



Stratégie globale d'amélioration des recettes de la Ville de Dakar

Synthèse de la démarche septembre 2013 – juillet 2014

Salim Rouhana, Dina N. Ranarifidy, et Victor Chomentowski

République du Sénégal
Ville de Dakar



Cet ouvrage a été établi par les services de la Banque mondiale avec la contribution de collaborateurs extérieurs. Les observations, interprétations et opinions qui y sont exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de la Banque mondiale, de son Conseil des Administrateurs ou des pays que ceux-ci représentent. La Banque mondiale ne garantit pas l'exactitude des données citées dans cet ouvrage. Les frontières, les couleurs, les dénominations et toute autre information figurant sur les cartes du présent ouvrage n'impliquent de la part de la Banque mondiale aucun jugement quant au statut juridique d'un territoire quelconque et ne signifient nullement que l'institution reconnaît ou accepte ces frontières.

Rien de ce qui figure dans le présent ouvrage ne constitue ni ne peut être considéré comme une limitation des privilèges et immunités de la Banque mondiale, ni comme une renonciation à ces privilèges et immunités, qui sont expressément réservés.

Droits et licences

L'utilisation de cet ouvrage est soumise aux conditions de la licence Creative Commons Attribution 3.0 IGO (CC BY 3.0 IGO) <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo>. Conformément aux termes de la licence Creative Commons Attribution (paternité), il est possible de copier, distribuer, transmettre et adapter le contenu de l'ouvrage, notamment à des fins commerciales, sous réserve du respect des conditions suivantes :

Mention de la source — L'ouvrage doit être cité de la manière suivante : "Banque mondiale, Rapport sur le développement dans le monde 2015" — Abrégé : Pensée, société et comportement, Washington, Banque mondiale, 2015. Licence : Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO

Traductions — Si une traduction de cet ouvrage est produite, veuillez ajouter à la mention de la source de l'ouvrage le déni de responsabilité suivant : Cette traduction n'a pas été réalisée par la Banque mondiale et ne doit pas être considérée comme une traduction officielle de cette dernière. La Banque mondiale ne saurait être tenue responsable du contenu de la traduction ni des erreurs qu'elle pourrait contenir.

Adaptations — Si une adaptation de cet ouvrage est produite, veuillez ajouter à la mention de la source le déni de responsabilité suivant : Cet ouvrage est une adaptation d'une œuvre originale de la Banque mondiale. Les idées et opinions exprimées dans cette adaptation n'engagent que l'auteur ou les auteurs de l'adaptation et ne sont pas validées par la Banque mondiale.

Contenu tiers — La Banque mondiale n'est pas nécessairement propriétaire de chaque composante du contenu de cet ouvrage. Elle ne garantit donc pas que l'utilisation d'une composante ou d'une partie quelconque du contenu de l'ouvrage ne porte pas atteinte aux droits des tierces parties concernées. L'utilisateur du contenu assume seul le risque de réclamations ou de plaintes pour violation desdits droits. Pour réutiliser une composante de cet ouvrage, il vous appartient de juger si une autorisation est requise et de l'obtenir le cas échéant auprès du détenteur des droits d'auteur. Parmi les composantes, on citera, à titre d'exemple, les tableaux, les graphiques et les images.

Pour tous renseignements sur les droits et licences, s'adresser au service des publications et de la diffusion des connaissances de la Banque mondiale : Publishing and Knowledge Division, The World Bank, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA ; télécopie : 202-522-2625 ; courriel : pubrights@worldbank.org.

Contenu

PRÉFACE DU MAIRE DE DAKAR	v
PRÉFACE DE VERA SONGWE.....	vii
REMERCIEMENTS.....	viii
LISTE DES ACRONYMES.....	ix
RÉSUMÉ EXÉCUTIF	1
Introduction	1
L'atelier de démarrage des 22 et 23 septembre 2013 : une première.....	1
Les études.....	2
Atelier de restitution, recommandations et plan d'actions.....	5
Incidences du nouveau code des collectivités locales	5
Conclusion et prochaines étapes	6
STRATEGIE GLOBALE D'AMELIORATION DES RECETTES DE LA VILLE DE DAKAR.....	7
Introduction	7
Stabiliser et accroître l'épargne de Dakar.....	7
La fiscalité locale est la ressource prépondérante de Dakar.....	8
La démarche retenue.....	9
L'atelier du 22 et 23 septembre 2014	10
Participants et programme.....	10
La Chaîne fiscale au cœur de l'amélioration des recettes	11
Résultats des sous-commissions	18
Quelques conclusions de l'atelier et le plan d'actions	22
Principales recommandations des études.....	23
Les Études	23
Actions et rendement.....	31
Incidences du nouveau code des collectivités locales	33
Conclusion.....	35

ANNEXES.....	37
Annexe 1 : Liste des organismes représentés à l'atelier du 22 et 23 septembre 2013	38
Annexe 2 : Résultats des sous-commissions de l'Atelier de septembre 2013	41
Annexe 3 : LOI N° 64-51 DU 10 juillet 1964 relative à l'apposition d'affiches et de dispositifs de publicité	45
Annexe 4 : LOI n° 2004-31 du 25 août 2004 sur la taxe de publicité	46
Annexe 5 : Code de l'urbanisme (extraits).....	47
Annexe 6 : Code des collectivités locales décembre 2013 (extraits).....	50

Préface de Khalifa Sall, Maire de la ville de Dakar



En 2020, les villes africaines vont accueillir plus de la moitié de la population qui vit sur le continent, lequel verra sa population multipliée par deux en 2040. Autant dire que l'avenir de l'Afrique se construit dans ses villes qui, pour la plupart, sont confrontées à un déficit d'infrastructures urbaines et d'équipements sociaux de base.

Aussi, cette prévision sonne comme un appel à l'action pour les élus des grandes villes qui doivent relever le défi d'une redéfinition des fonctions urbaines et engager des politiques hardies d'investissement dans une perspective de durabilité

Dans le cas de la Ville de Dakar, la politique municipale est axée sur la définition et la mise en œuvre d'une vision prospective portée par des solutions innovantes en cohérence avec les caractéristiques géographiques d'une ville presque île. Sous ce rapport, la question du financement du développement urbain constitue l'un des axes prioritaires de l'action municipale pour améliorer le cadre de vie, pour relever le niveau et la qualité de vie des populations, pour accompagner la croissance des entités productives et pour créer des emplois.

Pour avoir saisi les enjeux liés à cette problématique, la Ville de Dakar s'est lancée depuis plusieurs années dans une importante réforme de sa gouvernance et a engagé un important programme d'investissement avec une triple approche de planification, de modernisation du cadre urbain et de résolution des questions de pauvreté en milieu urbain.

La viabilité de ce programme repose essentiellement sur la capacité de la Ville de Dakar à développer des stratégies innovantes de mobilisation de ressources, face à l'insuffisance des ressources propres et aux difficultés à les mobiliser malgré un potentiel réel. En partant de ce constat, la municipalité s'est orientée vers d'autres sources de financement, notamment le recours aux financements bancaires, la mise à contribution des partenaires techniques et financiers et prochainement l'émission d'emprunt obligataire dans l'espace UEMOA.

A cet égard, le partenariat avec le PPIAF-Banque Mondiale constitue un levier important pour la Ville de Dakar d'abord pour son volet d'optimisation des recettes et ensuite pour la garantie qu'il donne à la stratégie de la ville dans ses relations avec les partenaires financiers extérieurs.

Je m'en réjouis et tiens à saluer la volonté manifestée par le PPIAF de renforcer notre partenariat en accompagnant les premiers pas de la ville sur le marché financier. Cette volonté est partagée par la Ville, qui par ma voix, réaffirme son engagement à améliorer sa gouvernance pour relever le défi d'un développement urbain durable. Car au delà des simples opportunités offertes à la Ville de Dakar à travers cette étude, notre partenariat vise à créer de nouvelles efficacités qui appuient la Ville de Dakar dans la conduite du changement afin de renforcer ses capacités à mieux répondre aux besoins de service des populations.

Khalifa Ababacar SALL
Maire de la Ville de Dakar



Préface de Vera Songwe

Directrice des Opérations pour le Sénégal, Banque mondiale

C'est un honneur pour moi de préfacier, au nom de la Banque mondiale, ce rapport sur l'amélioration des recettes de la ville de Dakar. Cette activité revêt une importance significative dans un contexte où les capacités économiques et financières des collectivités locales occupent une place primordiale dans la gestion de la ville. En effet, les moyens et les ressources municipales constituent ce qui permet à la Ville de gérer son territoire et d'agir pour le bien de la collectivité en garantissant, notamment, l'accès aux services publics urbains de base.

Les finances municipales sont au cœur de nombreux nouveaux projets de gouvernance urbaine et locale, et leur gestion stratégique joue un rôle essentiel pour assurer la viabilité à long terme des services et des infrastructures locales. Elle apparaît d'autant plus importante à l'heure où le resserrement des contraintes budgétaires et la pression de la crise financière et économique mondiale exigent des réponses de plus en plus sophistiquées de la part des gouvernements locaux dans la mobilisation et l'utilisation des ressources financières.

Un chemin encourageant a été parcouru depuis l'atelier d'ouverture de l'activité en septembre 2013. J'ai pu en effet apprécier les efforts consentis par les équipes respectives de la ville de Dakar, de la Direction Générale des Impôts et des Domaines, du Trésor, de la Recette et de la Perception Municipale à oeuvrer pour une gestion plus transparente et plus efficace des finances de la Ville. La démarche collaborative engagée dans le cadre de cette activité constitue un point central et devront être impérativement poursuivis et consolidés par les différents acteurs de la chaîne fiscale pour assurer au plan d'actions proposé toutes les chances de réussite.

Je fonde l'espoir que les recommandations et le plan d'actions qui émergent de ce rapport répondront aux attentes que nous avons formulées ensemble, et qu'ils ouvriront des opportunités nouvelles de coopération pour faire des villes du Sénégal des espaces attractifs, connectés et compétitifs, où les Sénégalais pourront bénéficier de conditions de vie favorables, et accéder à des opportunités d'emplois.

Enfin, les efforts vers une gestion assainie des finances locales constituent l'un des moyens de garantir la crédibilité de la ville et de ses services; elle revêt une importance d'autant plus significative à l'heure où la ville de Dakar se prépare à émettre un emprunt obligataire municipal de 20 milliards de FCFA pour le financement d'infrastructures urbaines au profit des couches urbaines les plus défavorisées. Je tiens à présenter mes plus chaleureuses félicitations à la Ville de Dakar et au Sénégal pour ce tournant historique; la Banque mondiale et le PPIAF ont été heureux et fiers d'apporter leur contribution à cette initiative ambitieuse et novatrice et espèrent que cette réussite inspirera d'autres villes dans la sous-région.

Remerciements

Ce rapport a été préparé par une équipe conduite par Salim Rouhana (Spécialiste en Développement Urbain et Résilience) et Dina Nirina Ranarifidy (Spécialiste en Développement Urbain) et comprenant Victor Chomentowski (Expert en Finances Locales), Connie Kok Shun (Assistante de Programme Principale) et Fatim Seck (Assistante d'Equipe). L'équipe a bénéficié du soutien technique, depuis Dakar, de MM. Ibrahima Mbaye (Spécialiste en finances locales) Papa Magaye Gaye (Spécialiste en organisation).

L'équipe souhaite ici exprimer ses plus vifs remerciements à tous les partenaires sénégalais pour leur précieuse contribution et leur soutien durant toute la préparation de ce travail. Nous pensons notamment à M. Khalifa Sall, Maire de la Ville de Dakar et à toute l'équipe du Dakar Municipal Finance Project (DMFP), Mme Seynabou Thiam, Directrice Générale des Impôts et des Domaines au moment de la préparation du projet, M. Amadou Bousso Faye, Chef de la Division des Collectivités Locales au Trésor, M. Mamadou Oumar Bokoum, Receveur Percepteur Municipal et M. Kabir Sow, Directeur Général de l'Agence de Développement Municipal (ADM) ainsi que toutes leurs équipes respectives.

Nos remerciements vont également à l'endroit de tous nos collègues du Fonds Fiduciaire de Conseil en Infrastructure Publique-Privée (PPIAF) pour leur soutien continu, et plus particulièrement, Bailo Diallo et David Painter.

Nous remercions également les partenaires au développement, notamment l'Agence Française de Développement, pour avoir pris activement part au dialogue dès les débuts du projet.

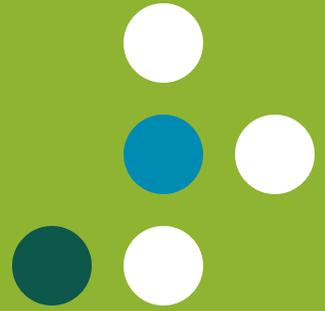
Ce rapport sur l'amélioration des recettes de la ville de Dakar a bénéficié du soutien stratégique de Sameh Naguib Wahba (Responsable des secteurs Développement Urbain et Gestion des Risques et Catastrophes), d'Alexander Bakalian (Responsable Secteur Eau et Assainissement) et de Roland White (Spécialiste en Chef, Finances et Décentralisation). L'équipe tient également à exprimer sa gratitude envers la Direction du bureau de la Banque mondiale à Dakar, notamment Vera Songwe (Directrice des Opérations) et Demetrios Papathanasiou (Coordonateur Principal du Secteur Développement Durable) pour leur soutien et accompagnement tout au long du projet. Nous remercions également nos collègues de la Banque mondiale notamment Philippe English (Economiste en Chef pour le Sénégal), Alexandra Le Courtois (Spécialiste en développement urbain), Lamine Lo (Chargé de projets à la Société Financière Internationale) et Jérémy Gorelick (Consultant spécialisé en finances locales) pour la pertinence de leurs commentaires sur le contenu du document, et les services d'édition de la Banque mondiale, notamment Will Kemp pour son professionnalisme et sa créativité.

Liste des acronymes

ADIE	Agence de l'informatique de l'Etat
ADM	Agence de Développement Municipal
AFD	Agence Française de Développement
AGETIP	'Agence d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public contre le sous-emploi
AMS	Association de Maires du Sénégal
ANSD	Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie
ARD	Agence Régional de développement
BOAD	Banque ouest-africaine de développement
CA	Commune d'arrondissement
CADAK	Communauté d'agglomération de Dakar
CAR	Communauté d'agglomération de Rufisque
CFPB	Contribution foncière des propriétés bâties
CFPNB	Contribution foncière des propriétés non bâties
CGF	Contribution générale foncière
CGE	Centre des grandes entreprises
CGI	Code Général des Impôts
CGU	Contribution générale unique
CL	Collectivité locale
CME	Centre des petites et moyennes entreprises
CPR	Centre des professions libérales
CRAFT	Capacité de Recherche et de plaidoyer pour une fiscalité équitable
CSF	Centre des services fiscaux
DAF	Direction administrative et financière
DAU	Direction de l'architecture et de l'urbanisme
DGCPT	Direction générale de la Comptabilité Publique et du Trésor
DGID	Direction Générale des Impôts et Domaines
DMF	Dakar Municipal Finance
DTMFL	Division des Taxes Municipales et de la fiscalité Locale
DSP	Délégation de service public
ENAM	École nationale d'Administration du Sénégal
EPL	Etablissement public local
FB	Foncier bâti (abréviation et synonyme pour CFPB)
IFPB	Impôt foncier propriété bâtie (abréviation et synonyme pour CFPB)
IMF	Impôt du Minimum Fiscal
LSS	stade Léopold Sédar Senghor
NICAD	Numéro d'identification cadastral
NINEA	Numéro d'identification national des entreprises et associations
OCB	Organisations communautaires de base

PAC	Programme d'appui aux communes
PAD	Port Autonome de Dakar
PGDU	Programme de Gestion et de Développement urbain
PIP	Programme d'investissement prioritaire
PNDL	Programme National de Développement Local
PPIAF	Fonds Fiduciaire de Conseil en Infrastructure Publique-Privée, <i>Public-Private Infrastructure Advisory Facility</i>
PPA	Paiement par anticipation
PPP	Partenariat Public Privé
PRECOL	Programme de renforcement et d'équipement des collectivités locales
RPM	Recette Perception Municipale
SDE	Société des eaux
SENELEC	Société nationale d'électricité du Sénégal
SIG	Système d'information géographique
SIGTAS	Système Intégré de Gestion des Taxes de l'Administration du Sénégal
SONATEL	Société nationale des télécommunications
TDR	Termes de références
TEOM	Taxe d'enlèvement des ordures ménagères (ou TOM)
TOM	Taxe d'ordures ménagères (ou TEOM)
TPR	Trésorerie principale de région
TRIMF	Taxe Représentative de l'Impôt du Minimum Fiscal
TVA	Taxe à la valeur ajoutée
UCAD	Université Cheikh-Anta-Diop (Dakar)

Résumé exécutif



Introduction

La Ville de Dakar, la Banque mondiale et le PPIAF ont décidé d'entreprendre une mission sous l'autorité de Monsieur le Maire de Dakar destinée à améliorer le niveau des recettes de la Ville afin de l'aider à réaliser ses investissements. Elle veut améliorer son épargne et disposer d'une capacité de remboursement d'emprunt ou d'autres formes de financement.

Après de nombreux échanges au cours de l'été 2013 pour la définition du processus, il a été convenu que la mission se déroulerait en 3 étapes : (i) un atelier de lancement, (ii) des études ponctuelles précises et (iii) un plan d'action.

La démarche a commencé avec un atelier qui a réuni une soixantaine de responsables de la Ville, des Impôts, du Trésor et ainsi que d'autres organismes (bailleurs, ADM, chambre de commerce ou organismes patronaux, société civile...). Véritable brainstorming, l'atelier a permis d'identifier un nombre considérable de dysfonctionnements de la problématique des ressources de la Ville de Dakar, mais aussi des pistes de solutions. Sur cette base, un premier plan d'action a été défini qui consistait à lancer de courtes études sur les divers champs de recettes qui demandaient des précisions.

● ● ●

Comment trouver le contribuable lorsque l'adresse est aussi vague que « Monsieur Diouf aux Almadies » ? L'adressage est la base de toute identification ! (un agent de la Recette Perception Municipale)

Au total, six études ont été prévues et lancées auxquelles s'est ajoutée une étude statistique sur les contribuables dakarois à partir de la base de données de la DGID. L'ensemble des résultats a été présenté lors d'un atelier de restitution qui s'est tenu début mai en Mairie de Dakar juste avant la préparation des élections municipales du 29 juin 2014.

Le rapport de synthèse a vocation à exposer l'ensemble de la démarche et doit aussi servir de référence pour des travaux ultérieurs et notamment la mise en application des recommandations et actions.

Le rapport de synthèse comprend quatre parties :

- Les objectifs et les principales recommandations de l'atelier des 22 et 23 septembre 2014 et ses conclusions
- L'atelier de restitution de mai 2014 qui comprend la synthèse des études complémentaires effectuées
- Les conséquences du nouveau code des collectivités locales de décembre 2013 pour les recettes de la Ville de Dakar,
- En conclusion, les principales recommandations de l'étude.

L'atelier de démarrage des 22 et 23 septembre 2013 : une première

L'atelier, qui a réuni pour la première fois depuis des années l'ensemble des acteurs impliqués dans les recettes de la Ville de Dakar, a confirmé que la plupart des problèmes

concernant les impôts et les taxes municipales (la chaîne fiscale) sont communs à de nombreux pays : ils reposent sur les difficultés d'identification des contribuables, des assiettes

fiscales erronées ou des doublons, des retards d'émission de rôles, des manques de moyens pour le recouvrement, la faiblesse des moyens de coercition. D'autres problèmes techniques freinent l'efficacité de la chaîne fiscale, parmi eux l'existence de logiciels incompatibles entre les Impôts et le Trésor, ou des solutions informatiques très peu efficaces pour la Ville de Dakar qui ne dispose toujours pas de système de gestion comptable informatisée.

Concernant les taxes municipales, la législation et la réglementation sont parfois imprécises, comme dans de nombreux pays. A partir du moment où la taxe est émise puis recouvrée par les collectivités, les gouvernements sont moins regardants sur les modalités juridiques. On peut le comprendre tant que les taxes sont d'un niveau peu élevé, mais dès qu'elles atteignent un degré qui pourraient être considéré comme confiscatoire ou qui gêne réellement l'exercice d'une profession (c'est le cas de la taxe de publicité), la Ville a besoin d'un cadre légal et réglementaire plus rigoureux.

● ● ●

Chaque jour un agent de la Recette-Perception, passe une heure et demi à faire des recouvrements entre les règlements perçus et la comptabilité. Tout ça parce que les logiciels comptables et de recouvrements ne sont pas compatibles. (RPM)

Pour l'amélioration des recettes, il n'y a ni solutions miracles ni solutions extrêmement sophistiquées, il s'agit de faire fonctionner la « chaîne fiscale » et de remédier à ses défauts (adressage, identification évaluation, informatique, cohérence informatiques, ...). Sur cette base, ont été proposés un plan d'actions et la mise en place d'ou-

utils, certains disposant d'une bonne probabilité de succès (comité de suivi, informatique) et d'autres, plus délicats, mais qui assureront une excellente capitalisation (adressage).

Plusieurs études ponctuelles ont été identifiées pour renforcer la mise en œuvre des actions. Elles portent sur (i) les recettes des marchés, (ii) la législation de la taxe de publicité, et des taxes d'urba-

nisme (iii) les droits de stationnement, (iv) la situation du cadastre et de l'adressage, (v) les logiciels de gestion et de recouvrement de la Ville et du Trésor, (vi) la définition et la création d'un Comité de suivi des impôts et taxes municipales. Une septième étude a été réalisée à partir des fichiers de la DGID sur l'assiette des impôts locaux.

Les études

Etude statistique : concentration des contribuables et dépenses fiscales élevées

Pour la première fois une vision statistique des contribuables locaux de la Ville de Dakar a été présentée grâce aux fichiers fournis par la DGID. Réalisée par la mission d'étude Ville-PPIAF-BM l'exploitation des données indique que le fichier contient plus de 96.000 redevables.

Le nombre de contribuables montre qu'il y a des progrès à effectuer dans le recensement de la matière imposable : il y a un peu plus de 40.000 contribuables « foncier », qui correspondent à environ 200.000 à 300.000 habitants, probablement un tiers de la population et du parc de logement. On ne connaît pas le nombre de logement non taxables, exemptés ou bien bénéficiant d'abattements supérieurs à leur valeur locative, et ils sont nombreux. Ces « dépenses fiscales » n'ont jamais été évaluées.

La patente concerne près de 57% des émissions fiscales et 80% des recouvrements effectués. Les taux de recouvrement sont particulièrement faibles pour le foncier

bâti (35%) et la TOM (25%) et nettement supérieur pour la patente (62%) car les grandes entreprises (44% des recettes) règlent généralement leurs impôts.

Ces éclairages sur la situation statistique de la fiscalité locale à Dakar permettent de poser plusieurs questions : le nombre des contribuables est-il réaliste ? Que coûtent les dépenses fiscales (coût des abattements pour la Ville sans compensation) ? Pourquoi la taxe foncière et la TOM aux bases identiques ont elles des rendements si différents ? La localisation des contribuables par centre des impôts est-elle significative de la réalité de leur potentiel fiscal ? La concentration de la patente est-elle due à l'existence du Centre des grandes entreprises ?

