégrer et les mettre en cohérence ». Des causes d'ordre politico – économique sont également à l'origine de l'inexploitation d'une fiscalité de l'environnement au profit des collectivités locales.

Paragraphe 2 : des raisons d'ordre politico-économique.

Le XXI siècle voit le libéralisme économique s'accroître avec notamment les lois du marché qui sont, de jour en jour, favorables à l'investissement. La recherche du profit, de la croissance économique voire d'un certain bien être par l'homme est dans la plupart des cas préjudiciable pour le milieu naturel et, implicitement, pour ses semblables dans la mesure où « chacun a droit à un environnement sain ». En effet, la dégradation des écosystèmes est tributaire du phénomène d'industrialisation, source principale du « global change ».

De ce fait, l'heure est à la mondialisation de l'économie et des marchés. Le Sénégal, comme beaucoup de pays en voie de développement, n'échappe pas à ce bouleversement.

La majeure partie des opérations menées par les pouvoirs publics est d'ordre économique même si le discours politique¹ privilégie l'aspect social. A cet égard, deux exemples précis peuvent être pris en compte.

¹ Déclaration de politique générale de monsieur le premier ministre Macky Sall du 20 Octobre 2004 : le projet de loi de finances 2005 annonce une rupture car « la moitié des ressources de fonctionnement est affectée à l'éducation, à la santé et à l'environnement... 45% des ressources internes d'investissement allouées aux infrastructures et à l'agriculture » (cf. [www. gov. sn](http://www.gouv.sn)).

-- Par rapport à la fiscalité en général, on note l'existence de nouvelles mesures fiscales en faveur des entreprises. Le taux de l'impôt sur les sociétés¹, par exemple, va connaître une baisse de 8 % à partir de l'exercice budgétaire 2006 car passant de 33% à 25 %. Les dites mesures ont été prises conformément à la « politique de croissance accélérée » du gouvernement dans le but de promouvoir l'investissement, la compétitivité et l'autofinancement des entreprises, voire leur rendement.

La fiscalité pesant sur les secteurs productifs notamment les entreprises pourrait être qualifiée de lourde aussi bien pour les impôts directs (impôt sur les sociétés, impôt à la charge des employeurs, impôts sur le revenu des valeurs mobilières, contribution au foncier bâti, celle à la patente,...) que pour les impôts indirects (TVA ; taxes spécifiques : sur l'alcool, le tabac ;...). Toutefois, il est important de préciser qu'une politique fiscale renvoie à un instrument de gestion économique en ce sens que les impôts sont d'un réel apport en ce qui concerne le budget de l'Etat.

Ainsi la prochaine réforme fiscale entraînera un manque à gagner de 15 milliards de francs CFA, ce qui pousse monsieur Ousmane Sané² à qualifier la baisse de l'impôt sur les sociétés de mesure contestable. A cet égard, il souligne que : « la véritable promotion de l'investissement est celle qui est en phase avec les préoccupations entrant dans la satisfaction de la demande sociale ».

Vu sous un angle différent, nous concevons que ces faveurs fiscales au profit des entreprises pouvaient être bénéfiques à la préservation de l'environnement notamment au niveau des collectivités locales car une partie du produit fiscal pouvait s'adjoindre au transfert de moyens (fonds de dotation).

-- Par ailleurs, les dispositions fiscales pouvant être rangées dans la catégorie environnement du fait qu'elles peuvent, indirectement, avoir des effets positifs sur les

¹ Signalons à cet égard, qu'il y avait déjà eu une baisse de taux dudit impôt qui était passé de 35% à 33% (cf. exposé des motifs de la loi n° 2004-12 du 6 février 2004 modifiant certaines dispositions du code général des impôts, journal officiel du 23 février 2004).

² M. Sané est économiste financier, consultant international en politiques économiques post-conflit (cf. le journal de l'économie du 4 juillet 2005).

milieux, contribuent dans une certaine mesure à une action de « protectionnisme ». En effet si l'on se pose la question à savoir : quelle est la motivation qu'il y a derrière chaque taxe ? On se rend compte que la majeure partie, pour ne pas dire l'ensemble des taxations liées à l'environnement renferme des préoccupations d'ordre économique et non environnemental ; l'erreur à ne pas faire est de les identifier à une fiscalité écologique.

Concernant les impôts d'Etat, quelques dispositions fiscales peuvent être citées à titre d'exemples :

* la taxe sur les produits pétroliers¹ et l'exemption de l'activité agricole à la TVA sont loin d'incarner des mesures dissuasives pour la protection des écosystèmes.

* La taxe annuelle sur les véhicules à moteur – bénéficiant pour partie aux collectivités locales – de même que la taxe spéciale sur les voitures particulières des personnes morales n'ont aucune portée incitative et / ou redistributive concernant la lutte contre la pollution de l'air.

* L'ancienne PROM², supprimée avec la réforme fiscale de 2004³, répondait au souci d'allègement des entreprises dans le remplacement de leurs équipements vétustes : « permettre à ces entreprises de constituer, en franchise d'impôt, en période de hausse des cours, des disponibilités suffisantes en vue d'assurer le renouvellement de leur matériel et de leur outillage au moment où ils se trouvent usés⁴ ». Cette faveur fiscale n'entre pas dans le cadre de la lutte contre la pollution pour la simple raison qu'une machine neuve peut être plus polluante qu'un matériel usagé.

Ces différentes impositions n'ont pas pour objectif la préservation de l'environnement. La seule disposition fiscale qui paraissait à première vue pertinente est celle de la réduction d'impôts sur les bénéfices industriels et commerciaux, sur les

¹ V. articles 379 à 382 du CGI.

² Provision pour le renouvellement de l'outillage et du matériel.

³ Loi n° 2004-12 précitée.

⁴ Cf. exposé des motifs de la loi n° 78-13 du 29 janvier 1978 abrogeant et remplaçant le 4^o du paragraphe 3 de l'article 7 du CGI, autorisant les entreprises à constituer des provisions pour le renouvellement de l'outillage et du matériel et complétant le livre premier dudit code ; journal officiel du 25 février 1978.

bénéfices des professions non commerciales et sur les bénéfices de l'exploitation agricole pour investissement dans le domaine de l'utilisation de l'énergie solaire et éolienne¹. En outre, on note que les personnes morales ne sont plus bénéficiaires de cette faveur fiscale et ceci, depuis la réforme de 2004. Etant donné que les entreprises industrielles sont des personnes morales et de grands pollueurs, cette disposition va à l'encontre de la conception protectrice des milieux urbains et des espaces naturels.

Cette mesure fiscale dès sa création n'avait pas pour objet la protection de l'environnement, elle constituait une sorte de pirouette pour faire face à la crise d'énergie à laquelle était confrontée le Sénégal comme de nombreux pays suite au second choc pétrolier (1979-1980). Ainsi, nous pouvions noter dans l'exposé des motifs de la loi n° 81-22 du 25 juin 1981, instituant des avantages fiscaux pour investissement dans le domaine de l'utilisation de l'énergie solaire éolienne et complétant le code général des impôts² : « ...proposer des mesures qui sont de nature à contribuer à la solution du problème de l'énergie dans notre pays...Le gouvernement est décidé à faire les sacrifices nécessaires pour permettre la percée de l'énergie solaire ou éolienne ».

La fiscalité locale s'insère, à quelques différences près, dans la même logique. En effet, les taxes locales telles que la TOM, la taxe de déversement à l'égout, la taxe de balayage, la taxe sur la publicité (consacrées par le code des collectivités locales notamment, en son article 250) ont pour finalité principale le fait qu'elles soient pourvoyeuses de recettes. Leur incorporation à une fiscalité écologique est inconcevable et cela pour diverses raisons : leur aspect environnementaliste est peu énergique ; elles sont ajoutées aux autres recettes locales et affectées à l'ensemble des dépenses de la collectivité locale ; leur taux symbolique ne laisse pas envisager une dimension incitative pour la protection de l'environnement.

¹ Cf. articles 180 à 183 du code général des impôts, modifiés par la loi n° 2004-12 du 06 février 2004.

² V. journal officiel du 10 octobre 1981, p922-923.

Ces différentes considérations politico-économiques traduisent le fait que la fiscalité de l'environnement est quasi inexistante au Sénégal. Une autre dimension des causes de l'inexploitation de la fiscalité verte mérite toutefois d'être analysé à savoir les justificatifs sociologiques ; c'est l'objet du paragraphe suivant.

Section 2 : les justificatifs sociologiques.

Les justificatifs sociologiques dévoilent l'existence de soubassements psycho - sociaux (paragraphe 1) et de soubassements matériels (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : des soubassements psycho – sociaux.

Par soubassements psycho - sociaux, nous allons essayer de mettre en évidence les facteurs sociaux qui pourraient avoir, directement ou indirectement, un lien avec l'inexploitation d'une fiscalité verte au plan local. Nous essayerons de compléter notre argumentation en insistant sur les aspects relationnels, psychologiques. Au sujet de la démarche à adopter, il faut signaler que l'intérêt que nous portons au contribuable n'occultera pas une approche sur la passivité des pouvoirs publics.

Le paiement de l'impôt est le fait du contribuable qui peut être soit une personne physique soit une personne morale : il emporte de ce fait une socialisation¹ de l'individu d'où le principe sacro-saint du consentement à l'impôt. De plus il faut préciser que l'individu paie l'impôt et en constitue la finalité dans la mesure où les retombées de son acte permettent aux pouvoirs publics d'œuvrer pour son bien être en essayant de lui assurer des conditions de vie tout au moins acceptables. Cette

¹ La socialisation de l'individu ne signifie pas pour autant qu l'individu chercherait à s'intégrer dans la société ce serait selon le professeur Yvonne Castellan¹ une contre vérité psychologique.

remarque nous fait penser à la démonstration du psychanalyste Erich Fromm qui soutient l'importance de la place de l'individu et de son statut dans l'appareil de production de son groupe: «... quelle motivation peut pousser l'homme à exercer son activité dans le cadre d'une configuration aux contours nets qui limitent sa liberté ? Les intérêts personnels par exemple ... ».

Cependant le paiement de l'impôt au Sénégal continue, de nos jours, à être objet de difficultés malgré les efforts faits : système déclaratif, réformes fiscales, mise au point d'impôts synthétiques¹, etc.

En effet, la procédure d'imposition est confrontée à une panoplie d'obstacles qui ont pour noms : forte pression fiscale, fraudes et évasions fiscale, une certaine faiblesse du potentiel fiscal, ignorance des populations surtout celles rurales, de leur obligation à contribution.

On devrait également y ajouter deux faits importants qui correspondent à des facteurs tout aussi dramatiques pouvant expliquer le non paiement de l'impôt.

D'une part, il convient d'indiquer la persistance d'une mauvaise culture de l'impôt par une tranche non moins importante de la population qui y voit toujours un aspect colonial voire de domination ; de ce fait nous pouvons nous aventurer à augurer que pour ces citoyens l'imposition est toujours synonyme de servitude, d'exploitation.

Il faut évoquer, d'autre part, l'existence d'une certaine révolte fiscale - insubordination - qui toutefois ne saurait être regardée comme une résistance collective à l'impôt qui est d'une ampleur considérable (opposition concertée, grève fiscale). Affirmer que « les gens ne paient pas l'impôt » n'est pas une déduction exagérée dans la mesure où il existe bon nombre de désobéissances clairsemées notamment en milieu rural². En effet les populations rurales tiennent le discours suivant, gage de leur ignorance ou mauvaise compréhension de leur obligation à

¹ C'est le cas de la contribution globale unique instaurée avec la réforme de 2004.

² Les difficultés de recouvrement de la taxe rurale en sont une parfaite illustration.

contribution : « pourquoi paierons – nous l'impôt alors qu'avec les élus nous n'avons rien vu de concret ¹? » Rappelons à cet égard que l'élu local n'a pas de pouvoir fiscal vu que les impôts sont du ressort de la loi.

Ces diverses contrariétés témoignent du comportement négativiste de certains citoyens en raison de la culture d'une « mentalité » voire d'un esprit atrabilaire. Nous pouvons signaler à titre de précision que les mentalités « constituent l'ensemble des croyances, des habitudes d'esprit et des dispositions psychologiques qui commandent la pensée d'une collectivité comme à chaque membre de cette collectivité ²».

Dans cette perspective, nous pressentons que la mise en œuvre d'une fiscalité verte au plan local et à la charge des contribuables – particulièrement les personnes physiques - risquerait d'aggraver la situation alarmante qui existe déjà. Il faut dire que la pauvreté sévit dans notre pays où près de 65 % de la population se situent en dessous du seuil de pauvreté³.

Néanmoins, la prémonition « trop d'impôts, tue l'impôt » ne doit pas contrecarrer la mise en œuvre d'une fiscalité de l'environnement au regard du cercle vicieux pauvreté – détérioration de l'environnement dans la mesure où le dénuement de certaines couches sociales (revenus faibles) est l'une des principales causes de dégradation de l'environnement (exemple de la déforestation).

En outre, on note la méconnaissance de la fiscalité verte par les populations mais aussi par une fraction des pouvoirs publics. L'établissement d'une taxe sur la pollution n'arrange guère les choses. Il faut dire qu'elle est difficilement recouvrée du fait de sa technicité mais aussi de l'implication récente des populations en matière d'environnement.

¹ Cf. Moussa Zaki, « finances locales et aménagement du territoire », Les cahiers de Girardel ; n° 1, novembre 2003, p 91 à 109.

² V. Mamadou Lamine Diallo, « le développement : une question de mentalités », Penser le développement ; séminaire tenu à Dakar du 30 octobre au 1 novembre 1997, UCAD - Goethe Institut.

³ En 1994, la première enquête budget – consommation (ESAM-I) montre que 57,9% des ménages se situent en dessous du seuil de pauvreté soit 65% de la population (puis léger recul avec 53,9% avec ESAM –II)

Dans un souci de continuité et d'efficacité, les taxes environnementales devraient faire l'objet d'une vulgarisation auprès de toutes les couches sociales préalablement à leur pratique. De plus, une distinction nette doit être faite entre les redevables et plus exactement entre les citoyens et les entreprises polluantes, ces dernières doivent assumer la lourdeur de leurs actes. Cette différenciation n'entache en rien le principe constitutionnel de l'égalité¹ qui est capitale en droit fiscal ; on remarque la consécration de l'égalité fiscale (ou égalité devant l'impôt) qui traduit la règle essentielle d'égalité devant les charges fiscales. En effet cette règle expose de manière objective que tous les contribuables se trouvant dans la même situation définie par la loi fiscale doivent être soumis au même régime fiscal. Autrement dit, à situations semblables, il est fait application de solutions semblables. En définitive, tous les contribuables ne sont pas traités de la même manière.

Après l'étude des soubassements psycho - sociaux, il convient maintenant d'analyser les fondements matériels.

Paragraphe 2 : des soubassements matériels.

Au regard du code des collectivités locales, le transfert de compétences aux collectivités décentralisées doit obligatoirement s'accompagner de celui concomitant de l'Etat de ressources et moyens nécessaires à leur exercice². La gestion de l'environnement et des ressources naturelles n'échappe pas à la règle. Toutefois des difficultés subsistent dans la mesure où les collectivités locales n'ont pas les moyens de leurs politiques.

Dans cette optique, le système décentralisé sénégalais connaît bon nombre de dysfonctionnements dans la mesure où les pouvoirs publics locaux sont confrontés à de nombreux problèmes d'ordre financier, humain, logistique. De ce fait, la fiscalité de

¹ L'égalité est une « base des libertés » voire une des bases essentielles des régimes démocratiques ; elle a valeur constitutionnelle (principe général de droit).