Recette des marchés de la Ville : un potentiel sous-utilisé en baisse continue

La Direction des marchés a calculé le potentiel de recettes à partir des emplacements et des tarifs pratiqués. Le potentiel annuel s'élève à **430 Millions de Fcfa** alors que les

TABLEAU 1

	2011				2012			
	nombre	M cfa	M cfa	tx moy	nombre	M cfa	M cfa	tx moy
		Somme des Bases impôt	Somme des Montants impôt			Somme des Bases impôt	Somme des Montants impôt	
total FB	41616	156161	7526	4,8%	42147	164925	7958	5,7%
Total FNB et surtaxe	148	37735	1529		151	38716	1582	
Total TOM	42595	165491	5958	3,6%	42996	168928	6081	2,1%
Total licence	44	0	6		43	0	6	5,0%
Total patente	11115	901163	22485	2,5%	11032	833037	23653	5,2%
Total CGU	1791	20447	789					
Total minimum fiscal	580	1027	4		529	944	4	
Total général	97889	1280997	38297		96898	1205606	39284	
sans CGU	96098				96898			0,83%

TABLEAU 2

	2011		2012		% recouv.
	Montant impôt Mfcfa	recouvrements Mfcfa	Montant impôt Mfcfa	recouvrements Mfcfa	
Foncier bâti	7 526	2 558	7 958	2 782	35,0%
TOM	5 958	1 727	6 081	1 553	25,5%
Patente	22 485	14 950	23 653	14 815	62,6%

recettes annuelles recouvrées dans la période 2010–2012 s'établissent en moyenne à **104 Millions Fcfa**. Pour 2013, elles sont même en baisse et ne s'élèvent qu'à **68M**.

Principales recommandations : Un effort particulier dans l'amélioration et la modernisation de la gestion de recettes des équipements marchands s'impose. Il est notamment justifié de s'interroger sur (i) le niveau des tarifs inchangés depuis longtemps, (ii) la validité des objectifs quotidiens donnés aux collecteurs, (iii) sur le respect des contrats de location.

Un minimum d'effort devrait permettre d'améliorer les recettes des marchés à court terme de 100 M et d'atteindre 400 M de Fcfa en 3 ans. La question est de savoir si ces nouvelles recettes alimenteront le budget de la Ville ou des communes selon la répartition prévue par le nouveau code des collectivités locales.

Taxe sur la Publicité et taxes d'urbanisme : leur fondement juridique fragile mérite d'être confirmé

Publicité, une ressource en forte croissance – L'excellent travail des dernières années a permis de faire passer les taxes de publicité de 250 millions en 2000 à 1,6 milliards Fcfa en 2013. Parmi les recommandations, on relève (i) l'intérêt d'accroître les moyens de la Division des recettes, (ii) intégrer la Division dans le futur Comité de suivi des recettes de la Ville (iii) Informatiser l'activité en développant un logiciel de gestion mieux adapté que les solutions utilisées actuellement.

Mais le point le plus important est le risque de contentieux pour la taxe de publicité, le Conseil d'Etat ayant donné raison à des plaignants sur l'illégalité des tarifs décidés par la Ville. Il est urgent de proposer une loi qui actualiserait et moderniserait la loi de 1964 sur laquelle repose la taxation actuelle.

Urbanisme, une législation inaboutie – Depuis 1996, les communes sont compétentes pour les lotissements, leur extension ou restructuration ainsi que la délivrance de permis de construire. Pourtant ni le code des impôts ni le code de l'urbanisme n'ont été mis à jour permettant de développer des recettes municipales. Afin de débloquer la situation juridique actuelle, il est suggéré de proposer une loi entérinant la taxe d'urbanisme comme taxe municipale et fixant de nouveaux taux et des modalités d'assiette et de recouvrement.

Etude du Stationnement : une taxe trop limitée aux taxis

Pour le moment, les recettes dites de « stationnement » sont en fait des redevances ou des permis de stationnement qui reposent presque uniquement sur les droits payés par les taxis. Le recouvrement est du ressort exclusif de la RPM qui a mis en place un fichier des véhicules. L'extension au stationnement des voitures particulières sur la voie publique est délicate à mettre en place. Plusieurs tentatives se sont soldées par des échecs coûteux. La BOAD a accordé à la Ville de Dakar un prêt d'un montant de 1,2 milliards Fcfa à des conditions concessionnelles pour la réalisation d'un parking. Le stationnement mérite une action plus systématique mais le nouveau code des collectivités locales va en faire une recette exclusivement communale.

Etude Cadastre et adressage : les outils de l'identification des contribuables sont insuffisants ou inactifs

Le cadastre est peu utilisé. Des textes récents sont venus conforter ou préciser ses missions. Ils rappellent notamment la nécessité d'utiliser la méthode cadastrale dans la détermination de la valeur locative des immeubles. Mais les missions fiscales du cadastre sont peu remplies pour diverses raisons : (i) insuffisance des moyens humains, matériels et logistiques (ii) peu d'échange de données et d'harmonisation dans les procédures entre le cadastre et les services chargés de l'assiette de la DGID. Ceci se traduit par le fait qu'il n'y a presque aucun lien entre le cadastre et la matrice des impôts fonciers gérée par la Direction des Impôts.

L'adressage, au point mort, est pourtant la condition essentielle d'une amélioration des recettes fiscale. Il existe un plan d'adressage qui concerne l'ensemble des quartiers de Dakar. Il a été réalisé par l'ADM dans le cadre

du « contrat de ville » financé par le Programme d'appui aux communes (PAC). Les équipements nécessaires à l'adressage (logiciels comme équipements) ont été achetés par l'ADM puis livrés à la Ville. Peu utilisé, pas mis à jour l'adressage est aujourd'hui dans un état critique.

Principales recommandations : (i) Rendre opérationnelle la cellule d'adressage de la Ville avec des moyens et équipements adéquats, (ii) Reprendre le Cadastre Fiscal à condition qu'il puisse marier efficacement les tâches « cadastrales » et les tâches fiscales avec les Centres fiscaux (iii) Procéder à l'informatisation complète de la chaîne fiscale et des procédures en vue d'une base de données uniques et exhaustives liées à des procédures transparentes et répondant à des critères de célérité et de sécurité.

Informatique et recouvrement de la fiscalité locale: interconnecter les logiciels DGID et Trésor

La DGID dispose du « Système d'information de gestion des taxes au Sénégal » (SIGTAS) mais il n'existe pas de solution d'échange entre SIGTAS et l'application qui gère le recouvrement au niveau de la RPM. La relation entre l'impôt dû par le contribuable et son règlement est pour le moment impossible.

La Ville de Dakar dispose de deux programmes de gestion non exploités : SIM_ba et COMMAIR. Aucun des deux logiciels n'est actuellement utilisé.

Le Trésor utilise plusieurs logiciels (COLLOC, ASTER) qui gèrent le budget et le recouvrement des impôts. Comme ils n'ont pas d'interface cela occasionne des pertes de temps énormes dans la gestion quotidienne.

Principales recommandations : (i) interfacier le logiciel d'assiette fiscale (SIGTAS) avec ASTER l'outil du Trésor, (ii) interfacier SIGTAS-ASTER avec COLLOC serait un avantage décisif en termes de temps et de suivi des contribuables, (iii) l'informatisation de la Ville avec COMMAIR s'impose car il est cohérent avec COLLOC, (iv) mettre en relation SIGTAS avec le logiciel du cadastre et s'assurer que les identifiants de chaque système sont bien identiques ou bien compatibles entre eux (NINEA, NICAD, etc.).

Mise en place d'un Comité de suivi de la fiscalité locale

La transparence, la concertation et l'harmonisation des tâches entre les administrations chargées d'une partie

de la chaîne fiscale locale sont une nécessité. En clair il faut réunir les spécialistes de l'assiette (la DGID), ceux du recouvrement (Le Trésor et la RPM) et la Ville pour ses taxes municipales dans un **Comité de suivi de la fiscalité locale** (à ne pas confondre avec la « Commission de la fiscalité locale » prévue par le nouveau CGI et qui ne concerne que les nouveaux recensements).

A la suite des entretiens réalisés avec tous les acteurs, un projet de cahier des charges du Comité de suivi est proposé qui se réunira chaque mois pour prendre connaissance des résultats et problèmes de la chaîne fiscale, suivre les décisions du mois précédent et proposer des actions pour le mois en cours. **Il faut être clair : le Comité de suivi est la pièce indispensable de l'organisation d'une amélioration des recettes de la Ville de Dakar.**

Atelier de restitution, recommandations et plan d'actions

L'atelier de restitution s'est déroulé au début du mois de mai 2014 avec des exemples de fiches-projets afin de passer des recommandations aux actions. L'ensemble des recommandations ont été validées sous réserve cependant de l'application du nouveau code des collectivités locales. En outre les élections municipales ayant lieu fin juin, la gestion

locale étant en phase transitoire jusqu'à la fin 2014, il a été proposé de remettre au début 2015 la mise en œuvre des recommandations. Il a été entendu cependant que le lancement du Comité de suivi était une priorité et qu'il devrait être effectué le plus rapidement possible.

Incidences du nouveau code des collectivités locales

Entre le moment où les études ont été identifiées et précisées et la fin de la démarche d'étude le contexte a évolué avec l'Acte III de la Décentralisation. Le nouveau Code général des Collectivités locales (28 décembre 2013) en forme la première étape concrète. Il contient de nombreux articles sur les aspects territoriaux avec les nouveaux départements qui remplacent les régions et surtout expose la communalisation intégrale aux conséquences considérables pour la Ville de Dakar car les ex-communes d'arrondissement deviennent des communes de plein exercice.

La Ville devient un regroupement de communes qui ne dispose que d'une partie des ressources communales : (i) des ressources fiscales limitées à la **taxe foncière** sur les propriétés bâties, l'essentiel de la **patente** ; (ii) parmi les taxes et des redevances communales, elle ne conserve que la taxe d'ordures ménagères (TOM) et quelques autres taxes, (iii) parmi les revenus du domaine public elle ne conserve que ceux qui ont trait aux cimetières et pour les recettes diverses, 60% du produit des amendes et taxes diverses pour services rendus.

Si la Ville garde les revenus de son domaine privé immobilier, la location des souks, et autres locaux des

marchés elle se trouve en concurrence avec les communes qui semblent avoir les mêmes droits, d'où risque de nombreuses confusions.

● ● ●

Il faut communiquer sur la justification des impôts locaux car la Ville a un coût et la fiscalité est le prix de la ville (Trésor)

En revanche, la Ville perd principalement (i) le Minimum fiscal et surtout la taxe représentative du minimum fiscal (la TRIMF), soit 2,8 milliards de Fcfa, (ii) la presque totalité des taxes municipales et notamment la taxe sur la publicité; (iii) les ristournes accordées par l'Etat sur le produit de la taxe sur les véhicules et sur le produit de la taxe sur la plus-value immobilière. D'après les estimations, la Ville conserverait environ 70% de ses recettes antérieures.

Toutes les réflexions sur la taxe de publicité, les taxes d'urbanisme et les taxes et droits de marché, ne concernent dorénavant que les communes et non la Ville. En accord avec le Maire de Dakar, il a été cependant décidé de finaliser la démarche car le plus important est d'accroître les ressources de l'ensemble du territoire. Dans un deuxième temps viendra la répartition et la mutualisation entre les acteurs. Mais déjà on peut considérer que vue l'importance des impôts qui reviennent à la Ville, la réalisation des actions

recommandées apporteront des ressources nouvelles à Dakar de l'ordre de 3 milliards à moyen terme.

Conclusion et prochaines étapes

L'amélioration des recettes de la Ville de Dakar ne peut suivre qu'un processus complexe et dans lequel le temps et la participation de plusieurs parties prenantes ont leur importance. Ceci provient d'abord de la multiplicité des recettes fiscales relevant du domaine public ou privé de la Mairie, ou de taxes et redevances diverses dont la principale est la taxe de publicité.

En termes d'organisation, de nombreux services de la Ville sont concernés par les recettes auxquels s'ajoutent plusieurs services des impôts et du Trésor, certains d'entre eux ayant une importance plus grande comme la RPM puisque l'ensemble des fonds se retrouveront dans ses comptes.

Les échanges tenus lors de l'atelier de septembre 2013 ont permis d'identifier un nombre satisfaisant d'actions envisageables et d'esquisser un plan d'actions dont la première étape est la réalisation de six études destinées techniques.

Mais dans le domaine public le temps de l'action est aussi le temps politique. L'action doit s'inscrire dans le temps des mandats et des calendriers électoraux, des décisions gouvernementales et des votes du parlement. L'un des effets de l'écoulement du temps est que les priorités changent ou évoluent. Ainsi, du fait du nouveau code des collectivités locales, la Ville va perdre la plupart de ses taxes municipales et les recettes fiscales vont devenir encore plus prédominantes pour elle. Malgré la modification du contexte, il apparaît que parmi les actions identifiées trois auront un impact fondamental sur les recettes de la Ville de Dakar :

- le Comité de suivi et de concertation,
- la cohérence et la compatibilité des logiciels d'assiette et de recouvrement,
- l'adressage.

Pour le comité de suivi, on peut considérer que l'essentiel est fait : l'accord de principe des trois principaux organismes, Ville, DGID et Trésor, devrait permettre une mise en place rapide. Il faut juste une étincelle pour assurer le démarrage.

Pour rendre complètement efficace l'ensemble des logiciels utilisés par la DGID et le Trésor, un dernier coup

de pouce est peut-être nécessaire : établir le cahier des charges des diverses améliorations à apporter à chaque logiciels (SIGTAS, ASTER), et assurer les liens avec un logiciel du cadastre et COLLOC.

Pour l'adressage, le cas est plus complexe. La solution technique est connue : une

partie de l'adressage a déjà été réalisé à Dakar et dans de nombreuses villes en région. Il faut (i) une organisation plus efficace, (ii) des moyens humains et financiers conséquents, (iii) une capacité à discuter avec les habitants et les propriétaires qui s'appuie sur une légitimité électorale, (iv) une lutte suivie contre le vandalisme, et (v) une maintenance continue et pluriannuelle.

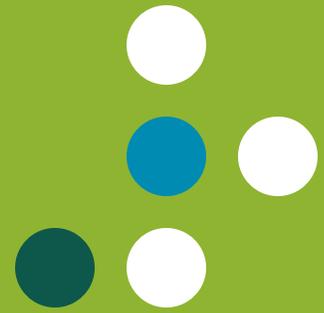
Par ailleurs, il faudrait une ferme décision au plus haut niveau de la Mairie pour appuyer l'opération.

La concrétisation de toutes ces actions passe par l'établissement de fiches projet détaillant toutes les étapes du passage de la recommandation à la réalisation et l'évaluation des moyens humains et financiers nécessaires.

● ● ●

Pour la DGID (Direction des Impôts), le contribuable doit être traité comme un client. Une meilleure considération permettra sûrement d'accroître les recouvrements.

Strategie globale d'amélioration des recettes de la Ville De Dakar



Introduction

La clé de la capacité d'investissement de la Ville de Dakar repose sur son aptitude à dégager une épargne destinée à autofinancer les équipements ou rembourser ses emprunts. Pour favoriser cette épargne, la Ville de Dakar et la Banque mondiale, ont entrepris un ensemble d'actions destiné à améliorer le niveau des recettes de la Ville. Cette activité a bénéficié du concours financier du PPIAF qui accompagne les municipalités vers l'accès à de nouvelles formes de financement des collectivités, et notamment aux émissions obligataires.

Cette activité d'amélioration des recettes s'est déroulée sous l'autorité de Monsieur le Maire de Dakar, qui s'est appuyé sur son équipe technique. La Banque mondiale a été sollicitée pour accompagner la Ville dans cette activité et plus précisément dans la définition des objectifs, des résultats attendus de l'activité, et de son calendrier. La mission de la Banque mondiale est dirigée par Salim Rouhana et Dina Ranarifidy, la direction Technique étant confiée à Victor Chomentowski, expert en finances et fiscalité locales. Deux consultants locaux, Ibrahima Mbaye et Magaye Gueye, ont été mobilisés pour la conduite des études techniques lancées dans le cadre de l'activité.

L'acte III de la décentralisation qui s'est notamment exprimé par le nouveau code des collectivités locales de décembre 2013 a modifié le partage des recettes entre la Ville et ses communes d'arrondissement devenues communes de plein exercice. **La démarche a pris en compte le nouveau contexte qui n'affecte pas les recettes globales du territoire de Dakar mais modifie les bénéficiaires de chaque**

type de revenu. Elle permet donc d'anticiper les effets de l'acte III sur l'ensemble des collectivités concernées.

La mission tient à remercier l'ensemble de ses interlocuteurs et notamment la Ville de Dakar, la DGID et le Trésor, pour leur grande disponibilité, leur participation active aux discussions, leur contribution générale dans l'atteinte des objectifs de la mission et l'accueil réservé à l'équipe de la Banque mondiale.

Stabiliser et accroître l'épargne de Dakar

La Ville ne peut utiliser que l'épargne constituée par la différence entre ses recettes et ses dépenses de fonctionnement pour le financement des investissements, les subventions étant rares et d'un niveau très peu élevé. Comme les recettes sont instables, l'épargne connaît des brusques variations d'une année sur l'autre, ce qui rend aléatoire le financement d'un plan pluriannuel d'investissement.

Jusqu'à une date récente la Ville n'avait guère recours à l'emprunt à la fois à cause de sa capacité d'épargne limitée

mais surtout parce qu'il existait peu d'acteurs susceptibles de lui proposer des prêts à moyen et long terme. Cette situation est en train de se modifier, d'abord grâce aux bailleurs internationaux institutionnels tels que la Banque mondiale et l'AFD. Pour la première, les prêts sont intervenus par l'intermédiaire de plans de financement des contrats de ville gérés par l'Agence de développement municipal. Pour l'AFD, il s'agit d'un prêt consenti directement à la

● ● ●

La dépense fiscale, c'est-à-dire le cout des exonérations et abattements, la perte fiscale, nous l'ignorons. Et pourtant la perte liée aux abattements dont bénéficient les assujettis à la contribution foncière reste très importante ! (DGID)

Ville sans garantie de l'Etat, pour la rénovation de son éclairage public.

Il est clair que ces solutions sont partielles compte tenu des besoins de la Ville en grandes infrastructures et projets de développement. C'est pourquoi elle s'est dotée avec l'appui de la Fondation Melinda et Bill Gates d'un organisme particulier, *Dakar Municipal Finance Project* (DMFP), constitué pour identifier et mettre en place des moyens nouveaux de financement : partenariat public privés (PPP) et émissions obligataires. Au cours de l'année 2015, un projet d'aménagement d'un nouveau centre commercial, nécessaire après l'incendie du marché central de Sandaga, devrait être financé à l'aide d'une émission obligataire de 20 milliards de Fcfa, en cours d'autorisation. Une autre opération d'aménagement autour du marché Kermel fait l'objet d'un partenariat public privé PPP.

Dans les deux cas, l'existence de possibles récupérations de coût, par des tarifs, des locations, des taxes locales, permet d'envisager des PPP ou diverses formes de délégation de service public. Mais pour des investissements à caractère éducatif ou social comme les écoles ou les dispensaires, le financement par l'épargne ou par des prêts gagés sur la capacité d'épargne forme les seules solutions. L'épargne est donc à la base d'un financement diversifié et harmonieux de la Ville.

Stabiliser et accroître l'épargne est la clé du financement des investissements par autofinancement direct ou par la capacité de remboursement de futurs prêts ou même d'engagement pluriannuel de PPP (loyers par exemple). Différence entre des recettes et des dépenses, la stabilisation de l'épargne dépend aussi d'un contrôle des dépenses mais au vu des écarts considérables du rythme des recettes dans le passé, l'accent doit d'abord être mis sur l'accroissement et la stabilisation des recettes de la Ville. L'objectif de la mission est donc d'améliorer les recettes de la Ville. C'est avec cet objectif qu'une demande d'appui avait été formulée au PPIAF le 28 mai 2013.

La fiscalité locale est la ressource prépondérante de Dakar

La démarche retenue pour l'ensemble de la démarche a fait l'objet d'échanges entre la Ville le PPIAF et la Banque mondiale du mois de mai à juillet-août 2013. Conformément au souhait de la Ville l'équipe a travaillé à sur les taxes municipales directement gérées par la Ville et les impôts locaux qui dépendent de la DGID et du Trésor, c'est-à-dire de services de l'administration centrale de l'Etat.

TABLEAU 3: Ville de Dakar

Millions de Fcfa	2008	2009	2010	2011	2012	var 2008-2012
Recettes réelles de fonctionnement	24 188	26 118	22 459	27 839	36 583	
Exploitation, services et domaine	1 422	2 631	1 831	2 161	2 092	670
Impôts	13 086	21 532	18 553	20 858	20 339	7 253
Dont : * Patentes et licences	8 580	14 399	12 908	14 950	14 815	6 235
* Foncier	1 962	3 958	2 344	2 558	2 782	820
Taxes	1 293	1 373	1 480	1 619	1 652	359
Dont : * Taxe sur les véhicules hippomobiles	1	3	1	1	0	
dont Taxe sur la publicité	1 292	1 370	1 479	1 617	1 652	
Transferts de fonctionnement, dont	409	310	311	291	12 316	
* FDD	409	310	310	290	290	
Recettes diverses	7 977	271	285	2 911	183	
Dépenses réelles de fonctionnement	16 017	16 523	17 990	22 591	24 549	
Dont : * Dépenses de personnel	7 669	7 751	7 938	8 490	9 126	
* Contingent et participations	2 239	2 987	3 422	4 242	5 014	
Epargne	8 171	9 595	4 470	5 248	12 033	
Dépenses d'investissement	7 195	3 939	4 932	8 850	11 382	
Recettes d'investissement	7 195	4 013	7 667	16 162	7 332	
dont * Emprunts	0	0	1 876	8 471		
Prélèvement pour investissement	7 195	3 939	5 791	7 691	7 332	

Les principales ressources récurrentes de fonctionnement de la Ville sont en moyenne les suivantes :

- 75 % pour les impôts,
- 6% pour les taxes municipales, essentiellement taxe de publicité,
- 7% pour les recettes d'exploitation et du domaine.

Les recettes de Dakar sont concentrées sur les impôts, très volatiles, avec des effets directs sur l'épargne et par conséquent sur l'investissement. Entre 2008 et 2012, les impôts se sont accrus de 7,2 milliards de Fcfa tandis que les taxes municipales (uniquement la taxe de publicité) ont augmenté de 360 M et les produits de l'exploitation et des domaines (où l'on retrouve les marchés et gares routières) de 670M.

Ces variations sont très encourageantes mais si la tendance est bien à l'augmentation des recettes, des mouvements d'amplitude considérable dans les deux sens peuvent aussi être enregistrés d'une année sur l'autre. De tels mouvements entraînent de grandes difficultés dans le financement des investissements, l'épargne pouvant fondre brusquement. Or les investissements ne sont pas lancés et réalisés au seul vu de l'épargne budgétaire (prévisionnelle), l'épargne doit être réalisée et disponible.