² Cf. article 5 - paragraphe 2 de la loi n° 96 -06 du 22 mars 1996 portant code des collectivités locales.

l'environnement en tant que mécanisme complexe ne pourrait se heurter qu'à un mur d'adversités.

* En ce qui concerne le volet financier, les budgets des régions, communes et communautés rurales sont dans l'ensemble insuffisants pour faire face aux nombreuses responsabilités de ces collectivités. En conséquence, les financements mis en œuvre directement et indirectement par les collectivités locales notamment en 2002 - au plus fort de l'aide publique au développement à destination des collectivités locales - sont constituées à 35% de ressources propres, à près de 20% de transferts de l'Etat et à 40% d'aide extérieure. Cette faiblesse des initiatives locales en matière financière se répercute inévitablement en matière d'environnement et de gestion des ressources naturelles.

Il faut signaler que les carences afférentes aux finances locales découlent pour la plupart de l'insuffisance des dotations de l'Etat au profit des collectivités de base de même que l'incapacité financière de ces dernières (fiscalité locale). En effet, l'apport du fonds de dotation de la décentralisation reste déficient même si on note une réelle évolution : il est passé 5 milliards en 1996 à 11 milliards en 2003, soit une augmentation de près de 40% depuis 2002 ¹. Un autre fait majeur subsiste à savoir l'absence de critères rationnels de répartition qui constitue une autre limite de taille.

Par ailleurs, la gestion de l'environnement et des ressources naturelles fait partie des préoccupations majeures des élus locaux. Néanmoins, sa position dans les politiques et actions locales de développement est faible et varie suivant les collectivités territoriales. L'absence de ressources propres des régions de même que la dénuement des communautés rurales² ne fait qu'amplifier le drame existant : « une décentralisation sous perfusion ». A titre d'illustration, on note que la commune de

¹ Source : plan d'action décentralisation 2003- 2005, 74p.

² Dans la pratique, on note la faible importance accordée aux communautés rurales : on fait souvent référence à ces dernières en matière de gestion foncière à savoir l'affectation et la désaffectation des terres du domaine nationale.

Saint- louis a alloué une centaine de millions à sa seule rubrique de nettoyage de la ville alors que le conseil régional a accredité, pour l'année 2005, un montant de 3 millions de francs à l'environnement.

Ainsi, l'impécuniosité des collectivités décentralisées alourdit la tâche des autorités locales qui sont chargés de la mise en œuvre des politiques de développement local.

* Mis à part les problèmes financiers, les collectivités de base connaissent une déficience quantitative et qualitative de leurs moyens humains. En somme, elles ne disposent pas d'une administration locale performante. En effet, la « fonction publique locale » souffre d'un manque de personnel qualifié. De plus, on note le caractère assez réduit des effectifs de l'administration locale. Cette situation quelque peu alarmante produit une influence néfaste sur la gestion de l'environnement et des ressources naturelles avec la rare présence de professionnels chevronnés au niveau du personnel local (pas plus de 2 personnes pour les communes et régions de Saint – louis et Ziguinchor).

Dans le but d'amoinrir ces lacunes liées à l'impéritie des agents locaux, les collectivités locales ont recours à l'assistance technique des agences régionales de développement (ARD¹) et des services déconcentrés de l'Etat tels que l'IREF. Elles peuvent aussi passer des conventions de mise à disposition pour bénéficier de l'aide matérielle des services étatiques compétents.

* En ce qui concerne le volet matériel et logistique, les autorités locales se heurtent à un manque total de dispositifs appropriés à la protection de l'environnement et des ressources naturelle, d'où l'intervention salutaire de l'Etat.

¹ Elles ont été instituées par le décret n° 98 – 399 du 5 mai 1999 avec comme finalité l'apport aux collectivités locales d'une assistance gratuite dans tous les domaines d'activités liés au développement.

La multiplicité et la variété des causes de l'inexploitation de la fiscalité verte au plan local montre qu'elle est difficilement applicable vu son état complexe. Ceci implique bon nombre de répercussions dans la gestion des affaires locales, ce qui sera analysé dans le chapitre suivant.

CODESRIA - BIBLIOTHEQUE

CHAPITRE 2 : LES CONTRECOUPS DE L'INEXPLOITATION DE LA FISCALITE VERTE.

Il faut entendre par «contrecoups», les conséquences d'ordre indirect occasionnées par l'absence d'une fiscalité verte au plan local.

En effet, la décentralisation a entraîné au profit des collectivités de base des attributions en matière d'environnement et de gestion des ressources naturelles. Toutefois, des défaillances subsistent, elles sont dans la plupart des cas liées à l'insuffisance du transfert de moyens qui s'adjoint naturellement au transfert de compétences.

Ces dysfonctionnements sont perceptibles aussi bien dans la gestion des questions environnementales que dans l'aptitude financière des collectivités locales notamment dans le recouvrement des taxes locales à volet environnemental. Ce qui démontre une fois de plus que l'instauration d'une fiscalité verte au plan local pourrait être facteur d'opportunités car leur permettant d'assurer dans les meilleures conditions possibles leurs attributions en matière environnementale.

Il ne faudrait pas omettre l'emploi de procédés originaux – utiles mais insuffisants - par les collectivités locales dans le but de mieux préserver les milieux et ressources naturelles.

Ainsi, nous analyserons un certain nombre d'insuffisances caractéristiques de la décentralisation (section 1). Puis nous aborderons l'utilisation par les collectivités décentralisées d'autres procédés de préservation (section 2).

Section 1 : les insuffisances caractéristiques de la décentralisation.

En premier lieu, nous essayerons d'apporter des éléments de réponse en ce qui concerne les embûches relatives au transfert de compétences en matière environnementale (paragraphe 1). Nous nous intéresserons, en second lieu, aux nombreuses défaillances de la fiscalité des collectivités locales en rapport avec l'environnement (paragraphe 2); inutile de préciser dans cette analyse que nous insisterons beaucoup sur l'aspect financier en général et sur celui fiscal en particulier.

Paragraphe 1 : des embûches du transfert de compétences en matière environnementale.

Le système de décentralisation prône le partage du pouvoir d'administration entre l'Etat et les collectivités de base pour une meilleure prise en compte des réalités locales et des besoins des populations, un désengorgement des administrations centrales dans un souci de bonne gouvernance. De ce fait, l'instauration d'une démocratie de proximité ne pourrait se réaliser qu'avec le transfert d'un certain nombre de compétences étatiques aux collectivités décentralisées avec pour finalité la consécration d'une réelle autonomie matérialisée par le principe de la libre administration.

Au regard des compétences octroyées, celle en matière d'environnement et de gestion des ressources naturelles y occupe une place de choix à cause des enjeux considérables qu'elle suscite; d'où les consécutions textuelles avec la loi 96 -07 portant transfert de compétences et le décret 96 -1134 spécialisant les collectivités locales dans leurs attributions environnementales.

Toutefois, il faut préciser que de nombreux obstacles en limitent la portée. Ce sont essentiellement le manque de formation des élus locaux, la main mise de l'Etat avec une intervention non moins importante des services déconcentrés¹ (les services

¹ Les compétences en matière d'environnement sont transférées dans les textes mais la pratique emporte plusieurs limites au principe car les élus locaux n'ont pas une grande maîtrise de leurs attributions.

régionaux des Eaux et Forêts par exemple), les insuffisances de financement des politiques environnementales (manque de moyens notamment financiers). L'affirmation de l'économiste Piveteau canalise de manière pertinente ces déficiences en ce sens qu'il soutient, et cela dans un cadre général, que l'examen de la situation au Sénégal souligne les enjeux et difficultés d'une maîtrise décentralisée des actions publiques et des programmes de développement¹.

Dans cette optique, nous pouvons nous aventurer à soutenir que les obstacles au principe de libre administration des collectivités locales proviennent principalement de limitations de leur autonomie financière. Cela se traduit généralement par la modicité des recettes budgétaires affectées à la gestion de l'environnement et des ressources naturelles et qui de ce fait, ne parviennent pas à couvrir de manière satisfaisante les frais des différentes politiques malgré l'appui d'organismes étrangers par le biais de la coopération décentralisée.

Vu sous un autre angle, cet état de fait compromet conséquemment les initiatives locales de gestion de l'environnement et des ressources naturelles vu que le pouvoir de décision en matière d'investissement dépend aussi des capacités financières des collectivités locales (fiscalité propre, fonds d'équipement des collectivités locales – sous forme de fonds de concours – fonds de dotation).

Pour faire face à ces incapacités financières, la réglementation nationale prévoit des recettes additionnelles à volet environnemental. En effet, l'article R 64 du code forestier – partie réglementaire² - prévoit une répartition des recettes contentieuses (amendes, confiscations) entre les agents des Eaux et Forêts (30%) et la collectivité locale dans laquelle l'infraction a été commise (70%) ou l'Etat s'il s'agit d'une infraction dans le domaine forestier national : ceci est rarement respecté. Ce qui traduit une nouvelle fois le déphasage entre textes et pratique qui est perceptible à différents niveaux.

¹ Cf. Alain Piveteau, « décentralisation et développement local au Sénégal – chronique d'un couple hypothétique » in Décentralisation et développement local : un lien à repenser ; Revue Tiers Monde, n° 181, janv. – mars 2005, p71 à 93.

² Cf. décret n° 98 -164 du 20 février 1998 portant code forestier (décret d'application de la loi n° 98 -03 du 08 janvier 1998).

En conséquence, ce serait instructif de rappeler que les subventions¹ allouées aux collectivités décentralisées qui ne devaient pas dépasser 20% du fonds forestier national n'ont jamais fait l'objet d'une application jusqu'à leur suppression.

En effet le code forestier prévoit l'existence d'un fonds forestier national alimenté par une partie des recettes domaniales - produit des taxes, redevances, adjudication, recettes des licences et permis - en plus des subventions, dons et concours financiers. Versé dans un compte spécial du Trésor, ce fonds était destiné à financer diverses activités forestières supervisées par le DEFCCS : protection, conservation, aménagement, infrastructures, équipements. Il a été opérationnel jusqu'en 2000, avec des approvisionnements ayant culminé 700 millions de FCFA. A partir de 2001, suite à l'abolition des comptes spéciaux du trésor, en vertu des principes de l'unité de caisse, le fonds forestier national a cessé d'exister en tant que tel (les montants qui y étaient versés ont été portés au budget général suivant une codification imposée par l'UEMOA²).

Par ailleurs, il faut souligner, eu égard aux dispositions du code minier, l'existence d'un fonds de péréquation et d'appui au profit des collectivités locales dans le but de leur faire bénéficier des retombées financières de l'exploitation des ressources du sous-sol³; toutefois l'effectivité de ce fonds n'est que textuelle.

La prise en compte de toutes ses imperfections relatives aux embûches du transfert de compétences en matière environnementale confine – selon l'expression d'Alain Piveteau - la décentralisation à « une forme masquée de l'ajustement ». Après l'exposé de ces déficiences financières d'ordre général, il serait utile d'analyser celles particulières de la fiscalité locale : c'est l'objet du paragraphe suivant.

¹ Cf. art R34 et suivant du code forestier (partie réglementaire).

² Union Economique et Monétaire Ouest Africaine.

³ Cf. article 55 de la loi n° 2003 -36 du 24 novembre 2003 portant code minier.

Paragraphe 2 : des défaillances de la fiscalité des collectivités locales.

Il faut reconnaître le fait que la fiscalité a tendance à méconnaître les intérêts de l'environnement de manière générale; et celle locale ne fait pas exception. En effet, les ressources fiscales ne sont guère adaptées aux besoins de la protection de la nature et de gestion des ressources naturelles.

Les taxations locales à volet environnemental se présentent souvent comme des contreparties pour services rendus ; elles n'ont guère d'effet incitatif et ne servent à la gestion de l'environnement et des ressources naturelles. Comme la plupart des impôts locaux, elles connaissent des problèmes de recouvrement produisant ainsi une faible rentabilité parfois préjudiciable pour la collectivité locale¹. Par exemple, la commune de Saint – louis investit plus qu'elle ne recouvre en matière d'enlèvement des ordures ménagères - pour la TOM, environ 9 millions recouverts sur 26 millions de prévisionnel en 2004 - alors que dans la commune de Ziguinchor certaines taxes ne sont pas recouvrées (ex : taxe de déversement à l'égout², taxe sur la publicité). En outre, la fiscalité locale ignore le volet assainissement (inapplication de la taxe correspondante) qui constitue l'un des problèmes majeurs au niveau communal malgré les efforts produits par l'ONAS³ (office national de l'assainissement du Sénégal).

Les nombreuses réformes fiscales dont celle récente de 2004⁴ n'ont eu aucune incidence en matière d'environnement et de gestion des ressources naturelles. Des innovations ont toutefois été apportées en ce qui concerne la TOM dont le taux est passé à 3,6% pour les communes de la région de Dakar et à 3% pour les autres communes⁵. Cette réaction surprenante du législateur est une réponse aux énormes difficultés de recouvrement de cette taxe. A cet égard, une étude de l'agence canadienne de développement international (ACDI) montre qu'en 1996, près de 10%

¹ V. Jean Koné, « la réforme des impôts locaux face aux contraintes fiscales des finances locales sénégalaises, mémoire de DEA, 2004, UGB-SL.

² A cet égard, il est important de préciser que la taxe de déversement à l'égout n'est pas recouvrée sur l'ensemble du territoire (inapplication)

³ L'ONAS est un établissement public à caractère industriel et commercial chargé de l'assainissement (eaux usées, eaux pluviales).

⁴ Loi n° 2004 – 12 du 6 février 2004 modifiant certaines dispositions du Code général des impôts ; JO du 23 février 2004, p290 et s.

⁵ Avant la réforme, le taux était de 6% pour les communes de Dakar et 5% pour les autres.

des contribuables ne s'acquittent pas de leurs obligations. Nous notons dans cette démarche du législateur, une ambition d'amélioration de la santé financière des collectivités locales qui malheureusement, ne saurait se refléter sur le plan environnemental.

Il faut toutefois reconnaître que le recouvrement des taxations à volet environnemental est assez stable voire même croissant. Nous pouvons citer l'exemple de la région de Dakar¹ :

- pour la TOM, elle est passée de 944.137.674 FCFA (en 2003) à 995.423.556 FCFA (le 30 novembre 2005) avec une baisse en 2004 (elle était de 773.357.382 FCFA) ;
- pour la taxe sur la publicité, son montant, assez faible en 2003 (283.619.630 FCFA), a connu une réelle ascension en 2004 (624.496.359 FCFA) jusqu'à atteindre 945.737.622 FCFA en novembre 2005.

En définitive, il faut retenir que le recouvrement de ces taxes locales se heurte à certaines limitations liées à l'assiette (contestations), au comportement du contribuable (manque de sens civique), aux dysfonctionnements administratifs (adresses imprécises, erreurs sur la personne du redevable, service mal assuré du fait d'un manque de moyens humains et logistiques).

Aux problèmes de recouvrement, il faut ajouter l'absence de pouvoirs fiscaux des autorités locales qui n'ont pas la compétence de mettre sur pied leur propres impôts et taxes et d'en déterminer le taux. A cet égard, il est capital de rappeler que l'impôt est du domaine de la loi. De plus, la fiscalité locale est administrée par les services de l'Etat au profit des collectivités locales. La fixation de l'assiette est ainsi opérée par les services des impôts suivant des règles déterminées par l'administration centrale, tandis que le recouvrement est placé sous la responsabilité des comptables du Trésor.

¹ Source : recette perception municipale de Dakar.

Les déboires fiscaux des collectivités locales sont amplifiés par un certain nombre de facteurs sociaux perceptible dans l'analyse de l'économiste Alain Piveteau : « l'exiguïté d'un secteur moderne géographiquement concentré, puis l'importance des activités informelles trouvant dans l'évasion fiscale un des moyens d'une survie à court terme réduisent considérablement la matière fiscale imposable localement. S'y ajoutent les priorités des populations peu enclines à jouer l'interface publique pour satisfaire des besoins collectifs ».

Il faut également signaler que les entreprises polluantes implantées au niveau des territoires des collectivités locales ne paient pas de taxes au profit des dites collectivités. Après l'analyse de défaillances qui paralysent la politique décentralisée, il serait judicieux de signaler l'emploi par les collectivités locales de procédés autres que la fiscalité verte.

Section 2 : l'utilisation d'autres procédés de protection de l'environnement.

Outre les finances environnementales, représentées spécifiquement au plan local par les dépenses budgétaires afférentes au secteur de l'environnement et de gestion des ressources naturelles - mis à part quelques financements provenant de partenaires étrangers¹ - les collectivités décentralisées disposent d'un certain nombre d'instruments leur permettant d'assurer une gestion protectrice et adéquate dans la perspective d'une promotion des politiques de développement durable.

A cet égard, nous nous intéresserons à deux types de procédés utilisés par les autorités locales pour préserver l'environnement à savoir : la planification environnementale (paragraphe1) et les conventions locales (paragraphe2).

¹ Concernant la commune de Saint-louis, on note un projet de financement de la coopération belge à hauteur de 2 millions d'euros pour la gestion des déchets solides : prise en charge des investissements lourds (sites - relais), aménagement d'une décharge réglementaire.

Paragraphe 1 : l'usage de la planification environnementale.

La mise en œuvre de la planification environnementale au plan local fait part de l'implication des collectivités décentralisées dans les questions de développement durable. En effet, elle témoigne de la compétence des pouvoirs publics locaux en matière d'harmonisation de politiques environnementales.

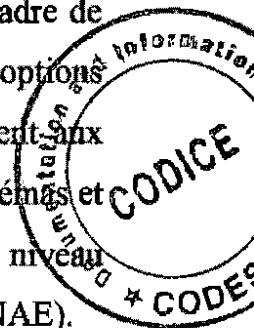
La planification environnementale a été consacrée par le décret n° 96-1134 du 27 décembre 1996 portant application de la loi portant transfert de compétences aux régions, communes et communautés rurales, en matière d'environnement et de gestion des ressources naturelles. Globalement, elle renvoie à un mécanisme de mise en œuvre de projets liés à l'environnement. En effet par planification, il faudrait entendre l'organisation des plans selon des critères précis voire la programmation pour la mise en œuvre d'activités dans le temps avec la définition d'échéanciers, des stratégies et de moyens adaptés.

Dans cette perspective, il faut préciser que la région joue un rôle déterminant en matière de planification : elle a la faculté d'harmoniser - donc de rendre cohérent et complémentaire - ses stratégies en prenant en considération les préoccupations d'ordre environnemental. Ses options en matière d'environnement et de gestion des ressources naturelles doivent d'une part, être conformes aux orientations étatiques¹, et d'autre part, servir de référence aux projets communaux et ruraux. Le volet intermédiaire de la planification régionale répond au souci du législateur sénégalais d'amener la région à « servir de cadre à la programmation du développement économique, social et culturel et, où puisse s'établir la coordination des actions de l'Etat et de celles des collectivités ».

Pour mieux comprendre la planification environnementale, nous essayerons d'amener des éléments de réponse relatifs aux aptitudes régionales.

¹ V. article 13 du décret n° 96-1134 du 27 décembre 1996 portant application de la loi portant transfert de compétences aux régions, communes et communautés rurales en matière d'environnement et de gestion des ressources naturelles.

En premier lieu, il faut souligner que la région en tant que collectivité décentralisée est tenue de se conformer à la politique nationale en matière environnementale. A cet égard, l'article 13 du décret 96-1134 précise que « la région définit dans le cadre de ses compétences de planification, de développement économique et social, ses options en matière d'environnement de gestion des ressources naturelles conformément aux orientations définies par l'Etat ». Ce qui justifie le fait que l'élaboration des schémas et plans régionaux d'action¹ soutenant la planification environnementale au niveau régional, doit être conforme au plan national d'action pour l'environnement (PNAE).



S'inscrivant dans le cadre de la mise en œuvre des initiatives prises par le gouvernement du Sénégal conformément aux recommandations du Sommet de la Planète -Terre (tenue en juin 1992 à Rio de Janeiro), le PNAE édifie un cadre stratégique permettant l'identification des priorités environnementales et la définition de systèmes efficaces de planification et de gestion des ressources naturelles et de l'environnement. Le PNAE contribue ainsi au renforcement du processus de décentralisation² et constitue selon le professeur Abdoulaye Bathily – ancien ministre de l'environnement- un cadre global de référence.

Le PNAE, le PAN/LCD³ de même que les directives nationales d'aménagement en matière forestière⁴ ont pour objectifs une meilleure connaissance des problèmes liés à l'environnement, une gestion à la base des ressources naturelles et de lutte contre la désertification voire une maîtrise par les populations locales, de pratiques adéquates de préservation des espaces naturels (ex : les campagnes de reboisement pour lutter contre la désertification et la déforestation).

Au Sénégal, le processus participatif et décentralisé de préparation de la stratégie nationale en matière de gestion des ressources naturelles et de

¹ Cf. article 15 du décret précité.

² V. sur ce point l'article 12 du décret 96-1134 qui souligne que l'exercice des compétences transférées doit se faire dans le respect des conventions et accords internationaux ratifiés par l'Etat sénégalais.

³ Programme d'action national de lutte contre la désertification, octobre 1998.

⁴ L'actualisation du PAFS (plan d'action forestier du Sénégal) entraîne de nouvelles orientations pour la période 2004-2025 qui se rapporteront, entre autres, à la décentralisation, à la lutte contre la pauvreté, principale contrainte au développement.

l'environnement a été entamé depuis 1995¹ mais trouvera sa consécration en 1996 (âge d'or de la décentralisation). La région devient ainsi un niveau pertinent et incontournable de planification et de gestion des ressources naturelles.

Par ailleurs les différents plans ou schémas régionaux traduisent « la nécessité d'un exercice de planification environnementale dynamique qui intègre de manière organique la variable environnementale dans l'élaboration et la mise en œuvre de politiques et stratégies sectorielles ». Le contenu de ces différents documents est établi par l'article 16 du décret 96-1134 : ce sont des diagnostics, des stratégies prenant en compte orientations nationales et spécificités régionales, des programmes d'action...

Pour l'élaboration de ces plans ou schémas, la région peut s'appuyer sur l'agence régionale de développement (ARD) pour un appui technique voire consultatif.

En second lieu, il faut préciser que les dits documents doivent servir de base à la planification environnementale aux niveaux communal et rural. En effet la commune et la communauté rurale ont compétence pour élaborer, dans le respect des options de la région, leurs plans et schémas d'action pour l'environnement et la gestion des ressources naturelles².

On note une rareté des plans ou schémas locaux³ à volet environnemental ; subséquemment à cet état de fait, le PRDI⁴ intervient pour combler ce vide. Toutefois nous pouvons en guise d'exemple citer la commune de Saint-louis qui, contrairement à celle de Ziguinchor ne disposant d'aucune action planifiée, dispose d'un plan global de nettoyage de la ville dans sa politique de lutte contre les nuisances (gestion des déchets).

Ces déficiences dévoilent dans une certaine mesure l'absence de compétences techniques des autorités locales en la matière, ce qui pose le problème de la formation

¹ Mise en œuvre à cette époque de plans régionaux d'action pour l'environnement (PRAE).

² Cf. articles 30 (pour la région) et 39 (pour la communauté rurale) du décret 96-1134 précité.

³ En effet, les enquêtes menées au niveau du conseil régional de Saint-louis révèlent qu'aucun document de ce type n'existe à ce jour

⁴ Plan régional de développement intégré qui a pour but de maîtriser les enjeux régionaux par des projets opérationnels ayant un réel impact sur le développement régional

des élus locaux, mais aussi leur mauvaise compréhension des enjeux de l'environnement.

A l'usage de la planification environnementale s'ajoute l'emploi d'un outil novateur à savoir les conventions locales.

Paragraphe 2 : l'emploi des conventions locales.

Pour faire face aux problèmes environnementaux, et spécialement au phénomène de dégradation des ressources naturelles, les collectivités locales se sont tournées vers l'utilisation de moyens participatifs et concertés par l'élaboration de conventions locales¹. Les conventions locales renvoient à une gestion rationnelle et consensuelle des ressources naturelles représentée par des « arrangements locaux et des accords endogènes élaborés par les populations pour gérer de manière plus équitable et durable les ressources naturelles ». En d'autres termes, ce sont des outils de planification, de gestion et d'aménagement des ressources naturelles en vue d'assurer leur durabilité.

Elles reflètent la volonté des populations de base de gérer par elles - mêmes les ressources naturelles² car elles en sont les premières bénéficiaires : elles matérialisent une pratique consensuelle marquée par une volonté de réglementation (tendance coercitive, volonté de proscrire), de négociation (recherche d'un compromis), et de gestion (caractère techniciste marqué par des techniques d'aménagement, de schémas, des plans d'occupation).

Leur particularisme n'entrave pas le fait que ces procédés concertés soient diversement perçus dans la mesure où ils ont une portée considérable. On note ainsi différentes dénominations pour désigner les conventions locales : contrat de gestions, règlements intérieur des terroirs, protocoles d'accord, codes de conduite, couloirs de

¹ Voir sur ce point Les conventions locales au Sahel – un outil de co-gouvernance en gestion des ressources naturelles, IIED, réussir la décentralisation, 24p. / voir également G. Cissé « les conventions locales à l'épreuve de la décentralisation », mémoire de maîtrise, 2004, UGB-SL.

² Olivier Barrière, « vers la définition d'un nouveau droit de l'environnement africain », IRD, février 2001, 57p.

passage, codes locaux, plan d'aménagement local, co-gouvernance des ressources naturelles, co-gestion des ressources naturelles,....

Pour mieux cerner l'aspect considérable des conventions locales il est nécessaire de retracer leur contexte d'émergence : elles sont apparues suite à l'existence d'une situation de fragilisation des conditions écologiques (dégradation des ressources naturelles) et des dérèglementations des systèmes sociaux auxquels il faut ajouter un environnement économique en voie de décadence (aléas climatiques, pauvreté, rupture de l'équilibre entre prélèvement et renouvellement des ressources, faillite des mécanismes traditionnels, impéritie des Etats...).

Il faut de ce fait préciser que les conventions locales renvoient à une « contractualisation des actions et initiatives locales ¹ » qui est d'un grand intérêt au regard des facteurs suivants : le transfert de compétences de l'Etat vers les collectivités locales, la nécessité de coordination des actions locales en matière de développement, la recherche d'un dynamisme local qui nécessite des actions concertées et programmées. Elles représentent une gestion endogène avec comme finalité la durabilité de la gestion des ressources naturelles vu qu'elles essayent stratégiquement de garantir de meilleures conditions d'exploitation qui subséquentement n'hypothèqueront pas leur renouvellement.

Les conventions locales en matière d'environnement et de gestion des ressources naturelles découlent d'une synergie cosmopolite en ce sens qu'ils ont pour fondements des conventions internationales telles que la convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles, ratifiée par le Sénégal le 6 mars 1972 : les conventions locales constituent des instruments d'application de cette convention internationale au niveau local en ce sens qu'elles prennent en considération les besoins des populations selon une approche spécifique conciliant les logiques

¹ Cf. Ibrahima Diallo, « à la recherche d'un cadre nouveau pour le développement local : les conventions locales » ; actes du colloque « développement local et développement durable », Saint-Louis ; 23-25 juin 2003, p303 à 320.

juridiques locales et nationales en matière de protection des ressources naturelles¹. Il ne faut toutefois pas omettre le fait qu'elles s'articulent parfaitement aux principes dégagés par « les conventions internationales de la génération de Rio 92 » (lutte contre la désertification, biodiversité, changements climatiques).

Au niveau national, ces conventions particulières ont pour base légale le principe de la libre administration des collectivités locales consacré par la Constitution en son article 102. De plus, l'article 4 du décret 96 -1134 stipule que « la région, la commune et la communauté rurale peuvent décider de mesures communes pour la protection de l'environnement et la gestion des ressources naturelles ». De ce fait, elles peuvent être regardées comme des modèles de prise en charge d'une compétence transférée de manière effective – ici la gestion de l'environnement et des ressources naturelles - par les populations et organisations sociales ; ce qui renforce la cohésion sociale et favorise la résurgence écologique (ex : recréation de micro zones d'importance « écologique » pour la biodiversité).

D'un point de vue pratique, ces outils associatifs de gestion s'appliquent à divers types de ressources² naturelles ayant directement ou non un lien avec l'environnement. Ces ressources peuvent être :

- * forestières : forêt, exploitation de bois, réglementation de la cueillette précoce, feux de bois, intégration de l'arbre dans les champs ;
- * halieutiques : délimitation des aires de pêche, normes sur les méthodes de pêche, repos biologique, lutte contre les plantes envahissantes des cours d'eau ;
- * agricoles : Régénération Naturelle Assurée, assolement et jachère, fertilisation des sols, défrichements ;
- * pastorales: parcours de bétail, accès aux puits pastoraux et aux points d'eau, divagation des animaux, santé animale.

¹ Cf. Ibrahima Diallo, ouvrage précité.

² Voir sur ce point Les conventions locales au Sahel – un outil de co-gouvernance en gestion des ressources naturelles, IIED, réussir la décentralisation, 24p.

Toutefois la pratique de cette forme de stratégie locale n'a pas encore porté tous ses fruits, car elle fait l'objet d'une timide mise en œuvre. Nous pouvons tout de même citer quelques exemples de conventions locales ayant trait à l'environnement et aux ressources naturelles :

– *Protocole d'accord de la forêt de Mabel* : la coupe de bois sur pied vivant est formellement interdite dans la forêt de Mabel ; pour répondre au besoin de combustibles des ménages, on note une autorisation d'exploitation de certaines espèces au mois d'avril (kinkéliba, nguer, ratt) ;

– *Code de conduite pour une gestion durable des ressources naturelles de la réserve de la biosphère du Delta du Saloum* : contrôle des maillages, mise en place d'un système rotatif d'exploitation des fruits de mer, repos biologique (de juin à octobre) ;

– *Convention locale établie entre la commune de Saint- louis et la communauté rurale de Gandon* pour la mise en place d'un centre d'enfouissement technique (CET) dans le cadre de la gestion des déchets notamment ceux urbains ;

– *Convention locale portant sur la protection des Kadd à Touba Toul* ;

– *protocole d'accord de Thieul* dont l'article 3 prônait la promotion de la gestion durable des ressources naturelles notamment par la mise en place d'un comité de lutte contre les feux de brousse opérationnels, la régénération de certaines zones dégradées par la mise en défens, le reboisement, la mise en place d'ouvrages anti- érosifs.

Cependant l'utilisation de ces procédés par les collectivités locales n'est guère féconde car à l'usage déficient de la planification environnementale s'associe le faible emploi des conventions locales.

Au regard de ces nombreuses faiblesses des compétences des autorités locales en matière de préservation de l'environnement et des ressources naturelles, nous supposons que l'établissement d'une fiscalité verte au profit des collectivités de base serait bénéfique pour la préservation des milieux et pourrait même contribuer à leur développement. C'est ce que nous essayerons de démontrer dans notre deuxième partie.