Le graphique ci-dessous montre les variations du produit de la patente et les conséquences sur l'épargne. Celle-ci a pu passer de près de 10 milliards en 2009 à 4 milliards en 2010. On comprend la difficulté d'établir des plans d'investissement pluriannuels fiables.

Malgré l'importance des impôts, la mission ne consistait pas à réaliser une étude de la fiscalité locale sénégalaise, de

sa pertinence et de son adaptation aux capacités financières des contribuables. De telles études ont déjà été réalisées à d'autres occasions. De nouvelles réflexions ont d'ailleurs été menées dans le cadre de l'acte III de la décentralisation par la Commission développement économique-mécanismes de financement et gouvernance budgétaire (COFIGOB) qui a fait de nombreuses propositions fiscales.

Quant au caractère erratique des recettes, il s'explique par les effets de la gestion des impôts par les services fiscaux (DGID) et le Trésor. Lorsque les rôles d'impositions sont édités avec retard dans l'année, les recouvrements se répartissent sur deux exercices sans qu'on sache d'ailleurs ce qui relève de l'un ou l'autre des exercices.

La recherche d'une amélioration de l'organisation et de l'efficacité de la chaîne fiscale, c'est-à-dire depuis l'identification du contribuable jusqu'au recouvrement de son dû est donc la tâche essentielle de la mission.

La démarche retenue

A la suite de plusieurs séances de travail entre les acteurs de la chaîne fiscale et la Banque mondiale, il a été décidé de centrer le dispositif sur des ateliers et des études complémentaires ponctuelles, afin d'aboutir à un plan d'action réaliste et efficace.

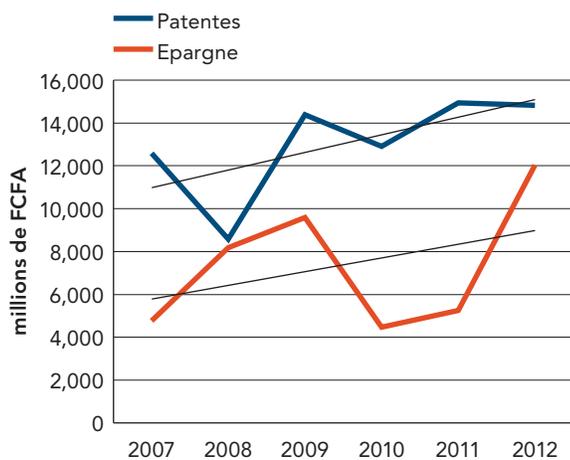
Dans cette perspective, la mission a été décomposée en trois phases :

- Phase 1 : atelier de démarrage destinée à rappeler la problématique et à définir de courtes études destinées à définir les actions à mettre en œuvre
- Phase 2 : Déroulement des études
- Phase 3 : synthèse et mise en œuvre des actions.

La mission a été réalisée en neuf mois, l'objectif étant de terminer environ un mois avant les élections municipales du 29 juin 2014. Finalement, le calendrier de l'étude a été le suivant :

- Septembre 2013 :
 - lancement de la démarche et préparation de l'atelier de démarrage
 - Atelier de démarrage du 22 et 23 septembre 2013
 - Etablissement d'un plan d'action et d'études à réaliser
 - Contact avec des consultants et rédaction des TDR des études à réaliser
- Octobre–novembre 2013 : rédaction des contrats et précision sur les TDR
- Décembre 2013 : démarrage des études,

FIGURE 1: Dakar : évolution du produit des patentes et de l'épargne (et droites de tendance)



- Mars–avril 2014 : remises des études, réalisation d'une synthèse des études,
- Mai 2014 : atelier de restitution.

Ce rapport de synthèse a vocation à exposer l'ensemble de la démarche depuis l'origine de la demande de la Ville de Dakar jusqu'à l'atelier de restitution. Il reprend les diverses étapes et les illustre par les documents ou informations les plus significatives. Il doit aussi pouvoir servir de référence pour des travaux ultérieurs et notamment la mise en application des recommandations et actions. Afin d'alléger la présentation, les études sont présentées

de façon résumée mais elles existent évidemment avec un texte complet.

Le rapport comprend quatre parties :

- L'atelier de démarrage des 22 et 23 septembre 2013 et ses conclusions
- L'atelier de restitution de mai 2014 qui comprend la synthèse des études complémentaires effectuées
- Les conséquences du nouveau code des collectivités locales de décembre 2013,
- La conclusion.

L'atelier du 22 et 23 septembre 2014

Participants et programme

L'atelier de démarrage a été le moment clé de l'ensemble de la démarche par son organisation et la qualité de ses participants. Il a été l'occasion de réunir pour la première fois depuis de nombreuses années les acteurs de la chaîne fiscale et des taxes municipales.

Ainsi se sont retrouvés pendant deux jours, les cadres de la Ville de Dakar, le ministère des collectivités et de l'aménagement de territoire et la DCL, la DGID (Impôts), le Trésor, l'Association des Maires du Sénégal, le PNDL, l'ADM, la chambre de commerce de Dakar, la société civile, des bailleurs de fonds (Banque mondiale et AFD), des consultants et évidemment les médias. Au total environ entre 60 et 70 personnes ont participé de façon assidue aux travaux.

L'objectif de l'atelier était de dépasser l'exposé des dysfonctionnements des recouvrements des recettes qui sont en partie connus et d'élaborer un véritable plan d'action.

Dans cette perspective, l'atelier a été organisé autour de quatre moments clés :

- Un rappel des situations de chaque administration en charge des recettes (Ville de Dakar, DGI, Trésor) ou ayant une bonne connaissance de la problématique (ADM, DCL) ;
- Des propositions méthodologiques de préparation d'un plan d'action : identification des actions, classement des actions par priorité, articulation des actions par organisme, identification d'études complémentaires, programmation des actions ;

- Constitution de deux groupes de travail (fiscalité et taxes municipales) destinés à passer de la théorie à la pratique et identifier réellement les actions ;
- Construction et proposition d'un premier plan d'action.

Une idée forte était d'obtenir une convergence des administrations vers des actions d'intérêt commun. Ceci passait par la reconnaissance de la complémentarité des organismes, des rapprochements. D'autre part, il fallait aussi pouvoir prendre en compte les évolutions programmées de chaque administration, les coups partis et l'évolution du contexte politique, économique et technologique.

Comme on peut le comprendre la situation est typiquement celle d'une organisation en silo, chacun s'occupant de son domaine alors qu'il s'agit d'identifier les mêmes redevables, d'établir leur impôts et le recouvrer. Mais lorsque qu'un problème est rencontré, la tendance inévitable est de renvoyer la responsabilité sur une autre administration. L'objectif de l'atelier était que chaque direction expose sa situation et ses problèmes.

Pour illustrer ce propos, les ressources comprennent

- les impôts, dont les assiettes sont établies par la DGID et recouverts par le Trésor (en fait la Recette Perception Municipale¹),
- les taxes municipales dont les assiettes sont établies par la Ville de Dakar (taxe publicité, location de souks...), mais aussi par la RPM (taxe de stationnement) où s'opérera le recouvrement,

¹ Aujourd'hui la RPM centrale (angle Avenue Sedar Senghor et rue Carnot)

- des taxes municipales sur « droits constatés » (par exemple places sur les marchés avec ticket) également versées au Trésor.

Cette situation en silo se complique par le fait que chaque administration a des directions qui interviennent à plusieurs étapes du processus. Ainsi la direction du cadastre joue un rôle dans les méthodes d'évaluation de l'assiette de la fiscalité foncière, mais ses procédures informatiques sont différentes des autres directions de la DGID. De son côté, la Ville de Dakar est en charge de l'adressage qui doit permettre une meilleure localisation des contribuables voire même leur identification. On comprend qu'il existe de nombreuses raisons de difficultés ou de possibilité de dysfonctionnement. Elles ont été largement évoquées au cours de l'atelier.

● ● ●

Il n'est pas possible que les Impôts et le Trésor continue à travailler chacun dans leur coin. Il faut des contacts plus fréquents, plutôt planifiés et un vrai programme de travail commun. (Ville)

Le fondement du prélèvement fiscal sénégalais est d'ordre juridique (Cf. Constitution, Code des impôts, etc.) mais aussi pragmatique. Si la fiscalité repose sur un ensemble de texte très structuré tant pour l'assiette évaluée par les services des impôts que les recouvrements effectués par les services du Trésor, la fiscalité est aussi affaire de pragmatisme et chaque administration a développé des méthodes particulières adaptées à sa technique. Au fur et à mesure les méthodes ont pu s'éloigner d'une cohérence d'ensemble et il apparaît qu'il faut resserrer le dispositif.

Au cours de l'atelier, la Direction Générale des Impôts et domaines (DGID) a présenté plusieurs communications synthétisées ci-dessous sur la fiscalité locale, avec l'assiette des principaux impôts locaux, l'organisation spatiale, les problèmes d'identification, les contentieux et les relations avec le Trésor.

La Chaîne fiscale au cœur de l'amélioration des recettes

Les présentations qui ont été effectuées lors de l'atelier ont eu le mérite de proposer une synthèse des organisations de la Ville, de la DGID et du Trésor en matière de recettes fiscales et de taxes municipales. Elles ont été complétées par les exposés de l'ADM qui a œuvré et financé dans le cadre du PRECOL plusieurs actions d'amélioration des ressources dans les villes sénégalaises et un point de vue de la société civile par le professeur Abdou Aziz KEBE. Il faut reconnaître que la fiscalité locale est une matière assez complexe et les restitutions des exposés sont donc inévitablement « techniques ».

Le rôle de la DGID : identifier des redevables et calculer l'assiette de leurs impôts

Rappel : les impôts représentent 75% des ressources de fonctionnement de la Ville. Ils ont fortement augmenté surtout du fait de l'augmentation des tarifs (loi de 2004, nouveau CGI de 2013). Leur capacité de croissance demeure encore car il reste à améliorer la couverture des contribuables, et à résoudre les problèmes de recouvrement, d'où l'importance d'une bonne compréhension de la chaîne fiscale qui va de l'identification du contribuable jusqu'au recouvrement de l'impôt

Les caractéristiques des principaux impôts locaux

Rappelons que les impôts locaux comprennent :

- **des impôts personnels** : Impôt du Minimum Fiscal (IMF) qui touche toute personne résidant au Sénégal et la Taxe Représentative de l'Impôt du Minimum Fiscal (TRIMF) qui frappe les bénéficiaires de traitements publics ou privés, salaires, pensions et rentes viagères ;
- **des impôts professionnels** : Contribution des Patentes pour l'ensemble des activités industrielles et commerciales, la Contribution des Licences pour la vente de boissons alcoolisées) ;
- **des impôts fonciers** : Contribution foncière des propriétés bâties (CFPB) et la Contribution foncière des propriétés non bâties (CFPNB), la surtaxe foncière due sur les terrains non bâtis ou insuffisamment bâtis, la Taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TOM) ;
- **des Impôts hybrides** perçus à la fois au profit de l'Etat et des Collectivités locales (contribution globale unique (CGU) pour les patentés dont le chiffre d'affaires est inférieur à 50 Millions de Fcfa, la contribution globale foncière (CGF) pour les revenus fonciers inférieurs à 3 Millions.

TABLEAU 4

Identification du fait générateur	Adresse	Impôts	Assiette	Redevable	Adresse différente	Rôle	Bénéficiaires
Individu non salarié	adresse	IMF	Tarif	personne		OUI	CL
Individu salarié	entreprise	TRIMF	revenus	personne		Dt constaté	CL
Local (CFPB)	adresse	CFPB	valeur locative	propriétaire	souvent	OUI	CL
		TOM	valeur locative	propriétaire	souvent	OUI	CL
		CGF	revenu brut annuel	petits propriétaires	souvent	OUI	hybride CL-Etat
Terrain CFPNB	adresse	CFPNB	valeur locative	propriétaire	souvent	OUI	CL
		Surtaxe foncière	valeur loc ou vénale	propriétaire	souvent	OUI	CL
Activités prof.	adresse	Patente	tarif	entreprise		OUI	CL
		Patente ou CGU	tarif ou CA	artisan		OUI	CL
		CGU	CA	petites activités		OUI	hybride CL-Etat
Boissons alcoolisées	adresse	Licences	forfaits	personnes ou entreprises		OUI	CL

La « chaîne fiscale »

De façon générale, l'établissement des impôts implique trois opérations essentielles :

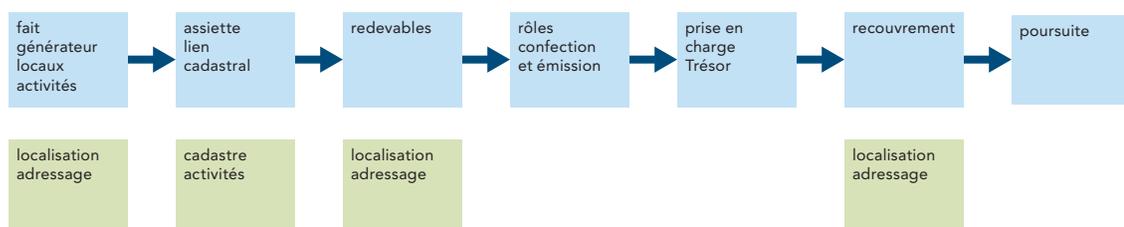
- la recherche des bases d'imposition qui constituent l'**assiette** de l'impôt;
- la détermination du montant de l'impôt : c'est la **liquidation** de l'impôt ou calcul du montant de l'impôt ;
- le **recouvrement** de l'impôt qui est l'opération consistant à faire entrer les sommes correspondant à l'impôt dans les caisses du Trésor public.

L'assiette et la liquidation relèvent des services de la Direction générale des Impôts et des Domaines (DGID) et le recouvrement est dévolu aux services de la Direction générale de la Comptabilité Publique et du Trésor (DGCP).

Le tableau ci-dessous aide à mieux comprendre la complexité des impôts locaux dans un système fiscal :

- Le fait générateur de l'impôt est l'existence de personnes qui disposent de revenus (même faible), de locaux de toutes natures, d'activités professionnelles diverses ;
- Presque tous sont localisés, ou peuvent être géo-localisés mais tous n'ont pas d'adresses ou l'adresse existe en théorie mais n'est pas repérable sur le terrain ; un cas particulier concerne la TRIMF qui est acquittée par l'entreprise ou l'administration du salarié.
- Aux faits générateurs correspondent un ou plusieurs impôts. Ainsi les locaux sont imposés à la CFPB, et à la TOM et à la CGF.
- Les redevables sont les individus eux-mêmes mais aussi des propriétaires pour les locaux ou des professionnels (personnes physiques ou morales).
- Les redevables peuvent avoir des adresses et localisation différentes des faits générateurs (cas fréquent de tous les propriétaires-bailleurs).

FIGURE 2: La chaîne fiscale



Assiette des impôts locaux



- L'impôt du **minimum fiscal** est une capitation en fonction de la capacité contributive ; le montant est compris entre 600 et 24.000 Fcfa par an;
- La **TRIMF** est également une capitation mais prélevée sur les salaires et traitements dans une fourchette de 900 à 36.000 Fcfa ;
- La **patente** est établie selon un tarif complexe. Elle comporte un droit proportionnel et un droit fixe par profession. Le droit proportionnel est établi sur la valeur locative des locaux servant à l'exercice des professions
- Les droits de **licence** sont déterminés de manière forfaitaire suivant des tarifs allant de 35.000 à 175.000 Fcfa à Dakar (les tarifs dans les autres localités sont moindres).
- La **CFPB** est réglée en raison de la valeur locative annuelle des propriétés. C'est le prix que le propriétaire pourrait retirer de ses immeubles lorsqu'il les donne à bail.
 - La valeur locative est déterminée en principe suivant la méthode cadastrale. œuvre des techniciens du Cadastre. A défaut et dans la majorité des cas, l'évaluation est établie par comparaison avec des locaux similaires.
- La CFPB comporte deux taux appliqués sur la valeur locative: un taux de 7,5 % pour les usines et les établissements industriels et assimilés, un taux de 5 % pour les immeubles autres qu'usines
- La base d'imposition de la **TOM** est la valeur locative servant de calcul à la CFPB. Le taux de la TOM est fixé à 3.6 % à Dakar et 3 % pour les autres communes.
- Les terrains soumis à la **CFPNB** sont imposables à raison de leur valeur vénale. Elle est déterminée par la méthode cadastrale. Le taux est fixé à 5 % de la valeur vénale.
- La **CGU** est déterminé en multipliant le taux correspondant au chiffre d'affaires figurant dans le barème comportant 5 tranches dont la plus basse est de à 25 000 Fcfa.
- La **CGF** est déterminé en tenant compte de l'ensemble des sommes provenant de la location de tous les immeubles dont est propriétaire la personne imposée. Le taux sur le revenu brut annuel est compris entre 8 et 14%.

- A chaque impôt est attribué une assiette de taxation (tarif pour l'impôt forfaitaire, le salaire pour la TRIMF, la valeur locative pour le CFPB, un tarif pour la patente).
- Sauf la TRIMF, tous les autres impôts sont émis par voie de rôle, c'est-à-dire, qu'il est confectionné une liste de tous les redevables avec le montant de l'impôt à payé, liste appelée rôle.
- La TRIMF étant fonction des salaires, elle peut varier pour chaque individu au cours du temps et a fortiori pour tous les salariés concernés.
- Tous les impôts locaux comme leur non l'indique sont attribués à la collectivité locale où se situe le fait générateur avec deux précisions : les impôts hybrides (CFG et CGU sont partagés avec l'Etat, le nouveau CGCT prévoit dans le cas des Villes une affectation particulières de la patente pour les activités de marchés.

Il ressort de cette situation que l'information la plus importante est le **redevable** (c'est lui qui va payer l'impôt)

mais **sa localisation** ne correspondant pas toujours à celle du fait générateur (pour les locaux particulièrement). Il acquittera peut-être différents impôts et c'est pourquoi les avertissements reçus comprennent souvent plusieurs impôts :

- Pour le propriétaire, il s'agira de la CFPB, de l'IMF et de la TOM
- Pour l'entreprise, de la patente, parfois de l'IMF de la CFPB et de la TOM.

L'**incidence** de l'impôt consiste à déterminer qui acquitte réellement l'impôt. C'est notamment le cas pour la TOM payée par le propriétaire mais généralement répercutée sur l'occupant (ou le locataire)

L'ensemble de la démarche fiscale représente ce qu'on appelle communément la « chaîne fiscale » et qui est résumée dans le schéma ci-dessous où l'on passe du fait générateur (existence d'un local ou d'une activité) à une évaluation de l'assiette, l'identification du redevable, la



Les rôles d'imposition

L'établissement des rôles est supposé atteindre l'exhaustivité des contribuables et ne pas contenir d'erreur. Le processus comprend:

- L'édition d'une **pré-matrice** à partir de l'émission de l'année précédente),
- Un premier « toilettage » qui consiste à supprimer tous les dégrèvements effectués pour les motifs de double emploi, faux emploi, bases erronées...
- Un contrôle est opéré à partir de **fiches de suivi** pluriannuel par contribuable.
- Une exploitation des **déclarations déposées** permettant des corrections avant finalisation de la saisie.
- Une collecte de données à travers divers documents (états des loyers) tout en s'entourant de précautions par rapport à l'usage réel des locaux loués pour éviter un contentieux ultérieur car des erreurs sont souvent commises par les déclarants.
- Enfin, la saisie de ces différents traitements dans l'application informatique par les agents (en principe les contrôleurs des impôts, des cadres intermédiaires pour minimiser les risques d'erreurs.

confection des rôles, puis le recouvrement et parfois de poursuites.

La localisation et l'adressage interviennent plusieurs fois dans le dispositif : pour le fait générateur et pour le redevable lorsqu'il n'est pas à la même adresse ce qui est le cas assez fréquent ; c'est aussi le cas pour le Trésor s'il ne dispose pas d'information sur la localisation du contribuable (cas aussi fréquent). Le cadastre intervient pour les impôts fonciers et pour la patente qui prend aussi en compte la valeur locative cadastrale des locaux professionnels.

Les rôles sont composés de la liste des contribuables avec les impôts locaux liquidés (calculés). Ils représentent la liste des dettes fiscales des contribuables envers les collectivités pour une année donnée. Malgré un processus assez complexe de confection des rôles, il subsistera de nombreuses erreurs comme l'indique la RPM.

Les impôts de la Ville de Dakar sont gérés par la DGID à l'aide de 5 Centres des services fiscaux à compétence

générale et territoriale. Il existe en outre 3 Centres des services fiscaux spécialisés (le Centre des Grandes Entreprises (CGE), le Centre des Moyennes entreprises (CME) et Centre des professions libérales (CPR).

L'identification du contribuable

La première source d'identification des contribuables demeurent leurs déclarations d'existence, chaque contribuable est également tenu de souscrire sa déclaration fiscale pour chaque nature d'impôt local (CFPB, TOM, TRIMF...).il faut ajouter les recoupements à travers les autres déclarations fiscales (IS, TVA, IR) qui sont des sources importantes de renseignements.

Il faut noter qu'en 2013 les imprimés de déclaration ont été modifiés pour y inclure notamment le NICAD (Numéro d'identification cadastral) qui doit permettre une meilleure identification des contribuables.

D'autre part le nouveau CGI a institué dans chaque commune ou communauté rurale, une **commission de la fiscalité locale**. Des représentants des services des impôts et du Trésor sont obligatoirement conviés à la réunion de la commission. La commission procède au suivi et à l'évaluation des opérations de recensement de tous les immeubles bâtis ou non bâtis situés dans le ressort de la collectivité locale. De création récente, la commission est porteuse d'espoir pour une meilleure connaissance de l'assiette fiscale. Les années qui viennent montreront si son efficacité sera probante.

Les contentieux

Les recours gracieux, par exemple indigence du contribuable, sont régis par les dispositions légales. Les recours contentieux concernent surtout des demandes de dégrèvement à la suite d'erreurs dans l'établissement des impositions.

Le Trésor et le recouvrement des recettes

Le champ d'intervention traditionnel du Trésor s'est considérablement élargi au fur et à mesure du développement de la décentralisation (nouvelles communes, création de communautés d'agglomération). Bien entendu pour l'amélioration des recettes de la Ville de Dakar, et notamment les recettes fiscales c'est la Recette Perception Municipale (RPM) qui en a la principale responsabilité.

Organisation de la Recette Perception Municipale de la Ville de Dakar

Le Receveur est chargé de recouvrer toutes les recettes et de payer les dépenses de la Ville suivant la réglementation en vigueur. Son organisation a été modifiée suite au nouveau code des collectivités locales. La RPM ne gère plus que les recettes et les dépenses de la Ville de Dakar. Ce sont les RPM de Dakar-Plateau et Dakar-Bourguiba qui gèrent en recettes comme en dépenses les ex-communes d'arrondissement devenues communes de plein exercice².