CODESRIA - BIBLIOTHEQUE

PARTIE II :

**LA FISCALITE DE L'ENVIRONNEMENT, UN
APPOINT POSSIBLE A LA PROMOTION DU
DEVELOPPEMENT DES COLLECTIVITES LOCALES.**

CODESRIA - BIBLIOTHEQUE

Pour l'Etat, quatre types de décisions sont fondamentales pour une dynamique de croissance : la monnaie, la production des biens et services publics, la réduction des inégalités et la fiscalité¹. Cette dernière, employée dans une finalité écologique, pourrait être bénéfique pour les collectivités publiques dans la mesure où son aspect contraignant contribuerait à l'acquisition de recettes additionnelles pour une meilleure gestion de l'environnement et des ressources naturelles. La fiscalité est efficace et peut avoir un effet rapide; ce qui pousse madame Nicole Bricq² à envisager l'outil fiscal comme « levier incitatif d'une politique environnementale ambitieuse ».

Par ailleurs, l'instauration d'une fiscalité verte au plan local entraînerait, pour les collectivités décentralisées, une meilleure prise en charge des questions environnementales et participerait ainsi à leur développement. En effet, nous soutenons que la fiscalité de l'environnement doit être une fiscalité appliquée au développement dans la mesure où nulle stratégie de développement ne pourrait se concevoir sans une gestion appropriée de l'environnement et des ressources naturelles.

La mise en œuvre d'une fiscalité verte adaptée aux réalités locales et au profit des collectivités de base (chapitre 2) engendrerait une avancée remarquable de notre système décentralisé : elle serait de taille à contribuer à la promotion du développement local et de celui durable car elle aura pour ultime objectif la préservation de l'environnement et une bonne gestion des richesses naturelles (chapitre 1).

¹ Mamadou Lamine Diallo, « le développement : une question de mentalités » ; penser le développement, séminaire tenu à Dakar du 30 octobre au 1 novembre 1997, UCAD, Goethe Institut.

² Madame Nicole Bricq, ancien député belge, est l'auteur d'un rapport sur la fiscalité écologique (rapport Bricq, « pour un développement durable : la fiscalité au service de l'environnement », 23 juin 1988).

CHAPITRE 1 : LES MERITES DE LA MISE EN PLACE D'UNE FISCALITE VERTE AU PLAN LOCAL.

L'institution d'une fiscalité environnementale au niveau local pourrait, à première vue, se heurter à un bloc de réticences fondé sur des justifications d'ordre sceptique : résultats dérisoires, risque d'impopolarité, scénario utopique... Vu sous un autre angle, elle serait reconsidérée et aurait une perception favorable si l'on estime qu'elle peut être facteur de développement.

Ce qui nous amène à examiner les rapports étroits entre environnement et développement. Selon le rapport Brundtland¹, « environnement et développement ne sont pas deux défis distincts, ils sont liés inexorablement. Le développement ne peut se faire si la base des ressources ne fait que se détériorer; l'environnement ne peut être protégé si la croissance ne tient pas compte du coût de la destruction de l'environnement. Ces problèmes ne peuvent être traités séparément dans le cadre d'institutions et de politiques fragmentaires. Ils sont imbriqués dans un système complexe de causes à effets».

La protection de l'environnement et des ressources naturelles ne va pas à l'encontre du développement. Bien au contraire ! L'intégration des questions d'environnement et de développement permet entre autres l'amélioration du cadre et du niveau de vie, une meilleure protection et gestion des écosystèmes². Par conséquent, nous pouvons affirmer qu'un environnement protégé est susceptible de favoriser le développement durable ; d'où l'intérêt d'aller dans la même logique que Jean Philippe Barde³ : plutôt que d'opposer environnement et croissance, pourquoi ne pas essayer de les rendre compatibles ?

¹ Le rapport Brundtland (intitulé « notre avenir à tous », rendu en 1987) a été élaboré par la commission mondiale sur l'environnement et le développement, mise en place à la suite d'une proposition de l'assemblée générale des Nations Unies en 1983.

² L'Agenda 21 ou action 21 (rapport de la conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement ; Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992) prône dans son préambule la nécessité acceptée d'une approche équilibrée et intégrée aux problèmes de l'environnement et du développement.

³ Jean Philippe Barde est administrateur à l'OCDE.

Environnement et croissance sont des éléments corrélatifs qui doivent faire l'objet de politiques imbriquées dans la mesure où « le développement doit se concilier l'environnement... l'environnement doit s'allier le développement ¹ ». En outre, on note, concernant le Sénégal, que le droit de l'environnement est une composante du droit du développement par l'intégration des règles juridiques environnementales dans les stratégies de développement² : la lutte contre les pollutions et nuisances a pour objectif essentiel l'amélioration des conditions de vie des populations ; de même, la lutte contre la sécheresse et la désertification a pour objectifs principaux de préserver la couverture végétale, de freiner le processus d'érosion des sols.

Au regard de ces différentes considérations, nous pouvons dire que la mise en œuvre d'une fiscalité environnementale performante au niveau local contribuerait au développement des collectivités de base (section 1). De plus, elle favoriserait une évolution de l'administration de proximité voire l'instauration d'une démocratie participative (section 2).

Section 1 : La contribution de la fiscalité verte au développement des collectivités locales.

Les collectivités locales ont pour mission de promouvoir le développement socio-économique dans le cadre de leurs circonscriptions ; c'est la voie du développement intégré (conjuguer l'activité économique et la mobilisation sociale). Dans cette optique, la mise en place d'une fiscalité de l'environnement au profit de ces collectivités pourrait être d'un réel appui à la réalisation d'un développement local (paragraphe 1) mais aussi d'un développement durable (paragraphe 2).

¹ Jacqueline Morand – Deviller, Le droit de l'environnement, collection Que sais-je ? PUF, 126p.

² Cf. Ibrahima Ly, problématique du droit de l'environnement dans le processus de développement économique et social d'un pays africain : l'exemple du Sénégal ; thèse, 1994, UCAD, 458p.

Paragraphe 1 : la possible réalisation d'un développement local.

Il faut d'abord cerner la notion en apportant quelques éléments de définition. Ainsi, le développement local consiste en une élaboration et mise en œuvre de stratégies concertées pour le développement intégré des circonscriptions territoriales. Il peut être défini comme « une intervention structurée, organisée, à visée globale et continue dans un processus de changement des sociétés locales en proie à des déstructurations et des restructurations¹ ». A cet égard, il faut rappeler que c'est vers la fin des années '50 qu'avait pris forme la théorie du développement endogène avec John Friedmann et Walter Stöhr.

Le développement local ne doit pas revêtir l'aspect d'un concept vide, d'un simple slogan car il renvoie à « un produit de nature globale instrumenté par le projet de territoire d'une équipe, articulé autour d'initiatives économiques et écologiques ». C'est un concept mais aussi une pratique vu qu'elle symbolise « une praxis collective » : c'est une démarche qui pousse le citoyen d'une circonscription, « à devenir un acteur engagé de son avenir », et donc à participer à l'intervention collective. Cette dernière considération renvoie à la dynamique locale car, la volonté collective aurait peu d'effet sur le développement local si elle restait cantonnée sur le terrain idéologique sans s'investir humainement et financièrement. En ce sens, monsieur François Clément souligne que « la décentralisation donne un cadre juridique intéressant à des dynamiques déjà présentes sur le terrain ». Certains iront même jusqu'à défendre la thèse du local s'appropriant « le développement pour en faire un concept et une pratique globale, une stratégie territoriale intégrée, solidaire, durable ».

Après ces quelques éclaircissements sur la notion de développement local, nous allons essayer de répondre aux questions suivantes : comment la fiscalité de l'environnement peut-elle contribuer au développement local et le pourquoi de cette contribution ?

¹ Jacqueline Mengin, Guide du Développement Local, l'Harmattan, 1989.

Il est important de souligner que le développement local constitue la finalité principale du système décentralisé basé sur une démarche organisationnelle des plus originales : « penser globalement, agir localement ». Cependant, les collectivités de base ont de réelles difficultés pour produire une avancée socio - économique satisfaisante. Nous pensons qu'une fiscalité environnementale serait un instrument prometteur pour le développement local car elle inclurait une nouvelle situation : penser autrement le développement.

On note que, dans la plupart des cas, le premier aspect qui découle de l'idée de développement est celui économique, l'aspect social est parfois relégué au second plan et l'on est parfois tenté de croire que ce n'est qu'un complément. En effet, on rattache souvent l'amélioration des niveaux et cadres de vie des populations au phénomène de croissance économique ; cette évolution sociale serait inhérente à l'essor économique.

Dans cette perspective, la mise en œuvre d'une fiscalité écologique donnera au volet social toute son importance avec une nouvelle vision du développement axée sur la recherche du qualitatif « après les déceptions du quantitatifs¹ ». Le rapport de la Banque Mondiale de 1992 sur « le développement et l'environnement »² souligne ceci : « qui dit développement dit forcément améliorations des conditions de vie des populations. L'élévation du niveau de vie et l'amélioration du niveau d'instruction, de l'état de santé et de l'égalité des chances sont autant d'éléments constitutifs du développement économique...La croissance économique est essentielle au développement mais ce dernier ne saurait se ramener à la croissance économique ».

Ainsi l'amélioration du niveau de vie des populations impliquerait d'une part, un meilleur cadre de vie (environnement physique et social) et d'autre part, la consolidation de la qualité de la vie, complément nécessaire à l'environnement même si elle constitue « le vague fondement moral³ » de sa protection.

¹ Cf. Michel Prieur, Droit de l'environnement, 2^e édition, précis Dalloz, 1991, Paris, p 1 à 20 (la notion d'environnement).

² Rapport de la Banque Mondiale sur le développement dans le monde, Washington, 1992, p 36.

³ J. Lamarque, Droit de la protection de la nature et de l'environnement, LGDJ, 1973, p XIV.

Les collectivités locales doivent susciter de véritables politiques publiques locales en vue d'apporter des réponses concrètes aux attentes légitimes des citoyens¹. Toutefois, elles se heurtent, notamment au niveau communal, à des problèmes récurrents d'acquisition d'équipements adaptés à la collecte des ordures ménagères, au nettoyage de la voirie publique, au curage des fossés de drainage et des canaux d'assainissement. Ces différents aspects relatifs à l'environnement urbain démontrent l'incapacité des autorités locales à faire face aux diverses nuisances.

De ce fait, le recouvrement effectif de taxations environnementales voire l'application d'une politique fiscale environnementale à effet redistributif serait d'une grande utilité dans la perspective de faire bénéficier, aux populations locales, un cadre de vie acceptable.

De même, l'acquittement des citoyens de leurs obligations fiscales à volet environnemental (paiement régulier de la TOM par exemple) pourrait éventuellement constituer une source de développement « par le bas », « par et pour les populations » vu qu'il symbolise une démarche positive.

En définitive, la fiscalité de l'environnement pourrait être d'un apport encourageant à la réalisation du développement local avec l'institution d'un cadre de vie agréable, ou du moins convenable, pour les populations locales. Néanmoins, l'utilisation de l'outil fiscal à dimension environnementale serait à l'origine de répercussions non moins salutaires dans la mesure où elle coopérerait à la réalisation d'un développement durable : c'est l'objet du paragraphe suivant.

Paragraphe 2 : la possible réalisation d'un développement durable.

Pour l'étude de ce paragraphe, nous emploierons le même scénario en essayant de répondre à la série de questions suivante : qu'entend on par développement durable ?

¹ Voir sur ce point le plan d'action décentralisation 2003-2005.

Comment la fiscalité de l'environnement peut elle contribuer au développement durable et pourquoi doit – elle y contribuer ?

Le développement soutenable, communément appelé développement durable, a été défini par le rapport Brundtland comme celui répondant « aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs¹ ». La dite définition a été reprise par notre législation notamment par le code de l'environnement en son article L2-paragraphes 8². Le développement durable est une préoccupation internationale³ à portée globale : elle est présentée comme le modèle de développement économique et social visant à assurer la pérennité du patrimoine naturel de la Terre.

Cette caractérisation sous-entend qu'un environnement dégradé et appauvri de ses ressources n'a pas la capacité de garantir un développement économiquement viable et socialement acceptable. De ce fait, la protection de l'environnement n'est plus considérée comme un obstacle au développement mais plutôt comme une condition nécessaire à un développement durable. Il faut souligner que le développement soutenable englobe de grands principes qui ont pour noms : gestion intégrée, bonne gouvernance, long terme, précaution, prévention, responsabilité, subsidiarité, solidarité.

Dans cette optique, le concept de développement durable se fonde sur la mise en œuvre d'une utilisation et gestion rationnelle des ressources naturelles- mais aussi de celles humaines et économiques- visant à satisfaire de manière appropriée les besoins des populations ; il révèle l'achèvement d'un ordre public écologique⁴.

¹ Rapport Brundtland précité, p51 à 55.

² Voir également décret n° 96-1134 portant application de la loi de transfert de compétences aux collectivités locales en matière d'environnement et de gestion des ressources naturelles (article2-paragraphes4).

³ En effet, c'est à la conférence de Stockholm en 1972 qu'ont été adoptés les principes de base du développement durable. De plus, on note la création, en 1992, de la CDD (commission du développement durable) selon les recommandations de la conférence de Rio.

⁴ Sur l'ordre public écologique, cf. Ibrahima Ly, problématique du droit de l'environnement dans le processus de développement économique et social d'un pays africain : l'exemple du Sénégal ; thèse, 1994, UCAD, 458p.

L'idée de monsieur Dominique Strauss Kahn¹ d'assimiler l'association développement durable – environnement à une vision « trop restrictive » nous paraît indéfendable dans la mesure où, d'une part, le capital naturel est un facteur irremplaçable de la croissance économique et, d'autre part, la pérennisation des écosystèmes est source de stabilité sociale, de développement intégré, de préservation de l'environnement et des ressources naturelles.

Pour exemplifier l'importance du vecteur de durabilité, nous pouvons citer la gestion durable des forêts définie comme « la gérance et l'utilisation des forêts et des terrains boisés d'une manière et d'une intensité telles qu'elles maintiennent leur diversité biologique, leur productivité, leur capacité de régénération, leur vitalité et leur capacité à satisfaire actuellement et pour le futur, les fonctions écologiques, économiques et sociales pertinentes, aux niveaux local, national et mondial et qu'elles ne causent pas de préjudices à d'autres écosystèmes ²».

Par ailleurs, la Banque Mondiale précise dans son rapport de 1992 que « le développement soutenable est un développement qui dure. Il ne faudrait pas que ceux qui jouissent aujourd'hui des fruits du développement économique, par une dégradation excessive des ressources de la terre et par la pollution le fassent aux dépens des générations futures ».

On en déduit que l'une des exigences du développement durable s'exprime à travers l'objectif d'efficacité qui – en plus de l'éducation environnementale- devrait s'accompagner de mesures incitatives sur le plan économique (introduction de taxes environnementales).

Pour pallier à la dégradation de l'environnement et à l'épuisement des ressources naturelles, il faut concilier écologie et économie ; autrement dit, la fiscalité devrait favoriser des comportements compatibles avec l'utilisation modérée voire économe des ressources en vue d'atteindre un développement durable. Le modèle

¹ Dominique Strauss Kahn est un homme politique français ; ministre de l'économie des finances et de l'industrie de 1997 à 1999 (gouvernement de Lionel Jospin).

² Source collection Microsoft Encarta 2005.

canadien en est une parfaite illustration avec l'usage de la fiscalité verte « pour une société juste et viable ».