La spécificité des RPM est de prendre aussi en charge les recettes non fiscales de la Ville et des communes et notamment les taxes municipales. Suite au nouveau code des collectivités, la majeure partie des recettes fiscales (Patente et contribution foncière bâtie) revenant à la Ville sont toujours gérées par la RPM « centrale » tandis que l'essentiel des taxes municipales revenant aux communes sont surtout gérées par les Recettes de Dakar-Plateau et de Dakar-Bourguiba. Indépendamment de cette répartition entre les différentes Recettes-perception, la nature et le contenu des tâches évoquées lors de l'atelier de septembre 2013 n'ont pas changé, seuls les bénéficiaires et la répartition ont changé.

Les recettes non fiscales comprennent

- **La taxe sur la publicité** qui frappe panneaux, enseignes lumineuses et totems. Le taux est fonction de la durée d'affichage et de la surface déterminée par les services techniques de la Ville. Le recensement est effectué par la Division des taxes municipales et de la fiscalité locale (DTMFL) de la Ville de Dakar qui établit l'assiette³.
- **Les recettes domaniales** avec :
 - Les produits du domaine public (Les droits de place sur les marchés, droits de stationnement acquittés par les propriétaires taxis)
 - Les recettes provenant du domaine privé (location des équipements tels que cantines, restaurants, échoppes à l'intérieur des marchés, les centres commerciaux, les gares routières. Location des propriétés communales : location des propriétés foncières et matérielles de la collectivité locale (engins).

² Auparavant, la RPM centrale tenait la comptabilité des communes d'arrondissement, ce qui n'est plus le cas.

³ La Ville de Dakar a entrepris une importante politique visant à améliorer le recouvrement de ses recettes notamment à la suite de l'étude PEFA. Dans cette perspective elle a renforcée la DTMFL qui a surtout œuvré sur la taxe de publicité dont le produit a été multiplié par 4 en l'espace de 8 ans.

Les procédures de recouvrement

La RPM est responsable du recouvrement de toutes les recettes de la Ville, qu'ils proviennent des rôles (pour les impôts), des émissions de **titres de recettes**⁴ (pour la **taxe de publicité, par exemple**) ou de **droits constatés (ticket de marché)**. **Bien entendu, à chaque fois les procédures de recouvrement sont différentes.**

- Les recettes perçues par voie de rôle suivent le processus suivant :
 - L'assiette, la liquidation et la confection des rôles sont assurés par les agents de la DGID et transmis à la RPM pour sa mise en recouvrement.
 - Sur la base des rôles, des avis d'imposition ou « avertissements » sont envoyés au redevables. Le recouvrement sera effectué par voie amiable (le paiement spontané du redevable), ou par voie contentieuse (dernier avis, commandement, avis à tiers détenteur, hypothèque ou saisies).
 - Au fur et à mesure, un « apurement administratif » est effectué : les cotes indument imposées, les cotes irrécouvrables sont répertoriés sur des états avec des observations et envoyés à la DGID.
- Les recettes non fiscales ont trois systèmes différents de recouvrement.
- Les deux premiers concernent (1) des paiements spontanés ou (2) des paiements après réception d'un titre de recettes préparés par la division des taxes municipales.
- Pour le 3e système, comme les recettes de marché, les droits de place, il n'y a pas d'émission de rôles ou de titres préalables. Le recouvrement s'effectue par des ventes de tickets par des collecteurs de marchés placés sous le contrôle direct du receveur. Ces collecteurs peuvent aussi être chargés de recouvrer le produit de la location des souks et gargotes.

Il existe plusieurs situations ouvrant la possibilité de recours ou de poursuites :

- Un certain nombre de contribuables paient spontanément leurs taxes, c'est le « recouvrement amiable ». Dans le cas contraire, des poursuites sont déclenchées à son encontre : on passe dans la phase contentieuse qui peut se résoudre par un « recours gracieux » par exemple quand le contribuable conteste l'assiette à juste titre. Si le recours gracieux n'aboutit pas, le contribuable a la possibilité d'intenter un « recours juridictionnel ».

⁴ Terme utilisé pour « facture » dans le langage administratif.

- De son côté le Trésor peut engager des poursuites avec plusieurs étapes : (i) Commandement de payer, (ii) Avis à tiers détenteur, (iii) Saisie mobilière, (iv) Saisie immobilière.

DGID et Trésor : constats et propositions

Les émissions des rôles d'impôt

La pratique a révélé, qu'à ce niveau, les principales difficultés rencontrées entre les deux services demeurent

- l'identification des contribuables (cotes irrécouvrables du fait de problème d'adressage, de doubles emplois, cessations d'activités, changements d'adresse, retard des émissions...)
- le traitement du contentieux en instance (insuffisance de communication entre les deux directions)
- la disponibilité des rôles dans les délais (plus le rôle est émis tardivement dans l'année moins les contribuables ont le temps ou la volonté de régler leur dû :

Pour le Trésor ces obstacles récurrents au recouvrement sont dus aux insuffisances des fichiers des contribuables de la DGID. Mais on verra que le manque de coordination des logiciels joue également un rôle.

Quelques constats et recommandations concernant les impôts

- Eléments positifs
 - Le nouveau progiciel SIGTAS a permis à la DGID d'être autonome en matière d'émissions des rôles et d'avertissements. Il doit être mis désormais à la disposition du Trésor.
 - Il est procédé à un élargissement graduel de l'assiette par la fiscalisation du secteur informel (CGU et CGF⁵) grâce à un allègement de procédures.
 - La création d'une commission de la fiscalité locale présidée un élu local représente une innovation importante.
- Eléments négatifs
 - Le recensement annuel effectué par les centres fiscaux n'est pas exhaustif et une partie importante des secteurs, du fait essentiellement de leurs vastes étendues, n'est pas visitée au cours des opérations.

- La qualité des émissions est entachée d'un fort taux d'erreurs dans les déclarations des contribuables, l'évaluation de l'assiette ou les calculs de liquidation,
- Les problèmes d'identification des contribuables : imprécisions des adresses, renseignements sommaires figurant sur les avis
- L'insuffisance ou inexistence d'un adressage fiable dans beaucoup de quartiers de la Ville
- Les centres spécialisés des impôts comme le Centre des grandes entreprises (CGE) et le Centre des moyennes entreprises (CME) sont limités dans leurs actions car ils ne procèdent pas à des recensements, les impositions étant uniquement assises sur la base des déclarations des contribuables
- L'opacité totale des calculs qui ont déterminés la base d'imposition et ne figurent pas sur les avis d'imposition
- Le manque de fluidités des échanges entre services techniques : états de cotes irrécouvrables et dégrèvements fait isolément alors que parfois l'information manquante est disponible ailleurs
- La discrimination dans le traitement des impôts locaux avec une importance plus grande accordée à ceux qui rapportent le plus au détriment d'autres tels que la TEOM, les licences ou même la contribution foncière des propriétés bâties dont les émissions et le taux de recouvrement ne reflètent nullement le niveau du potentiel
- Le défaut de compensation par l'Etat dans les dégrèvements accordés et les admissions en non valeur

Les problèmes liés au recouvrement des taxes municipales

- La taxe de publicité
 - Comme pour les impôts, des redevables sont introuvables parce que les adresses sont imprécises, ou parce que les panneaux ont été enlevés ou ne sont posés et visibles que la nuit (dibiteries, boîtes de nuit...).
 - De plus, depuis l'arrêté du Conseil d'état annulant la délibération du conseil municipal de 2003 faisant passer le taux de 6.000 à 20.000 il y a beaucoup de contestations.
- Produits de la location des cantines et droits de place

⁵ Contribution Globale Unique (comprend plusieurs impôts dont la patente) et Contribution globale foncière (comprend plusieurs impôts dont la contribution foncière des propriétés bâties)

- L'absence de recensement exhaustif explique des déficiences d'organisation dans la répartition des emplacements, une difficulté d'identification des occupants, un manque de maîtrise du nombre d'emplacements. Il faudrait obligatoirement faire le recensement de tous les emplacements fixes et de tous les redevables au niveau des marchés et gares routières.
- Pour réduire la sous-location à des niveaux très élevés des emplacements sans autorisation, la Ville de Dakar devrait instituer un système de contrat avec le redevable en revoyant à la hausse le montant de la location. En outre, l'émission systématique des titres de recettes devra être opérée pour avoir une base légale de poursuites.
- La Ville aussi devrait aussi faire des efforts de son côté en rendant les marchés salubres et accessibles pour encourager les occupants à s'acquitter de leur paiement
- Droits de place
 - C'est une source de ressources financières régulières et immédiates. Il existe cependant de nombreuses difficultés parmi lesquelles l'occupation anarchique des installations.
 - Les marchés doivent être organisés en zones et secteurs de collecte après avoir fait le recensement des installations. Ceci va permettre de maîtriser le potentiel de recettes au niveau des marchés et gare routière.
 - Il faudra éviter aussi la rupture fréquente du stock des tickets de marchés.
- Les droits de stationnement
 - Les redevables de cette taxe sont difficiles à appréhender à cause de leur mobilité. La Ville devra prendre l'attache régulière des forces de l'ordre pour le contrôle des véhicules. Certes, faire un recensement serait difficile mais constituer un fichier des véhicules serait d'une très grande utilité. Ceci n'est possible que si la Ville de Dakar se rapproche des services de transports terrestres pour une collecte d'informations sur les redevables.
 - Là encore, la Ville doit faire des efforts en termes d'entretien de la voirie, combler les nids de poule sur les routes et aménager des aires de stationnement pour les taxis.

L'Agence de développement Municipale (ADM)

L'ADM, en dehors de la gestion des « contrats de ville », a développé plusieurs actions et programmes destinés à améliorer les recettes des communes :

- l'audit financier et d'organisation des services;
- le guide des ratios qui permet de faire des comparaisons entre les communes ;
- l'adressage permet de repérer les logements mais aussi les administrations, des activités commerciales ou industrielles ;
- la mise à jour et refonte des deux logiciels de gestion comptable, COLLOC pour les postes comptables (RPM, TPR) et COMMAIR pour tenir la comptabilité de l'ordonnateur (le Maire, la commune) et préparer le budget.

L'ADM a ensuite présenté la démarche d'amélioration des recettes municipales qui a été mise en place dans une douzaine de villes. Le plan d'action de Ziguinchor a illustré cette démarche :

- Constitution de « groupes » d'action : fiscalité (foncier bâti et patente), voie publique (taxe publicité, stationnement), et marchés,
- à chaque groupe est assigné un ensemble d'actions ou de tâches :
 - pour le groupe « fiscal », sensibiliser les populations, recenser les propriétés bâties et non bâties et les patentés, harmoniser les adresses fiscales, évaluer les valeurs locatives, mettre en place un cadre de concertation entre la mairie et les services déconcentrés de l'Etat,
 - pour le groupe « voirie publique », recenser les panneaux et supports publicitaires, les voitures publicitaires, les distributeurs de carburant, les gros porteurs, les voitures hippomobiles et taxis ;
 - pour le groupe « marchés », recenser les souks et cantines, correction des surfaces, suivi et contrôle du recouvrement, mise en place un système de gestion.
- Pour chaque groupe est désigné un responsable et des moyens en personnel (superviseurs et enquêteurs) et en véhicule ; le recrutement des personnels a été effectué par la Mairie en accord avec les services déconcentrés de l'Etat. A Ziguinchor, la démarche a mobilisé 5 superviseurs et 55 enquêteurs.

La démarche que la Ville de Dakar entreprend avec l'aide du PPIAF et de la Banque mondiale est similaire à

celle que l'ADM a proposé dans plusieurs communes et mais à une toute autre échelle nécessitant des modalités et procédures particulières et adaptées. Bien entendu, les enseignements de l'expérience de l'ADM sont pris en compte dans les actions de la Ville de Dakar.

Résultats des sous-commissions

Deux sous-commissions (impôts et taxes municipales) ont été créés afin d'identifier les actions possibles à entreprendre⁶.

Principales recommandations de la sous-commission sur les impôts locaux

Les discussions ont d'abord insisté sur la nécessité d'une concertation effective entre les acteurs et le renforcement des moyens matériels et humains (Etat et collectivités locales) qui interviennent sur la chaîne fiscale pour plus de mobilité et un meilleur maillage du territoire.

Les recommandations ont ensuite concerné les points suivants :

- Pour une meilleure **identification** des contribuables, s'appuyer dorénavant sur la Commissions de fiscalité locale prévues par le CGI et faire figurer sur les documents des différentes administrations (Impôts et Trésor, voire la Ville) toutes les informations relatives à l'identification et à l'adresse contenues dans les déclarations fiscales, ainsi que le NICAD ;
- Rationaliser les **dépenses fiscales**, c'est-à-dire réduire le nombre et la durée des exonérations et des abattements concernant les impôts locaux ; imaginer un mode de compensation par l'Etat au profit des Collectivités locales ;
- Assurer une meilleure **communication entre les services** de la DGID, du Trésor et services de la collectivité pour la prise en charge des dégrèvements et des cotes irrécouvrables (apurement des rôles et mise à jour des fichiers des contribuables) ;
- Définir un **bon calendrier d'émission** des rôles et des tournées des Paiements par anticipation (PPA), c'est-à-dire avant l'émission des rôles pour les petits contribuables de la patente qui versent la Contribution Générale Unique (CGU).

Principales recommandations de la sous-commission des taxes municipales

Les discussions ont abordé chaque catégorie de taxes municipales avec pour chacune un rappel des difficultés et les solutions préconisés :

- Recettes de marché
 - Les problèmes concernent surtout l'absence de recensement des emplacements, la faiblesse des tarifs, les refus de paiement de certains commerçants du fait de l'insalubrité des équipements.
 - Parmi les solutions proposées, il y a évidemment le recensement de toutes les infrastructures marchandes, la réhabilitation des infrastructures et une meilleure motivation des agents de recouvrement ; la privatisation de la gestion des marchés a également été évoquée.
- Taxe sur la publicité
 - Le problème principal concerne la contestation des taux pratiqués ; mail y a aussi une absence de gestion informatisée ainsi que des ressources humaines et matérielles insuffisantes.
 - Pour remédier à ces problèmes l'urgence est de créer d'une base légale pour la tarification de la taxe, installer un système informatique de suivi efficace, et augmenter les effectifs pour améliorer le recouvrement.
- Taxes d'urbanisme
 - Ces taxes pâtissent des incohérences entre les textes de décentralisation de 1996 et le code de l'urbanisme : le résultat est une absence de base légale et un manque de transparence dans les relations entre les services d'urbanisme et les communes.
 - Il est proposé (i) de demander à l'AMS de porter le projet de la création d'une base légale de ces taxes, (ii) de mettre en place une meilleure collaboration avec les services de l'urbanisme de l'Etat afin de permettre le recouvrement.
- Etat Civil
 - Le problème principal est une certaine confusion dans la répartition des recettes entre la Ville et les communes d'arrondissement.
 - La solution consiste à réformer, légaliser le système actuel et régler divers problèmes d'organisation et de dysfonctionnements informatiques.
- Voirie / stationnement

⁶ La liste complète est en annexe 2.

TABLEAU 5: Actions identifiées au niveau des impôts pour une optimisation des recettes

Axes stratégiques identifiées	QUI est concerné ?	Qui Pilote ?	Moyens	CALENDRIER				Consultant à court terme	
				Novembre	2014	2015	APRES		
Création d'un cadre de concertation DGID (Impôts, Cadastre, Domaines et Conservation foncière), Douanes, ANSD, Ordre des Architectes, Urbanisme, Aménagement du territoire) collectivités locales pour un échange de données (cartographie, fichiers de contribuables...). Ce cadre pourrait être élargi aux Banques et au secteur parapublic concessionnaires de service public (SDE, SONATEL et SENELEC)	DGID-Trésor Ville	DGID	Définir cahier des charges						
Renforcer les moyens matériels et humains de l'Etat et des collectivités locales qui interviennent sur la chaîne fiscale	DGID-Trésor Ville	DGID	à définir						
Modification du système de motivation à l'intérieur de la chaîne fiscale	DGID-Trésor	Consultant	Contrats de performance						
Accroître nombre de points de recouvrement	Trésor	Trésor	Locaux, personnel et transport						
Mentionner le NICAD sur toutes les déclarations fiscales	DGID	DGID	à faire						
Etude cadastre : Qu'en est-il du cadastre ? Les données sont-elles utilisées pour la patente ? Quelles proportions ? Combien ? Combien de cotes cadastrales ? Quels quartiers ? Quelles localisations ? Quelle évolution prévisible ? Quid maîtrise du foncier urbain avec le PAMOCA, le PAGEF, NICAD niveau d'identification cadastrale ?	DGID + Consultant, éventuel lien avec Ville (urbanisme)	Consultant	mini-étude					URGENT Etude cadastre/adressage	
Lien DGID (notamment cadastre) /adressage	DGID/ ADM	Consultant	mini-étude						
Diverses formes de quitus fiscal (lien avec urbanisme l'art. 313/CGI qui impose de justifier le paiement de l'impôt IFPB pour l'obtention des permis de construire, et actes d'approbation de lotissement)	DGID-Trésor	Trésor	définir les obligations de quitus						
Faire figurer sur les avertissements et/ou sur les rôles d'impôts toutes les informations relatives à l'identification et à l'adressage contenues dans les déclarations fiscales	DGID-Trésor	DGID-Trésor	à faire						
Inscrire le numéro du titre de propriété sur les rôles et/ou avertissements	DGID-Trésor	DGID-Trésor	à faire						
Rendre opérationnelles les Commissions de fiscalité locale; Impliquer la Municipalité dans la Commission	DGID-Ville	Ville	appliquer la loi						
Prévoir un manuel de procédure ou un règlement d'organisation de la Commission	DGID-Ville	DGID	DGID						
Agenda harmonisé recensement	DGID-Trésor Ville	DGID	Comité de suivi						
Mettre à jour les mutations de cote surtout pour les anciens quartiers	DGID-Trésor Ville	DGID-Trésor	Comité de suivi						
Rationaliser les dépenses fiscales, réduire le nombre d'exonérations et/ou les abattements et imaginer un mode de compensation par l'Etat au profit des Collectivités locales	DGID	DGID	législatif						
Revoir abattements et durée des exonérations	DGID	DGID	législatif						
Un calendrier harmonisé des émissions	DGID-Trésor	DGID	Comité de suivi						
calendrier en lien avec budget Ville	DGID-Ville-DAF	DGID	Comité de suivi						
Séances contradictoires RPM et les Centres des services fiscaux (comité de suivi)	DGID-Trésor Ville	Ville	Comité de suivi					URGENT Etude comité de suivi, cahier des charge et secrétariat	
Créé un comité de suivi mensuel	Ville-DGID-Trésor								
Communication entre DGID, Trésor et Ville pour la prise en charge des dégrèvements et des cotes irrécouvrables (apurement des rôles d'un coté et mise à jour des fichiers des contribuables de l'autre)	DGID-Trésor Ville	DGID (fichier)-Trésor (apurement)		Comité de suivi					
Suivi DGID-Trésor-Ville des situation de contentieux	DGID-Trésor -Ville								
Saisine par les Services fiscaux de la Commission de la fiscalité locale des cas de cessation d'activités ou de fermeture temporaire	DGID-Trésor Ville	Ville	Comité de suivi						
Définir un bon calendrier d'émission des rôles et des tournées PPA	DGID-Trésor	Trésor	Comité de suivi						
Instituer un acompte provisionnel	DGID - Trésor	DGID	réglementaire	URGENT					
Ouvrir SIGTAS pour le module recouvrement	DGID - Trésor	DGID	à faire	URGENT					
Réalité de l'informatique du recouvrement, Quid logiciel RECOUVREMENT	Trésor-ADM	Consultant/ADM	Consultant	URGENT				Etude informatique et recouvrement	
Rendre obligatoire le reversement de la TOM par toute personne qui la mentionne sur une facture, une quittance, un contrat ou tout autre document	DGID-Trésor	Trésor	Comité de suivi						
Transparence : comment se fait la répartition par commune? De la TRIMF et de la vignette	DGID-Trésor	Trésor				IMPORTANT			
Prospective : quelle conséquence d'un fonds de péréquation fiscale ?	DGID-Trésor	DGID-Trésor-Consultant	Consultant						
Prospective : quelle probabilité d'un remboursement TVA sur travaux ? Lien éventuel avec Fonds Unique	DGID-Trésor		Consultant						
Communication : DGID Trésor vers contribuables	DGID-Trésor	DGID-Trésor	Agence Communication						
Communication : Ville vers contribuables-citoyen sur l'utilisation des ressources Ville	Ville	Ville	Agence Communication						
Communication : recherche de circuit de financement court (tarif et redevances)	Ville-Trésor-DGID	Ville	Consultant						

TABLEAU 5: Actions identifiées au niveau des impôts (Suite)

Axes stratégiques identifiées	QUI est concerné ?	Qui Pilote ?	Moyens	CALENDRIER				
				Novembre	2014	2015	APRES	Consultant à court terme
Analyse statistique des contribuables (pour chaque impôts (Patente, IFPB, CGU, tom...) par taille, géographique, par valeur locative IFPB, par secteur éco (patente), croisement IFPB et TOM, Patente et -IFPB-TOM, etc...	DGID	DGID	à faire selon TDR	IMPORTANT				
Analyse statistique des contribuables et des recouvrements (pour chaque impôts (Patente, IFPB, CGU, tom...) par taille, géographique, par valeur locative IFPB, par secteur éco (patente), croisement IFPB et TOM, Patente et -IFPB-TOM, etc...	Trésor-DGID	Trésor	Consultant		IMPORTANT			
Analyse capacité des contribuables Patente, IFPB,CGU, tom...	DGID	DGID	Consultant		IMPORTANT			
Prospective : quelle réforme de la TOM ?	DGID-Trésor-Ville	DGID	Consultant		IMPORTANT			

	Axes stratégiques ressortis des ateliers de travail
	Axes stratégiques ressortis des consultations avec les différentes parties prenantes

TABLEAU 6: Actions identifiées au niveau des taxes municipales pour une optimisation des recettes

		QUI ?	PILOTE	Moyens	Novembre	2014	2015	APRES	Consultant à court terme
Recettes de marché	Délimitation de l'aire des marchés	Ville-Arrondts-DCL?	Ville	Réglementaire ou législatif ?	x	x			Etude marchés, compétences, potentiel recensement, DSP
	Créer un cadre de concertation;	Ville-Arrondts-DCL?	Ville	Réglementaire ou législatif ?	x	x			
	Recensement au niveau de toutes les infrastructures marchandes;	Ville-Arrondissements	Ville	consultant	x	x			
	Evaluer potentiel financier des marchés	Ville-Consultant		consultant	x	x			
	Réhabilitation des infrastructures	Ville	Ville	investissement		x	x		
	Elargir la base en construisant de nouvelles infrastructures	Ville	Ville	investissement		x	x		
	Privatiser la gestion des marchés;	Ville-DCL	Ville	consultant		x	x		
	Quelles solutions: Délégation de Service Public (DSP), PPP?	Ville-Consultant		consultant	x	x			
	Systématiser la délivrance des cartes;	Ville	Ville	à faire		x	x		
	Identifier des niches de recettes ex: créer une taxe sur la cession des cantines	Ville	Ville	à étudier		x	x		
Motiver les agents	Ville	Ville	à étudier		x	x			
Taxe sur la publicité	Création d'une base légale: la loi fixera en même temps le taux;	Ville-DCL-Assemblée		législatif	URGENT				Etude légale Urbanisme et publicité
	Evaluation des contentieux et coût pour la ville	Ville-Consultant		consultant	URGENT				
	Dématérialisation des fichiers et procédures,	Ville	Ville	à faire		x	x		
	Création d'un SIG sur la base des travaux de l'ADM,	Ville-ADM-Consultant	Ville	à faire		x	x		
	Installer un système de suivi efficace	Ville	Ville	à faire		x	x		
	Augmenter les effectifs pour améliorer le recouvrement	Ville	Ville	à décider		x	x		
	Faire le zonage des secteurs et fixer les taux par rapport au prix du m2;	Ville-DCL-Assemblée	Ville	à faire		x	x		
	Motiver les agents de recouvrement;	Ville	Ville	à étudier		x	x		
Prendre en compte l'enjeu économique et environnemental	Ville	Ville	à étudier		x	x			
Taxe d'urbanisme	Créer un cadre de concertation entre la Ville et l'Etat	Ville-Ministère	Ville	Consultant		x	x		
	Collaboration avec les services de l'urbanisme de l'Etat pour régulariser les droits régalien et permettre le recouvrement;	Ville-Ministère	Ville	Consultant		x	x		
PREVOIR AUTRES TAXES	La ville doit être représentée à la commission de contrôle des opérations domaniales	Ville	Ville	à faire		x	x		Etude informatique recouvrement voir Etude adressage impôts
	Taxes stationnement	Ville	Ville	Consultant		x	x		
	Réalité de l'informatique du recouvrement des taxes municipales ? Quid logiciel RECOUVREMENT	Ville-Trésor-ADM		Consultant	URGENT				
	Situation de l'adressage ? Quid cellule adressage ? Quid relations Ville-ADM ? Quelle maintenance ? Quelle extension ?	Ville-Consultant-ADM		Consultant	URGENT				
	Organisation du suivi des recettes fonctionnement Ville (Impôts et Taxes)	Ville-Consultant		Consultant	URGENT				

	Axes stratégiques ressortis des ateliers de travail
	Axes stratégiques ressortis des consultations avec les différentes parties prenantes

TABLEAU 7: Actions prioritaires

	THEMES	ACTEURS	CONTENU	PILOTE	RESULTAT ESCOMPTE	EFFET
FISCALITE LOCALE	Transparence, harmonisation,	DGID-Trésor			meilleure coordination	court terme
	Coordination, concertation	Ville	Comité de suivi	Consultant	meilleure connaissance des contribuables meilleurs recouvrements	Court terme
	Identification spatiale/ Consistance des biens taxables	DGID-Trésor-Ville	Etude cadastre / Adressage	Consultant	Condition nécessaire amélioration des contrôle IFPB et Patente Meilleurs recouvrements	moyen terme
	Quitus fiscal	DGID Trésor	Généraliser le quitus pour les services ville	Trésor/ville	Meilleurs recouvrements	moyen terme
	Rationaliser les dépenses fiscales	DGID-Trésor	Abattement et dégrèvements	DGID	Accroissement du potentiel fiscal	moyen terme
	Informatisation du recouvrement	DGID-Trésor-Ville-ADM	Etude informatique et informatique recouvrement	Consultant	Informatisation de la chaine fiscale rendre compatibles les logiciels / utiliser ceux qui sont performants meilleurs recouvrements	court-moyen terme
	Acompte provisionnel	DGID Trésor	paiement fractionné	DGID	améliorer la trésorerie de la Ville lisser les rentrées fiscales	court-moyen terme
	Etudes fiscales	DGID-Trésor	Analyse statistique	DGID	meilleure connaissance du tissu fiscal base de l'action et d'éventuelles réformes	moyen terme
	Communication citoyen	DGID	DGID : inciter au civisme fiscal	DGID	meilleur civisme	court-moyen terme
	Communication citoyen	Ville	Ville : faire valoir l'utilisation des impôts	Ville	meilleur civisme	court-moyen terme
Réforme TOM	DGID-Trésor	expliquer les décalages TOM-IFPB Proposer des solutions alternatives	DGID	Améliorer le potentiel fiscal	moyen terme	
TAXES MUNICIPALES	Potentiel financier des marchés	Ville-RPM	Etude marchés recensement compétences DSP	consultant et Ville	Connaissance du vrai potentiel résoudre les problèmes de accroître les recouvrements utiliser les DSP	court terme et court-moyen
	Sécurisation taxes municipales	Ville	Etudes juridique taxe publicité taxes d'urbanisme organisation	consultant et Ville	Sécuriser les taxes et limiter les contentieux meilleure organisation Ajuster les tarifs dans la légalité accroître les recouvrements	court terme et court-moyen terme
	Taxes de stationnement	Ville	Etude stationnement	Ville	Nouvelles ressources	Moyen terme

- En dehors de la redevance de stationnement acquittée par les taxis, il n'y a plus de recettes de stationnement depuis 2009.
- L'externalisation de la gestion d'emplacements réservés pourrait être une solution ; une autre consisterait à taxer sur la base d'un fichier des véhicules en se rapprochant des transports terrestres ou des services délivrant la licence.
- La taxe aéroportuaire, portuaire, promotion touristique
 - Des dispositions législatives et réglementaires devraient être prises pour que la Ville de Dakar qui

abrite l'aéroport LSS, le PAD et les hôtels puissent bénéficier d'une partie des taxes correspondantes à leurs activités.

Comment passer du diagnostic à l'action ?

Sur la base des éléments de diagnostic et des résultats des sous-commissions formés durant l'atelier, l'équipe de la Banque mondiale a proposé une démarche Etude-Action. Compte tenu des contacts établis de longue date avec la Ville, la DGID et le Trésor, il a été décidé que la démarche ne devait pas se limiter à une nouvelle étude

car les problèmes sont connus et il faut plutôt s'assurer de leur ampleur, de chercher des solutions et de définir les moyens nécessaires pour lancer les actions.

Cette démarche a évidemment dû être remodelée pour tenir compte des évolutions des calendriers et du contexte, notamment avec le vote du nouveau code des collectivités locales en décembre 2013 et la préparation des élections municipales de juin 2014. Cependant, la proposition initiale (septembre 2013) correspond globalement au déroulement de la mission.

Une démarche en 3 étapes

Initialement la démarche prévue lors du séminaire était la suivante :

- Septembre à fin décembre 2013 : phase de démarrage et de diagnostic, comprenant la capitalisation des études et les actions déjà entreprises, l'analyse de la chaîne des recettes,
- De février à avril 2014 : études complémentaires,
- Mai à décembre 2014 : ateliers de travail et de restitution et rapport final

Des études ponctuelles

Une des idées fortes est qu'il ne fallait pas faire de nouvelles études d'envergure mais de lancer quelques études ponctuelles. On ne refait pas les diagnostics, on se concentre sur les dysfonctionnements connus :

- problèmes juridiques, dysfonctionnements d'organisation, amélioration de la transparence, analyses statistiques manquantes,
- examen des outils qui ont fonctionné et ceux qui n'ont pas fonctionné (adressage, cadastre, informatisation, tournées, recensement ...).

A partir de ces analyses, seront proposées des améliorations, des réformes avec un calendrier

Construire un plan d'action

Le plan doit contenir l'ensemble des actions possibles et des tâches à réaliser. Grâce à la richesse des discussions de l'atelier du 23 septembre, on constate que leur nombre est très grand et que tout ne pourra pas se faire en même temps : il faudra évaluer, hiérarchiser, échancier.

Le plan contiendra donc 2 ou 3 étapes :

- le court terme : réalisable à un an,
- le moyen terme : réalisable à 2-5 ans,

- le long terme : réalisable à 5-10 ans.

De surcroît, seront associées au plan les conditions de mise en œuvre de chaque action :

- Descriptif de la mise en œuvre, moyens nécessaires, calendrier prévisionnel,
- Objectifs qualitatifs et quantitatifs,
- Organisme responsable de la mise en œuvre.

Quelques conclusions de l'atelier et le plan d'actions

Les contacts exploratoires et l'atelier ont confirmé les principaux problèmes et blocages qui limitent la croissance des recettes de la Ville. Malgré des résultats remarquables comme la taxe de la publicité (1,6 milliards Fcfa en 2012), les taxes municipales établies par la Ville stagnent (comme celles des marchés), ou sont en régression et l'essentiel des recettes (86% dont 60 % pour la seule patente) provient des impôts gérés par l'Etat. Dès le début de la mission a été confirmée la permanence de dysfonctionnements nombreux entre les administrations. La chaîne fiscale n'a pas fait l'objet d'analyse d'organisation depuis de nombreuses années, ce qui explique le manque de coordination entre les services. L'insuffisance de transparence ne permet pas aux acteurs de comprendre et d'interpréter les résultats des recouvrements. Par ailleurs, si l'organisation de chaque acteur a progressé, le manque d'harmonisation et surtout l'absence d'utilisation optimale d'outils comme l'adressage ou l'informatique sont des causes de la faiblesse du recouvrement.

Le premier résultat de l'atelier de démarrage a été de réunir tous les acteurs pour la première fois depuis de nombreuses années. Les exposés des administrations ont permis à tous les participants d'être bien informés de la situation de leurs partenaires. Tous ont convenu des problèmes et ont fait part de leur détermination pour y remédier. Deux groupes de travail ont émis des propositions d'une part dans le domaine des impôts et, d'autre part, de celui des taxes municipales. C'est à partir de ces propositions et des suggestions émises lors des entretiens bilatéraux qu'a été constituée une première base d'actions. C'est parmi celles-ci qu'ont été identifiées une dizaine d'actions prioritaires avec des actions confiées aux acteurs eux-mêmes (administrations et Mairie) et six expertises ou courtes études confiées à des consultants.

Les actions du ressort des administrations et de la Mairie sont les suivantes :

- Pour la Mairie, proposer le cadre des futures taxes de stationnement, renforcer la nécessité d'un quitus fiscal pour toutes (ou certaines) demandes des services municipaux, préparer des actions de communication vers les citoyens pour les inciter à respecter le civisme fiscal,
- Pour la DGID, effectuer des études statistiques sur le fichier des contribuables (par impôts, taille, localisation, secteur économique), proposer des pistes de réforme de la TOM et une rationalisation des dépenses fiscales (modification des abattements et des exonérations),
- Pour le Trésor et la RPM, effectuer des études statistiques sur les recouvrements (par impôts, taille, localisation, secteur économique),
- Pour la DGID et le Trésor, mettre en place d'un acompte provisionnel pour la patente.

Les actions confiées à des consultants sous forme de courtes missions sont les suivantes :

- Mise en place d'un Comité de suivi de la fiscalité locale réunissant la Ville, la DGID et le Trésor (projet de règlement, guide de procédure, accompagnement des deux premières réunions) ;

- Etude de la situation du cadastre sur la Ville de Dakar, évaluation et recommandations pour l'utilisation de l'adressage par les différents acteurs (DGID, Trésor, Mairie) ;
- Diagnostic et évaluation de l'informatique municipale et des logiciels de recouvrement aussi bien ceux de la Mairie que du Trésor et de la RPM ;
- Etude de la situation des recettes des marchés (locations de cantines et de souks), droits de places particulièrement faibles à Dakar du fait de partage de compétences à analyser entre la Ville et les communes d'arrondissement ;
- Etude juridique destinée à sécuriser la taxe de publicité (qui est d'une grande importance pour la Mairie) et des taxes d'urbanisme pour lesquels le partage de compétence avec les services de l'Etat est à éclairer ;
- Aperçu de la situation de la redevance de stationnement.

L'ensemble des actions proviennent des discussions de l'atelier et ont été présentées au Maire de la Ville de Dakar et à son équipe dans plusieurs réunions de travail et elles ont été validées. Le choix des consultants parmi ceux qui ont été rencontrés sera effectué dans les deux semaines qui suivront la mission.

Principales recommandations des études

Entre le moment où ces études ont été identifiées et précisées et l'atelier de mai 2014, neuf mois se sont écoulés et naturellement, le contexte était susceptible d'évoluer. C'est ce qui s'est passé notamment avec l'Acte III de la décentralisation concrétisé par le nouveau code des collectivités locales voté en décembre 2013. Ce texte affecte la répartition des recettes entre la Ville de Dakar et les communes d'arrondissement qui deviennent des communes de plein exercice. Les effets du nouveau code influenceront sur la destination et donc les bénéficiaires de recettes, mais ils ne changeront pas la problématique des impôts et des taxes. En ce sens les résultats de ces études restent d'actualité.

D'autre part, les informations financières du compte administratif 2013 de la Ville devenaient disponibles montrant que des mouvements très importants pouvaient survenir. Ainsi, le remboursement par l'Etat de dépenses d'investissement réalisées plusieurs années plus tôt pour plusieurs milliards a permis à la Ville de réaliser des dépenses conséquentes en capital. De même le lancement imminent

d'un emprunt obligataire de 20 milliards de Fcfa risquait de diminuer l'intérêt de la démarche sur les impôts et les taxes municipales. Il était donc important de rappeler que de tels événements sont exceptionnels et non récurrents et ne mettaient pas en question les efforts d'amélioration des recettes propres.

Améliorer les recettes ? Lesquelles ? Avec quelles perspectives ?

Il faut d'abord distinguer les recettes « définitives » (recettes fiscales, subventions, dotations) et les recettes « intercalaires » comme les diverses formes d'emprunt (prêts, émission obligataires) qu'il faudra rembourser.

Les recettes de fonctionnement, parce qu'elles ont un caractère récurrent présentent un flux permanent annuel qui permet l'autofinancement et le remboursement des emprunts. La démarche financée par le PPIAF concerne les recettes récurrentes : les impôts et les taxes. Faut-il privilégier l'une des catégories ?



Principales recommandations

- **Statistique.** La DGID gère près de 100.000 cotes fiscales pour la Ville de Dakar. La patente avec 12% des cotes représente 57% des émissions fiscales et 80% des recouvrements effectués. Il y a 42.000 cotes pour la contribution foncière bâtie. Compte tenu de la population de la Ville, on estime qu'un tiers du potentiel seulement est imposable du fait des recensements imparfaits, des abattements et des exonérations. Cette « dépense fiscale » n'a jamais été évaluée. De plus, le taux de recouvrement est faible (35%). Ces chiffres illustrent les besoins en actions d'identification (recensement), de localisation (adressage), et informatique (cohérence entre les logiciels Impôts et Trésor).
- **Recettes des marchés.** Avant la réforme de l'Acte III, la Ville géraient 7.228 locaux « marchands ». Ils auraient dû générer 430 millions de FCFA de recettes mais elles n'ont atteint que 68 millions de FCFA. Des efforts considérables seront à mener par les communes qui récupèrent les marchés dans plusieurs directions : recenser les locaux, augmenter les tarifs très bas, faire respecter les contrats et surveiller les sous-locations, mettre en place un management efficace avec notamment des objectifs quotidiens revus pour les collecteurs.
- **Taxe sur la publicité.** L'urgence est d'actualiser la législation des tarifs pour échapper aux risques de contentieux. La taxe revenant dorénavant aux communes, il leur reviendra d'organiser au mieux les recensements et le recouvrement s'inspirant de l'excellent travail effectué auparavant par la Ville.
- **Urbanisme.** Les ressources sont très faibles. Ici également, il est d'abord nécessaire d'ajuster la législation aux compétences transférées depuis 1996.
- **Stationnement.** Des projets de parcs de stationnement sont prévus mais pour le moment, il s'agit uniquement de la redevance des taxis. Devenue une recette communale, elle nécessitera une nouvelle forme d'organisation.
- **Cadastre.** Ses moyens limités ne lui permettent pas d'assurer l'ensemble de ses missions. Une nouvelle impulsion devrait lui donner de meilleures perspectives mais il reste souvent limité à ses missions juridiques au détriment des recensements fiscaux.
- **Adressage.** Une grande partie de l'adressage été réalisé avec l'aide de l'ADM mais il reste un grand travail de terrain à effectuer alors que la cellule d'adressage de la Ville n'est plus opérationnelle. Toutes les parties (Ville, Impôts et Trésor) reconnaissent l'importance de l'adressage. Le redémarrage de la cellule est une nécessité absolue.
- **Informatique.** Les incompatibilités d'échange entre les logiciels des administrations expliquent de nombreux dysfonctionnements (difficultés des mises à jour des fichiers, manque de coordination). Les problèmes sont identifiés, il faut interfacier les logiciels et travailler avec des identifiants communs.
- **Comité de suivi.** L'atelier de septembre 2013 a montré l'attente d'un système de coordination des actions de la Ville avec la DGID et le Trésor. Un mode d'emploi d'un comité de suivi est proposé. Il est différé de la Commission de la fiscalité qui est en train de se mettre en place et qui sera limitée à l'assiette.

Un constat permet d'éclairer cette interrogation :

- les impôts ont un rôle prépondérant mais sont gérés à l'extérieur de la mairie,
- les taxes ont un rendement moindre mais sont gérés par la Ville... et la RPM.

Entre 2004 et 2011, **les recettes de la Ville ont augmenté de 11,5 milliards Fcfa** dont 9,8 milliards par les seuls impôts. Parmi les taxes municipales, c'est essentiellement

la taxe sur la publicité qui s'est accru de façon significative (presque un milliards de plus).

Dans la même période, les transferts de fonctionnement de l'Etat se sont fortement contractés.

Parmi les impôts ce sont surtout **la patente** (+8% par an) et les ristournes qui se sont accrus. C'est aussi le cas du minimum fiscal entendu au sens de la TRIMF car le minimum fiscal non salarié est perçu par les communes d'arrondissement.

TABLEAU 8

	2004	2011	Var globale	Var annuelle
Recettes réelles de fonctionnement	16 335	27 839	11 505	8%
Exploitation, services et domaine	1 125	2 161	1 036	10%
Impôts et taxes	12 659	22 477	9 818	9%
Impôts	12 033	20 858	8 825	8%
Patentes et licences	8 621	14 950	6 329	8%
Foncier	2 099	2 558	459	3%
Impôt sur le minimum fiscal	1 202	2 598	1 396	12%
Ristournes d'impôts	110	750	640	32%
Taxes	626	1 619	993	15%
Taxe sur la publicité	624	1 617	993	15%
Transferts de fonctionnement, dont	327	291	-36	-2%
FDD	327	290	-37	-2%
Recettes diverses	2 224	2 911	687	4%

Les produits d'exploitation et du domaine ont aussi connu une expansion significative. Il s'agit surtout de l'exploitation car les produits du domaine (dans lesquels on trouve des droits de marché) ont au contraire baissé (cf. étude sur les marchés).

Comme on l'a vu précédemment, à la suite de l'atelier des 23 et 24 septembre 2013, un premier plan d'action a été défini. Il a conclu à la nécessité de réaliser six études financées dans le cadre du projet PPIAF. Une septième étude a été réalisée à partir des fichiers de la DGID sur l'assiette des impôts.

L'ensemble des études du plan d'actions ont été présentées en Mairie lors d'un atelier de restitution le 7

mai 2014. Les principaux enseignements sont présentés ci-dessous et les études complètes sont disponibles dans un rapport séparé.

1. Etude statistique

La DGID a fourni à la mission d'étude les données sur les bases fiscales et les montants d'impôts émis pour 2011 et 2012.

Le fichier de 2011 contient, hors CGU, 96.098 bases fiscales individuelles et 96.898 pour celui de 2012 soit une progression d'à peine 1%.

TABLEAU 9

	2011				2012			
	nombre	M cfa	M cfa	tx moy	nombre	M cfa	M cfa	tx moy
		Somme des Bases impôt	Somme des Montants impôt			Somme des Bases impôt	Somme des Montants impôt	
total FB	41 616	156 161	7 526	4,8%	42 147	164 925	7 958	5,7%
Total FNB et surtaxe	148	37 735	1 529		151	38 716	1 582	
Total TOM	42 595	165 491	5 958	3,6%	42 996	168 928	6 081	2,1%
Total licence	44	0	6		43	0	6	5,0%
Total patente	11 115	901 163	22 485	2,5%	11 032	833 037	23 653	5,2%
Total CGU	1 791	20 447	789					
Total minimum fiscal	580	1 027	4		529	944	4	
Total général	97 889	1 280 997	38 297		96 898	1 205 606	39 284	
sans CGU	96 098				96 898			0,83%

TABLEAU 10

En millions de Fcfa (pour les bases et les montants)	2011			2012			Nombre var 2012/20	Impôts var 2012/20
	Nombre de contribuables	Somme des Bases impôt	Somme des Montants impôt	Nombre de contribuables	Somme des Bases impôt	Somme des Montants impôt		
CGE—Centres Grandes Entreprises	2 873	915 176	15 832	2 408	850 629	17 312	-16,2%	9,3%
Dakar Liberte	16 125	59 891	3 466	15 764	56 362	3 243	-2,2%	-6,4%
Dakar-Plateau 2	6 656	40 094	3 402	5 817	29 795	3 120	-12,6%	-8,3%
Dakar-Plateau I	3 009	47 391	2 798	2 701	44 533	2 445	-10,2%	-12,6%
Grand Dakar	19 408	39 020	2 365	19 095	37 520	2 272	-1,6%	-3,9%
Medina	4 804	16 504	1 580	5 024	18 382	1 826	4,6%	15,5%
Ngor Almadies	12 487	103 896	5 377	12 271	103 043	5 231	-1,7%	-2,7%
Parcelles Assainies	30 901	55 066	2 509	32 159	60 914	2 748	4,1%	9,5%
Professions Libérales	1 626	3 960	969	1 659	4 428	1 088	2,0%	12,3%
Total général	97 889	1 280 997	38 297	96 898	1 205 606	39 284	-1,0%	2,6%

Une piste d'analyse pour l'avenir sera d'avoir des données par contribuable avec le détail de ce qu'il acquitte pour chacun des impôts locaux. On distinguerait ainsi ceux qui ne paient qu'un impôt et ceux qui en acquittent plusieurs.

Le nombre de contribuables montre que des progrès sont à effectuer dans le recensement de la matière imposable :

- un peu plus de 40.000 contribuables « foncier », cela correspond à environ 200.000 à 300.000 habitants ; cela indique que le taux d'imposition doit être de l'ordre de 30 à 40% seulement du parc total ;
- on ne connaît pas le taux de recensement car n'apparaissent pas dans le fichier les logements non taxables car exemptés, ou bien bénéficiant d'abattements supérieurs à leur valeur locative, et ils sont nombreux ; ces « dépenses fiscales » non jamais été évaluées ;
- de même, le nombre de professionnels (11.000 patentés et environ 1.800 CGU) est sans commune mesure avec l'activité de la Ville de Dakar.

Les centres des impôts

La fiscalité locale de Dakar est émise par 9 centres des impôts, sur une base géographique ou catégorielle, les grandes entreprises et les professions libérales disposant de centres spécialisés (CGE, par exemple).

Avec 16% des contribuables, le CGE fournit 44 % des recettes fiscales.

L'analyse de la taxe foncière par secteur doit permettre d'améliorer le recensement.