La fiscalité écologique se présente comme un mode rationnel et influent de préservation des ressources naturelles. Dans le cadre du Sénégal, elle pourrait être d'un réel appui à la réalisation du développement durable par le recouvrement de taxes spécifiques en vue de lutter contre les maux écologiques tels que la désertification, la déforestation, la pollution.

La tâche est difficile mais pas irréalisable dans la mesure où nous estimons que les taxations environnementales ont pour finalité principale la protection de l'environnement et une bonne gestion des ressources naturelles. La portée préjudiciable de la fiscalité verte vis-à-vis du redevable est une fausse impression ; en ce sens, il ne faut pas considérer la fiscalité verte à son sens strict c'est-à-dire comme un mode de sanction mais plutôt comme une contribution à la pérennisation des ressources naturelles, à majeure partie vitales.

La tarification progressive de l'usage des ressources non renouvelables est donc fortement recommandée¹ « pour infléchir progressivement les comportements dans le but d'assurer le développement durable ».

Au plan national, la quête du développement durable doit se faire à deux niveaux :

- au niveau central par le biais de politiques relevant de l'instance suprême à savoir l'Etat
- au niveau local avec une pratique avérée des populations et autorités décentralisées.

Ce partage des tâches reflète l'ampleur des responsabilités des collectivités de base qui sont en principe des catalyseurs du développement durable vu que le développement durable ne peut exister et se traduire concrètement sans mise en application de ses principes au niveau local.

¹ Cf. Agenda 21 (Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement, 1992, 307p / Voir également Sommet de Johannesburg 2002-profil du Sénégal, Nations Unies, 2001, 137p (Le Sommet mondial du développement durable qui a lieu du 26 août au 4 septembre 2002 à Johannesburg en Afrique du Sud, marquant le dixième anniversaire du Sommet de la Terre tenu à Rio, devrait permettre d'insuffler une nouvelle dynamique à l'engagement mondial en faveur du développement durable).

Dans cette perspective, l'application d'une fiscalité verte au plan local serait quelque peu profitable à l'assainissement des collectivités de base mais devrait surtout coopérer à l'amenuisement des problèmes écologiques illustrés par le tableau alarmant que voici : « les formations forestières du Sénégal sont intensément sollicités. En effet, elles subissent des pressions de la part d'une population en croissance exponentielle et s'urbanisant de plus en plus avec des besoins sans cesse croissants parmi lesquels, les besoins en combustibles ligneux et en produits forestiers non ligneux. S'y ajoutent l'extension des activités pastorales, des défrichements inconsidérés, les différentes formes d'érosion, les feux de brousse, etc. tous ces facteurs ont accéléré la dégradation des ressources forestières dans des proportions alarmantes estimées à 45000ha/an¹ ».

Inclure la politique fiscale dans les outils de protection de l'environnement est une action complexe mais très intéressante en ce sens qu'elle pourrait participer au développement des collectivités de base. Monsieur Jacques L. Boucher souligne néanmoins que le développement n'est jamais le résultat direct d'une opération simple : « il est plutôt issu d'un processus faisant appel à la durée, d'une mise en tension de dynamiques multiples et en parties divergentes ».

D'un autre point de vue, la fiscalité de l'environnement concourt à l'affermissement d'une démocratie participative ; c'est l'objet du paragraphe suivant.

Section 2 : l'instauration d'une démocratie participative.

L'étude de la fiscalité inclut inexorablement celle du cadre humain dans la mesure où le contribuable intervient de manière décisive dans le processus d'imposition : le contribuable s'acquitte de l'impôt mais en constitue, implicitement, la finalité².

¹ Source : FAO (organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture), Situation des forêts du monde, 2001.

² La majeure partie du produit des impositions est destinée à assurer les charges publiques qui ont pour objectif, l'amélioration de la qualité de vie des populations.

Par conséquent, il serait inopportun de traiter la fiscalité de l'environnement sans faire état des redevables¹ qui sont les premiers concernés.

Il s'agira ici de montrer en quoi cette fiscalité typique peut –elle contribuer à l'instauration d'une démocratie participative ? Et pour cela, deux catégories d'acteurs vont être pris en compte à savoir les citoyens (paragraphe 1) et les élus locaux (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : une meilleure participation des citoyens aux politiques environnementales.

L'implication des citoyens dans les politiques environnementales trouve une justification plausible à la lecture des dispositions suivantes : « tout individu a droit à un environnement sain ... Ce droit est assorti d'une obligation de protection de l'environnement² ». D'où l'intérêt d'affermir notre raisonnement sous deux angles : la prérogative (le droit de l'homme à l'environnement) et l'obligation (le principe de participation).

* Le droit de l'être humain à un environnement sain et «écologiquement équilibré dont la qualité lui permette de vivre dans la dignité et le bien être » traduit le fait que l'homme constitue l'ultime objectif de la protection de l'environnement. Monsieur Alexandre Kiss précise à cet égard que le droit à l'environnement ne doit pas être considéré comme le droit à un environnement idéal mais plutôt comme celui à la conservation de l'environnement³. De ce fait, le droit à l'environnement devrait occuper une place prépondérante dans le cadre des droits de l'homme en ce qu'elle prône le respect de la dignité humaine et le libre développement de la personnalité de chacun.

¹ Rappelons que le redevable peut être aussi bien une personne physique qu'une personne morale (ex : les entreprises).

² Cf. article 1 - alinéa 3 de la loi n° 2001-01 du 15 janvier 2001 portant code de l'environnement.

³ Cf. Alexandre Kiss, «définition et nature juridique d'un droit de l'homme à l'environnement » in Environnement et droits de l'homme, UNESCO, décembre 1986, PUF, p 13 à 28.

La déclaration de Stockholm de 1972 ne semble pas s'opposer à cette éventualité. En effet, elle souligne que « l'homme a un droit fondamental à la liberté, à l'égalité et à des conditions de vie satisfaisantes, dans un environnement dont la qualité lui permette de vivre dans la dignité et le bien être ». De plus, la charte africaine suit, en toute probabilité, la même logique en affirmant que « tous les peuples ont droit à un environnement satisfaisant et global, propice à leur développement¹ ».

Dans cette perspective, le droit à l'environnement dépasse le cadre « droit de l'homme » et cela à deux points de vue. En premier lieu, le droit à l'environnement a une dimension considérable en ce qu'il consacre à lui seul un certain nombre de droits fondamentaux tels que le droit à l'information, le droit à la santé, le droit d'association. En second lieu, il se distingue par son caractère large car plus qu'un droit de l'homme, c'est un droit de l'espèce qui protège à la fois l'homme et son milieu.

Vu sous ces différents angles, le droit à l'environnement devient incontournable pour l'individu qui, a l'obligation de veiller à la sauvegarde des milieux.

* Par ailleurs, le devoir pour le citoyen de préserver l'environnement découle de sa volonté d'assurer, entre autres, la pérennisation des écosystèmes. A cet égard, la déclaration de Stockholm de 1972 qualifie la protection et l'amélioration de l'environnement de devoir solennel, ce qui emporte une participation effective du citoyen aux actions de préservation. Ce dernier se voit retirer son statut passif de bénéficiaire au profit d'un statut entreprenant de protagoniste. Une attitude citoyenne vis-à-vis de l'environnement ne se limite donc pas à réclamer des règles pour le sauvegarder ; elle consiste aussi à modifier ses propres comportements.

Concernant le principe de la participation et de l'information des citoyens, il faut préciser que même s'il n'est pas propre au secteur de l'environnement, il y joue un rôle primordial car, selon le doyen Michel Prieur, il est d'un apport bénéfique à la démocratie directe. Dans cette optique, le citoyen devient responsable de la gestion

¹ V. article 24, charte africaine des droits de l'homme et des peuples, Nairobi, 28 juin 1981.

des intérêts de la collectivité en ce sens qu'il est du devoir de chacun de veiller à la sauvegarde et de contribuer à la protection de l'environnement¹. La participation est ainsi source de stabilité car elle symbolise l'unité et la cohésion.

Dés lors, le « recours aux initiatives » incite les citoyens à la participation et instaure une démocratie de proximité. En France par exemple, la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité relance le débat entre autonomie locale et unité de la nation conformément à la convention d'Aarhus qui prône l'application du principe de participation du public qui introduit directement le citoyen dans la décision locale². C'est dans le même ordre d'idées qu'un ministre français de l'environnement affirmait que : « la protection de l'environnement est une école de démocratie, propre à insuffler une vie nouvelle dans la vie publique ».

En outre, la participation du citoyen trouvera toute son importance dans l'amélioration de l'environnement urbain notamment du cadre de vie. Et les taxations à préoccupations environnementales peuvent être de portée décisive en la matière. En ce sens, les citoyens doivent être habités par un désir de démocratie participative visant à les faire agir de façon dynamique sans recourir directement aux élus.

L'information des populations par le biais de la sensibilisation sur la nécessité de préserver leur environnement ne doit pas être admise au second plan. En effet, les politiques de vulgarisation aideraient le citoyen à prendre conscience de son rôle de vecteur des politiques environnementales voire favoriser la mise en place d'une réelle fiscalité verte au plan local. Celle-ci ne pourrait être facteur d'opportunités que dans la mesure où elle permettrait l'amélioration du cadre et de la qualité de la vie des populations.

¹ V. sur ce point l'article L110-2 / paragraphe 2 du code français de l'environnement - partie législative ; Législation et réglementation, CSC, éditions des journaux officiels, France, sept.2000 .

² Cf. Patrick Le Louam « Démocratie de proximité et protection de l'environnement : la participation du citoyen local_ loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité », RJE, n° 4-2002n ; janv. 2003 ; p. 589-603/ au Sénégal, voir L 2 du code de l'environnement (vingt-deuxième définition).

L'acclimatation des populations trouve sa source dans la symbiose existant entre l'homme et son environnement. De ce fait, l'individu a l'obligation d'œuvrer pour un cadre de vie équilibré voire pour la consolidation d'une meilleure qualité de la vie.

Vu qu'elle est afférente à l'environnement, la qualité de la vie met beaucoup plus l'accent sur le qualitatif que sur le quantitatif (niveau de vie). Selon J. Lamarque, la qualité de la vie constitue le vague fondement moral de la protection de l'environnement¹. Cet intérêt pour ce complément environnemental se justifie par le fait qu'elle suppose un affermissement des milieux urbain et naturel, indispensable pour le libre développement de la personnalité de l'individu.

En définitive, l'association des citoyens aux politiques environnementales par le biais de la fiscalité écologique pourrait non seulement contribuer à la préservation des espaces naturels mais aussi et surtout au développement de son cadre de vie : elle symboliserait l'obligation d'agir dans une mouvance participative. Cette intervention du citoyen ne doit pas laisser en marge l'imposition des entreprises polluantes qui doivent être les principales assujetties à la fiscalité verte. Ainsi, le succès d'une politique de l'environnement suppose que toutes les catégories de population et toutes les forces sociales conscientes ou non de leur responsabilité, contribuent à protéger et à améliorer l'environnement².

En outre, la fiscalité écologique au profit des collectivités décentralisées signifierait l'accroissement des prérogatives des élus locaux.

¹ J. Lamarque, Droit de la protection de la nature et de l'environnement, LGDJ, 1973, p.XIV.

² Cf. Le point 5 du chapitre de l'économie, de la science et de la technique de l'acte final de la conférence d'Helsinki de 1975.

Paragraphe2 : une meilleure responsabilisation des autorités locales en matière environnementale.

Le système de décentralisation qui s'enlise dans une mouvance démocratique consacre une gestion remarquable de politiques publiques avec l'instauration d'une administration de proximité. La dite administration présente des spécificités institutionnelles en ce sens qu'il est composé d'autorités élues - et non nommées - d'où une différence marquée avec l'administration d'Etat de type déconcentré.

Dans cette optique, il faut rappeler que les élus locaux sont attributaires des compétences transférées dans la mesure où ils sont chargés par la réglementation en vigueur de la gestion des affaires dites locales. La gestion de l'environnement et des ressources naturelles ne fait donc pas obstacle à la règle¹ : planification environnementale, gestion des eaux continentales, protection de la faune et de la flore, gestion des déchets...

Toutefois, la réalité laisse entrevoir maintes barrières. A cet égard, on note que « l'aspect technique et technocratique des actions de protection de l'environnement » a conféré un rôle considérable aux administrations d'Etat au détriment des élus peu impliqués. Cette situation a tendance à s'amenuiser de nos jours avec l'implication des populations mais aussi des autorités locales².

Les attributions conférées par les différentes dispositions normatives montrent une volonté de responsabilisation des élus locaux en matière de gestion des ressources naturelles. Et le législateur ira jusqu'à reconnaître à la collectivité locale, la faculté de créer une redevance spéciale pour la gestion de déchets³. Toutefois on note l'aspect limitatif de cette habilitation qui concerne uniquement les déchets autres que ménagers. Cette démarche du législateur sénégalais doit être regardée comme une

¹ Cf. décret n° 96 - 1134 du 27 décembre 1996 portant application de la loi portant transfert de compétences aux collectivités locales en matière environnementale et gestion des ressources naturelles.

² On peut citer à cet égard les financements de projets environnementaux par le biais de la coopération décentralisée : exemple précitée de la commune de Saint -louis.

³ Cf. article 32 du code de l'environnement.

tentative originale de responsabilisation des collectivités locales et cela comparativement à son homologue français qui confère aux communes l'option entre une taxe fiscale ou une redevance d'enlèvement des ordures ménagères. Le législateur français ira plus loin en faisant bénéficier aux communes la possibilité d'instituer des redevances d'assainissement dont le produit est destiné à couvrir les dépenses relatives aux installations d'épuration. Une décentralisation de la gestion facilite donc la participation du public ; ce qui renforce l'acceptabilité politique et le bon fonctionnement des systèmes.

De plus, il faut souligner la noble initiative de nos collectivités locales pour la mise en œuvre de l'Agenda 21 au plan local. L' Agenda 21 (ou Action 21) est un programme d'action dynamique qui doit « servir de référence pour comprendre et identifier les initiatives qu'il est nécessaire d'entreprendre pour un développement durable au XXI^e siècle. » ; ce programme a été élaboré dans le strict respect des principes énoncés par la Conférence de Rio, le volet environnemental y est donc largement pris en compte.

Après le démarrage du programme à Saint - Louis, on a relevé des tentatives louables menées dans le sens d'un processus participatif des questions environnementales en milieu urbain (élaboration du dossier sur le profil environnemental de la ville, de plans d'action et de fiches- projets).

Ces aspects positifs ne doivent néanmoins pas empêcher l'instauration d'une fiscalité de l'environnement au niveau local car cette dernière donnerait une autre dimension aux compétences des collectivités de base avec l'accroissement des prérogatives des autorités locales. En effet, les collectivités publiques notamment celles locales devraient avoir compétence pour orienter les comportements des personnes physiques ou morales qui abusent de leurs « libertés » sur l'environnement. La fiscalité verte pourrait ainsi combler certaines lacunes des politiques de sensibilisation voire d'éducation environnementale car la contrainte est parfois plus efficace que l'instruction même si nous jugeons que les deux devraient aller ensemble pour la défense des milieux.

Par ailleurs, l'instauration d'une fiscalité verte au profit de collectivités locales, et surtout des régions, serait un atout de taille à la responsabilisation de ces dernières et leur permettrait, indirectement, de poursuivre leur finalité première à savoir « servir de cadre à la programmation du développement économique, social et culturel, et où puisse s'établir la coordination des actions de l'Etat et celles des collectivités ¹».

Toutefois, une répartition systématique des produits fiscaux – inhérente à une différenciation des collectivités de base - s'avère nécessaire dans la mesure où nous remarquons que d'une part, les communes s'investissent généralement dans la gestion de l'environnement urbain. D'autre part, les communautés rurales ont des actions réduites qui ont généralement trait au reboisement (appui de l'IREF, des ONG² et collectivités étrangères.). Dans cette mesure, la mise en œuvre d'une fiscalité verte au profit des régions leur permettrait de s'investir à fond dans la gestion et la protection des milieux naturels.

¹ Cf. exposé des motifs de la loi n° 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des collectivités locales.

² Organisations non gouvernementales.

CHAPITRE II : QUELQUES SUGGESTIONS POUR LA MISE EN ŒUVRE D'UNE FISCALITE VERTE AU PLAN LOCAL.

La fiscalité de l'environnement, malgré un caractère complexe, fait état d'une mise en œuvre réglementée dans les pays occidentaux, notamment par l'instauration de taxations diverses : écotaxes, redevances de pollution, taxe d'enlèvement des ordures ménagères, taxe départementale d'espaces naturels sensibles...

L'instauration d'une fiscalité spécifique l'emporte sur «l'écologisation de la fiscalité», jugée trop chimérique.

De ce fait, la fiscalité de l'environnement a pour finalité de lutter contre les pollutions et nuisances pour une meilleure gestion des milieux et richesses naturelles ; d'où l'importance de son usage par les pays en voie de développement tels que le Sénégal, frappés entre autres par des dégradations liées aux phénomènes naturels (facteurs érosifs, baisse de la pluviométrie) et aux activités humaines (pollutions, déforestation, nuisances relatives à la concentration citadine - favorisée par l'exode rural - notamment les actes fréquents de dégradation de l'environnement urbain¹...).

Dans cette mesure, la conception du professeur Splinder devrait être relativisée en ce sens qu'il défendait l'idée suivante: « en posant le problème des pays en développement, on pose celui plus central du choix du mode de développement. L'utilisation de la fiscalité ne semble se faire par référence à des choix de développement qui sont les nôtres. On peut se demander si l'on doit encourager ces choix en exportant la fiscalité correspondante ». Nous proposons par conséquent le cliché suivant: oui pour l'application d'une fiscalité de l'environnement mais non au suivisme, spécifié par un mimétisme aveugle objet de fiascos.

¹ Exemples d'actes de dégradation de l'environnement urbain : dépôts de déchets à proximité des habitations, rejets d'eaux usées des ménages sur la voie publique, emploi abusif de graffitis....

Ainsi, nous essayerons, dans les développements qui vont suivre, de faire un certain nombre de suggestions pour l'établissement d'une fiscalité verte au niveau local - lieu de prédilection des dynamiques locales notamment les populations - et cela sous deux angles corrélatifs : un réaménagement approprié du système fiscal (section 1) et une mise en œuvre de procédés financiers adaptés (section 2).

Section 1 : un réaménagement approprié du système fiscal.

Par réaménagement approprié, il faut entendre ici une réorganisation du système fiscal adaptée à nos réalités socio-économiques pour des questions d'efficacité. Ce réajustement nécessite toutefois la remise en cause partielle d'un mimétisme fiscal (paragraphe 1) accompagnée d'une redéfinition des taxations à volet environnemental (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : La remise en cause partielle d'un mimétisme fiscal.

Il faudrait préciser d'emblée l'ambivalence de notre argumentation, gage de la remise en cause partielle d'un mimétisme fiscal. Dans cette optique, le réaménagement juridico-institutionnel de notre système fiscal en faveur de l'établissement d'une fiscalité verte efficiente ne doit pas arborer une reproduction du modèle occidental. En d'autres termes, nous réprouvons une imitation outrancière - calquée sur les systèmes fiscaux étrangers notamment les pays développés tels que la France - de même que l'importation abusive de procédés fiscaux.

La plupart des législations africaines révèlent la large empreinte juridique découlant de l'héritage colonial légué par la grande Europe. De plus, un certain nombre de gaucheries persistent et cela malgré l'existence d'apports originaux. Monsieur Olivier Barrière¹ souligne à cet égard que « les législateurs s'accrochent aux

¹ Le docteur Olivier Barrière est juriste de l'environnement et anthropologue du droit ; chargé de recherche IRD à l'université de Paris I Sorbonne Panthéon.

fondements et aux logiques du droit occidental en procédant à un mimétisme de la pensée juridique étrangère vue par eux comme un genre de modèle universel ».

En outre, il faut préciser que les modèles occidentaux sont loin d'être parfaits, et même irréprochables, en ce sens qu'ils font face à un bloc de réticences. La fiscalité verte est difficile à mettre en œuvre dans les Etats européens car son approbation par les différents contribuables fait encore état de résistances (dimension purement politique des politiques fiscales vertes, taxes supplémentaires, ...).

Deux exemples peuvent être cités :

- les dénonciations virulentes à propos de l'écotaxe en France pour son aspect pénalisant : «complexité, lourdeur et injustices fiscales¹»,
- l'idéologie suspicieuse des contribuables suisses : « sous couvert de protection de l'environnement, les prétendues taxes d'incitation cachent des impôts destinés à procurer des ressources supplémentaires à l'Etat et à alimenter un nouveau moulin à subventions² ».

Cependant, un rejet total des prototypes européens voire leur mise en écart pourrait être périlleuse car le fait de s'y référer est facteur d'enseignements et même d'opportunités.

De ce fait, nous proposons, en lieu et place du « couper-coller » tant appliqué par les réglementations africaines, les formules de « couper - adapter » ou « couper - ajuster » avec notamment des touches d'originalité.

Par ailleurs, l'établissement de politiques fiscales vertes assorties à nos réalités socio- économiques représente une opération de grande envergure ; en ce sens, il faut rappeler que «n'importe quel pays dispose des moyens nécessaires à sa reconstruction, dès lors qu'il s'emploie à se reconstruire, non par référence à un quelconque modèle, mais en fonction de ce qu'il est lui-même, de ce qu'est sa propre société ».

¹ Cf. Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris, « le conseil constitutionnel censure l'écotaxe » ; www.Ccip.fr

² Cf. www.letemps.ch / PRD Suisse- archives (NET).

L'acclimatation des populations à un environnement souillé par diverses formes de nuisances et de dégradations naturelles, ne doit pas constituer une limite à la mise en œuvre de politiques fiscales écologiques ; ces politiques doivent symboliser un bond en avant et avoir comme finalités efficacité et pérennisation.

De plus, l'utilisation d'une fiscalité de l'environnement est très recommandée jusqu'à devenir une idée à la mode. Nous pouvons noter à titre d'illustration les prescriptions de l'Agenda 21¹ : « dans un contexte économique international et national favorable, et lorsqu'il existe le cadre juridique et réglementaire nécessaire, les approches économiques et les mécanismes de marché peuvent dans de nombreux cas permettre de mieux traiter les questions d'environnement et de développement ...il faut faire l'effort d'explorer, d'améliorer et généraliser l'utilisation des approches économiques et des mécanismes de marché dans un cadre d'ensemble constitué par une politique de développement et des lois et règlements adaptés aux conditions spécifiques du pays, et ce, dans le plus large contexte d'une transition vers des politiques économiques et environnementales qui se complètent ».

Dans cette perspective, la législation nationale devrait s'efforcer d'établir, au profit des personnes publiques telles que les collectivités décentralisées, des réformes fiscales favorables à l'environnement et à une bonne gestion des ressources naturelles. Il faut toutefois souligner que le fait de doter les collectivités locales de services propres spécialisés en matière de fiscalité verte serait inadéquat à ce stade de la décentralisation.

De ce fait, un réaménagement juridico – institutionnel s'impose. Toutefois l'opération n'est pas chose aisée au regard de la réflexion de madame Lysiane Cartelier qui avance l'idée selon laquelle la fiscalité peut jouer deux rôles : d'abord la mise en place d'une fiscalité spécifique à l'environnement présente des vertus

¹ Rapport de la conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement.

d'incitation, de souplesse et d'autofinancement ; ensuite la fiscalité existante peut être adapté aux objectifs de protection de l'environnement¹.

Pour faire face à cette alternative, nous penchons plus vers l'emploi de « la fiscalité positive » comme obligation à contribution, que vers celle négative (exonérations et subventions de certaines activités peu ou non polluantes).

L'instauration de taxes vertes doit faire l'objet d'une mise en place progressive accompagnée notamment par :

* une éducation des populations grâce à des politiques de vulgarisation et des actions de sensibilisation en matière de fiscalité écologique, ce qui représenterait une touche inédite pour l'éducation environnementale ;

* la recherche d'un compromis avec les entreprises polluantes, cette démarche répond à l'idéologie de l'un des grands principes du droit de l'environnement à savoir le principe de concertation d'avec les pollueurs et organismes publics². La négociation d'avec les entreprises polluantes aura pour objectifs la concertation et l'information des acteurs économiques en vue de les éclairer sur les bienfaits d'une fiscalité verte qui ne devrait pas servir de prétexte à un renforcement abusif de la fiscalité des entreprises ;

* l'évaluation objective des facultés contributives des personnes physiques et morales concernées par les politiques fiscales vertes ; ce qui « permet de déterminer la capacité de chaque contribuable à participer aux dépenses d'intérêt général » ;

* pour des questions d'équilibre, la mise en oeuvre d'une fiscalité de l'environnement pourrait s'accompagner de la réduction de certains impôts. En Europe, par exemple, on constate une diminution des impôts directs (comme l'impôt sur le revenu) en

¹ Cf. Actes du colloque « fiscalité _environnement », mai 1983, PUF, Paris.

² Cf. Michel Prieur, Droit de l'environnement ; 2^o édition, précis Dalloz ; Paris, 1991 ; p.116 à 120.

faveur de l'emploi et, en corollaire, d'une hausse des impôts indirects (comme les écotaxes sur l'énergie). Néanmoins, des risques de surimposition demeurent.

Dans le même ordre d'idées, il est important de signaler que le réaménagement du système fiscal en faveur de l'environnement pourrait se heurter à un certain nombre d'obstacles ayant pour noms fraude fiscale, évasion fiscale. L'opération présente aussi des risques de contre – effets avec des possibilités dommageables pour le contribuable notamment dans les circonstances suivantes : le paiement de la taxe environnementale par les entreprises pourrait être préjudiciable pour le contribuable qui en supporterait les frais dans le cas où ces entreprises essaieraient de se rattraper sur les consommateurs en fixant au prix fort leurs produits , d'où une réglementation transparente et corrélative des lois du marché et des normes fiscales.

Il convient, dès lors, d'analyser dans le paragraphe suivant la nécessité d'une redéfinition des taxations à volet environnemental.

Paragraphe 2 : la redéfinition des taxations locales à aspect environnemental.

Nous proposons de circonscrire notre argumentation essentiellement sur deux points : la redéfinition proprement dite des taxations à aspect environnemental et l'utilisation de moyens fiscaux souples pour la protection de l'environnement et une meilleure gestion des ressources naturelles.

Comme nous l'avons fréquemment signalé dans nos développements précédents, la fiscalité des collectivités décentralisées fait état de la mise en œuvre de taxations à volet environnemental : TOM, taxe de déversement à l'égout, taxe de balayage, taxe sur la publicité... Ces différentes impositions, loin d'occuper une place dans la fiscalité verte, relèvent plutôt d'une approche « fiscalité et environnement ».

Dans cette mesure, nous proposons une redéfinition de ces taxations du point de vue de leur finalité : ces différentes contributions devraient financer des politiques environnementales et œuvrer pour une meilleure gestion des ressources naturelles. Elles doivent donc avoir un effet redistributif.

La redéfinition des taxations locales à volet environnemental leur attribuerait le caractère de véritables taxes vertes ; en outre, elle pourrait constituer un appoint de taille en ce qui concerne le transfert de compétences aux collectivités décentralisées, notamment les communes, en matière d'environnement et de gestion des ressources naturelles.

Vu sous un autre angle, cette initiative pose des questions d'efficience ; nonobstant l'effet pratiquement nul de l'incitation, la dite politique aura le mérite de contribuer au financement de politiques environnementales. La faiblesse des recettes fiscales eu égard à leur taux symbolique et aux problèmes de recouvrement, devrait favoriser l'instauration de nouvelles impositions notamment au profit de la région.

Cette dernière se caractérise par l'absence de ressources propres et des compétences considérables en matière environnementale; de ce fait, la création de taxes vertes au profit de cette collectivité locale permettrait de faire face à certaines dégradations des milieux naturels notamment les problèmes de désertification, de déforestation, de pollution.

Cependant la création de nouvelles impositions au profit des collectivités territoriales nécessite, de préférence, l'usage de moyens souples tels que l'instauration des taxes par souci d'adaptabilité et d'efficacité. L'utilisation de redevances ne pourrait se faire qu'à titre exceptionnel : son aspect « rémunération » constitue une limite en ce sens que le coût d'un dommage porté à l'environnement est difficilement calculable¹.

En outre, la création d'impôts spécifiques² dénommés impôts verts assis sur des unités matérielles (taxe sur le défrichement des forêts en France) serait objet de lourdeur d'où une inadaptabilité de l'impôt à la gestion de l'environnement. Outre les risques d'accroissement de la pression fiscale, il faut retenir que l'impôt vert répond rarement aux caractères de l'imposition en général ; on pourrait en citer quelques uns :

- pour être acceptable, l'objet d'un impôt vert doit se limiter à taxer les seules

¹ V. les observations relatives au dommage écologique (R. Drago ; P. Girod ; M. Prieur) in Michel Prieur, Droit de l'environnement ; 2^o édition, précis Dalloz ; Paris, 1991 ; p 728 et s.

² L'impôt spécifique se distingue de l'impôt ad valorem assis sur une valeur monétaire.

activités polluantes ;

- pour être cohérent, le produit d'un impôt vert doit être réservé au financement de mesures de protection de l'environnement ;
- pour être rentable, un nouvel impôt ne doit pas pénaliser les entreprises dans leur compétitivité.

Par ailleurs, nous suggérons, en cas de création d'impôts verts, un partage du produit des impositions entre l'Etat et les collectivités locales selon un pourcentage bien défini (par exemple 60% pour l'Etat et 40% pour les collectivités de base).

Dans tous les cas, la taxe nous paraît représenter l'instrument le mieux adapté pour la mise en œuvre d'une fiscalité environnementale. Cependant, un certain nombre d'embûches sont relatifs à cette opération délicate. Par exemple, la TOM ou l'exceptionnelle redevance spéciale¹ sont insuffisantes dans le cadre de la gestion des déchets. De ce fait, il faudrait une taxation pour chaque catégorie de déchets : en dehors de la TOM, il faudrait consacrer une taxe pour les déchets industriels et une autre taxe s'appliquant aux catégories particulières de déchets (épaves de voitures, déchets hospitaliers,...).

En ce qui concerne les pollutions et nuisances, les taxes doivent être déterminées eu égard à la fixation d'un seuil de nocivité, défini comme le niveau de pollution dont le dépassement pendant un temps déterminé peut provoquer des effets nuisibles sur l'homme.

En définitive, nous notons, au regard de ces recommandations sommaires, que le réaménagement fiscal doit être cantonné dans un état progressif avec un encadrement juridico – institutionnel adapté à nos réalités socio – économiques et réalisé à l'aide de moyens souples. Toutefois, cette action ne doit pas constituer à la fin un miroir aux alouettes ; elle doit être complétée par certains procédés fiscaux. C'est l'objet de notre dernière section.

¹ Cf. article L32 du code de l'environnement.