TABLEAU 11: Nombre de bases

2011	Foncier bâti	%	T.O.M. Dakar	
CGE	682	1,6%	580	1,4%
Dakar Liberte	7 256	17,4%	7 292	17,1%
Dakar-Plateau 2	1 377	3,3%	1 719	4,0%
Dakar-Plateau I	972	2,3%	1 141	2,7%
Grand Dakar	8 641	20,8%	9 688	22,7%
Medina	1 942	4,7%	2 007	4,7%
Ngor Almadies	5 350	12,9%	5 454	12,8%
Parcelles Assainies	15 337	36,9%	14 694	34,5%
Professions Libérales	44	0,1%	20	0,0%
Total Nombre de Base impôt	41 601	100,0%	42 595	100,0%

TABLEAU 12

	2011		2012		% recouv.
	Montant impôt Mfcfa	recouvrements Mfcfa	Montant impôt Mfcfa	recouvrements Mfcfa	
Foncier bâti	7 526	2 558	7 958	2 782	35,0%
TOM	5 958	1 727	6 081	1 553	25,5%
Patente	22 485	14 950	23 656	14 815	62,6%

En terme d'émission d'impôt, le CGE et Ngor Almadies, représentent près de 40% du total du foncier alors qu'ils ne représentaient que 14% des contribuables.

La patente concerne près de 57% des émissions fiscales et on le verra plus loin, 80% des recouvrements effectués.

Les taux de recouvrement sont particulièrement bas pour le foncier bâti (35%) et la TOM (25%) et nettement supérieur pour la patente (62%).

Ce dernier résultat provient certainement du fait que ce sont les grandes entreprises qui en acquittent la part la plus grande et qu'ils règlent généralement leurs impôts.

Ces éclairages sur la situation statistique de la fiscalité locale à Dakar permettent de cerner divers problèmes :

- faible pertinence du nombre des contribuables,
- manque d'évaluation des dépenses fiscales (coût des abattements pour la Ville sans compensation),
- incohérence entre les bases du foncier et de la TOM (et plus encore entre les taux de recouvrement du FB et de la TOM7),
- géolocalisation des contribuables (par centre des impôts),
- concentration de la patente.

Ils montrent aussi l'inconvénient de l'absence d'une correspondance entre les données fiscales et celles du recouvrement (Trésor) car pour le moment le calcul du taux de recouvrement ne peut être effectué que globalement et avec une certaine approximation car les fichiers ne sont pas identiques. En effet, les recouvrements annuels concernent tous les encaissements de l'année qu'ils proviennent du paiement de l'impôt de l'année ou des arriérés d'impôt sur les années antérieures, alors que les émissions ne concernent que l'année. **La nécessité de logiciels communs ou interconnectables est forte.**

L'édition d'un « **note fiscale** » annuelle par la DGID serait un élément fort de transparence entre les acteurs et les contribuables.

2. Étude sur les recettes des marchés de la Ville

La Division des halles et marchés de la Ville a effectué le dénombrement des locaux des marchés dont elle avait la responsabilité au moment de l'étude. Ceux qui sont gérés par les ex-communes d'arrondissement n'étaient pas concernés. Seuls étaient étudiés les équipements

marchands de Kermel, Sandaga, Gare, Routière Malick Sy, Tilène, Gueule Tapée, Colobane, Gare Routière Colobane, HLM 5, HLM Extension, Castors. Au total, ces équipements renferment 7.228 locaux (stalles, magasins, étals, cantines, boxes et restaurants).

En termes de modalité de gestion, la Ville a adopté la méthode directe de perception des droits de place et les produits de la location des cantines. Leur gestion est assurée par deux structures :

- la Direction administrative et financière (DAF) de la Ville pour la gestion de l'assiette,
- et la RPM, pour le recouvrement.

La collecte des loyers de cantines et des droits de place se fait sur la base **d'objectifs quotidiens** fixés par marchés ou par secteurs de marchés après recensement.

La Direction des marchés a calculé le potentiel de recettes à partir des emplacements et des tarifs pratiqués. Le potentiel annuel s'élève à 430 Millions de Fcfa alors que les recettes annuelles recouvrées dans la période 2010–2012 s'établissent en moyenne à 104 M Fcfa. **Pour 2013, elles sont en baisse et ne s'élèvent qu'à 68M.**

L'écart entre l'assiette et le recouvrement est considérable. Des investigations supplémentaires ont été menées sans que des explications aient pu être fournies.

Principales recommandations :

Un effort particulier dans l'amélioration et la modernisation de la gestion de recettes des équipements marchands serait certainement profitable pour la Ville et les ex-communes d'arrondissement. On comprend qu'il s'agit d'un secteur délicat mais il est justifié de s'interroger :

- sur le niveau **des tarifs inchangés** depuis longtemps,
- sur la **validité des objectifs** quotidiens donnés aux collecteurs,
- sur le **respect des contrats de location.**

Une solution partielle de délégation de services publique (concession) pourrait aussi être envisagée.

Un minimum d'effort devrait permettre d'améliorer les recettes des marchés à court terme de 100 M et d'atteindre 400 M de Fcfa en 3 ans. La question est de savoir si ces nouvelles recettes alimenteront le budget de la Ville ou des communes compte tenu de la répartition prévue par le nouveau code des collectivités locales.

⁷ Une des raisons des écarts de recouvrement serait le fait que le Trésor impute en priorité les montants perçus au foncier bâti lorsque le contribuable ne règle que partiellement son dû. Il ne s'agirait pas d'un « choix » du contribuable.

3. Etude sur la taxe de la publicité

L'excellent travail réalisé par la Ville a permis de faire passer les taxes de publicité de 250 M FCFA en 2000 à 1,6 milliards FCFA en 2013. On est peut-être arrivé à un plafond de taxation et une évaluation du potentiel réel global serait souhaitable.

D'autre part, il y a un risque avéré de contentieux, le Conseil d'Etat ayant donné raison à des plaignants sur l'illégalité des tarifs décidés par la Ville.

Il est urgent de proposer une loi qui actualiserait la loi de 1964 sur laquelle repose la taxation actuelle. Ce serait l'occasion de mieux définir les objets taxés et de mettre en place une tarification mieux adaptée et plus moderne. Les nouveaux textes devraient prévoir de nouveaux plafonds réalistes et des limitations de variations annuelles (5% par exemple) car des augmentations trop rapides sont toujours difficiles à faire supporter aux entreprises.

Il faudrait en outre :

- Donner de nouveaux moyens de locomotion et reprendre les enquêtes de terrains,
- Créer un cadre de concertation entre la Ville, la DGID et le Trésor. Utiliser, à cet effet, le futur Comité de suivi la fiscalité et des taxes municipales comme cadre de concertation,
- Réglementer spécifiquement la publicité sur les enseignes lumineuses,
- Développer un nouveau logiciel de gestion de la taxe mieux adapté que celui d'aujourd'hui,
- De façon générale mieux documenter la taxation et rédiger un guide à l'usage des redevables.

4. Etude sur la taxe de l'urbanisme

Depuis 1996, les communes sont compétentes pour les lotissements, leur extension ou restructuration ainsi que la délivrance de permis de construire, d'accords préalables, de certificats d'urbanisme et de permis de démolir.

Pourtant ni le code des Impôts, ni le code de l'urbanisme n'ont été mis à jour permettant de développer des recettes municipales adéquates et fiables.

Recommandations :

- proposer une loi fixant de nouveaux taux et des modalités d'assiette et de recouvrement plus en adéquation avec l'état actuel de l'économie,
- proposer un projet de loi modifiant les dispositions du code général de l'urbanisme entérinant la taxe

d'urbanisme comme taxe municipale et l'intégrer dans la nomenclature budgétaire et comptable.

5. Etude sur la taxe de stationnement

Pour le moment, les recettes dites de « stationnement » sont en fait des redevances ou des permis de stationnement qui reposent presque uniquement sur les droits payés par les taxis. Le recouvrement de la redevance est du ressort exclusif de la RPM qui a mis en place un fichier des véhicules immatriculés desservant la Ville et confectionné pour chacun une carte individuelle de stationnement. Avec l'aide du service informatique de la DGCPT, un logiciel a été conçu qui assure le suivi du recouvrement. Un guichet spécial est dédié à cette activité ; il a été aménagé pour recevoir les redevables de la taxe qui doivent l'acquitter à partir du 25 de chaque mois. En moyenne, cette recette annuelle s'élève en moyenne à 35M Fcfa.

L'extension du stationnement aux véhicules autres que les taxis est un sujet difficile avec un lourd passé. En effet, la Ville de Dakar a expérimenté la solution de la concession. Dans le cadre du Programme de Gestion et de Développement urbain (PGDU), par l'intermédiaire de l'AGETIP, la Ville a acquis du matériel de stationnement d'une valeur de 300 millions de F CFA. Après une gestion transitoire par la Société canadienne VIMAX, la Ville de Dakar, avait décidé de concéder la gestion et l'exploitation de ce matériel à la Société Africaine de Gestion du Stationnement (SAGES). Des manquements graves de la part de la SAGES relevés par la Cour des comptes ont entraîné la liquidation de la société.

Actuellement, la BOAD a accordé à la Ville de Dakar un prêt d'un montant de 1,2 milliards à des conditions concessionnelles avec un taux de 5,5% pour une durée de 13 ans dont 3 ans de différé pour la réalisation d'un parking. Le projet semble bloqué pour cause de désaccord sur le contenu du règlement intérieur en cours d'élaboration entre d'une part la Ville et la commune d'arrondissement d'autre part.

Le stationnement mérite qu'un plan de développement spécifique soit établi.

6. Etude sur le cadastre et l'adressage

Cadastre

Les objectifs de l'étude étaient de trouver des informations et explications concernant :

- la situation des zones cadastrées sur la Ville (quelles zones ? combien de cotes ? quel lien avec l'adressage ?

Quelles informations sur les propriétaires, les occupants ?) ;

- la sous-utilisation du système d'adressage mis en place par l'ADM avec le soutien des projets PAC et PRECOL et financé en partie par la Banque mondiale ;
- la coordination entre la Direction du Cadastre et celle des Impôts.

Des textes récents (loi 2012–31 et décret 2014–1316) sont venus conforter ou préciser les missions du cadastre, l'une des directions de la DGID. Ils rappellent notamment :

- la nécessité d'utiliser la méthode cadastrale dans la détermination de la valeur locative des immeubles (art.291) avec le numéro d'identification cadastral (NICAD).
- le taux de l'impôt à appliquer sur la valeur locative ou vénale (art.291–302).

Le cadastre intervient directement avec trois missions :

- *la mission juridique* qui consiste au recensement de toutes les propriétés foncières et aux opérations de bornage, d'immatriculation de terrain et de morcellement, de vérification des lotissements, etc.
- *la mission technique* qui consiste à confectionner et maintenir le plan cadastral à jour avec la numérotation des parcelles et la restitution des plans;
- *la mission documentaire* par la centralisation des documents fonciers et qui intéresse les administrations, les collectivités locales, les organismes publics et privés pour leurs actions en aménagement urbain et rural ou leurs projets d'études de génie civil.

Toutes ces missions devraient conforter la mission fiscale du cadastre qui consiste à déterminer l'assiette des impôts fonciers, recenser la matière imposable et mettre à jour les bases de données. Cependant, ce n'est pas le cas et le cadastre reste limité aux aspects juridiques.

Cette situation s'explique par diverses raisons :

- insuffisance de ressources humaines et des moyens matériels et logistiques ;
- faible collaboration en matière d'échange de données et d'harmonisation, dans les procédures entre le cadastre et les services chargés de l'assiette de la DGID.

Depuis 2001, l'activité du cadastre fiscal est limitée même si les textes rappellent toujours que c'est le cadastre qui est chargé de déterminer la valeur locative des immeubles. Dans les faits le cadastre ne s'occupe que de tâches administratives et techniques. D'ailleurs, il

n'existe pas de fichier central regroupant toutes les données cadastrales (nombre de parcelles, situation juridique, valeur locative et vénale) et il n'y a presque aucun lien entre le cadastre et la matrice des impôts fonciers gérée par la Direction des Impôts.

Il arrive qu'un centre des services fiscaux, par exemple celui de NGOR ALMADIES utilise à la fois les données du cadastre et l'adressage pour confectionner la matrice fiscale, mais c'est exceptionnel bien qu'il s'agisse d'un objectif à terme de la DGID.

Hormis les cas rares évoqués ci-dessus, le cadastre utilise encore des fiches d'enquêtes qui ne correspondent pas au recensement des impôts locaux et par le service informatique.

La cohérence des valeurs locatives pour les différentes taxes n'a pu être vérifiée. En principe, c'est la même valeur locative qui sert d'assiette à la taxe foncière des propriétés bâties, pour la taxe d'ordures ménagères et pour le calcul de la patente des professionnels. On a essayé de retenir une dizaine de contribuables qui acquittent à la fois la patente, le foncier bâti et la TOM pour vérifier si la valeur locative est la même dans tous les cas et sinon pourquoi. Cependant, au niveau de la Recette perception municipale il a été impossible de le vérifier car sur les avertissements ne figurent que les montants dus par les contribuables. La RPM ne dispose d'aucune information relative à l'assiette ainsi que sur les modalités de calcul.

7. Étude sur l'adressage

Il existe un plan d'adressage qui concerne l'ensemble des quartiers de Dakar. Il a été réalisé par l'ADM dans le cadre du « contrat de ville » financé par le Programme d'appui aux communes (PAC). Selon le contrat signé entre la Ville et l'ADM, le système d'adressage appartient à la Ville de Dakar et c'est la DAU qui en est le maître d'œuvre. L'ADM a opéré la publication du plan d'adressage de Dakar simplifié (fichier numérique) et il existe aussi les cartes de la Ville sous format Illustrator convertible PDF.

Les équipements nécessaires à l'adressage (logiciels comme équipements) ont été achetés par l'ADM puis livrés au niveau de la Ville mais ne sont jamais parvenus à la cellule d'adressage. Il semble qu'ils aient été récupérés par d'autres services.

Aujourd'hui, la situation serait la suivante :

- aurait été effectué :
 - le découpage des zones d'adressage,
 - l'enquête sur la dénomination et codification des rues existantes,

- La validation par le conseil Municipal ;
- n'aurait pas été effectué :
 - les enquêtes « portes »,
 - le panneautage des rues n'a pas été exhaustif, d'où un contentieux avec l'entreprise chargée d'effectuer le travail puis la résiliation du marché, quant aux plaques non posées, elles ont disparu ;
 - la Ville n'étant pas équipée ni organisée, l'identification n'a pas été effectuée.

Cette situation est étonnante, et ce d'autant que l'adressage, même dans son état actuel est utilisé par d'autres acteurs :

- les sapeurs pompiers, la poste, DHL, City DIA, Marlboro et les agences de commerce,
- la Division des recettes de la Ville de Dakar (pour la taxe de publicité notamment) ;
- le Centre des impôts Ngor-Almadie.

Pour le moment, peu de concessionnaires l'utilisent car la maintenance n'est pas effectuée. Ce désintérêt est amplifié par le vandalisme : les plaques disparaissent dès qu'il y a de nouvelles constructions.

Cependant tous les éléments pour un bon adressage existent. Il faut remédier au gâchis actuel et rétablir une situation opérationnelle, préalable à une bonne identification des contribuables.

Principales recommandations Cadastre – Adressage

1. Rendre opérationnelle la cellule d'adressage de la Ville avec des moyens et équipements adéquats. La cellule d'adressage sera chargée de faire la mise en place du fichier des adresses grâce à des enquêtes « portes » à réaliser. Elle devrait aussi veiller à la maintenance du panneautage par la mise en place d'une maîtrise d'œuvre sociale en s'appuyant sur les organisations communautaires de base (OCB), les GIE dans les quartiers de Dakar et surtout par la communication avec les médias et la surveillance.
2. Reprendre le Cadastre Fiscal « en veilleuse » depuis 2001 bien qu'il dépende de la DGID. Certes, si le Cadastre n'a pas avancé, c'est qu'il a connu de nombreux déboires dans les années 90. Mais aujourd'hui, l'actualisation de son outil de gestion informatique redevient importante à condition qu'il puisse marier efficacement les tâches « cadastrales » et les tâches

fiscales en interconnexion avec les Centres fiscaux de Dakar.

3. Mieux communiquer sur le rôle du cadastre du fait de sa méconnaissance par le public. Inciter les sociétés concessionnaires à utiliser l'adressage. Mettre en place de moyens matériels et logistiques pour permettre aux agents du cadastre de mener à bien les missions fiscales.

8. Etude informatique et recouvrement de la fiscalité

La DGID dispose du « Système d'information de gestion des taxes au Sénégal » (SIGTAS) qui intègre la fonction d'assiette, de contrôle et toutes les activités connexes telles que la Gestion du contentieux. Mais il n'existe pas de solution d'échange entre SIGTAS et l'application qui gère le recouvrement des impôts locaux au niveau de la RPM.

La Ville de Dakar dispose de deux programmes de gestion non exploités : SIM_ba et COMMAIR. Les deux logiciels ont des fonctions similaires, notamment en termes de recouvrement de factures et de suivi des recettes. Aucun des deux logiciels n'est actuellement utilisé.

Le Trésor dispose du logiciel COLLOC utilisé au niveau des postes comptables (RPM, TPR). La RPM travaille aussi avec le logiciel ASTER qui s'occupe de la comptabilisation des opérations de recettes et dépenses. Il est connecté au réseau internet gouvernemental (ADIE).

Trois logiciels « maison » différents sont utilisés par la RPM pour la gestion des taxes municipales pour la « taxe de publicité », la gestion des cantines, un logiciel pour le stationnement (redevances des Taxis).

Pour le recouvrement des impôts, la RPM dispose du logiciel ASTER bien adapté à ses tâches mais qui n'a pas d'interface avec COLLOC, d'où des pertes de temps énormes.

Recommandations :

- Il faut interfacier ASTER avec COLLOC et SIGTAS. Cela apporterait un avantage décisif en termes de temps et de suivi des contribuables.
- Le choix entre SIM_ba et COMMAIR s'impose, avec une nette préférence pour le second qui se diffuse auprès des communes sénégalaises.
- Mettre en relation SIGTAS avec le logiciel du cadastre... et s'assurer que les identifiants de chaque système sont bien identiques ou bien compatibles entre eux (NINEA, NICAD, etc.).

9. Étude par l'opérationnalisation d'un comité de suivi

Lors de l'atelier pour l'amélioration des recettes de Dakar, il est apparu que la transparence, la concertation et l'harmonisation des tâches entre les administrations chargées d'une partie de la chaîne fiscale locale étaient une nécessité. En clair il faut réunir les spécialistes de l'assiette (la DGID), ceux du recouvrement (Le Trésor et la RPM) et la Ville pour ses taxes municipales. Plusieurs dénominations sont apparues au cours de l'atelier mais l'expression de **comité de suivi de la fiscalité locale**, déjà utilisée dans plusieurs pays pouvait représenter une expression fédérative. Ce comité n'est pas à confondre avec la « Commission de la fiscalité locale » prévue par le nouveau CGI et qui ne concerne que les nouveaux recensements.

A la suite des entretiens réalisés avec tous les acteurs, un projet de « mode d'emploi », de cahier des charges du Comité de suivi est proposé. Il comprend :

- une architecture composée d'un Conseil où tous les acteurs concernés sont réunis pour prendre connaissance des résultats de l'année précédente et fixer des objectifs de développement de l'assiette fiscale et du recouvrement, définir des indicateurs de performance et proposer toute amélioration des recettes de la Ville ; Le Conseil se réunira une fois par an ;
- un Comité de suivi proprement dit, composé uniquement des agents opérationnels (Ville, DGID, Trésor) qui se réunira chaque mois pour prendre connaissance des résultats et problèmes de la chaîne fiscale, suivre les décisions du mois précédent et proposer des actions pour le mois en cours.

Le cahier des charges résulte de discussions avec les intéressés qui disent : « c'est le moment ». On peut améliorer

le texte et le simplifier car il faut que cette instance soit technique et opérationnelle et au contraire ni politique ni polémique. Il faut donc éviter qu'elle soit conflictuelle et limiter le formalisme (quorum, etc.).

Lancer la première réunion va être délicat. Normalement il faudrait constituer d'abord un « Conseil » avec de nombreux intervenants, puis lancer le premier Comité de suivi proprement dit.

Il faut être clair : le Comité de suivi est la pièce indispensable de l'organisation d'une amélioration des recettes de la Ville de Dakar.

Actions et rendement

Passer des recommandations aux actions

Avec les propositions de l'Atelier de septembre 2013 et celles des études, la démarche a identifié une quarantaine de recommandations destinées à améliorer les ressources de la Ville de Dakar. Pour passer des recommandations aux résultats il faut d'abord les valider et les concrétiser sous forme d'actions. Les actions nécessitent des moyens techniques et financiers, du personnel, et un calendrier de réalisation. Pour chaque action tous ces éléments peuvent être récapitulés et décrits dans « une fiche projet ». On trouvera ci-dessous deux exemples simplifiés de fiche-projet.

Rendement des actions et calendrier

Toutes les actions n'auront pas des effets identiques sur les ressources de la Ville. Une nette amélioration de l'informatique DGID-Trésor entrainera un effet considérable sur les ressources car le suivi des situations des redevables sera possible. Mais il ne faut pas sous-estimer les actions transversales (adressage, Comité de suivi) qui auront un

Exemple n°1 d'une fiche projet : la sécurisation de la taxe sur la publicité

Objectif : préparer et faire voter un texte législatif sur la taxe de publicité mettant les communes à l'abri de tout contentieux.

Responsable : Division des taxes municipales et de la fiscalité locale

Tâches à remplir :

- Rédaction d'un texte de loi et vérification des conditions juridiques
- Rédaction d'un exposé des motifs

- Effectuer un lobbying minimum auprès du gouvernement et des parlementaires
- Prendre en compte les éventuelles remarques
- Vérifier comment le texte pourrait s'inscrire dans le calendrier parlementaire
- Choix d'un éventuel consultant / évaluation des moyens

Etablir un calendrier de réalisation

Coûts direct et indirects





Exemple n°2 d'une fiche projet : Observatoire fiscal et note annuelle de 4 pages

Objectif : publier à l'attention des communes et de tous les professionnels intéressés, la situation de la fiscalité locale de l'année précédente (et des années antérieures)

Responsable : DGID

Tâches à remplir :

- Création d'un groupe de travail avec Trésor et Ville pour réunir les informations de ces dernières et décider des modalités de diffusion de l'information.
- Rédaction d'un cahier des charges de la note annuelle sur la fiscalité
- Exploitation des fichiers de la DGID (par secteur d'assiette et le CGE) sur 3 exercices (2011–2013 pour une parution 2014),
- Analyse statistique des contribuables : analyse économique, par taille, et géographique
- Rapprochement avec les recouvrements recueillis par le Trésor,
- Recours à un consultant pour définir les besoins informatiques et les coûts de traitement,
- Rédaction de TDR du consultant avec le descriptif le plus détaillé possible des traitements à effectuer et recommandation et conditions destinées à rendre annuels les traitements,
- Moyens nécessaires et coûts,
- Calendrier de réalisation,
- Modalité de lancement de l'opération

rendement propre mais difficile à isoler. Elles permettront surtout aux autres actions de se développer.