Section 2 : une mise en œuvre de procédés financiers adaptés.

Au regard de la complexité de l'outil fiscal, et particulièrement lorsqu'il est employé dans un but environnementaliste, nous estimons que sa mise en œuvre doit présenter moins d'ambiguïtés et ceci dans un souci de réel équilibre. De ce fait nous proposons une affectation de recettes fiscales aux collectivités locales (paragraphe1) ou l'emploi de mécanismes de péréquation relatifs à des cas spécifiques (paragraphe2).

Paragraphe 1 :l'affectation aux collectivités locales de recettes fiscales.

En dehors de la perception de taxes au niveau local (TOM, taxe de déversement l'égout ou taxe d'assainissement, taxe sur la publicité...), les collectivités territoriales doivent également bénéficier d'un appui financier de l'Etat pour la gestion de l'environnement et des ressources naturelles.

En effet, une fiscalité verte fructueuse doit être établie au profit de l'Etat ; sa réussite dépend de son caractère incitatif voire de l'application d'un taux modérément élevé sous peine d'impopularité.

Elle doit permettre à l'autorité souveraine d'une part, de taxer les pollueurs notamment les entreprises dans le but de gérer voire de prévenir les atteintes graves aux milieux naturels et artificiels des populations, et d'autre part d'appuyer les collectivités locales dans leurs tâches de préservation de l'environnement et des ressources naturelles.

De ce fait, le concours financier de l'Etat peut s'opérer par l'affectation d'une partie de ses recettes fiscales à volet environnemental aux collectivités de base. Cette affectation revêt essentiellement deux aspects : elle est soit générale soit spéciale.

Par affectation générale, il faudrait comprendre l'adjonction d'une fraction du produit des taxations environnementales au fonds de dotation de la décentralisation¹ (FDD). En effet, le FDD est essentiellement composé de prélèvements opérés sur la TVA, en quelque sorte l'impôt le plus rentable, et illustre généralement le transfert de moyens financiers qui complète inévitablement les compétences transférées pour des raisons de bonne gouvernance.

L'usage de l'affectation générale développerait de manière considérable le FDD car elle serait synonyme de recettes additionnelles. Cependant elle ferait obstacle au principe sacré de la non affectation des recettes aux dépenses qui traduit la globalité de la démarche à entreprendre : utiliser l'ensemble des recettes sans distinction pour couvrir les dépenses dans leur totalité.

En conséquence, la fiscalité écologique qui exprime le financement par des taxations spécifiques des politiques environnementales, ne pourrait se traduire par le biais d'une affectation générale au profit des collectivités locales sous peine de dysfonctionnements. Nous conseillons l'usage d'affectations spéciales plus adaptées en raison de leur flexibilité.

L'affectation spéciale renvoie à la création d'un fonds spécial environnement, elle peut aussi revêtir la forme de transfert de fiscalités ; ces deux procédés seront analysés successivement.

L'établissement d'un fonds spécial environnement² pourrait se concevoir comme un moyen original de résolution d'un certain nombre de problèmes environnementaux ; et le fait de l'entrevoir comme une panacée ne serait pas une démarche prétentieuse.

Pour être opérationnel et efficient, ce fonds spécial environnement devrait symboliser un agencement uniformisé des différentes dotations, fonds et appuis financiers accrédités par la puissance publique à la gestion locale de l'environnement

¹ Cf. titre III de la loi 96 -07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, communes et communautés rurales.

² En France par exemple, on note l'existence d'un fonds particulier à savoir le Fipol (fonds d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures).

et des ressources naturelles. Un risque à aspect discriminant demeure toutefois : l'instauration d'un fonds spécial n'équivaldrait – il pas à une spécification de la compétence des collectivités de base en matière environnemental, autrement dit, cela ne consisterait- il pas à accorder un traitement spécial aux actions de gestion de l'environnement et des ressources naturelles par rapport aux autres compétences transférées ?

Malgré le bien fondé de ces inquiétudes, il faudrait reconnaître que la protection des milieux naturels et urbains doit être l'une des premières préoccupations des pouvoirs publics dans la mesure où le bien être des populations en constitue le principal objectif.

Dans cette optique, nous présumons que le fonds spécial environnement devrait regrouper toutes les recettes fiscales ou non fiscales, à volet environnemental (fiscalité forestière, fonds de péréquation et de ressource en matière minière¹, une partie de la fiscalité verte d'Etat si possible, dotations spéciales ou subventions, etc.) Dans un souci de pertinence, ce fonds spécifique doit être perçu comme un fonds de concours attribué par l'Etat aux collectivités de base. De ce fait, il ferait l'objet d'un partage entre collectivités de base selon des critères bien définis : l'égalité dans la répartition du fonds est à exclure vu que les situations des localités différent.

Par ailleurs, l'affectation aux collectivités locales de recettes environnementales pourrait se faire par le biais d'un transfert de fiscalité qui constitue un autre type d'affectation spéciale. En effet la loi 96 -07 portant transfert de compétences précise en son article 4 que « les ressources nécessaires à l'exercice par les collectivités locales de leurs compétences leur sont dévolues soit par transferts de fiscalité soit par dotations ou par les deux à la fois ». Le transfert de fiscalité se différencie de la dotation financière dans la perspective où l'Etat alloue une partie de sa fiscalité aux collectivités locales : les taxes sont collectées par les agents de l'Etat au profit des collectivités de base. De plus, il faut souligner que le transfert de fiscalité peut

¹ Cf. chapitre premier de la loi n° 2003 – 36 du 24 novembre 2003 portant code minier (article 55).

concerner un impôt¹ ou le produit d'un impôt ; dans le cadre de la fiscalité verte, c'est la seconde éventualité qui serait favorable avec notamment l'aménagement par la réglementation d'exceptions au principe de la non affectation des recettes aux dépenses (par exemple la fixation d'un montant).

En définitive, l'option idéale serait d'adjoindre au fonds de dotation de la décentralisation un fonds de concours alimenté par un transfert de fiscalité ou représentant un fonds spécial environnement. Une autre perspective est toutefois possible à savoir celle objet de corrections symbolisant la péréquation.

Paragraphe 2 : L'emploi de mécanismes de péréquation.

L'emploi de mécanismes de péréquation aiderait particulièrement à la préservation des écosystèmes (lutte contre la désertification, la déforestation) et à la gestion des déchets dans les milieux urbains. Dès lors, il serait opportun de cerner la notion de péréquation² avant d'envisager les solutions possibles pour sa mise en œuvre dans le cadre d'une fiscalité verte au profit des collectivités locales.

La péréquation renvoie à un mécanisme de correction visant « une redistribution des ressources ou des charges entre plusieurs agents, plusieurs régions ou plusieurs services, ou plusieurs produits en situation d'inégalité³ ». Autrement dit, elle regroupe des procédés de distribution et de répartition des richesses entre collectivités publiques au profit de celles défavorisées et au regard d'un certain nombre de critères. Néanmoins, les mécanismes de péréquation peuvent se présenter de différentes manières : la péréquation peut être fiscale ou financière, active ou passive, verticale ou horizontale.

¹ Exemple de la contribution foncière sur propriétés bâties.

² V. Robert Hertzog, « à propos de la péréquation dans les finances locales » in Finances locales et coopération territoriale ; RFFP ; n° 34, LGDJ, 1991 ; p57 et s. / Moussa Zaki, « finances locales et aménagement du territoire », Les Cahiers de Girardel, n° 1, novembre 2003, p 91 à 109.

³ Cf. Lexique d'économie, 6^e édition, 1999, Dalloz, p458.

Dans le cadre de la fiscalité écologique, nous suggérons pour des raisons de souplesse qu'elle soit fiscale, active, verticale :

– la péréquation fiscale vise à redistribuer le produit des seules impositions. Elle se distingue ainsi de celle financière qui consiste à puiser dans le budget de l'Etat pour ensuite répartir sans considération de la provenance fiscale ou non de la ressource. De ce fait, la péréquation fiscale permettrait à l'Etat d'attribuer une portion de ses impositions environnementales prélevées sur les entreprises polluantes notamment les industries au profit des collectivités d'implantation, zones principales de réception des phénomènes de pollution et nuisances. Par exemple, les communes de Rufisque et Bargny pourraient bénéficier de ces avantages fiscaux dans le but de protéger leurs milieux urbains et naturels (aspect - contribution de la fiscalité verte pour des questions d'équilibre mais aussi de réparation pour le dommage subi du fait des émissions polluantes) ;

– la péréquation active est celle à laquelle on se réfère communément dans la mesure où elle consacre la répartition de ressources publiques. Elle s'oppose à la péréquation passive qui « résulte du partage des fonctions dépensières entre les différents niveaux d'administration » ;

– la péréquation verticale, contrairement à celle horizontale qui exprime l'opération d'un transfert de ressources de collectivité locale à collectivité locale, consiste à l'attribution du concours financier de l'Etat aux différentes collectivités bénéficiaires sur la base de critères (prenant en considération leur richesse relative) ; elle doit, dans le cadre de la fiscalité de l'environnement, matérialiser une fonction de solidarité ou d'orientation plutôt que l'expression d'un partage du produit des ressources publiques.

Dans cette perspective, nous percevons l'importance de mécanismes de péréquation dans la mesure où la solidarité financière implique une meilleure

participation au profit des collectivités de base et l'institution d'un « fonds de correction des déséquilibres¹ » (selon l'expression du professeur Savy).

La péréquation pourrait participer à la correction de certaines disparités au niveau local, les ressources objets de péréquation seront déduites d'une fiscalité verte d'Etat.

De plus l'originalité de la péréquation serait le fait que les collectivités locales seront sélectionnées en fonction de l'urgence de l'aspect dégradant de leurs espaces naturels et milieux urbains. A cet égard, nous pouvons citer à titre d'exemples :

- la région de Saint – louis en vertu de l'avancée inquiétante de la désertification ;
- la région de Louga pour les « activités de déforestation » par les populations rurales (utilisation du bois en guise de combustibles, aménagement de zones de cultures) ;
- la région de Ziguinchor² dans le but d'activer les opérations de reboisement car la déforestation y est de plus en plus accrue (on y note autant de scieries et menuiseries ébénistes que de commerces) ;
- les communes de Rufisque, Bargny, Dakar, Kaolack avec le financement d'opérations d'assainissement.

En définitive, l'affectation aux collectivités locales de recettes fiscales de même que la mise en œuvre de mécanismes de correction voire de péréquation seraient deux techniques intéressantes à la mise en œuvre d'une fiscalité verte au profit des collectivités locales. Elles témoigneraient de l'appui de la puissance souveraine en raison du transfert de moyens joint au transfert de compétences vu l'immaturation des collectivités de base.

¹ Cf. Robert Hertzog, « à propos de la péréquation dans les finances locales » in Finances locales et coopération territoriale ; RFFP ; n° 34, LGDJ, 1991 ; p57 et s.

² On note également dans cette région, un appauvrissement du potentiel faunique à laquelle s'ajoute des problèmes d'assainissement (Cf. Plan régional de développement intégré - Ziguinchor 2005 -2009).

A ces deux types de procédés, peuvent s'ajouter des pénalisations fiscales relatives par exemple au dépassement du seuil de nocivité.

CODESRIA - BIBLIOTHEQUE

CONCLUSION

Selon l'expression du doyen Robert Hertzog, l'environnement est une chose qui se consomme, se détruit, et éventuellement, se renouvelle, se gère. Toutefois, la prolifération des activités humaines et les adversités auxquelles sont confrontés les individus dont le phénomène de pauvreté, sont à l'origine d'une situation fort dramatique à savoir la dégradation de l'environnement et des ressources naturelles. Un certain nombre de dispositifs ont toutefois été mis au point pour la préservation des biens naturels dont la fiscalité de l'environnement qui est de plus en plus utilisée par les Etats modernes, soucieux de léguer aux générations futures un environnement quelque peu convenable.

Il est important de rappeler que la fiscalité de l'environnement traduit toute mesure fiscale ayant pour finalité la protection du milieu de vie ; de ce fait l'outil fiscal se présente comme un moyen d'orientation de l'économie qui peut drainer les moyens financiers nécessaires à des aménagements peu polluants ou peu destructeurs des écosystèmes : on parle alors d'écofiscalité¹ ou fiscalité écologique.

Par ailleurs, le Sénégal s'est récemment lancé dans une timide expérimentation de l'écofiscalité avec l'option d'une forte centralisation. Cette fiscalité verte n'est effectivement pas décentralisée alors qu'elle pourrait contribuer au développement des collectivités locales. C'est pourquoi, une nette volonté politique s'impose pour un usage étendu de la fiscalité verte dans une stratégie d'éco – développement².

A cet égard, une refonte des textes est indispensable pour combler certaines insuffisances de la législation (imprécisions au niveau des textes, inapplication, ignorance des textes par la majeure partie des populations) avec l'apport de

¹Cf. RFFP n° 90, « finances publiques et protection de l'environnement », mai 2005, LGDJ, 296p.

² Selon Jean Philippe Barde, une stratégie d'éco – développement consiste à définir des stratégies de développement « vertes » ; autrement dit, c'est une intégration de la gestion des ressources naturelles et environnementales à tous les niveaux pertinents des projets, programmes et politiques.

dispositions nouvelles. Pour plus de cohérence et de pertinence, la dispersion des normes relatives à la fiscalité écologique devrait être tout au plus amoindri. En ce sens, plusieurs scénarii sont concevables tels que :

* procéder à la codification en systématisant toutes les dispositions fiscales liées à l'environnement dans un document unique et spécifique (au niveau du code de l'environnement par exemple) ; cette perspective de réglementation homogénéisée semble à première vue idéale mais elle serait inadaptée car elle entraînerait non seulement un appauvrissement des autres réglementations existantes mais des risques d'incohérences et d'incompréhensions

* réformer la loi fiscale générale à savoir le CGI pour y adjoindre de nouvelles normes fiscales relatives à une fiscalité verte en plus des taxations prévues par le code de l'environnement ; cette seconde éventualité semble être la plus appropriée.

En outre, il faut préciser que la mise en œuvre d'une fiscalité verte performante au plan local nécessite un contrôle approfondi du fait qu'elle fait obstacle au principe sacro -saint de la non affectation des recettes aux dépenses. Pour des questions d'efficience, de transparence, la Cour des comptes constitue l'organe de contrôle le plus indiqué par le biais du contrôle administratif¹ de la Cour exercé sur les finances locales avec possibilité de déféré devant sa chambre de discipline financière.

Pour ce contrôle, le juge financier procède à une analyse financière de la gestion en ayant recours à des critères d'appréciation d'une gestion saine plus connue sous la dénomination de « règle des 3E » (efficacité, économie, efficience). Toutefois, cette méthode revêt de jour en jour l'appellation de « règle des 4 E» avec l'émergence du critère d'environnement ou plus précisément son respect pour un développement durable.

Le Sénégal, malgré son statut de PVD², pourrait trouver dans l'écofiscalité une possible solution à ses problèmes environnementaux notamment au niveau local.

¹ Cf. A. Nam Diop, « le contrôle de la Cour des comptes sur les finances locales au Sénégal », mémoire de maîtrise, 2004, UGB / SL, p91.

² Pays en voie de développement.

BIBLIOGRAPHIE

I/ TEXTES :

- * Loi n° 2001-03 du 22 janvier 2001 portant Constitution.
- * Loi n° 2001-01 du 15 janvier 2001 portant Code de l'environnement (et son décret d'application n° 2001-282 du 12 avril 2001).
- * Loi n° 98-03 du 08 janvier 1998 portant Code forestier (et son décret d'application n° 98-164 du 20 février 1998).
- * loi n° 2003-36 du 24 novembre 2003 portant Code minier.
- * Loi n° 96-06 du 22 mars 1996 portant code des collectivités locales.
- * Loi n° 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, communes et aux communautés rurales.
- * Décret n° 96 – 1134 portant application de la loi de transfert de compétences aux régions, communes et aux communautés rurales, en matière d'environnement et de gestion des ressources naturelles.
- * Loi n° 92-40 du 9 juillet 1992 portant CGI Sénégal, IDEF, édition mars 1999.
- * Loi n° 81-22 du 25 juin 1981 instituant des avantages fiscaux pour investissement dans le domaine de l'utilisation de l'énergie solaire ou éolienne et complétant le CGI, JORS¹ du 10 octobre 1981.
- * Loi n° 2004 -12 modifiant certaines dispositions du code général des impôts.
- * Loi n° 7 2 -52 du 12 juin 1972 fixant le taux minimum et déterminant les modalités d'assiette et de perception de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.
- * Code de l'environnement- partie législative, Législation et réglementation, éditions des journaux officiels, France, sept. 2000.

II/ OUVRAGES :

- 1) Annuaire sur l'environnement et les ressources naturelles du Sénégal, CSE², 1^o édition, Dakar, nov. 2000, 268p.
- 2) BARDE J. P. Economie et politique de l'environnement, 2^o édition, Paris, PUF, L'économiste, 1991, 383p.

¹ Journal officiel de la République du Sénégal.

² Centre de suivi écologique (ministère de l'environnement).

- 3) COLLIARD C. A. Libertés publiques, 7^o édition, Paris, Précis Dalloz, 1989, 915p.
- 4) DE SADELEER N. Les principes du pollueur – payeur, de prévention et de précaution – Essai sur la genèse et la portée juridique de quelques principes du droit de l’environnement, Bruylant, AUF, Bruxelles, 1999, 437p.
- 5) Dictionnaire de l’environnement – les termes normalisés, AFNOR¹, Paris, 1994, 307p.
- 6) Environnement et droits de l’homme, UNESCO, déc. 1986, PUF, 178p.
- 7) Environnement – Règles applicables aux entreprises, Dossiers pratiques Francis Lefebvre, éditions F. Lefebvre, 1995, 651p.
- 8) HUGLO C. & LEPAGE C. Guide de l’environnement industriel – recueil de textes, EFE, 1995, 1159p.
- 9) L’actualité du droit de l’environnement, actes du colloque des 17 et 18 novembre 1994, Bruxelles, Bruylant, 1995, 589p.
- 10) LAMARQUE J. Droit fiscal général, fascicule 2, Litec, 728p.
- 11) Les conventions locales au Sahel – un outil de co-gouvernance en gestion des ressources naturelles, IIED, réussir la décentralisation, 24p.
- 12) Les déchets industriels et l’environnement, sous la direction de Michel Prieur, CIDCE², PUF, 284p.
- 13) Lexique d’économie, 6^o édition, 1999, Dalloz.
- 14) MORAND – DEVILLER J. Le droit de l’environnement, collection Que sais – je ? PUF, 126p.
- 15) NGAOSYVATHN P. Le rôle de l’impôt dans les pays en voie de développement, Paris, LGDJ, 1980, 300p.
- 16) PRIEUR, M. Droit de l’environnement, 2^o édition, Paris, précis Dalloz, 1991, 775p.
- 17) PRIEUR M. & DOUMBE – BILLE S. Droit de l’environnement et développement durable, Limoges, Pulim, 352p.
- 18) ROMI R. Droit et administration de l’environnement, 4^o édition, Montchrestien, 2001, 563p.
- 19) SAINTENY G. La fiscalité des espaces naturels, collection environnement, Litec, 1993, 118p.
- 20) SAMB D. Manuel de méthodologie et de normalisation, IFAN, 1999, 298p.

III/ ARTICLES ET REVUES :

¹ Association française de normalisation.

² Centre international de droit comparé de l’environnement.

- Année de l'environnement, numéro spécial, Actes du colloque « fiscalité – environnement », 26 -27 mai 1983, revue du CEDRE¹, Paris, PUF, 335p.
- GRAMMATICO L. & MECA I. « Les perspectives de la fiscalité positive de l'eau et de l'air : l'amorce d'une fiscalité écologique », RJE, n° 1/ 2001, 141p.
- HERTZOG R. « A propos de la péréquation dans les finances locales », RFFP n° 34, LGDJ, 1991, 266p.
- PIVETEAU A. « décentralisation et développement local au Sénégal –chronique d'un couple hypothétique » in Décentralisation et développement local : un lien à repenser ; Revue Tiers Monde, n° 181, Paris, PUF, 239p.
- RFFP n° 90, « Finances publiques et protection de l'environnement », LGDJ, mai 2005, 296p.
- SAINTENY G. « quelle fiscalité de l'environnement ? », RFFP n°63 ; LGDJ ; sept. 1998.
- WINISDOERFFER Y. « La jurisprudence de la Cour Européenne des droits de l'homme et l'environnement », RJE, n° 2/ 2003, juin 2003.
- ZAKI M. « Finances locales et aménagement du territoire », Les Cahiers de Girardel n°1, nov. 2003.

IV/ COMPLEMENTS :

- « Développement local et développement durable » sous la direction de Abdoulaye Niang, actes du colloque de Saint-Louis, 2005, coopération interuniversitaire Turin – Sahel.
- Ly Ibrahima, « Problématique du droit de l'environnement dans le processus de développement économique et social d'un pays africain : l'exemple du Sénégal », thèse, 1994, UCAD, 458p.
- « Penser le développement », séminaire international tenu à Dakar du 31 oct. au 1 nov. 1997, UCAD – Goethe Institut.
- Sauver la Planète-Stratégie pour l'Avenir de la Vie, VICN, PNUE, WWF, 248p

@dresses Web

www.environnement.gouv.sn

www.direnv.sn

¹ Centre d'études et de recherches sur l'environnement.

ANNEXES

CODESRIA - BIBLIOTHEQUE

ANNEXE 1 : liste de conventions internationales ratifiées par le Sénégal.

1° ATMOSPHERE :

- *Convention de Rio ou convention -cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, 1992.
- *Protocole de Kyoto sur la réduction des émissions des principaux gaz à effet de serre, 1997.
- * Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone, 1985.
- *Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, 1987.
- * Convention- cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, 1992.
- * Protocole de Kyoto à la convention -cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, 1997.

2° BIODIVERSITE :

- * Convention sur la diversité biologique, 1992.
- *Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques relatif à la convention sur la diversité biologique, 2000.
- * Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacés d'extinction, 1973.
- * Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage, 1979.
- * Accord sur la conservation des oiseaux d'eau migrateurs d'Afrique –Eurasie (AEWA), 1995.
- * Convention de Berne relative à la conservation de la vie sauvage, 1979.

3° DESERTIFICATION ET PROTECTION DES ECOSYSTEMES

- * Elaboration d'une convention internationale sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, 1994.
- * Convention de Ramsar relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats de la sauvagine, 1971.
- * Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles.

4° DECHETS ET SUBSTANCES DANGEREUX

- *Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur amélioration adoptée par la conférence de plénipotentiaires le 22 mars 1989.
- * Convention de Bamako sur l'interdiction d'importer des déchets dangereux et le contrôle de leurs mouvements transfrontières en Afrique, 1991.
- * Convention de Rotterdam sur la Procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet d'un commerce international, 1998.
- *Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants (POPs), 2001.

5° ENVIRONNEMENT MARIN

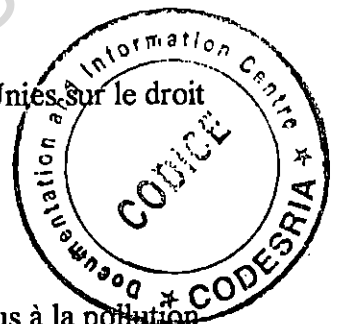
- * Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, 1982.
- * Accord relatif à l'application de la partie XI de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer, 1994.

6° POLLUTION MARINE

- * Convention internationale sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution sur les hydrocarbures, 1969.
- *Convention internationale sur l'intervention en haute mer en cas d'accident entraînant ou pouvant entraîner une pollution par les hydrocarbures, 1969.
- * Convention internationale de 1973 pour la prévention de la pollution par les navires, telle que modifiée par le protocole de 1978 y relatif – MARPOL 73/78
- *Protocole de 1978 relatif à la conventions internationale de 1973 pour la prévention de a pollution par les navires.
- *Convention internationale pour la prévention de la pollution des eaux de la mer par les hydrocarbures, 1954.

7° AUTRES CONVENTIONS

- * Convention concernant la protection du patrimoine mondial culturel et naturel, 1972.
- *Convention internationale pour la protection des végétaux, 1951.



ANNEXE II : Loi 2001-01 du 15 janvier 2001 portant Code de l'environnement.

ARTICLE L 27 : Les droits et taxes annuels relatifs aux installations classées sont perçus par le Ministère chargé de l'environnement.

Ils sont constitués de taxes superficielles, de taxes sur les appareils à pression de vapeur et de gaz et de taxes à la pollution.

Les taxes annuelles sont calculées comme suit:

a/ Droits fixes:

- 30.000 F pour la 1ère classe et 10.000 F pour la 2ème classe.

b/ Taxes superficielles

- pour la surface équipée 150 F CFA/m²/an

- pour la surface non équipée 75 F CFA/m²/an

c/ Les taxes sur les appareils à pression de vapeur et à pression de gaz sont définies comme suit :

Pour les appareils à pression de vapeur :

DESIGNATION	TAUX EN FCFA	OBSERVATIONS
Générateur		
- Visite de mise en service et de sénégalisation		
Surface de chauffe		
de 0 à 100 m ²	45.000	
de 101 à 300 m ²	65.000	
de 301 à 1.000 m ²	95.000	
supérieur à 1.000 m ²	120.000	
- épreuve d'un appareil à vapeur		
Pour une surface de chauffe		
de 0 à 100 m ²	55.000	
de 101 à 300 m ²	75.000	
de 301 à 1.000 m ²	105.000	
Supérieur à 1.000 m ²	130.000	
Déplacement du contrôleur		
jusqu'à 50 km	5.000	Par km supplémentaire
Au-delà 50 km	100	

ANNEXE 3 : arrêté interministériel fixant les conditions de rejets des eaux usées (NS 05-61 juillet 2001).

DISPOSITIONS FINANCIERES

1. Une redevance est exigible pour toute installation rejetant des effluents dans un milieu naturel pourvu ou non de station d'épuration.

2. La redevance est perçue chaque année. Elle dépend du degré de pollution exprimé par la somme des matières en suspension et des matières oxydables. Elle est fixée à 180 F CFA par kg de charge polluante.

Charge polluante = Matières En Suspension + Matières Oxydables

Matières En Suspension (MES) : Masse de matières insolubles ou colloïdales retenues par filtration quantitative ou séparée par centrifugation, elles s'expriment en mg/l.

Matières oxydables (M.O.) : Définies par la relation $M.O. = (DCO + 2 DBO5)/3$, qui s'expriment en kg/jour. Pour les pollutions essentiellement chimiques, seule la DCO est considérée pour le calcul ($M.O. = DCO$).

Le calcul de la charge polluante en mg/l sera effectué conformément à la formule de base suivante:

$$(MES - 50) + [(DCO - 200) + 2 (DBO5 - 80)]/3 = X \text{ mg/l}$$

X mg/l multiplié par le volume d'eau utilisé donne le total en kg/jour de charge polluant de l'effluent rejeté par l'émissaire.

**ANNEXE II : COUTS ET FRAIS D'ECHANTILLONNAGE ET D'ANALYSES
(A TITRE INDICATIF)**

Analyses	Prix HT (FCFA)
Matières en suspension	6 000
Demande Biochimique en Oxygène (DBO5)	10 000
Demande chimique en oxygène (DCO)	12 000
Coliformes Fécaux	8 000

Echantillonnage	Prix HT (FCFA)
Instantané ou Horaire	2 886
Journalier (24 heures)	69 273
Indemnité Kilométrique	200

Source : Direction de l'Environnement et des Etablissements Classés

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	6
CHAPITRE PRELIMINAIRE : LA FISCALITE DE L'ENVIRONNEMENT, UN CONCEPT COMPLEXE ET CONTROVERSE.	12
Section 1 : Complexité et controverses de la fiscalité verte de par son contenu.	12
Paragraphe 1 : une définition quasi alambiquée de la notion.	13
Paragraphe 2 : Un fondement équivoque du concept:	16
Section 2 : Complexité et controverses de la fiscalité verte de par sa mise en œuvre.	21
Paragraphe 1 : Des procédures d'imposition singulières.	21
Paragraphe 2 : Une contexture hétéroclite du concept.	25
PARTIE I : LA FISCALITE DE L'ENVIRONNEMENT, UN MECANISME INEXPLOITE POUR LE DEVELOPPEMENT DES COLLECTIVITES LOCALES.	30
CHAPITRE 1 : LES CAUSES DE L'INEXPLOITATION DE LA FISCALITE VERTE AU PLAN LOCAL :	32
Section 1 : les justificatifs institutionnels.	33
Paragraphe 1 : des raisons d'ordre juridique.	33
Paragraphe 2 : des raisons d'ordre politico-économique.	38
Section 2 : les justificatifs sociologiques.	42
Paragraphe 1 : des soubassements psycho – sociaux.	42
Paragraphe 2 : des soubassements matériels.	45
CHAPITRE 2 : LES CONTRECOUPS DE L'INEXPLOITATION DE LA FISCALITE VERTE.	49
Section 1 : les insuffisances caractéristiques de la décentralisation.	50
Paragraphe 1 : des embûches du transfert de compétences en matière environnementale.	50
Paragraphe 2 : des défaillances de la fiscalité des collectivités locales.	53
Section 2 : l'utilisation d'autres procédés de protection de l'environnement.	55
Paragraphe 1 : l'usage de la planification environnementale.	56
Paragraphe 2 : l'emploi des conventions locales.	59

II PARTIE : LA FISCALITE DE L'ENVIRONNEMENT, UN APPOINT POSSIBLE A LA PROMOTION DU DEVELOPPEMENT DES COLLECTIVITES	64
LOCALES.	64
CHAPITRE I : LES MERITES DE LA MISE EN PLACE D'UNE FISCALITE VERTE AU PLAN LOCAL.	66
Section 1 : La contribution de la fiscalité verte au développement des collectivités locales.	67
Paragraphe 1 : la possible réalisation d'un développement local.	68
Paragraphe 2 : la possible réalisation d'un développement durable.	70
Section 2 : l'instauration d'une démocratie participative.	74
Paragraphe 1 : une meilleure participation des citoyens aux politiques environnementales.	75
Paragraphe 2 : une meilleure responsabilisation des autorités locales en matière	79
Environnementale.	79
CHAPITRE II : QUELQUES SUGGESTIONS POUR LA MISE EN ŒUVRE D'UNE FISCALITE VERTE AU PLAN LOCAL.	82
Section 1 : un réaménagement approprié du système fiscal.	83
Paragraphe 1 : La remise en cause partielle d'un mimétisme fiscal.	83
Paragraphe 2 : la redéfinition des taxations locales à aspect environnemental.	87
Section 2 : une mise en œuvre de procédés financiers adaptés.	90
Paragraphe 1 : l'affectation aux collectivités locales de recettes fiscales.	90
Paragraphe 2 : L'emploi de mécanismes de péréquation.	93
CONCLUSION	97
BIBLIOGRAPHIE	99
ANNEXES	102