Le tableau ci-dessous donne une première évaluation indicative du rendement des diverses actions à partir de l'année N.

Bien entendu, il faut d'abord une validation des pistes proposées, la réalisation des fiches projets et le respect du calendrier. Le Comité de suivi sous la forme souhaitée pourrait être lancé début 2015

Les rendements attendus de la mise en application des actions seront significatifs : on peut attendre entre 2 et 4 milliards d'ici 3 à 5 ans.

Les conséquences en termes de rating seront assez rapides car les agences de notation apprécient autant la dynamique des ressources et sa conséquence sur les comptes que les niveaux atteints en valeur absolue.

FIGURE 3

	2014	2015	2016	2017	2018
Marchés		100	200	200	200
Publicité		50	100	100	100
Urbanisme			50	200	200
Stationnement		50	75	75	75
Cadastre					
Adressage					
Informatique ville					
Informatique DGID Trésor		20	50	200	100
Comité de suivi		300	600	1200	3000
Total		520	1025	1775	3475

Incidences du nouveau code des collectivités locales

La Loi n° 2013–10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités locales forme la première étape concrète de l'Acte III de la décentralisation. Le code contient de nombreux articles sur les aspects territoriaux avec les nouveaux départements et la communalisation intégrale (voir Annexe 6).

Le code prévoit en particulier que toutes les communes ont les mêmes compétences et les mêmes catégories de ressources, que ce soit les ex-communautés rurales ou les ex-communes d'arrondissement des Villes⁸. La Ville devient une sorte de regroupement de communes qui ne dispose que d'une partie des ressources communales⁹ :

- Les ressources fiscales sont limitées à la taxe foncière sur les propriétés bâties et la patente, mais de façon restrictive car elles restent dues aux communes lorsque les redevables exercent leurs activités dans les infrastructures et équipements marchand.
- Des taxes et des redevances communales, la Ville ne conserve que la taxe d'ordures ménagères (TOM) et les produits des taxes sur les distributions d'essence, de gas-oil ou de tous autres carburants.
- Si la Ville garde les revenus de son domaine privé immobilier, la location des souks, loges ou stalles de boucherie, restaurants gargotes et cantines des marchés se trouve en concurrence avec les communes qui semblent avoir les mêmes droits, d'où risque de nombreuses confusions.
- Parmi les revenus du domaine public la Ville en conserve peu et principalement ceux qui ont trait aux cimetières (produits des terrains affectés aux inhumations produits des concessions dans les cimetières).
- Parmi les revenus divers elle conserve 60% du produit des amendes et taxes diverses pour services rendus.

En revanche, la Ville perd :

- Des recettes fiscales qui comprennent la contribution foncière sur les propriétés non bâties (CFPNB), les surtaxes foncières et les licences.
- Elle perd définitivement la totalité du Minimum fiscal qui était déjà largement perçu par les ex-communes

⁸ Article 329. – Pour l'application du présent code, les limites actuelles des départements sont maintenues.

Les communautés rurales et les communes d'arrondissement actuelles sont érigées en communes.

⁹ Les quatre Villes préexistantes (Dakar, Pikine, Rufisque et Thiès) sont maintenues.

d'arrondissement, et surtout la taxe représentative du minimum fiscal (la TRIMF), soit 2,8 milliards de Fcfa.

- Les communes vont conserver la presque totalité des taxes municipales : taxe sur la valeur des locaux servant à l'exercice d'une profession, taxe de balayage, taxe de déversement à l'égout, taxe sur les machines à coudre professionnelles, taxe sur l'électricité consommée; taxe sur l'eau ; taxe sur la publicité; taxe sur les établissements de nuit ; taxe d'abattage; taxe de visite et poinçonnage des viandes ; taxe de visite sanitaire des huîtres et moules ; taxe sur les entrées payantes ; taxe sur les spectacles, jeux et divertissements ; taxe sur les locaux en garnis.
- Les communes devraient également conserver les ristournes accordées par l'Etat sur le produit de la taxe sur les véhicules recouvrée par l'Etat et sur le produit de la taxe sur la plus-value immobilière perçue par l'Etat. Pour Dakar, une première estimation indique que la Ville garderait 73% des recettes de fonctionnement soit 20,2 milliards sur la base de 2011¹⁰.

Au total, les moins-values pour les Villes sont telles que eu égard aux compétences et dépenses qui leur resteront, il est même prévu que les communes pourraient contribuer à leur budget alors que c'était l'inverse auparavant, les Villes versant des dotations aux communes.

TABLEAU 13: Tableau de répartition

Répartition probable des recettes			
Ville de Dakar (millions de Fcfa)	2,011	Ville	Communes (ex-arr)
Recettes réelles de fonctionnement	27,839	20,266	7,573
Exploitation, services et domaine	2,161	720	1,441
Patentes et licences	14,950	14,950	
Foncier	2,558	2,558	
Impôt sur le minimum fiscal	2,598		2,598
Ristournes d'impôts	750		750
Taxes (dont taxes publicité)	1,619		1,619
Transferts de fonctionnement, dont FDD	291	97	194
Recettes diverses	2,911	1,941	970

TABLEAU 14

	Recettes restent à la Ville	Recettes deviennent communales
Recettes des marchés de la Ville		OUI
Taxe publicité et taxes d'urbanisme		OUI
Droits de stationnement		OUI
Situation du cadastre et de l'adressage	OUI	intéressées partiellement
Logiciels de gestion et de recouvrement de la Ville et du Trésor	OUI	
Définition d'un comité de suivi des impôts et taxes municipales	OUI	intéressées partiellement

En tout cas, toutes les réflexions de la présente étude sur la taxe de publicité, les taxes d'urbanisme et les taxes et droits de marché, ne concerneraient dorénavant que les communes et non la Ville.

Quant à celles qui permettront d'améliorer d'une part l'identification des contribuables (adressage, recensements, cadastres), ou d'autre part le recouvrement de la taxe foncière et de la patente ainsi que les logiciels correspondants, elles restent entièrement d'actualité. De ce fait, la plus grande partie des recettes nouvelles concernerait la Ville.

Avec l'évolution du contexte institutionnel, les conséquences des actions prévues au cours de la mission s'appliqueront donc différemment selon les collectivités. Vue l'importance des impôts qui reviennent à la Ville, les actions resteront conséquentes pour Dakar, de l'ordre de 3 milliards à moyen terme.

Enfin, parmi les conséquences financières du nouveau code sur les finances de la Ville de Dakar on peut aussi

TABLEAU 15

	N+1	N+2	N+3	N+4
Communes (ex-arrondissement)				
Marchés	100	200	200	200
Publicité	50	100	100	100
Urbanisme	50	200	200	
Stationnement	50	75	75	75
Sous-total Communes	200	425	575	575
Cadastre				
Adressage				
Informatique ville	20	50	200	100
Informatique DGID Trésor	300	600	1200	3000
Comité de suivi				
Sous-total Ville	320	650	1400	3100
Total	520	1075	1975	3675

évoquer le peu de cas qui est fait à l'intercommunalité. Pour le moment le texte ne fait aucune mention des communautés d'agglomération ni à la possibilité d'entente entre communautés. L'assise juridique de la Communauté d'agglomération de Dakar (CADAK) et de la communauté d'agglomération de Rufisque (CAR) se trouve ainsi fragilisée.

Mais le processus d'évolution du contexte institutionnel et fiscal n'est pas terminé. Dans le cadre de l'Acte III, il est justement prévu de moderniser le cadre de l'intercommunalité et même de créer un structure d'agglomération métropolitaine qui aura sans doute des effets sur les ressources de la Ville. Il en est de même de l'évolution de la fiscalité. On sait déjà que la patente des établissements industriels aura prochainement une assiette de valeur ajoutée qui remplacera les indicateurs actuels¹¹.

¹¹ Le CGI de 2013 à l'alinéa 4 de l'article 324 sur la patente indique «qu'à compter du 1er janvier 2014, la patente des usines et établissements industriels sera déterminée en considération de la valeur ajoutée de l'entreprise concernée et de la valeur locative du site de l'usine ou de l'établissement». Renseignement pris, la mesure ne s'applique pas encore.

Conclusion

L'amélioration des recettes de la Ville de Dakar ne peut suivre qu'un processus complexe et dans lequel le temps et la participation des acteurs ont une grande importance. Cette complexité provient d'abord de la multiplicité des recettes fiscales, ou du nombre de taxes et redevances diverses. Elles sont aujourd'hui réparties différemment avec les communes, mais elles concourent toutes au revenu global de l'ensemble du territoire de la Ville.

La séparation de l'ordinateur et du comptable, pierre angulaire de la comptabilité publique francophone oblige le maire (l'ordonnateur) à avoir des relations complexes avec le comptable (du Trésor). Tout mouvement financier et monétaire doit se retrouver dans les caisses du Trésor. On retrouve cette dichotomie dans la fiscalité car la DGID (ordonnateurs du prélèvement fiscal) laisse dans la plupart des cas au Trésor la tâche de recouvrer les sommes dues.

En termes d'organisation, de nombreux services de la Ville (et demain des communes) seront concernés par les recettes auxquels s'ajoutent plusieurs services des Impôts et du Trésor, avec la RPM et les autres recettes-perceptions.

Malgré l'absence d'outils modernes comme l'informatique de gestion en Mairie ou les limites d'un adressage encore en devenir, malgré les difficultés d'échanges et de communication entre l'ensemble des services, les recettes de la Ville de Dakar atteignent en moyenne 25 milliards de Fcfa, ce qui en fait une des Villes aux ressources les plus importantes de la sous-région. Et pourtant, la Ville pourrait faire mieux.

C'est ce qui est ressorti de l'atelier de démarrage de la mission des 22 et 23 septembre ou pour une fois étaient réunis les responsables de tous les services concernés, services de la mairie et aussi de la DGID et du Trésor. Ce fut l'occasion d'abord pour chaque administration de présenter à ses homologues les logiques de son organisation et de ses actions. Ces échanges, sans la pression du quotidien, dans une ambiance détendue, a permis d'aboutir à un ensemble impressionnant de propositions en vue de l'amélioration du système de recettes de la Ville.

Certaines propositions peuvent aisément être concrétisées par les acteurs eux-mêmes dès qu'ils seront prêts. Pour d'autres il est apparu nécessaire de préciser ce qu'il fallait faire, qui devait le faire, et selon quelles conditions. C'était l'objet des six études lancées en fin d'année 2013. Là encore un grand nombre de recommandations ont été confirmées et de nouvelles recommandations émises.

Naturellement vient ensuite le temps de l'action. Mais dans le domaine public le temps est aussi le temps politique. L'action doit s'inscrire dans le temps des mandats et des calendriers électoraux, des décisions gouvernementales et des votes du parlement. Tout ceci explique un certain retard dans la mise en œuvre des actions pour l'amélioration des recettes de la Ville de Dakar, retard qui à l'aune des évolutions administratives est finalement assez raisonnable.

L'un des effets de l'écoulement du temps est que les priorités changent ou évoluent. Ainsi, du fait du nouveau code des collectivités locales, les recettes fiscales (patente et foncier) sont devenues encore plus dominantes dans l'action pour la Ville qu'au début de la démarche. En ce printemps 2015, il apparaît que parmi les actions identifiées trois auront un impact fondamental sur les recettes de la Ville de Dakar :

- le Comité de suivi et de concertation,
- la cohérence et la compatibilité des logiciels d'assiette et de recouvrement,
- l'adressage.

Les autres sont également intéressantes (taxes publicité, marchés, taxes d'urbanisme) mais ils bénéficieront en partie à la Ville ou plutôt aux communes qui la constitue¹². Ce qu'a fait une loi, une autre peut l'améliorer et la préciser et il est peut-être prématuré de prendre des options définitives pour ces recettes. D'ailleurs, le Maire de Dakar a demandé que la mission suive son cours jusqu'à la fin de la démarche l'important étant d'accroître globalement les ressources sur le territoire de la Ville, que les bénéficiaires en soit la Ville ou les communes.

Pour le Comité de suivi, on peut considérer que l'essentiel est fait : l'accord de principe des trois principaux organismes, Ville, DGID et Trésor, devrait permettre une mise en place rapide ; Il faut juste une étincelle pour assurer le démarrage, par exemple une lettre d'invitation de la Mairie pour la première réunion.

Pour rendre complètement efficace l'ensemble des logiciels utilisés par la DGID et le Trésor, un dernier coup de pouce est peut-être nécessaire : établir le cahier des charges des diverses améliorations à apporter à chaque logiciels (SIGTAS, ASTER), et assurer les liens avec un logiciel du cadastre et COLLOC.

¹² Il est possible que la Division des taxes municipales et de la fiscalité locale (DTMFL) de la Ville contribue à la formation et l'organisation des services communaux.

Pour l'adressage, le cas est plus complexe. La solution technique est connue : une partie de l'adressage a déjà été réalisé à Dakar et dans de nombreuses Villes en région. Il faut (i) une organisation, (ii) des moyens humains et financiers, (iii) une capacité à discuter avec les habitants et les propriétaires qui s'appuie sur une légitimité électorale, (iv) lutter contre le vandalisme, et (v) assurer une maintenance continue et pluriannuelle.

A Dakar, la première tâche est de récupérer tout ce qui peut l'être des premières étapes de l'adressage pendant les dix dernières années lors de projets PAC et PRECOL. Une deuxième tâche est de s'assurer que la compétence de l'adressage est bien du niveau de la Ville et non des communes ou bien peut être exécutée par délégation des communes.

Par ailleurs, il faudrait une ferme décision au plus haut niveau de la Mairie pour appuyer l'opération de reprise de

l'adressage, bien définir les responsabilités et constituer une équipe dévouée à la réalisation de l'adressage, équipe consciente qu'il s'agit d'un travail récurrent sur plusieurs années. Enfin il faut des moyens matériels.

Il revient à la Ville de formuler par une fiche projet son engagement dans une nouvelle étape de l'adressage Elle pourrait s'appuyer sur l'ADM qui a une grande expérience dans ce domaine.

En résumé, les tâches qui restent à faire sont les suivantes :

- choisir et valider parmi la quarantaine de recommandation, celles qui sont les plus urgentes,
- établir des fiches projets détaillés comprenant les moyens humains, techniques et financiers nécessaires pour leur réalisation,
- lancer les actions.

Annexes

ANNEXE 1 : LISTE DES ORGANISMES REPRÉSENTÉS À L'ATELIER DU 22 ET 23 SEPTEMBRE 2013

ANNEXE 2 : RÉSULTAT DES SOUS-COMMISSIONS DE L'ATELIER DE SEPTEMBRE 2013.

ANNEXE 3 : LOI N° 64-51 DU 10 JUILLET 1964 RELATIVE À L'APPOSITION D'AFFICHES ET DE DISPOSITIFS DE PUBLICITÉ.

ANNEXE 4 : LOI N° 2004-31 DU 25 AOÛT 2004 SUR LA TAXE DE PUBLICITÉ

ANNEXE 5 : CODE DE L'URBANISME (EXTRAITS)

ANNEXE 6 : CODE DES COLLECTIVITÉS LOCALES DÉCEMBRE 2013 (EXTRAITS)

Annexe 1 : Liste des organismes représentés à l'atelier du 22 et 23 septembre 2013

Mairie de Dakar

NOMS	FONCTION
M. Khalifa SALL	Maire de Dakar
M. Moussa SY	Maire des Parcelles Assainies
M. Barthélémy DIAS	Maire de Sacré-Cœur Mermoz
M. Mourade DIEYE	Secrétaire Général de la Ville
M. Babacar Thiolye BA	Conseiller Technique du Maire
M. Amadou SECK	Conseiller Technique et Financier du Maire
Mme Fatou Bintou KAMARA	Chef de Division des Taxes Municipales et de la Fiscalité Locale
M. Babacar MBAYE	Chargé du Projet PPIAF/Municipal Finance Officer DMFP
M. Mbaye TOURE	Directeur Administratif et Financier
M. Amadou DIOP	Responsable de la Taxe de publicité
M. Birame DIOP	Responsable Comptable et opérations financières
Mme GUEYE Mbery Tall	Chef de Division des Taxes Municipales
Mme PAYE Seynabou Diop	Chef Division Recettes des Marchés
M. Moustapha DIAW	Commission Finances de la Ville de Dakar
M. Abdoulaye AGNE	Commission Finances de la Ville de Dakar
M. Ndiaga DIENG	Commission Finances de la Ville de Dakar
Mme Khady Dia SARR	Dakar Municipal Finance Program
Mme Dieynaba DABO	Dakar Municipal Finance Program
Mme Ndeye Ndack Pouye MBODJ	Direction de la planification et du Développement Durable
Mme Maguette Diop – SEYDI	Chef Division DDU
Abdoulaye BABOU	Régisseur des Recettes Ville de Dakar
Babacar SALL	DAL/Direction Culture et Tourisme
Youssoupha POUYE	DAL/DASS
Amadou Alain DIALLO	Chef Division Cimetières et Pompes Funèbres DST
Abdou Birahim DIOP	Chef de Service Permis de Construire – Urbanisme
Pape Ibrahim NDAO	Chef de Service Halles et Marchés
Mame Tanor NDOYE	Chef de Service Etat Civil

Ministère des Collectivités Locales et de la Décentralisation

M. Etienne TURPIN	Secrétaire Général
M. Alassane MBENGUE	Directeur des Collectivités Locales
M. Abdoul Aziz SOW	Chef de la Division des Finances Locales

Direction Générale des impôts et domaines (DGID)

Mme THIAM	Directrice des Impôts
M. BADIANE	Chef de Centre des Grandes Entreprises
M. Cheikh Hamidou KANE	Chef de Service Informatique
M. Maguette DIAKHATE	Chef de Service Contentieux
M. Baye SYLLA	Contrôleur des Impôts

Trésor Public

Mme Ramatoulaye AGNE	Receveur Général
M. Amadou Bouso FAYE	Chef de la Division des Collectivités Locales
M. Galy SARR	Directeur de la Comptabilité publique

Recette Perception Municipale de Dakar

M. Mamadou Oumar Bocoum	Receveur Percepteur Municipal
Mme Ndeye Aida Mbene – SEYE	Adjointe au RPM
Mme Khadiyatou Kebe – DIOUF RPM	RPM

Conseil Consultatif

Alia Diène DRAME	Vice Président
Assane Masson DIOP	Membre du Bureau

CNES

Youssoupha DIOP	Directeur Exécutif Adjoint
Papa Mamadou GAYE	Chargée de Programme

CNP

M. Baïdy AGNE	Président du CNP
---------------	------------------

Agence de Développement Municipal (ADM)

Monsieur Kabir SOW	Directeur Général, Agence de Développement Municipal
Monsieur Cheik Tidiane SENE	Directeur Administratif et Financier
M. Cheikh Sadio BARRO	Chargé du projet financier mobilisation des ressources
Monsieur Mamadou NDIAYE	Chargée de projet financier

AMS

M. Ousmane DRAME	Secrétaire général chargé du Développement Urbain (AMS)
M. El Hadji Malick DIOP	(AMS)

Annexe 2 : Résultats des sous-commissions de l'Atelier de septembre 2013

Deux sous-commissions ont été créés afin d'identifier les actions possibles à entreprendre. Elles sont souvent complémentaires et... parfois contradictoires.

Principales recommandations de la Sous Commission sur les impôts locaux

Les discussions ont tourné autour de considérations générales et des différentes phases d'établissement des impôts, à savoir:

- la recherche des contribuables et des activités ou biens imposables ou l'assiette de l'impôt;
- la détermination du montant de l'impôt avec le processus de codification et de traitement informatique ou la liquidation de l'impôt;
- le recouvrement de l'impôt.

Considérations générales

Il est proposé

- la création d'un cadre de concertation entre les différents acteurs. Ce cadre pourrait regrouper tous les services de l'Etat [DGID, Douanes, ANSD, Ordre des Architectes, Urbanisme, Aménagement du territoire] et ceux des collectivités locales qui interviennent plus ou moins directement sur le foncier pour un échange de données (cartographie, fichiers de contribuables...). Ce cadre pourrait être élargi aux sociétés privées (Banques) et aux entreprises du secteur parapublic concessionnaires de service public (SDE, SONATEL et SENELEC) et qui travaillent sur des données qui peuvent être nécessaires pour une meilleure identification des contribuables ;
- de renforcer les moyens matériels et humains des services de l'Etat et des collectivités locales qui interviennent sur la chaîne fiscale pour plus de mobilité et un meilleur maillage du territoire.

Considérations spécifiques

Assiette

- Identification
 - Faire figurer sur les avertissements et les rôles d'impôts toutes les informations relatives à l'identification et à l'adresse contenues dans les déclarations fiscales, ainsi que le NICAD ;
 - Rendre opérationnelles avec l'implication de la Ville¹³ les Commissions de fiscalité locale prévues par le CGI ;
 - Avoir un agenda harmonisé entre les structures chargées du recensement ;
- Les exonérations et abattements
 - Rationaliser les dépenses fiscales, c'est-à-dire, réduire le nombre et la durée des exonérations et des abattements concernant les impôts locaux ; imaginer un mode de compensation par l'Etat au profit des Collectivités locales;

¹³ Et aujourd'hui les municipalités des ex-communes d'arrondissement.

Liquidation des Impôts

- Avoir un calendrier harmonisé et contraignant des émissions;
- Avoir des séances contradictoires entre les services de la RPM et les des services fiscaux ;
- Assurer une meilleure communication entre les services de la DGID, du Trésor et services de la collectivité pour la prise en charge des dégrèvements et des cotes irrécouvrables (apurement des rôles et mise à jour des fichiers des contribuables) ;
- Saisine par les Services fiscaux de la Commission de la fiscalité locale des cas de cessation d'activités ou de fermeture temporaire et de toutes les difficultés nées de la gestion;

Recouvrement

- Définir un bon calendrier d'émission des rôles et des tournées de Paiement par anticipation (PPA)¹⁴ ;
- Instituer un acompte provisionnel pour les impôts locaux dont les modalités de versement et de liquidation seront étudiées pour lisser la trésorerie de la Ville d'autant que dans la pratique, la RPM le fait pour certains contribuables ;
- Ouvrir une fenêtre sur SIGTAS pour le module recouvrement ;
- Rendre obligatoire le reversement de la TOM par toute personne qui la mentionne sur une facture, une quittance, un contrat ou tout autre document.

Principales recommandations de la Sous Commission des taxes municipales

Recettes de marché

- Les problèmes
 - Conflit de compétence entre la Ville et les communes d'arrondissement
 - Faiblesse des taux, d'où l'intérêt d'élargir l'assiette
 - Absence de recensement des emplacements
 - Refus de paiement des commerçants (insalubrité) ou des propriétaires de cantines
 - Dégradation des équipements
 - Problème de la définition de l'aire des marchés;
 - Insuffisance des ressources humaines et matérielles;
- Les solutions
 - Recensement au niveau de toutes les infrastructures marchandes;
 - Réhabilitation des infrastructures;
 - Privatiser la gestion des marchés;
 - Motiver les agents de recouvrement;
 - Elargir la base en construisant de nouvelles infrastructures;

¹⁴ Les contribuables de la CGU dont le montant de l'impôt n'excède pas 100 000 francs sont tenus de payer spontanément l'impôt dont ils sont redevables. Ce paiement doit être effectué par anticipation (sous-entendu du rôle qui n'est pas encre émis) avant le 1er mai. Passé cette date, une commission de recouvrement composée des représentants du Trésor, des Impôts, de la collectivité locale concernée et des forces publiques se déplace pour vérifier l'acquittement effectif de l'impôt de redevables et encaisser l'impôt non versé.

Taxe sur la publicité

- Les problèmes :
 - Contestation des taux pratiqués et pourtant certains sont faibles
 - Gestion manuelle;
 - Ressources humaines et matérielles insuffisantes, agents de recouvrement non motivés
- Les solutions
 - Création d'une base légale: la loi fixera en même temps le taux;
 - Dématérialisation des fichiers et procédures,
 - Création d'un SIG sur la base des travaux de l'ADM,
 - Installer un système de suivi efficace
 - Augmenter les effectifs pour améliorer le recouvrement
 - Faire le zonage des secteurs et fixer les taux par rapport au prix du m²;
 - Motiver les agents de recouvrement;
 - Prendre en compte l'enjeu économique et environnemental.

Taxes d'urbanisme

- Les problèmes :
 - Absence de base légale;
 - Frais de bornage encaissés au profit des communes d'arrondissement;
 - Manque de transparence dans les relations entre les services d'urbanisme et les communes;
- Les solutions
 - Création d'une base légale et faire porter le projet par l'AMS;
 - Créer un cadre de concertation entre la Ville et l'État ;
 - Collaboration avec les services de l'urbanisme de l'État pour régulariser les droits régaliens et permettre le recouvrement;
 - Revoir la délibération sur les lotissements ;
 - La Ville doit être représentée à la commission de contrôle des opérations domaniales.

Etat Civil

- Les problèmes :
 - Conflit dans la répartition des recettes entre la Ville et les communes d'arrondissement;
 - Rupture des stocks due par la gestion manuelle de la comptabilité matière;
 - Délivrance illégale d'actes au niveau des centres secondaires
- Les solutions
 - Réformer et légaliser le système actuel;
 - Régler les dysfonctionnements au niveau des systèmes informatiques des structures.

Voirie / stationnement

- Les problèmes :
 - Manque d'organisation des autorités;
 - Difficulté d'appréhender les redevables à cause de leur mobilité;
 - Absence de recette de stationnement depuis 2009
- Les solutions
 - Externaliser la gestion des emplacements réservés;
 - Avoir un fichier des véhicules en se rapprochant des transports terrestres ou des services délivrant la licence;
 - Créer un cadre de concertation avec les communes d'arrondissement.

La taxe aéroportuaire, portuaire, promotion touristique

Des dispositions législatives et réglementaires devraient être prises pour que la Ville de Dakar qui abrite l'aéroport LSS, le PAD et les hôtels puissent bénéficier d'une partie des taxes correspondantes à leurs activités.

Annexe 3 : LOI N° 64-51 DU 10 juillet 1964 relative à l'apposition d'affiches et de dispositifs de publicité

(J.O. 3696, p. 1026)

L'Assemblée Nationale a délibéré et adopté ;

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

Article premier. Il est interdit d'apposer des affiches à la vue du public ou d'installer les dispositifs de publicité de quelque nature qu'ils soient en dehors des emplacements réservés à cet effet par l'autorité administrative.

Article 2. Par dérogation aux dispositions de l'article 1er, l'affichage ou l'installation de dispositifs de publicité sur les immeubles privés, bâtis ou non, est autorisé à la double condition :

1. qu'il fasse l'objet d'un contrat écrit entre le propriétaire ou éventuellement les autres ayants droit de l'immeuble et l'auteur de l'affichage ou de la publicité ;
2. qu'il ait reçu l'agrément de l'autorité administrative compétente. Cet agrément sera réputé donné en cas de silence de ladite autorité pendant deux mois à compter de la réception de la demande, accompagnée du contrat.

Article 3. Aucune autorisation ne peut être accordée pour l'apposition d'affiches ou l'installation de dispositifs de publicité dans les zones constituant les sites ou des ensembles architecturaux. La liste de ces zones sera fixée par l'autorité administrative.

Article 4. L'installation matérielle des affiches ou dispositifs de publicité visés aux articles 1er et 2 ci-dessus ne peut être effectuée que par des entreprises de publicité agréées ou par l'administration. Dans ce dernier cas, l'Etat ou la commune percevront une redevance en rémunération du service rendu.

Article 5. Toute infraction aux dispositions de la présente loi sera punie d'une amende de 20.000 à un million de francs.

En cas de récidive, il pourra être prononcé une peine d'emprisonnement d'un à six mois.

L'autorité administrative pourra, après une mise en demeure restée sans effet dans un délai de 48 heures, ordonner la lacération ou l'enlèvement des affiches ou dispositifs de publicité, et la mise des lieux en l'état, le tout d'office et aux frais du délinquant.

Article 6. Les modalités d'application de la présente loi et sa date d'entrée en vigueur seront fixées par décret.

Article 7. Les dispositifs durables de publicité installés avant la mise en vigueur de la présente loi en conformité avec les règlements applicables sont réputés autorisés.

La présente loi sera exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Dakar, le 10 juillet 1964

Léopold Sédar SENGHOR

Annexe 4 : LOI n° 2004–31 du 25 août 2004 sur la taxe de publicité

LOI n° 2004–31 du 25 août 2004 modifiant l'article 29 de la loi 96–07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales.

[EXPOSE DES MOTIFS]

La loi n° 64–51 du 10 juillet 1964 dispose que la détermination des emplacements réservés à l'implantation des dispositifs de publicité et la délivrance d'autorisation d'affichage et d'implantation de dispositifs de publicité relèvent de la compétence des autorités administratives de l'Etat.

En outre, le décret n° 64–750 du 5 novembre 1964 précise les conditions de délivrance de l'autorisation d'installation des dispositifs de publicité qui est du ressort des préfets ou des gouverneurs.

L'application de ces dispositions a fait apparaître des difficultés de coordination entre les autorités administratives compétentes et les autorités locales.

En conséquence, l'implantation des dispositifs de cette nature a un impact mal maîtrisé par les collectivités locales dont les responsabilités ont été accrues particulièrement dans le domaine de la gestion de l'environnement urbain suite à la loi 96–07 du 22 mars 1996 relative au transfert de compétence qui accorde en son article 29, une compétence générale aux communes en matière de lutte contre les pollutions et nuisances.

Prenant en compte les avancées significatives dans le processus de décentralisation et dans le but d'harmoniser l'intervention dans ce domaine, le présent projet de loi complète la loi 96–07 du 22 mars 1996 en proposant un transfert de compétences au profit des communes en matière d'implantation des dispositifs de publicité ainsi que de la délivrance des autorisations pour l'application d'affiche et l'installation de dispositifs de publicité.

Tel est l'objet du présent projet de loi.

L'Assemblée nationale a adopté en sa séance du mardi 17 août 2004 ;

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

Article unique. – L'article 29 de la loi n° 96–07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales est complété par les dispositions suivantes : la détermination des emplacements réservés à l'implantation des dispositifs de publicité et la délivrance des autorisations pour l'apposition d'affiches et l'installation de dispositifs de publicité commerciale.

La présente loi sera exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Dakar, le 25 août 2004

Abdoulaye WADE.

Par le Président de la République :

Le Premier Ministre,

Macky SALL

Annexe 5 : Code de l'urbanisme (extraits)

Livre IV. – Règles relatives à l'acte de construire.

Chapitre premier. – Le certificat d'urbanisme.

Art. 67. – Le certificat d'urbanisme, indique si la parcelle de terrain sur laquelle il porte peut :

- a. être affectée à la construction ;
- b. être utilisée pour la réalisation d'une opération déterminée, notamment d'un programme de construction défini en particulier par la destination des bâtiments projetés et leur superficie de plancher hors oeuvre, en fonction du motif de la demande, compte tenu des dispositions d'urbanisme et des limitations administratives au droit de propriété applicable à un terrain, et de l'état des équipements publics existants ou prévus, éventuellement sous réserve de l'application des dispositions législatives et réglementaires relatives aux zones d'aménagement concerté.

Dans le cas où la constructibilité du terrain ou la possibilité de réaliser une opération déterminée est subordonnée à l'avis ou à l'accord des services autorisés ou commissions relevant du ministère chargé des Monuments historiques ou des sites classés, le certificat d'urbanisme en fait expressément la réserve.

Si la demande formulée en vue de réaliser l'opération projetée sur le terrain, notamment la demande d'autorisation de construire prévue à l'article 69 est déposée dans le délai de six mois à compter de la délivrance d'un certificat d'urbanisme et respecte les dispositions d'urbanisme mentionnées par ledit certificat, celles-ci ne peuvent être remises en cause. Dans le cas visé au paragraphe ci-dessus, le délai visé à l'alinéa précédent peut être majoré et il est alors fixé par le certificat d'urbanisme.

Le certificat de conformité est délivré par le Maire ou le Président du conseil rural.

La partie réglementaire du présent Code fixe les modalités d'application des dispositions ci-dessus relatives au certificat d'urbanisme.

Chapitre 2. – L'autorisation de construire.

Art. 68. – Nul ne peut entreprendre, sans autorisation administrative, une construction de quelque nature que ce soit ou apporter des modifications à des constructions existantes sur le territoire des communes, ainsi que dans les agglomérations désignées par arrêté du Ministre chargé de l'Urbanisme. Cette obligation s'impose aux services publics et concessionnaires de services publics de l'Etat, des départements et communes comme aux personnes privées.

Sur tout le territoire national, les établissements recevant du public, les établissements industriels ou ateliers d'artisanat, les établissements classés ainsi que les constructions à édifier dans un site classé, sont soumis à l'autorisation de construire. En outre, les établissements recevant du public doivent obtenir, après constatation de la conformité des installations et aménagements aux prescriptions relatives à la sécurité, une autorisation d'ouverture au public, cette autorisation peut être retirée si les prescriptions susmentionnées cessent d'être observées.

Art. 69. – Les dispositions de la partie réglementaire du présent Code déterminent dans quelles conditions certaines constructions ou travaux d'aménagement, en raison de leur nature ou de leur faible importance seront exemptés de l'autorisation de construire, et celles pouvant faire l'objet

d'autorisation temporaire ainsi que les prescriptions imposées aux établissements recevant du public et aux immeubles de grande hauteur.

Art. 70. – L'autorisation de construire est délivrée au propriétaire ou à son mandataire, après instruction par les services chargés de l'urbanisme, par le Maire ou le Président du conseil rural dans les conditions définies dans la partie réglementaire du présent Code.

La procédure d'instruction des demandes d'autorisation de construire est définie dans la partie réglementaire du présent Code.

Art. 71. – L'instruction de l'autorisation de construire est faite sur la base :

- des règles et servitudes fixées par les plans d'urbanisme applicables à l'emplacement considéré, en particulier, celles qui concernent le prospect, le coefficient d'occupation du sol, la hauteur, la localisation, la nature, le volume, l'aspect architectural des constructions et leur intégration dans l'environnement ;
- des normes en vigueur en matière d'espaces verts de parkings, d'équipements collectifs privés ou publics ;
- des dispositions législatives et réglementaires en vigueur en matière de sécurité, de santé, d'hygiène et d'environnement.

Art. 72. – La demande d'autorisation de construire est présentée par le propriétaire du terrain ou du bâtiment, ou par son mandataire, selon une procédure définie à la partie réglementaire du présent Code.

Art. 73. – La déclaration attestant la fin des travaux certifiés conformes par le maître d'oeuvre de la construction ou l'entrepreneur qui est obligatoire, est adressée à l'autorité compétente qui s'assure de leur conformité des travaux aux dispositions de l'autorisation de construire.

Si les travaux sont jugés conformes à ces dispositions, un certificat de conformité est délivré par le Maire ou le Président du conseil rural sinon il est refusé et l'autorité peut ordonner toute les modifications nécessaires.

Annexe 1 Direction de l'Urbanisme et de l'Architecture

Service Départemental de l'Urbanisme de _____

CHECK LIST pour DEMANDE DE PERMIS DE CONSTRUIRE

Je soussigné M / Mme _____

agissant pour le compte de _____

vous soumetts ci-joint le dossier de demande de permis de construire composé de :

- 2 exemplaires du titre de propriété ou état des droits réel ;
- 7 exemplaires du plan d'architecture dont l'extrait cadastral certifié ;
- 7 exemplaires des pièces écrites suivantes :
- La demande adressée au Maire ;
- La fiche de renseignements ;
- Le devis descriptif.
- Taxes d'urbanisme payable du Centre des Services Fiscaux ;
- 1 timbre fiscal de 1.000 FCFA ;
- Une enveloppe timbrée mentionnant le nom et l'adresse du requérant. Je déclare avoir pris connaissance de la réglementation en vigueur en matière d'urbanisme et m'engage à m'y conformer. Je m'engage notamment à faire la déclaration de fin des travaux, avant toute occupation, aux services de l'urbanisme et à demander, conformément à la réglementation en vigueur, le certificat de conformité. Je souhaite, une fois ma requête instruite : (i) Être informé de la réponse par voie postale à l'adresse indiquée sur l'enveloppe jointe audossier ; (ii) Me déplacer pour récupérer moi-même la suite.

Je vous souhaite bonne réception de la présente et vous prie de recevoir mes salutations distinguées.

Fait à _____, le _____

Annexe 6 : Code des collectivités locales décembre 2013 (extraits)

Paragraphe 2 : Recettes

Article 185. – Les recettes de fonctionnement de la Ville sont les suivantes :

1. les recettes fiscales :

- a. Les produits des impôts directs ci-après, perçus sur le territoire de la Ville :
 - la contribution des patentes et la taxe complémentaire y afférente ;
 - la contribution foncière sur les propriétés bâties.

Toutefois, les recettes citées au point a) sont perçues par la commune si les redevables exercent leurs activités dans les infrastructures et équipements marchands.

Les modalités d'assiette et de perception de ces impôts ainsi que leurs taux sont déterminés par la loi.

- b. Les produits des centimes additionnels à la contribution des patentes perçues par la Ville.

L'absence de toute nouvelle proposition vaut reconduction du maximum fixé l'année précédente.

Les centimes visés au paragraphe (b) ci-dessus du présent article sont perçus sur les mêmes rôles que ceux de la contribution à laquelle ils s'appliquent.

Pour assurer la trésorerie des Villes, l'Etat leur consent au début de chacun des deux premiers trimestres de l'année financière, une avance égale à 25 % des recouvrements effectués au cours de la dernière gestion connue au titre des impôts directs énumérés au paragraphe 1er du présent article.

- c. Les produits de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.
- d. Les produits des taxes sur les distributions d'essence, de gas-oil ou de tous autres carburants.

Ces taxes directes et indirectes, dont les modalités d'assiette et de perception ainsi que les taux maxima sont déterminés par la loi, sont créées par délibération du conseil de la Ville dans les conditions prévues au titre V du Livre premier du présent code.

2. Les revenus du patrimoine de la Ville

Les produits de l'exploitation du domaine et des services de la Ville comprennent :

- a. les revenus du domaine privé immobilier :
 - location de bâtiments ou terrains de la Ville ;
 - retenues de logement et d'ameublement ;
 - location des souks, loges ou stalles de boucherie, restaurants gargotes et cantines.
- b. les revenus du domaine public :
 - produits des terrains affectés aux inhumations ;
 - produits des concessions dans les cimetières.
- c. les revenus divers, notamment :
 - 60 % du produit des amendes prononcées par les tribunaux correctionnels ou de simple police pour les contraventions et délits commis sur le territoire de la Ville ;
 - produits des services de la Ville ;

- remboursement des frais d'hospitalisation du personnel ;
 - produits des expéditions des actes administratifs ;
 - droit de séjour de cercueil au dépositaire ;
 - produits des pompes funèbres et tarifs pour l'élévation de monument au cimetière.
3. Les contributions du fonds de dotation de la décentralisation ;
 4. Les contributions des communes au budget de la Ville ;
 5. Toutes les autres ressources dont la perception est autorisée par les lois et règlements.

Section 4 : Relations entre la Ville et les communes

Article 186. – Le maire de la Ville associe le maire de la commune à l'étude des conditions générales de réalisation et à l'exécution des projets d'infrastructures et d'équipements prévus, en tout ou partie, dans les limites de la commune.

Le maire de la commune en rend compte à la plus proche séance du conseil municipal.

Le maire de la commune doit aussi informer le maire de la Ville des investissements entrepris dans le cadre des compétences de la commune.

Article 187. – En tout ce qui n'est pas contraire au présent chapitre, les dispositions du présent code relatives à la commune sont applicables à la Ville.

Sous-section 2 : recettes de fonctionnement de la commune

Article 195. – Les recettes de fonctionnement de la commune sont les suivantes :

6. les recettes fiscales qui comprennent :
 - a. Les produits des impôts directs ci-après, perçus sur le territoire de la commune :
 - l'impôt du minimum fiscal ainsi que la taxe représentative de l'impôt du minimum fiscal ;
 - la contribution des patentes et la taxe complémentaire y afférente ;
 - la contribution foncière sur les propriétés bâties ;
 - la contribution foncière sur les propriétés non bâties ;
 - la surtaxe foncière sur les propriétés insuffisamment bâties ;
 - la contribution des licences ;

Les modalités d'assiette et de perception de ces impôts ainsi que leurs taux sont déterminés par la loi.

- b. produits des centimes additionnels à l'impôt du minimum fiscal et à la taxe représentative de l'impôt du minimum fiscal ;
 - à la contribution des patentes ;
 - aux droits de licences, perçus sur le territoire de la commune, suivant le nombre de centimes créés par délibération du conseil municipal dans la limite du maximum déterminé par la loi.

L'absence de toute nouvelle proposition vaut reconduction du maximum fixé l'année précédente.

Les centimes visés au paragraphe (b) ci-dessus du présent article sont perçus sur les mêmes rôles que ceux de la contribution à laquelle ils s'appliquent.

Pour assurer la trésorerie des communes, l'Etat leur consent au début de chacun des deux premiers trimestres de l'année financière, une avance égale à 25 % des recouvrements effectués au cours de la dernière gestion connue au titre des impôts directs énumérés au paragraphe 1er du présent article.

- c. produits des taxes communales directes suivantes
 - taxe sur la valeur des locaux servant à l'exercice d'une profession ;
 - taxe d'enlèvement des ordures ménagères ;
 - taxe de balayage ;
 - taxe de déversement à l'égout ;
 - licences à la charge des commerçants de boissons en addition au droit de licence ;
 - taxe sur les machines à coudre servant à usage professionnel.
- d. Les produits des taxes communales indirectes suivantes :
 - taxe sur l'électricité consommée ;
 - taxe sur l'eau ;
 - taxe sur la publicité à l'aide soit de panneaux – réclames, d'affiches, soit d'enseignes lumineuses ;
 - taxe sur les établissements de nuit ;
 - taxe d'abattage ;
 - taxe de visite et poinçonnage des viandes ;
 - taxe de visite sanitaire des huîtres et moules ;
 - taxe sur les entrées payantes ;
 - taxe sur les spectacles, jeux et divertissements ;
 - taxe sur les locaux en garnis ;
 - taxe sur les distributions d'essence, de gas-oil ou de tous autres carburants.

Ces taxes directes et indirectes, dont les modalités d'assiette et de perception ainsi que les taux maxima sont déterminés par la loi, sont créées par délibération du conseil municipal dans les conditions prévues au titre V du

Livre premier du présent code.

7. les revenus du patrimoine communal

Les produits de l'exploitation du domaine et des services communaux comprennent:

- a. les revenus du domaine privé immobilier
 - location de bâtiments ou terrains communaux ;
 - retenues de logement et d'ameublement ;
 - location des souks, loges ou stalles de boucherie, restaurants gargotes et cantines.
- b. les revenus du domaine public
 - produits des droits de places perçus dans les halles, foires, marchés, abattoirs et parcs à bestiaux d'après les tarifs dûment établis ;
 - produits des permis de stationnement et de location sur la voie publique ;
 - produits des droits de voirie ;
 - produits des terrains affectés aux inhumations ;
 - produits des concessions dans les cimetières ;
 - droits de fourrière ;
 - taxe sur les terrasses de cafés, balcons et constructions en saillie ;

- c. les revenus divers, notamment
 - 60 % du produit des amendes prononcées par les tribunaux correctionnels ou de simple police pour les contraventions et délits commis sur le territoire de la commune ;
 - produits des services communaux ;
 - remboursement des frais d'hospitalisation du personnel ;
 - produits des expéditions des actes administratifs et des actes de l'état civil ;
 - droit de légalisation ;
 - droit de séjour de cercueil au dépositaire ;
 - produits des pompes funèbres et tarifs pour l'élévation de monument au cimetière ;
 - taxe de désinfection et de désinsectisation.
- 8. **Les ristournes accordées par l'Etat comprennent :**
 - La quote-part allouée aux communes sur le produit de la taxe sur les véhicules recouvrée par l'Etat ;
 - La quote-part revenant aux communes sur le produit de la taxe sur la plus-value immobilière perçue par l'Etat ;
- 9. **les contributions du fonds de dotation de la décentralisation ;**

D'une façon générale, toutes les ressources actuellement perçues par les communes ainsi que celles dont la perception est autorisée par les lois et règlements.

Section 3 : Recettes d'investissement des Collectivités locales

Article 196. – les recettes d'investissement comprennent :

1. **Les recettes temporaires ou accidentelles et notamment**
 - les dons et legs assortis de charges d'investissements ;
 - les fonds de concours,
 - les fonds d'emprunt ;
 - le produit de la vente de biens, de l'aliénation ou échange d'immeubles ;
 - le produit de la vente des animaux ou matériels mis en fourrière et non réclamés dans les délais réglementaires ;
 - le produit des centimes additionnels extraordinaires dûment autorisés.
2. Les crédits alloués par le budget de l'Etat ou par tout autre organisme public sous forme de fonds de concours pour grands travaux d'urbanisme et de dépenses d'équipement, suivant les devis et plans de campagne délibérés par le conseil de la collectivité locale.
3. Les prélèvements effectués au profit de la section d'investissement à partir de la section de fonctionnement.

Article 197. – Les fonds de concours de l'Etat dont il n'aura pas été fait emploi par les collectivités locales bénéficiaires, soit dans l'année qui suit celle pour laquelle ils ont été accordés, soit dans les délais prévus par la décision d'attribution qui ne saurait être inférieure à une année, sont annulés et reversés à l'Etat.

Il ne pourra être dérogé à ces prescriptions que pour les fonds de concours alloués pour exécution d'un programme de travaux susceptibles de s'étendre sur plusieurs années.

Article 198. – Les collectivités locales exploitant des équipements marchands peuvent instituer des taxes sur l'utilisation de ces établissements.

Un décret fixe les taux maxima ainsi que les modalités de perception des taxes visées au présent article.

